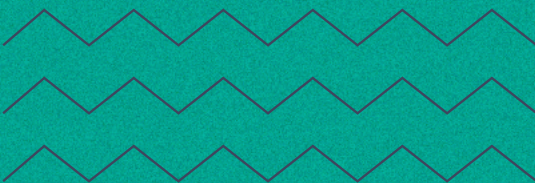


**საქართველოს პროკურატურის  
სტრატეგიისა და სამოქმედო გეგმის  
შესრულების მონიტორინგის  
შუალედური ანგარიში  
2017-2018 წლები**







ევროკავშირი  
საქართველოსთვის  
EU4Justice



ინფორმაციის თავისუფლების  
განვითარების ინსტიტუტი



ანგარიში მომზადდა ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტის (IDFI) მიერ ასოციაციასთან „დეა“ და სამოქალაქო საზოგადოების ინსტიტუტთან (CSI) თანამშრომლობით. ინიციატივის ფინანსური მხარდამჭერია ევროკავშირი (EU).

ანგარიშის შინაარსზე სრულად პასუხისმგებელია ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი პარტიონერებთან ერთად და მისი აღქმა ევროკავშირის პოზიციად დაუშვებელია.

#EU4Georgia



**საქართველოს პროკურატურის  
სტრატეგიისა და სამოქმედო გეგმის  
შესრულების მონიტორინგის  
შუალედური ანგარიში**

---

**2017-2018 წლები**

**ოქტომბერი, 2019**

# სარჩევი

შესავალი .....	8
მეთოდოლოგია .....	9
ძირითადი მიზნები .....	11
რეკომენდაციები .....	14
<b>1. საქართველოს პროკურატურის სტრატეგიისა და სამოქმედო გეგმის ზოგადი შეფასება .....</b>	<b>16</b>
1.1. საქართველოს პროკურატურის სტრატეგიისა და სამოქმედო გეგმის შესაბამისობა სამართალდამცავ სისტემაში არსებულ გამოწვევებთან .....	17
1.2. პროკურატურის სტრატეგიისა და სამოქმედო გეგმის ამოცანებისა და აქტივობების შეფასება .....	21
<b>2. საქართველოს პროკურატურის სტრატეგიისა და სამოქმედო გეგმის შედასწავლა რელივანტურ საქმეებზე სამოქმედო გეგმებთან .....</b>	<b>26</b>
2.1. ადამიანის უფლებათა დაცვის სამთავრობო სამოქმედო გეგმები 2016 – 2017 და 2018-2020 წლებისთვის .....	27
2.2. სისხლის სამართლის სისტემის რეფორმის სამოქმედო გეგმა 2017 – 2021 .....	28
2.3. ადამიანთა ვაჭრობის (ტრეფიკინგის) წინააღმდეგ ბრძოლის 2017 – 2018 წლების სამოქმედო გეგმა .....	29
2.4. ქალთა მიმართ ძალადობის და ოჯახში ძალადობის წინააღმდეგ ბრძოლისა და მსხვერპლთა (დაზარალებულთა) დასაცავად გასატარებელ ღონისძიებათა 2016 – 2017 და 2018 – 2020 წლების სამოქმედო გეგმები .....	30
2.5. ეროვნული ანტიკორუფციული სამოქმედო გეგმა 2017 – 2018 წლებისთვის .....	32
2.6. ადამიანთა წამების, არაკუმანური, სასტიკი ან პატივისა და ღირსების შემლახავი მოპყრობის წინააღმდეგ ბრძოლის 2017 – 2018 წლების სამოქმედო გეგმა .....	33

<b>3. საქართველოს პროკურატურის სამოქმედო გეგმის მიზნების (ამოცანების) შესრულების მონიტორინგის შუალედური შედეგები</b> .....	<b>35</b>
3.1. ამოცანა 1. პროკურატურის დამოუკიდებლობის გაზრდა .....	36
3.2. ამოცანა 2. ცალკეული დანაშაულების წინააღმდეგ ბრძოლის ეფექტიანობის გაზრდა .....	40
3.3. ამოცანა 3. ადამიანის უფლებების დაცვა .....	58
3.4. ამოცანა 4. არასრულწლოვანთა მართლმსაჯულების ეფექტიანი სისტემის შექმნა ..	65
3.5. ამოცანა 5. სისხლის სამართლის საქმეებზე საერთაშორისო თანამშრომლობა .....	69
3.6. ამოცანა 6. საპროკურორო საქმიანობის ხარისხის ამაღლება და ერთგვაროვანი სისხლის სამართლის პოლიტიკის ჩამოყალიბება .....	71
3.7. ამოცანა 7. საზოგადოებრივი ნდობის ამაღლება .....	74
3.8. ამოცანა 8. დანაშაულის პრევენცია .....	76
3.9. ამოცანა 9. სამუშაო გარემოს გაუმჯობესება .....	79
3.10. ამოცანა 10. თანამშრომელთა პროფესიონალიზმისა და კვალიფიკაციის ამაღლება .....	82

წინამდებარე დოკუმენტი შემუშავდა „პროკურატურის დამოუკიდებლობის ხელშეწყობა მონიტორინგისა და ჩართულობის გზით“ (PRIME) პროექტის ფარგლებში, რომელსაც ევროკავშირის მხარდაჭერით „ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი“ (IDFI) პარტნიორ ორგანიზაციებთან („კავკასიის კვლევითი რესურსების ცენტრი“ (CRRC-საქართველო) და „სტუდია მონიტორი“) თანამშრომლობით ახორციელებს. დოკუმენტის მიზანია, პროკურატურის სტრატეგიისა და 2017-2021 წლების სამოქმედო გეგმის შესრულების მდგომარეობის მიმოხილვა. დოკუმენტი აგრეთვე აფასებს პროკურატურის სამოქმედო გეგმას მისი შემდგომი გაუმჯობესების მიზნით.

ბოლო წლების განმავლობაში პროკურატურის სისტემამ არაერთი ცვლილება განიცადა. 2013 წლიდან დღემდე რამდენიმე მნიშვნელოვანი რეფორმა გატარდა: 2013 წლის ცვლილებებით სისხლისსამართლებრივი დევნის ფუნქცია ჩამოშორდა იუსტიციის მინისტრს და გადაეცა მთავარ პროკურორს; 2015 წლის ცვლილებებით მთავარი პროკურორის შერჩევის, დანიშვნისა და გათავისუფლების გადაწყვეტილებას იღებს კოლეგიური ორგანო - საპროკურორო საბჭო; 2016 წელს შეიქმნა საკონსულტაციო საბჭო, რომელიც განიხილავს საქართველოს პროკურატურის მუშაკთა ნახალისებისა და დისციპლინური პასუხისმგებლობის საკითხებს; საკონსტიტუციო ცვლილებების შესაბამისად კი, 2018 წლის საპრეზიდენტო არჩევნების შემდეგ საქართველოს პროკურატურა გამოეყო აღმასრულებელ ხელისუფლებას, მთავარი პროკურატურა გარდაიქმნა გენერალურ პროკურატურად და დამოუკიდებელ უწყებად ჩამოყალიბდა. მისი ხელმძღვანელი გენერალური პროკურორია, ხოლო მისი დამოუკიდებლობის, გამჭვირვალობისა და ეფექტიანობის უზრუნველყოფა საპროკურორო საბჭოს დაევალა.<sup>1</sup>

2018 წლის რეფორმა საქართველოსთვის მნიშვნელოვანი მიღწევაა, თუმცა, ამავდროულად, დიდ გამოწვევას წარმოადგენს პროკურატურისთვის, რომელმაც უნდა დაამტკიცოს, რომ ის არის ინსტიტუციურად დამოუკიდებელი, გამჭვირვალე და მიუკერძოებელი უწყება.

პროკურატურის, მათ შორის, ინდივიდუალური პროკურორების დამოუკიდებლობის გაზრდა, მათი შესაძლებლობების გაძლიერება, საპროკურორო საქმიანობის ხარისხის გაუმჯობესება და საზოგადოების ნდობის ამაღლება რამდენიმე პროკურატურის სტრატეგიით და სამოქმედო გეგმით განსაზღვრული 10 მიზნიდან (ამოცანიდან).<sup>2</sup> პროკურატურის სტრატეგიული დოკუმენტების მონიტორინგი აუცილებელია იმისთვის, რომ შეფასდეს, რამდენად სწორი გზით ვითარდება საქართველოს პროკურატურა ახალ მოცემულობაში და დაეხმაროს მას მომავალი ნაბიჯების სწორად განსაზღვრაში. წინამდებარე მონიტორინგის შუალედური ანგარიში აფასებს პროკურატურის სტრატეგიასა და სამოქმედო გეგმას, მიმოიხილავს მათი შესრულების მდგომარეობას და განსაზღვრავს რეკომენდაციებს სტრატეგიული დოკუმენტებით გათვალისწინებული მიზნებისა და ამოცანების უკეთ მიღწევის მიზნით.

<sup>1</sup> საქართველოს ორგანული კანონი „პროკურატურის შესახებ“ (2018), პირველი, მე-6 მე-10 და მე-19 მუხლები: <http://bit.ly/2jJFXKD>

<sup>2</sup> საქართველოს პროკურატურის სტრატეგია 2017-2021 წლები: <http://bit.ly/2nylHqc>



# ავთოდოლოგია

საქართველოს პროკურატურის სტრატეგიისა და სამოქმედო გეგმის შესრულების მონიტორინგის შუალედურ ანგარიშში გამოყენებულია თვისებრივი, რაოდენობრივი და კალენდარული შეფასების მეთოდოლოგიური ინსტრუმენტები. წინამდებარე დოკუმენტი ფარავს პროკურატურის სტრატეგიული დოკუმენტების ორწლიან პერიოდს (2017-2018 წლები).

პროკურატურის სტრატეგიისა და სამოქმედო გეგმის სამართალდამცავ სისტემაში არსებულ გამოწვევებთან შესაბამისობის დადგენის მიზნით განხორციელდა სიტუაციური ანალიზი, რომელიც ეყრდნობა პროკურატურის პოლიტიკის დოკუმენტის<sup>3</sup> შემუშავებისას მიმდინარე/დაგეგმილ რეფორმებს, საერთაშორისო ხელშეკრულებებისა და შეთანხმებების საფუძველზე მიღებულ რეკომენდაციებს, საერთაშორისო სტანდარტებს, სახალხო დამცველის ანგარიშებს, სამოქალაქო საზოგადოების წარმომადგენელთა შეფასებებს და საზოგადოებრივი გამოკითხვების შედეგებს. სიტუაციური ანალიზი გამოყენებულია როგორც პროკურატურის სტრატეგიული დოკუმენტების ზოგადი შეფასებისთვის, აგრეთვე ამავე დოკუმენტების მიზნებსა და ამოცანებთან მიმართებით ღონისძიებების ადეკვატურობის და ეფექტიანობის დადგენისთვის. სიტუაციის ანალიზის საფუძველზე იდენტიფიცირებულია ის ძირითადი გამოწვევები, რომლებიც პროკურატურის საქმიანობის გაუმჯობესებისთვის არსებითი და გადამწყვეტია.

პროკურატურის სტრატეგიისა და სამოქმედო გეგმის ზოგადი შეფასება, ასევე პროკურატურის საქმიანობასთან კავშირში მყოფი რელევანტური გეგმების შედარებითი ანალიზი წარმოდგენილია ნარატიული სახით და მისი შესრულების პროგრესი არ გამოისახება ვიზუალურად.





პროკურატურის სამოქმედო გეგმაში მითითებული ამოცანებისა და მისი განხორციელების მიზნით გათვალისწინებული ღონისძიებების შესრულების მონიტორინგს ინფორმაციის განვითარების ინსტიტუტთან ერთად ახორციელებდნენ ადგილობრივი ორგანიზაციები: „სამოქალაქო საზოგადოების ინსტიტუტი“ აჭარის რეგიონში, ხოლო „ასოციაცია დეა“ სამეგრელო-ზემო სვანეთის რაიონში. მონიტორინგის განხორციელებისას ინფორმაციის მიღების პირველ წყაროს წარმოადგენდა საქართველოს პროკურატურა, საიდანაც მონიტორინგის განმახორციელებელმა ორგანიზაციებმა წინასწარ შემუშავებული ინდიკატორების მიხედვით გამოითხოვეს საჭარო ინფორმაცია. პარალელურად ინფორმაცია მოძიებული იქნა საერთაშორისო და ადგილობრივი ორგანიზაციების, სახალხო დამცველის ანგარიშებში და სხვა.

პროკურატურის სტრატეგია და სამოქმედო გეგმა არ განსაზღვრავს ამოცანებისა და ღონისძიებების ინდიკატორებს, რომელთა დახმარებით უნდა მომხდარიყო გეგმის შესრულების პროგრესის შეფასება.

<sup>3</sup> საქართველოს პროკურატურის სტრატეგიისა და სამოქმედო გეგმის გარდა, ამავე მნიშვნელობით, ტექსტში გამოყენებულია ტერმინები „პროკურატურის პოლიტიკის დოკუმენტები“ და „პროკურატურის სტრატეგიული დოკუმენტები“

ამიტომ, მეთოდოლოგია ეყრდნობა ინდიკატორებს, რომლებიც პროკურატურის წარმომადგენლებთან კონსულტაციის შედეგად შემუშავდა სპეციალურად ამ ანგარიშის მიზნებისთვის. სამოქმედო გეგმით გათვალისწინებული ამოცანებისა და ღონისძიებების შესაფასებლად გამოყენებულია რაოდენობრივი და ხარისხობრივი ინდიკატორები.<sup>4</sup>

თითოეული ამოცანისა და ღონისძიების შესრულების მასშტაბი შეფასდა შერჩეული ინდიკატორების გათვალისწინებით და თითოეულ მათგანს მიენიჭა ოთხიდან ერთი სტატუსი:

-  სრულად შესრულდა - გულისხმობს ამოცანის/ღონისძიების სრულად ან თითქმის სრულად შესრულებას, რაც 100 ბალიან სისტემაში გულისხმობს 91-100 ქულას.  
.....
-  მეტწილად შესრულდა - გულისხმობს ამოცანის/ღონისძიების ძირითადი ნაწილის შესრულებას და გარკვეული ნაწილის შეუსრულებლობას. 100 ბალიან სისტემაში ეს გულისხმობს 51-დან 90-მდე ქულას.  
.....
-  ნაწილობრივ შესრულდა - გულისხმობს ამოცანის/ღონისძიების მხოლოდ მცირე ნაწილის შესრულებას და ძირითადი ნაწილის შეუსრულებლობას. 100 ბალიან სისტემაში ეს გულისხმობს 1-დან 50-მდე ქულას.  
.....
-  არ შესრულდა - გულისხმობს ამოცანის/ღონისძიების საერთოდ შეუსრულებლობას და 100 ბალიან სისტემაში ეს გულისხმობს 0 ქულას.  
.....

ამოცანისა და ღონისძიების თითოეულ ინდიკატორს მინიჭებული აქვს შესაბამისი ქულა, რომელთა საფუძველზე გამოთვლილია ამ კონკრეტული ამოცანისა და ღონისძიების შესრულების პროგრესი.

---

<sup>4</sup> საქართველოს მთავრობის 2016 წლის 30 დეკემბრის №629 დადგენილებით დამტკიცებული სახელმძღვანელოს მიხედვით რაოდენობრივი ინდიკატორი აღწერს მოსალოდნელ შედეგს რაოდენობრივ კატეგორიაში (დაფუძნდება 100 ახალი მცირე სანარმო); ხარისხობრივი ინდიკატორი აფასებს მიღებული შედეგის ხარისხს (მაგ. ავტოსაგზაო უსაფრთხოების ხარისხი გაუმჯობესდა “X”, ჯერ, “X” პროცენტით): <http://bit.ly/2VVPn1l>

# ძირითადი მიზნები

საერთაშორისო რეკომენდაციებისა და ანგარიშების, სახალხო დამცველისა და სამოქალაქო საზოგადოების მოსაზრებების ანალიზი ცხადჰყოფს, რომ პროკურატურის სტრატეგია და სამოქმედო გეგმა ითვალისწინებს ყველა იმ მნიშვნელოვან გამოწვევას, რაც მათი შემუშავების დროს პროკურატურასთან დაკავშირებით იდგა. თუმცა, აღნიშნული გამოწვევების საპასუხოდ დაგეგმილი ღონისძიებები, ხშირ შემთხვევაში, არასაკმარისი და არამბიციურია. ამავდროულად, მოგვიანებით დაწყებული და განხორციელებული მნიშვნელოვანი რეფორმები (შსს-სა და პროკურატურის უფლებამოსილების გამიჯვნა, საქართველოს პროკურატურის გამოყოფა აღმასრულებელი ხელისუფლებისგან) სტრატეგიულ დოკუმენტებში არ მოხვდა.

პროკურატურის სამოქმედო გეგმის ზოგიერთი მიმართულებისთვის არასაკმარისი ღონისძიებების არსებობა (აგრეთვე, მიმდინარე გამოწვევების საპასუხოდ სამოქმედო გეგმის განახლების არარსებობა) და ნაკლებ მნიშვნელოვანი, დროში განელილი ღონისძიებებით მისი გადატვირთვა სტრატეგიით გათვალისწინებული მიზნების მიღწევის დაბრკოლება და შესაბამისად, სამოქმედო გეგმის მნიშვნელოვანი ხარვეზია.

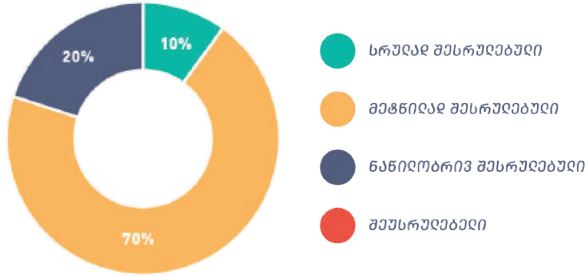
პროკურატურის სამოქმედო გეგმაში მიზნისა და ამოცანის ტერმინების აღრევა, არასაკმარისად კონკრეტული და არაგაზომვადი ამოცანების არსებობა, მიზნის მიღწევის მექანიზმის გრაფის დამატება, რომლის ქვეშ მიზნები, ამოცანები და აქტივობებია აღრეული, დამაბნეველია და პროკურატურის სამოქმედო გეგმის სერიოზულ ხარვეზს წარმოადგენს.

საქართველოს პროკურატურის სამოქმედო გეგმაში ინდიკატორების, საბაზისო, შუალედური და სამიზნე მაჩვენებლების არარსებობა აღნიშნული პოლიტიკის დოკუმენტების ხარვეზს და შესრულების მონიტორინგისთვის გამოწვევას წარმოადგენს.

სხვადასხვა სექტორულ სამოქმედო გეგმასა და პროკურატურის სამოქმედო გეგმას შორის მნიშვნელოვანი აცდენაა ღონისძიებების თანამიმდევრულობის თვალსაზრისით, რაც პრობლემურია, რადგან უწყების სამოქმედო გეგმაში საჭიროა ასახული იყოს ყველა ის ვალდებულება, რაც აღნიშნულ უწყებას ალებული აქვს სხვადასხვა ფორმატში.

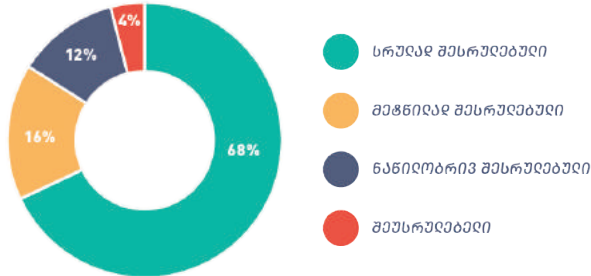
2018 წლის მდგომარეობით, პროკურატურის სამოქმედო გეგმით გათვალისწინებული ამოცანების შუალედური შესრულების მაჩვენებელი დამაკმაყოფილებლად შეიძლება ჩაითვალოს იმის გათვალისწინებით, რომ უწყებას 2021 წლის ბოლომდე აქვს ვადა სამოქმედო გეგმის სრულად შესრულებისთვის. პროკურატურის სამოქმედო გეგმით გათვალისწინებული 10 ამოცანიდან ერთი სრულად შესრულებულად ჩაითვალა, შვიდი მეტწილად შესრულებულია, ხოლო ნაწილობრივ შესრულებულია ორი ამოცანა.

პროკურატურის სამოქმედო გეგმით გათვალისწინებული ამოცანების შესრულების შუალედური მაჩვენებელი



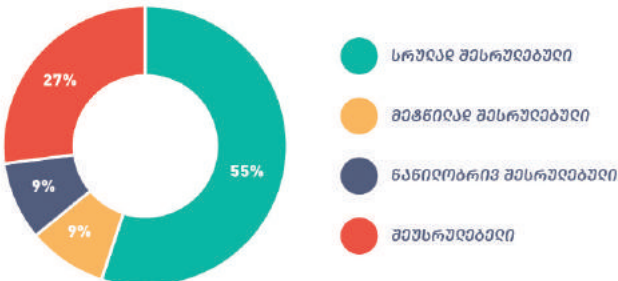
პროკურატურის სამოქმედო გეგმით 2017 წელს გათვალისწინებული 127 ღონისძიებიდან, სრულად შესრულებულია 87, მეტწილად შესრულებულია 20, ნაწილობრივ შესრულებულია 15, ხოლო შეუსრულებელია ხუთი ღონისძიება.

პროკურატურის სამოქმედო გეგმით გათვალისწინებული ღონისძიებების შესრულება 2017



პროკურატურის სამოქმედო გეგმით 2018 წელს გათვალისწინებული 119 ღონისძიებიდან, სრულად შესრულებულია 65, მეტწილად შესრულებულია 11, ნაწილობრივ შესრულებულია 11, ხოლო შეუსრულებელია 32.

პროკურატურის სამოქმედო გეგმით გათვალისწინებული ღონისძიებების შესრულება 2018



როგორც დიაგრამებზე გამოსახული მონაცემებიდან ჩანს, ღონისძიებების შესრულების მაჩვენებელი 2017 წელთან შედარებით 2018 წელს გაუარესდა. სრულად შესრულებული ღონისძიებები 2018 წელს 13%-ით ნაკლებია, შეუსრულებელი ღონისძიებები კი 23%-ით გაიზარდა.

სამოქმედო გეგმის ამოცანებისა და ღონისძიებების შესრულების მონიტორინგისას გამოიკვეთა კონკრეტული გამოწვევები, რომლებიც განსაკუთრებულ ყურადღებას საჭიროებს:

- პროკურორების ინდივიდუალური დამოუკიდებლობის უზრუნველყოფის მიზნით გენერალური პროკურორის უფლებამოსილების შემცირება კოლეგიური ორგანოების უფლებამოსილების გაზრდის ხარჯზე სამოქმედო გეგმით გათვალისწინებულია, თუმცა ამ მიმართულებით ქმედითი ნაბიჯები არ გადადგმულა;
- პროკურორების ინდივიდუალური დამოუკიდებლობის უზრუნველყოფის მიზნით აუცილებელია მათი სამსახურში აყვანისა და დაწინაურების პროცესის გამჭვირვალობის, სამართლიანობისა და ობიექტურობის უზრუნველყოფა. ამ მიმართულებით გარკვეული პროგრესი ფიქსირდება, თუმცა, მონიტორინგის შუალედური ანგარიშის მიხედვით, მნიშვნელოვანი გამოწვევები კვლავ სახეზეა;
- პროკურორების ინდივიდუალური დამოუკიდებლობის უზრუნველყოფის მიზნით აუცილებელია პროკურატურაში დისციპლინური წარმოების პროცესის გამჭვირვალობის, სამართლიანობისა და ობიექტურობის უზრუნველყოფა. ამ მიმართულებით, მონიტორინგის შუალედური ანგარიშის მიხედვით, მნიშვნელოვანი გამოწვევები კვლავ სახეზეა;
- ეფექტიანი სისხლისსამართლებრივი დევნის განსახორციელებლად მნიშვნელოვანია პროკურორთა დატვირთულობის სრულყოფილი მონიტორინგის მექანიზმის არსებობა, რაც მონიტორინგის ანგარიშის მიხედვით ჯერ-ჯერობით დანერგული არ არის;
- ეფექტიანი სისხლისსამართლებრივი დევნის განსახორციელებლად ასევე მნიშვნელოვანია, განსაკუთრებით რთულ/პრობლემურ საქმეებზე (კიბერდანაშაული, სამართალწარმოების პროცესში ჩადენილი დანაშაულები და ა.შ.) მხოლოდ ან უპირატესად სპეციალიზებული პროკურორები მუშაობდნენ, რაც მონიტორინგის ანგარიშის მიხედვით, გამოწვევად რჩება;
- მნიშვნელოვან გამოწვევად რჩება წამებისა და არასათანადო მოპყრობის, აგრეთვე სამართალწარმოების პროცესში ჩადენილი დანაშაულების ეფექტიანი სისხლისსამართლებრივი დევნის განხორციელება.

## რეკომენდაციები

1. საქართველოს პროკურატურამ განაახლოს პროკურატურის სტრატეგია და სამოქმედო გეგმა მიმდინარე გამოწვევების საპასუხოდ და უზრუნველყოს აღნიშნულ პროცესში როგორც პროკურატურის სამსახურების, ისე საზოგადოების ჩართულობა;
2. საქართველოს პროკურატურამ უზრუნველყოს თანამშრომლებისთვის უწყების სტრატეგიისა და სამოქმედო გეგმის გაცნობა და საქმიანობის მათზე დაყრდნობით განხორციელება;
3. საქართველოს პროკურატურამ უზრუნველყოს პროკურატურის სტრატეგიით გათვალისწინებული მიზნებისა და ამოცანების მისაღწევად სამოქმედო გეგმით საკმარისი და მნიშვნელოვანი ღონისძიებების გათვალისწინება;
4. საქართველოს პროკურატურამ უზრუნველყოს უწყების სამოქმედო გეგმის ტექნიკური გამართულობა, კერძოდ, სამოქმედო გეგმის ფარგლებში:
  - 4.1 გაზომვადი ამოცანებისა და ღონისძიებების გათვალისწინება;
  - 4.2 ამოცანებისა და ღონისძიებების შედეგების ინდიკატორების განსაზღვრა;
  - 4.3 საბაზისო, შუალედური და სამიზნე მაჩვენებლების განსაზღვრა;
  - 4.4 მიზნისა და ამოცანის ტერმინების არსებული სტანდარტების შესაბამისად გამოიყენება.
5. საქართველოს პროკურატურამ უზრუნველყოს უწყების სამოქმედო გეგმის იმ სექტორულ სტრატეგიებსა და სამოქმედო გეგმებთან თანხვედრაში მოყვანა, რომლებიც ითვალისწინებს პროკურატურის მიერ განსახორციელებელ ღონისძიებებს;
6. საქართველოს პროკურატურამ უზრუნველყოს, რომ 2017 წელთან შედარებით 2018 წელს სამოქმედო გეგმით გათვალისწინებული ღონისძიებების შესრულების გაუარესებული მაჩვენებელი მომდევნო წლებში გამოსწორდეს;
7. საქართველოს პროკურატურამ უზრუნველყოს უწყების სამოქმედო გეგმის შესრულების მონიტორინგის ეფექტიანი მექანიზმის არსებობა;
8. სამოქმედო გეგმის ამოცანებისა და ღონისძიებების შესრულების მონიტორინგისას გამოკვეთილი კონკრეტული გამოწვევების აღმოსაფხვრელად, მნიშვნელოვანია პროკურატურამ უზრუნველყოს შესაბამისი ღონისძიებების შესრულება და დამატებითი ზომების მიღება სტრატეგიული დოკუმენტებით გათვალისწინებული ამოცანების მისაღწევად შემდეგი მიმართულებებით:
  - 8.1. კოლეგიური ორგანოების უფლებამოსილების გაზრდა;
  - 8.2. პროკურორების სამსახურში აყვანისა და დაწინაურების პროცესის გამჭვირვალობის, სამართლიანობისა და ობიექტურობის უზრუნველყოფა;
  - 8.3. პროკურატურაში დისციპლინური წარმოების პროცესის გამჭვირვალობის,

- სამართლიანობისა და ობიექტურობის უზრუნველყოფა;
- 8.4. პროკურორთა დატვირთულობის სრულყოფილი მონიტორინგის მექანიზმის შემუშავება;
  - 8.5. განსაკუთრებით რთულ/პრობლემურ საქმეებზე (კიბერდანაშაული, სამართალწარმოების პროცესში ჩადენილი დანაშაულები და ა.შ.) მხოლოდ ან უპირატესად სპეციალიზებული პროკურორების მუშაობის უზრუნველყოფა;
  - 8.6. წამებისა და არასათანადო მოპყრობის, აგრეთვე სამართალწარმოების პროცესში ჩადენილი დანაშაულების ეფექტიანი სისხლისსამართლებრივი დევნის განხორციელება.

# 1 საქართველოს პროკურატურის სტრატეგიისა და სამოქმედო გეგმის ზოგადი შეფასება

საქართველოს პროკურატურის სტრატეგიისა და სამოქმედო გეგმის ზოგადი შეფასების თავში განხილულია სამართალდამცავ სისტემაში არსებულ გამოწვევებთან პროკურატურის სტრატეგიისა და სამოქმედო გეგმის შესაბამისობა. ამ მიზნით გაანალიზებულია საერთაშორისო ორგანიზაციების, სახალხო დამცველისა და ადგილობრივი არასამთავრობო ორგანიზაციების ანგარიშები, კვლევები და რეკომენდაციები, მათზე დაყრდნობით წარმოდგენილია სიტუაციის ანალიზი, იდენტიფიცირებულია ის პრიორიტეტული პრობლემები, რომლებიც გადამწყვეტია გამოწვევების საპასუხოდ და შეფასებულია არსებულ გამოწვევებთან სტრატეგიული დოკუმენტებით გათვალისწინებული მიზნებისა და ამოცანების<sup>5</sup> შესაბამისობა. ამავე თავში შეფასებულია პროკურატურის სტრატეგიასა და სამოქმედო გეგმაში ასახული ამოცანებისა და აქტივობების ხარისხი. ამოცანები და აქტივობები, დამკვიდრებული პრაქტიკის შესაბამისად, შეფასებულია S.M.A.R.T (specific, measurable, attainable, realistic and timely) კრიტერიუმების მიხედვით.<sup>6</sup> დოკუმენტის ამ ნაწილში ასევე განხილულია პროკურატურის სამოქმედო გეგმის მიმართება ქვეყანაში არსებულ პროკურატურისთვის რელევანტურ სხვა სტრატეგიულ დოკუმენტებთან.

<sup>5</sup> პროკურატურის სამოქმედო გეგმაში ტერმინები „მიზანი“ და „ამოცანა“ აღრუელია. ალტერნატიული მონიტორინგის ანგარიშში „მიზანი“ და „ამოცანა“ გამოყენებულია დამკვიდრებული პრაქტიკის და მთავრობის №629 დადგენილებით გათვალისწინებული მნიშვნელობით, რომლის მიხედვით, ამოცანა არის პოლიტიკის მიზნის დაკონკრეტება (და არა პირიქით, როგორც ეს პროკურატურის სამოქმედო გეგმაშია გამოყენებული): <http://bit.ly/2J5eYCB>

<sup>6</sup> ინფორმაცია ხელმისაწვდომია: <https://www.projectssmart.co.uk/smart-goals.php>.



## 1.1 საქართველოს პროკურატურის სტრატეგიისა და სამოქმედო გეგმის შესაბამისობა სამართალდამცავ სისტემაში არსებულ გამოწვევებთან

საქართველოს პროკურატურის სტრატეგია და სამოქმედო გეგმა 2017 წელს დამტკიცდა, შესაბამისად, დოკუმენტის ამ ნაწილში განხილულია ის გამოწვევები, რომელთა წინაშეც სამართალდამცავი სისტემა იდგა სტრატეგიული დოკუმენტების შემუშავებისას. ამავდროულად, სამოქმედო გეგმა ცოცხალი დოკუმენტი, რომელიც მუდმივად უნდა ახლებოდეს მიმდინარე გამოწვევების შესაბამისად. საქართველოს პროკურატურის სამოქმედო გეგმა 2017 წელს დამტკიცდა და მას შემდეგ არ განახლებულა, შესაბამისად მას შემდეგ გამოვლენილი გამოწვევების გათვალისწინება სტრატეგიული დოკუმენტში აღარ მომხდარა.

პროკურატურის სისტემაში წლების განმავლობაში არსებობდა გამოწვევები, რომლებიც სხვადასხვა ფორმატში არაერთხელ განხილულა საერთაშორისო და ადგილობრივ დონეზე. ერთ-ერთი მთავარი გამოწვევაა პროკურატურის დამოუკიდებლობა და მისი პოლიტიზებისგან დაცვა. ასოცირების დღის წესრიგი 2014-2016 წლებში თანამშრომლობის ერთ-ერთ მიმართულებად სწორედ პროკურატურის დამოუკიდებლობის გაზრდასა და არასათანადო ჩარევისგან დაცვას ასახელებდა,<sup>7</sup> ხოლო ვენეციის კომისიის მოსაზრებით, საქართველოს პროკურატურის დეპოლიტიზება სისტემის რეფორმის ერთ-ერთი მიზანი უნდა ყოფილიყო.<sup>8</sup> ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის ანტიკორუფციული ქსელის (OECD-ACN) შეფასებით, ქვეყანაში მთავარი პროკურორის პოლიტიკური გავლენისგან დაცვა მნიშვნელოვან გამოწვევას წარმოადგენდა და საქართველოს ხელისუფლებას რეკომენდაციას აძლევდა, გაეგრძელებინა მუშაობა პროკურატურის დამოუკიდებლობისა და მიუკერძოებლობის უზრუნველსაყოფად.<sup>9</sup> პროკურატურის დამოუკიდებლობის კონტექსტში ასევე მნიშვნელოვანია, რომ ევროპის საბჭოს კორუფციის წინააღმდეგ სახელმწიფოთა ჯგუფი (GRECO) ნეგატიურად აფასებდა მთავარი პროკურორის დანიშვნის პროცესზე ხელისუფლების სხვადასხვა შტოს გავლენას და ხელისუფლებას მოუწოდებდა, გაეგრძელებინა დაგეგმილი რეფორმა ამ მიმართულებით.<sup>10</sup> პროკურატურის დამოუკიდებლობის და მიუკერძოებლობის კუთხით არსებულ გამოწვევებზე მუდმივად საუბრობდა სამოქალაქო საზოგადოებაც.<sup>11</sup> შესაბამისად, პროკურატურის პოლიტიკური ნეიტრალიტეტი და დამოუკიდებლობა 2016 წელს სამართალდამცავი სისტემის მნიშვნელოვან გამოწვევას წარმოადგენდა. მნიშვნელოვანია, რომ 2016 წელს გამოკითხული მოსახლეობის 40% (რომელსაც ინფორმაცია ჰქონდა 2015 წლის პროკურატურის რეფორმის შესახებ) ფიქრობდა, რომ პროკურატურა არ

<sup>7</sup> Association Agenda between the European Union and Georgia 2017-2020, გვ. 3: <http://bit.ly/2JjrRjD>

<sup>8</sup> European Commission For Democracy Through Law (Venice Commission), Consultative Council Of European Prosecutors (CCPE), OSCE Office For Democratic Institutions And Human Rights (OSCE/ODIHR), Joint Opinion on the Draft Amendments to the Law on the Prosecutor's Office of Georgia (CDL-AD(2015)039), პარ. 10: <http://bit.ly/2VWSpF4>

<sup>9</sup> Anti-Corruption Reforms in Georgia - Fourth Round of Monitoring of the Istanbul Anti-Corruption Action Plan, OECD Anti-Corruption Network for Eastern Europe and Central Asia, გვ. 69-70, მე-13 რეკომენდაცია: <http://bit.ly/2pAWKl0>

<sup>10</sup> Fourth Evaluation Report, Georgia - Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors, Council of Europe Group of State against Corruption (2016), პარ. 150.

<sup>11</sup> კოალიციის მოსაზრებები პროკურატურის რეფორმის კონცეფციასთან დაკავშირებით (2015): <http://bit.ly/35JSqAR> არასამთავრობო ორგანიზაციების მიმართვა საქართველოს პარლამენტს მთავარი პროკურორის კანდიდატურის დამტკიცებასთან დაკავშირებით (2015): <http://bit.ly/2pvs9Ro>

იყო თავისუფალიპოლიტიკური გავლენებისგან.<sup>12</sup> საზოგადოების ნდობასთან კავშირშია პროკურატურის გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების ზრდა, რომელიც ერთ-ერთ გამოწვევად იყო დასახელებული სამოქალაქო საზოგადოების მხრიდან.<sup>13</sup> **აღნიშნული მიუთითებს, რომ რეფორმების პარალელურად პროკურატურის ერთ-ერთი პრიორიტეტული მიმართულება საზოგადოების ნდობის ამაღლებაზე მუშაობა, ანგარიშვალდებულებისა და გამჭვირვალობის ზრდა უნდა ყოფილიყო.**

პროკურატურის სტრატეგიული დოკუმენტების დამტკიცების პერიოდში არანაკლებ მნიშვნელოვანი გამოწვევა იყო ინდივიდუალური პროკურორების კომპეტენციის გაუმჯობესება და მათი დამოუკიდებლობის ხელშეწყობა. პროკურატურის შესახებ კანონი პროკურორის დანიშვნის, დანიშნულების და თანამდებობიდან გათავისუფლების თაობაზე მხოლოდ ზოგად ნორმებს შეიცავდა, მოძველებული იყო ეთიკის ნორმებიც, დისციპლინური წარმოების მარეგულირებელი სამართლებრივი ჩარჩო კი - ბუნდოვანი. ამ მიმართულებით საქართველოს ხელისუფლებამ 2016 წელს GRECO-სა და OECD-ACN-ისგან მიიღო რეკომენდაციები, რომ უზრუნველყო ინდივიდუალური პროკურორების დანიშვნა, დანიშნულება და სამსახურიდან გაშვება გამჭვირვალე პროცესისა და დასაბუთებული გადაწყვეტილებების საფუძველზე ნათელ და ობიექტურ პროფესიულ კრიტერიუმებზე დაყრდნობით; პროკურორისთვის საქმის გადაცემის და ჩამორთმევის ნათელი და ობიექტური კრიტერიუმების განწერა და ზემდგომი პროკურორის მიერ ქვემდგომისთვის მითითებების მიცემა მხოლოდ დასაბუთებული და წერილობითი ფორმით; ეთიკის ნორმების შემუშავება, გამჭვირვალე დისციპლინური პროცედურის დანერგვა და ამ მიმართულებით პროკურორთა ცნობიერების ამაღლება.<sup>14</sup> ინდივიდუალური პროკურორების კომპეტენციის გაუმჯობესებასა და მათი დამოუკიდებლობის ხელშეწყობის საჭიროებაზე მიუთითებდა ვენეციის კომისიაც.<sup>15</sup> აღნიშნულ პრობლემებზე ყურადღებას მუდმივად ამახვილებდა სამოქალაქო საზოგადოებაც.<sup>16</sup> **აღნიშნულიდან გამომდინარე, ინდივიდუალური პროკურორების გაძლიერება და მათი დამოუკიდებლობის ხელშეწყობა პროკურატურის სტრატეგიისა და სამოქმედო გეგმის შემუშავების პროცესში არსებულ მნიშვნელოვან გამოწვევას წარმოადგენდა.**

ადამიანის უფლებების დაცვის გაუმჯობესება და ცალკეული დანაშაულების წინააღმდეგ ბრძოლა დიდი ხნის განმავლობაში რჩებოდა სამართალდამცავი სისტემის, მათ შორის, პროკურატურის გამოწვევად. სახელმწიფო მოხელეების მიერ ჩადენილი დანაშაულები, წამებისა და არასათანადო მოპყრობის ფაქტები, ოჯახში და ქალთა მიმართ ძალადობისა და

<sup>12</sup> მნიშვნელოვანი ინსტიტუტისადმი ნდობა საქართველოში 2016 წელს, „საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოს“ დაკვეთით 2016 წელს „კავკასიის კვლევითი რესურსების ცენტრის“ (CRRC) მიერ ჩატარებული გამოკითხვა, <http://bit.ly/2j1nrFR>

<sup>13</sup> ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრის (EMC) წინადადებები საქართველოს კონსტიტუციაში შესატანი ცვლილება/დამატებების თაობაზე (2017), გვ. 3-4: <http://bit.ly/2P1OF3u> Reform of the Prosecutor's Office in Georgia – what is at stake? (2015), Open Society Georgia Foundation, გვ. 4, [https://www.osgf.ge/files/2015/Publication/EU-Georgia Association / report6.pdf](https://www.osgf.ge/files/2015/Publication/EU-Georgia%20Association%20report6.pdf)

<sup>14</sup> Anti-Corruption Reforms in Georgia - Fourth Round of Monitoring of the Istanbul Anti-Corruption Action Plan, OECD Anti-Corruption Network for Eastern Europe and Central Asia, გვ. 69-70, მე-13 რეკომენდაცია; Fourth Evaluation Report, Georgia - Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors, Council of Europe Group of State against Corruption (2016), პარ: 155, 166 და 171

<sup>15</sup> Joint Opinion of the Venice Commission, the Consultative Council of European Prosecutors (CCPE) and OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (OSCE/ODIHR), on the draft Amendments to the Law on the Prosecutor's Office of Georgia, CDL-AD(2015)039, პარ: 17 და 90

<sup>16</sup> საქართველოს პროკურატურის სისტემაში მიმდინარე რეფორმების მიმოხილვა: მიღწევები და არსებული გამოწვევები (2018), ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი: <http://bit.ly/2quvV2j> კოალიციის მოსაზრებები პროკურატურის რეფორმაზე (2015): <http://bit.ly/35MI00S>

სიძულვილით მოტივირებული დანაშაულების ეფექტიანი სისხლისსამართლებრივი დევნის განხორციელება წლების განმავლობაში დიდ სირთულეს წარმოადგენდა. საქართველოს სახალხო დამცველი თავის ანგარიშში მიუთითებდა, რომ წამების, არაადამიანური და დამამცირებელი მოპყრობის დანაშაულების გამოძიების და დამნაშავე პირთა პასუხისგებაში მიცემის კუთხით, საქართველოს პროკურატურის საქმიანობა არაეფექტური იყო.<sup>17</sup>

სახელმწიფო მოხელეების მიერ ჩადენილ დანაშაულთა ეფექტიანი სისხლისსამართლებრივი დევნის უზრუნველყოფას მოუწოდებდა საქართველოს ხელისუფლებას გაეროს ადამიანის უფლებათა საბჭო და წამების პრევენციის ევროპული კომიტეტი.<sup>18</sup> სახალხო დამცველი პროკურატურას მოუწოდებდა ქალთა მკვლელობების სიღრმისეულ ანალიზს დანაშაულებრივ ფაქტებში გენდერული ნიშნით განსაზღვრისა და შესაბამისი რეაგირებისათვის.<sup>19</sup> ქალთა მიმართ და ოჯახში ძალადობის საქმეებზე სისხლისსამართლებრივი დევნის არაეფექტიანობაზე საუბრობდა გაეროს სპეციალური მომხსენებელი 2016 წელს.<sup>20</sup> ქალთა მიმართ დისკრიმინაციის აღმოფხვრის კომიტეტი (CEDAW) შემოთავაზდა გამოთქვამდა ქალთა მიმართ ძალადობის ფაქტების ზრდის და ტრეფიკინგთან დაკავშირებული სისხლისსამართლებრივი დევნის სიმცირის გამო.<sup>21</sup> წამებისა და არაადამიანური მოპყრობის, ორგანიზებული დანაშაულისა და ნარკოტრაფიკი წინააღმდეგ ბრძოლას პრიორიტეტებად ასახელებდა ასოცირების დღის წესრიგიც.<sup>22</sup> საქართველოს ადამიანის უფლებათა დაცვის ეროვნული სტრატეგიის პროგრესის შესახებ ანგარიშში საერთაშორისო ექსპერტი განსაკუთრებით პრობლემურად მიიჩნევდა, რომ პროკურატურას არ ჰქონდა სიძულვილით მოტივირებული დანაშაულების გამოძიების სურვილი.<sup>23</sup> **შესაბამისად, ადამიანის უფლებების დაცვის გაუმჯობესება და ცალკეული დანაშაულის (მათ შორის, წამება და არაადამიანური მოპყრობა, ქალთა მიმართ და ოჯახში ძალადობა, სიძულვილით მოტივირებული დანაშაულები, ტრეფიკინგი, ნარკოტრაფიკი) წინააღმდეგ ბრძოლის ეფექტიანობის გაზრდა საქართველოს პროკურატურის სტრატეგიულ დოკუმენტებში ერთ-ერთი პრიორიტეტული მიმართულება უნდა ყოფილიყო.**

საქართველოს პროკურატურის 2017-2021 წლების სტრატეგიის ანალიზი ცხადჰყოფს, რომ დოკუმენტი პრიორიტეტად ასახელებს ზემოთ განხილულ ყველა მიმართულებას, კერძოდ, პროკურატურის დამოუკიდებლობის გაზრდა, ადამიანის უფლებების დაცვა, დანაშაულების წინააღმდეგ ბრძოლის ეფექტიანობის გაზრდა, საპროკურორო საქმიანობის ხარისხის, თანამშრომელთა პროფესიონალიზმისა და კვალიფიკაციის გაუმჯობესება და საზოგადოების

<sup>17</sup> საქართველოს სახალხო დამცველის ანგარიში საქართველოში ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის მდგომარეობის შესახებ (2016), გვ. 8: <http://bit.ly/2OWY64t>

<sup>18</sup> Report of the Working Group on the Universal Periodic Review (2015) A/HRC/31/15, UN General Assembly Human Rights Council, პარ: 118.27 – 118.32: <http://bit.ly/2Mr41gi> Report to the Georgian Government on the visit to Georgia carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 1 to 11 December 2014, PT/Inf (2015), პარ: 16

<sup>19</sup> ქალთა მიმართ ძალადობა და ოჯახში ძალადობა საქართველოში, სახალხო დამცველის სპეციალური ანგარიში (2015), გვ. 41: <http://bit.ly/2oZnjAD>

<sup>20</sup> Report of the Special Rapporteur on violence against women, its causes and consequences on her mission to Georgia (2016) A/HRC/32/42/Add.3, UN General Assembly, გვ. 20: <http://bit.ly/33C5mH0>

<sup>21</sup> Concluding observations on the combined fourth and fifth periodic reports of Georgia (2014), CEDAW, პარ: 20

<sup>22</sup> Association Agenda between the European Union and Georgia 2017-2020, გვ. 6 და 12: <http://bit.ly/2JjrRjd>

<sup>23</sup> მ. ნიკოლოზის ანგარიში საქართველოს ადამიანის უფლებათა დაცვის 2014-2020წწ. ეროვნული სტრატეგიის პროგრესის შესახებ და რეკომენდაციები სამომავლო მიდგომებთან დაკავშირებით (2017), გვ. 21: <http://bit.ly/31qmVYZ>

ნდობის ამაღლება რამდენიმე პროკურატურის მიერ აღიარებული პრიორიტეტებიდან (რამდენად საკმარისი იყო ამ გამოწვევების აღმოსაფხვრელად სამოქმედო გეგმით გათვალისწინებული ღონისძიებები, ალტერნატიული მონიტორინგის დოკუმენტის 1.2 ქვეთავშია განხილული).<sup>24</sup>

აღნიშნული საკითხები კვლავ გამოწვევად რჩება, თუმცა, როგორც ზევით აღინიშნა, სხვადასხვა ხარვეზის აღმოსაფხვრელად შემდგომში დაგეგმილი რეფორმები უწყების სტრატეგიულ დოკუმენტებში არ ასახულა. ქვემოთ მიმოხილულია ორი მათგანი:

შინაგან საქმეთა სამინისტრომ 2018 წლის სექტემბერში განაცხადა **შსს-სა და პროკურატურის უფლებამოსილების გამიჯვნის რეფორმის დაწყების შესახებ**.<sup>25</sup> იქიდან გამომდინარე, რომ დღეს არსებული კანონმდებლობა სისხლისსამართლებრივი დევნის განხორციელებასთან ერთად პროკურორებს გამოძიების საპროცესო ხელმძღვანელობასაც აკისრებთ (რაც გულისხმობს გამოძიების სტრატეგიის განსაზღვრას, ქმედების კვალიფიკაციას და სხვა), აღნიშნული რეფორმა პირდაპირ გავლენას ახდენს პროკურატურაზე<sup>26</sup> და მისი მონაწილეობის გარეშე ვერ განხორციელდება. თუმცა, იმის გამო, რომ პროკურატურა სტრატეგიასა და სამოქმედო გეგმის განახლებას არ ახდენს, ეს მნიშვნელოვანი მიმართულება მათში ასახული არ არის.

2017 წელს მიღებული იქნა საკონსტიტუციო ცვლილებები<sup>27</sup>, რომელთა მიხედვით, **საქართველოს პროკურატურა გამოეყო აღმასრულებელ ხელისუფლებას** და ინსტიტუციურად დამოუკიდებელ უწყებად ჩამოყალიბდა, რასაც მოყვა რიგი საკანონმდებლო ცვლილებებისა, მათ შორის, პროკურატურის შესახებ ორგანულ კანონსა და კანონქვემდებარე აქტებში. მიუხედავად იმისა, რომ სტრატეგია პროკურატურის დამოუკიდებლობის ზრდას ერთ-ერთ პრიორიტეტად ასახელებს, აღნიშნულ რეფორმასთან დაკავშირებით არც სტრატეგია და არც სამოქმედო გეგმა აკეთებს რაიმე მინიშნებას სწორედ ზემოთ აღნიშნული მიზნის - სტრატეგიისა და სამოქმედო გეგმის განახლების პრაქტიკის არარსებობის გამო.

**საერთაშორისო რეკომენდაციებისა და ანგარიშების, სახალხო დამცველისა და სამოქალაქო საზოგადოების მოსაზრებების ანალიზი ცხადჰყოფს, რომ პროკურატურის სტრატეგია და სამოქმედო გეგმა ითვალისწინებს ყველა იმ მნიშვნელოვან გამოწვევას, რაც მათი შემუშავების დროს პროკურატურასთან დაკავშირებით იდგა. თუმცა, მოგვიანებით დაწყებული და განხორციელებული მნიშვნელოვანი რეფორმები (შსს-სა და პროკურატურის უფლებამოსილების გამიჯვნა, საქართველოს პროკურატურის გამოყოფა აღმასრულებელი ხელისუფლებისგან) სტრატეგიულ დოკუმენტებში არ მოხვდა.**

<sup>24</sup> საქართველოს პროკურატურის სტრატეგია 2017 – 2021 წლები

<sup>25</sup> შსს - შინაგან საქმეთა სამინისტრო საგამოძიებო სისტემის რეფორმას იწყებს (2018): <http://bit.ly/2Mtbt4Fb>

<sup>26</sup> IDFI-ის მოსაზრება საპროკურორო და საგამოძიებო უფლებამოსილების გამიჯვნის რეფორმასთან დაკავშირებით (2019): <http://bit.ly/33M7wE1>

<sup>27</sup> საკონსტიტუციო ცვლილებები 2018 წლის საპრეზიდენტო არჩევნების შემდეგ შევიდა ძალაში

## 1.2. პროკურატურის სტრატეგიისა და სამოქმედო გეგმის ამოცანებისა და აქტივობების შეფასება

საქართველოს პროკურატურის სტრატეგია და სამოქმედო გეგმა 10 ამოცანით არის წარმოდგენილი. თითოეულ ამოცანას ერთი ან რამდენიმე მიზანი გააჩნია, რომელთა მისაღწევად მოცემულია შესაბამისი მექანიზმები და დაგეგმილი ღონისძიებები. სამოქმედო გეგმა განერილია 2017-2021 წლებზე და თითოეული ღონისძიების შესრულებისთვის ერთი კალენდარული წელია ნაგულისხმევი. სამოქმედო გეგმას არ გააჩნია ინდიკატორების გრაფა. გეგმას ახლავს თითოეული საქმიანობის განხორციელებაზე პასუხისმგებელი დანაყოფების ჩამონათვალი (პარტნიორ უწყებებთან ერთად). სამოქმედო გეგმაში ამოცანები, მიზნები და მექანიზმები დანომრილია, ხოლო ღონისძიებები - არა. მართალია, ამა თუ იმ მიზნის მისაღწევად ზოგან მხოლოდ ერთი ღონისძიებაა მოცემული, მაგრამ მთელ რიგ შემთხვევაში შესასრულებელ ღონისძიებათა რაოდენობა ერთზე მეტია და ასეთ დროს, მათთვის ნომრების მინიჭება უფრო ადვილად სახელმძღვანელოს და აღქმადს გახდის დოკუმენტს.

IDFI-ის რეგიონული პარტნიორისთვის - სამოქალაქო საზოგადოების ინსტიტუტისთვის საქართველოს გენერალური პროკურატურიდან მიწოდებული ინფორმაციით დგინდება, რომ 2017-2021 წლების განვითარების სტრატეგიისა და სამოქმედო გეგმის შემუშავებაში ჩართული იყო პროკურატურის ყველა სამსახური, მათ შორის, წარმომადგენელი აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის პროკურატურიდან. ყველა მოსაზრება განხილულ იქნა სტრატეგიისა და სამოქმედო გეგმის შემუშავებასთან დაკავშირებით შექმნილი სამუშაო ჯგუფის მიერ, რის შემდგომაც მოხდა სტრატეგიული მიზნებისა და ამ მიზნების მისაღწევად დაგეგმილი მექანიზმების ასახვა შესაბამის დოკუმენტებში. აუცილებელი იყო, სამუშაო ჯგუფის მიერ შემუშავებული სტრატეგიის და სამოქმედო გეგმის შემდგომში განხილვა და მიმდინარე პროგრესის შუალედური ანალიზის განხორციელება რეგიონების მიხედვით. სამოქალაქო საზოგადოების ინსტიტუტის მიერ პირისპირ თუ ჯგუფური შეხვედრების დროს გამოიკვეთა, რომ პირველადი გაცნობის შემდგომ პროკურორებს არანაირი შეხება არ ჰქონიათ სტრატეგიულ დოკუმენტებთან.

საქართველოს მთავრობის დადგენილებით დამტკიცებული პოლიტიკის დაგეგმვის სახელმძღვანელოს მიხედვით პოლიტიკის დოკუმენტში, რეკომენდებულია, მოცემული იყოს სამიდან ხუთამდე გლობალური მიზანი შესაბამისი ამოცანებით, რომლებიც მიზნებიდან უნდა გამომდინარეობდეს.<sup>28</sup> იგივე დოკუმენტი პოლიტიკის დოკუმენტის მიზანს განმარტავს, როგორც არსებული პრობლემების გადაჭრის თაობაზე განაცხადს; ამოცანას კი განმარტავს, როგორც პოლიტიკის მიზნების დაკონკრეტებას, სპეციფიკურ შედეგს, რომელიც მიღწეული უნდა იქნეს კონკრეტულ ვადაში.<sup>29</sup> მთავრობის დადგენილებით განსაზღვრულისგან განსხვავებით, პროკურატურის სამოქმედო გეგმაში ამოცანები გვხვდება, როგორც პრობლემის გადაჭრის ზოგადი განაცხადი, ხოლო მიზნები გამოყენებულია ამოცანების ნაცვლად, როგორც მიზნის დაკონკრეტება. უფრო მეტიც, 10-დან ცხრა შემთხვევაში, პროკურატურის სამოქმედო გეგმის მიზანი და ამოცანა თითქმის სრულად იდენტურია და მათ შორის არ არსებობს რაიმე განსხვავება (თვალსაჩინოებისთვის იხ. ცხრილი #1). აღნიშნული ცხრა შემთხვევიდან, სადაც მიზანი და ამოცანა ერთმანეთის იდენტურია, ზოგი მათგანი

<sup>28</sup> საქართველოს მთავრობის 2016 წლის 30 დეკემბერის დადგენილება №2629, გვ. 13: <http://bit.ly/2J5eYc8>

<sup>29</sup> იქვე, გვ. 5-6

აკმაყოფილებს ამოცანის კრიტერიუმებს, ზოგი კი - მიზნისას. მაგალითად, პროკურატურის დამოუკიდებლობის გაზრდა (ისევე, როგორც ადამიანის უფლებების დაცვა) საკმარისად ზოგადი განაცხადებია და წარმოდგენილი უნდა იყოს მიზნის გრაფაში. აღნიშნულ მიზანს განსაზღვრული უნდა ჰქონდეს მიზნის დაკონკრეტება - ამოცანები, როგორცაა: მთავარი პროკურორის დანიშვნის გამჭვირვალე და ობიექტური პროცესის დანერგვა, პროკურორების კვალიფიკაციის გაუმჯობესება, პროკურატურის კოლეგიური ორგანოების როლის გაზრდა გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში და ა.შ.

პროკურატურის სამოქმედო გეგმით გათვალისწინებული კიდევ ერთი გრაფა - მიზნის მიღწევის მექანიზმები - ზოგ შემთხვევაში წარმოადგენს მიზანს (6.1.6. ერთგვაროვანი სისხლის სამართლის პოლიტიკის დანერგვა) ხშირ შემთხვევაში - ამოცანას (1.1.6. პროკურატურის სისტემაში თანამშრომლების აყვანისა და დანიშნულების გამჭვირვალე პროცედურების დანერგვა, 1.1.3 პროკურატურაში გამჭვირვალე დისციპლინური პროცედურების დანერგვა, 2.1.3. ტერორიზმის წინააღმდეგ ბრძოლის ეფექტიანობის გაზრდა), ზოგ შემთხვევაში - აქტივობას/ ღონისძიებას (5.1.2. სისხლის სამართლის საქმეებზე საერთაშორისო თანამშრომლობის პოლიტიკის დოკუმენტების გამოცემა, 5.1.6. პრაქტიკოსებისთვის სამართლებრივი დახმარების სახელმძღვანელოს შექმნა).

პროკურატურის სამოქმედო გეგმის ამოცანა	პროკურატურის სამოქმედო გეგმის მიზანი
1. პროკურატურის დამოუკიდებლობის გაზრდა	1.1. პროკურატურის დამოუკიდებლობის გაზრდა
2. ცალკეული დანაშაულების წინააღმდეგ ბრძოლის ეფექტიანობის გაზრდა	2.1. ცალკეული დანაშაულების წინააღმდეგ ბრძოლის ეფექტიანობის გაზრდა
3. ადამიანის უფლებების დაცვა	3.1. ქალთა მიმართ ძალადობისა და ოჯახური დანაშაულის წინააღმდეგ ეფექტიანი ბრძოლა 3.2. წამებისა და არასათანადო მოპყრობის წინააღმდეგ ბრძოლა 3.3. დისკრიმინაციული და სიძულვილით მოტივირებული დანაშაულის წინააღმდეგ ბრძოლის ეფექტიანობის გაზრდა
4. არასრულწლოვანთა მართლმსაჯულება	4.1. არასრულწლოვანთა მართლმსაჯულების ეფექტიანი სისტემის შექმნა
5. სისხლის სამართლის საქმეებზე საერთაშორისო თანამშრომლობა	5.1. სისხლის სამართლის საქმეებზე ეფექტური საერთაშორისო თანამშრომლობა
6. საპროკურორო საქმიანობის ხარისხის ამაღლება და ერთგვაროვანი სისხლის სამართლის პოლიტიკის ჩამოყალიბება	6.1. საპროკურორო საქმიანობის ხარისხის ამაღლება და ერთგვაროვანი სისხლის სამართლის პოლიტიკის ჩამოყალიბება
7. საზოგადოებრივი ნდობის ამაღლება	7.1. საზოგადოებრივი ნდობის ამაღლება
8. დანაშაულის პრევენცია	8.1. დანაშაულის პრევენცია
9. სამუშაო გარემოს გაუმჯობესება	9.1. სამუშაო გარემოს გაუმჯობესება
10. თანამშრომელთა პროფესიონალიზმისა და კვალიფიკაციის ამაღლება	10.1. თანამშრომელთა პროფესიონალიზმისა და კვალიფიკაციის ამაღლება

საყოველთაოდ აღიარებული სტანდარტის მიხედვით, ამოცანები უნდა აკმაყოფილებდეს S.M.A.R.T. კრიტერიუმებს - უნდა იყოს საკმარისად კონკრეტული, გაზომვადი, შესრულებადი, რეალური და დროში განსაზღვრული.<sup>30</sup> საქართველოს პროკურატურის პოლიტიკის დოკუმენტებში ამოცანის გრაფაში მითითებული 10 განაცხადიდან რამდენიმე მეტ-ნაკლებად აკმაყოფილებს აღნიშნულ კრიტერიუმებს (მეორე, მეექვსე, მეშვიდე და მე-10 ამოცანები). რაც შეეხება დანარჩენ განაცხადებს, ისინი არაა საკმარისად კონკრეტული ან/და გაზომვადი იმისთვის, რომ მიჩნეული იქნეს ამოცანად.

მაგალითად, მესამე ამოცანა (ადამიანის უფლებების დაცვა) ძალიან ზოგადია, არ იკვეთება კონკრეტული განაცხადი და შეუძლებელია მისი გაზომვა. იგივე შეიძლება ითქვას მეოთხე და სხვა განაცხადებზე ამოცანის გრაფებში.

<sup>30</sup> Support for Improvement in Governance and Management, GOV/SIGMA(2018)3, OECD Public Governance Directorate, გვ. 45: <http://bit.ly/2Bsvqlo>

პროკურატურის სამოქმედო გეგმაში მიზნისა და ამოცანის ტერმინების მსგავსი აღრევა, არასაკმარისად კონკრეტული და არა-გაზომვადი ამოცანების არსებობა, მიზნის მიღწევის მექანიზმის გრაფის დამატება, რომლის ქვეშ მიზნები, ამოცანები და აქტივობებია აღრეული, დამაბნეველია და პროკურატურის სამოქმედო გეგმის სერიოზულ ხარვეზს წარმოადგენს.

პროკურატურის სამოქმედო გეგმით გათვალისწინებული ზოგიერთი ღონისძიება არასაკმარისია შესაბამისი ამოცანის შესასრულებლად. მაგალითად, პირველი ამოცანის ქვეშ (პროკურატურის დამოუკიდებლობის გაზრდა) არცერთი აქტივობა არ გვხვდება პროკურატურის ინსტიტუციური დამოუკიდებლობის და პოლიტიკური ნეიტრალიტეტის უზრუნველყოფის მიმართულებით (გარდა მთავარი პროკურორის არჩევის წესის დახვეწის მიზნით წინადადებების შემუშავებისა), ხოლო კოლეგიური ორგანოების როლის გაზრდის მიმართულებით მხოლოდ საერთაშორისო პრაქტიკის შესწავლა, საკონსულტაციო საბჭოს მუშაობის დახვეწის (და არა მისი როლის გაზრდის) მიზნით წინადადებების შემუშავება და საბჭოს სხდომის გამართვაა გათვალისწინებული (აქედან სამოქმედო გეგმის ბოლო სამი წლის განმავლობაში გასამართი ერთადერთი ღონისძიება საკონსულტაციო საბჭოს სხდომის ჩატარებაა).<sup>31</sup> ერთგვაროვანი სისხლის სამართლის პოლიტიკის დანერგვის მიმართულებით, მართალია, გათვალისწინებულია რეკომენდაციების განახლება და ანგარიშის მომზადება, მაგრამ არცერთი აქტივობა არ გვხვდება სამართალდამცავ უწყებებს შორის საკოორდინაციო მექანიზმის შექმნის/გაძლიერების მიმართულებით, რაც ერთგვაროვანი პოლიტიკის ჩამოყალიბების უმნიშვნელოვანეს კომპონენტს წარმოადგენს.

მნიშვნელოვანია, რომ 2017 წელს განხორციელებული საკონსტიტუციო ცვლილებების პრაქტიკაში დანერგვის მიზნით არანაირი ღონისძიების გათვალისწინება არ მომხდარა პროკურატურის სამოქმედო გეგმის განახლებისას 2018 წელს. კერძოდ, საქართველოს კონსტიტუციის 65-ე მუხლის მე-3 პუნქტის მიხედვით საპროკურორო საბჭოს ფუნქციაა პროკურატურის დამოუკიდებლობის, გამჭვირვალობისა და ეფექტიანობის უზრუნველყოფა. თუმცა, კანონით საბჭოსთვის მინიჭებული შეზღუდული უფლებამოსილება, აღნიშნული ფუნქციების შესრულებას ვერ უზრუნველყოფს.<sup>32</sup> სამოქმედო გეგმა ამ მიმართულებით ახალ, კონკრეტულ ღონისძიებებს არ ითვალისწინებს.

პროკურატურის სამოქმედო გეგმაში ძალიან ხშირად გვხვდება წლის განმავლობაში

<sup>31</sup> საქართველოს გენერალური პროკურატურის მოსაზრებით, პროკურატურის დამოუკიდებლობის გაზრდასთან დაკავშირებული ღონისძიებების არასაკმარისობაზე საუბრისას, მათ შორის კოლეგიური ორგანოების როლის გაძლიერებასთან მიმართებაში, გასათვალისწინებელია, რომ საქმე ეხება პროკურატურის სამოქმედო გეგმას და არა ეროვნულ სამოქმედო გეგმას. გარდა ამისა, მაგალითად, პროკურატურის კოლეგიური ორგანოების როლის გაზრდას სჭირდება საკანონმდებლო ცვლილებები. პროკურატურა არ არის უფლებამოსილი, აიღოს და შესასრულოს ისეთი ტიპის ვალდებულება, რომელიც მოითხოვს საკანონმდებლო ცვლილებებს. აღნიშნული საკითხი განეკუთვნება მთავრობის და პარლამენტის კომპეტენციას, ხოლო პროკურატურას არათუ კანონში ცვლილებების შეტანის, საკანონმდებლო ინიციატივის უფლებაც არ აქვს. **IDFI-ის პოზიცია** აღნიშნულ საკითხზე შემდეგია: უწყებამ საკუთარ სამოქმედო გეგმაში ამოცანად დაისახა საკუთარი დამოუკიდებლობის გაზრდა (სამოქმედო გეგმის პირველივე ამოცანა პროკურატურის დამოუკიდებლობის გაზრდა, ხოლო აღნიშნული ამოცანის ქვეშ თავადვე განსაზღვრა ისეთი ვალდებულება, როგორცაა 1.1.1. კოლეგიური ორგანოების როლისა და მნიშვნელობის გაზრდა; 1.1.3 გამჭვირვალე დისციპლინური პროცედურების დანერგვა; 1.1.5. პროკურატურის და პროკურორთა დამოუკიდებლობის ხარისხის გაზრდა; 1.1.6. პროკურატურის სისტემაში თანამშრომლების აყვანისა და დანიშნულების გამჭვირვალე პროცედურების დანერგვა. თითოეული აღნიშნული ვალდებულება გულისხმობს საკანონმდებლო ცვლილების განხორციელებას. რა თქმა უნდა, უწყება ვერ შეძლებს აღნიშნული ვალდებულებების შესრულებას სხვა სახელმწიფო ინსტიტუტებთან/ხელისუფლებას შტოებთან თანამშრომლობის გარეშე. რადგანაც უწყებამ საკუთარ თავს აღნიშნული ვალდებულებები განუხადვრა, მას მათი შესრულების გეგმაც უნდა ჰქონოდა დასახული. შესაბამისად, IDFI საქართველოს პროკურატურას არ უწყებს რაიმე ახალ ვალდებულებას, არამედ ზომავს უწყების მიერ თავისივე სამოქმედო გეგმით გათვალისწინებული ვალდებულებების შესრულებას ობიექტურ ინდიკატორებზე დაყრდნობით

<sup>32</sup> დაწვრილებითი ინფორმაციისთვის, იხ. პროკურატურის რეფორმა - რა ცვლილებებით შეხვდა სისტემა 2019 წელს, ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი (2019 წლის თებერვალი): <http://bit.ly/31xdkDQ>



განსახორციელებელი ისეთი უმნიშვნელო და მცირემასშტაბიანი ღონისძიებები, როგორცაა სამუშაო ჯგუფის შექმნა, სახელმძღვანელოზე მუშაობის დაწყება, ელექტრონული საქმისწარმოების პროგრამის შექმნაზე მუშაობის დაწყება და სხვა. მიუღებელია სამოქმედო გეგმის გადატვირთვა მსგავსი ტექნიკური ხასიათის ღონისძიებებით. იმისთვის, რომ სამოქმედო გეგმით გათვალისწინებული მიზნებისა და ამოცანების მიღწევა რეალურად მოხდეს და ეს დროში არ გაიწელოს, მასში უფრო მნიშვნელოვანი და მასშტაბური ღონისძიებები უნდა იქნეს გათვალისწინებული. პროკურატურის სამოქმედო გეგმა თითო ღონისძიების განხორციელებისთვის ერთ წელს ითვალისწინებს და ბუნდოვანია, რატომ არის საჭირო სამუშაო ჯგუფის შექმნისთვის ან ელექტრონულ პროგრამასა თუ სახელმძღვანელოზე მუშაობის დაწყებისთვის ამხელა ვადის განსაზღვრა.

**პროკურატურის სამოქმედო გეგმის ზოგიერთი მიმართულებისთვის არასაკმარისი ღონისძიებების არსებობა (აგრეთვე, მიმდინარე გამოწვევების საპასუხოდ სამოქმედო გეგმის განახლების პრაქტიკის არარსებობა) და ნაკლებ მნიშვნელოვანი, დროში გაწელილი ღონისძიებებით მისი გადატვირთვა სტრატეგიით გათვალისწინებული მიზნების მიღწევის დაბრკოლება და შესაბამისად, სამოქმედო გეგმის მნიშვნელოვანი ხარვეზია.**

ზემოთ აღნიშნული მთავრობის დადგენილების თანახმად პოლიტიკის დოკუმენტის შემადგენელი კომპონენტია შედეგების ინდიკატორები - რაოდენობრივი, ხარისხობრივი ეფექტიანობის მაჩვენებლები, რომლებიც ზომავენ შედეგების დადგომას. შედეგების ინდიკატორების განსაზღვრის მიზნით ნაჩვენები უნდა იყოს საბაზისო, შუალედური<sup>33</sup> და საბოლოო მაჩვენებლები.<sup>34</sup> საქართველოს პროკურატურის სტრატეგია და სამოქმედო გეგმა საერთოდ არ ითვალისწინებს შედეგების ინდიკატორებს და საბაზისო, შუალედურ და სამიზნე მაჩვენებლებს. ინდიკატორების გარეშე ამოცანებისა და შედეგების გაზომვა ფაქტიურად შეუძლებელია განსაკუთრებით მაშინ, როცა ამოცანები ვერ აკმაყოფილებს S.M.A.R.T. კრიტერიუმებს. პროკურატურის სამოქმედო გეგმაში გამოყენებული ღონისძიებების/ აქტივობების შედეგების საფუძველზე კი შედეგის გაზომვა პრობლემურია, რადგან ისინი არ წარმოადგენენ ინდიკატორებს. გარდა ამისა, სამოქმედო გეგმას საერთოდ არ აქვს ამოცანისა და გავლენის ინდიკატორები, რაც ბუნდოვანს ხდის სამოქმედო გეგმით გათვალისწინებული მიზნებისა და ამოცანების მიღწევას იმ შემთხვევაშიც კი, როცა აქტივობების 100% შეიძლება იყოს შესრულებული.

**საქართველოს პროკურატურის სამოქმედო გეგმაში ინდიკატორების, საბაზისო, შუალედური და სამიზნე მაჩვენებლების არარსებობა აღნიშნული პოლიტიკის დოკუმენტების ხარვეზს და შესრულების მონიტორინგის სერიოზულ გამოწვევას წარმოადგენს.**

ბოლოს უნდა აღინიშნოს, რომ მეოთხე ამოცანაში, რომელიც არასრულწლოვანთა მართლმსაჯულებას ეხება, აგრეთვე გათვალისწინებულია შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე (შშმ) პირებთან დაკავშირებული ღონისძიებები. ამ ორი, ერთმანეთისგან სრულიად დამოუკიდებელი სფეროს ერთ ამოცანაში მოქცევა გაუგებრობას იწვევს და მიზანშეწონილია, სამოქმედო გეგმაში ერთმანეთისგან გაიმიჯნოს აღნიშნული ორი მიმართულება.

<sup>33</sup> შუალედური მაჩვენებელი განსაკუთრებით საჭიროა ისეთი გრძელვადიანი სამოქმედო გეგმის შემთხვევაში, როგორც პროკურატურის სამოქმედო გეგმა (2017 - 2021)

<sup>34</sup> საქართველოს მთავრობის 2016 წლის 30 დეკემბერის დადგენილება №629, გვ. 14: <http://bit.ly/2J5eYc8>

## 2 საქართველოს პროკურატურის სტრატეგიისა და სამოქმედო გეგმის შედარება რელიევანტურ საქტორულ სამოქმედო გეგმებთან

უწყების მიერ სხვადასხვა სამოქმედო გეგმით აღებული ვალდებულებების ეფექტიანად შესრულებისთვის მნიშვნელოვანია, რომ ყველა აღნიშნულ ღონისძიებას თავად უწყების სამოქმედო გეგმაც ითვალისწინებდეს, განსაკუთრებით იმ მოცემულობაში, როდესაც ზოგიერთი სექტორული სამოქმედო გეგმის მონიტორინგის მექანიზმი სუსტია ან არ არსებობს.<sup>35</sup> ალტერნატიული მონიტორინგის ამ ნაწილში იდენტიფიცირებულია ის ძირითადი სექტორული სამოქმედო გეგმები, რომლებშიც პროკურატურა პასუხისმგებელ უწყებად გვევლინება და გაანალიზებულია, რამდენად თანმიმდევრულია პროკურატურის სამოქმედო გეგმასა და სექტორულ სამოქმედო გეგმებში არსებული პროკურატურის ვალდებულებები. იდენტიფიცირებული სამოქმედო გეგმებიდან პროკურატურის სამოქმედო გეგმასთან შედარებულია ის ამოცანები და ღონისძიებები, რომელთა პასუხისმგებელ უწყებად განსაზღვრულია პროკურატურა და აქცენტი გაკეთებულია იმ ამოცანებსა და ღონისძიებებზე, რომლებიც ერთმანეთთან თანხვედრაში არ არის.

საქართველოს პროკურატურის 2017-2021 წლების სამოქმედო გეგმის ალტერნატიული მონიტორინგის მიზნებისთვის გამოიკვეთა პროკურატურის საქმიანობასთან კავშირში მყოფი შემდგომი სექტორული სამოქმედო გეგმები:

- საქართველოს ადამიანის უფლებების დაცვის სამთავრობო სამოქმედო გეგმები 2016-2017 და 2018-2020 წლებისთვის;
- სისხლის სამართლის სისტემის რეფორმის სამოქმედო გეგმა 2017;
- ადამიანით ვაჭრობის (ტრეფიკინგის) წინააღმდეგ ბრძოლის სამოქმედო გეგმა 2017-2018;
- ქალთა მიმართ ძალადობის და ოჯახში ძალადობის წინააღმდეგ ბრძოლისა და მსხვერპლთა (დაზარალებულთა) დასაცავად გასატარებელ ღონისძიებათა 2016-2017 და 2018-2020 წლების სამოქმედო გეგმები;
- ეროვნული ანტიკორუფციული სამოქმედო გეგმა 2017-2018 წლებისთვის;
- ადამიანთა წამების, არაჰუმანური, სასტიკი ან პატივისა და ღირსების შემლახავი მოპყრობის წინააღმდეგ ბრძოლის 2017 – 2018 წლების სამოქმედო გეგმა.

<sup>35</sup> მაგ: ქალთა მიმართ ძალადობის და ოჯახში ძალადობის წინააღმდეგ ბრძოლისა და მსხვერპლთა (დაზარალებულთა) დასაცავად გასატარებელ ღონისძიებათა სამოქმედო გეგმის და - სისხლის სამართლის სისტემის რეფორმის სამოქმედო გეგმის შესრულების მონიტორინგი ფაქტიურად არ ხდება, უწყებები ამზადებენ პროგრესის შესახებ ანგარიშებს, თუმცა, მათზე დაყრდნობით მონიტორინგის ან შეფასების ანგარიშები არ მზადდება

## 2.1. ადამიანის უფლებათა დაცვის სამთავრობო სამოქმედო გეგმის შესახებ სამოქმედო გეგმები 2016 – 2017 და 2018-2020 წლებისთვის

ადამიანის უფლებათა დაცვის 2016 – 2017 წლების სამთავრობო სამოქმედო გეგმის შესახებ პრიორიტეტი სრულად ეხება პროკურატურას, რომელსაც ვალდებულებები ნაკისრი აქვს ამავე სამოქმედო გეგმის სხვა პრიორიტეტების ფარგლებშიც. შესაძლებელია პრიორიტეტის ქვეშ მოცემული რიგი მნიშვნელოვანი ღონისძიებები ასახულია პროკურატურის სამოქმედო გეგმაში, თუმცა, ამ უკანასკნელში არ გვხვდება მითითება შესახებ პრიორიტეტით გათვალისწინებულ ისეთ ღონისძიებებზე, რომლებიც პროკურატურის სასწავლო ცენტრის შესაძლებლობების გაძლიერებასა და სასწავლო პროგრამების შემუშავებას ეხება.<sup>36</sup>

რაც შეეხება ადამიანის უფლებათა დაცვის 2018 – 2020 წლების სამოქმედო გეგმას, მე-16 პრიორიტეტი ეხება ბავშვთა უფლებების საკითხს და, მათ შორის, მოიცავს არასრულწლოვანთა დანაშაულის პრევენციის ღონისძიებებს. მიუხედავად იმისა, რომ პროკურატურის სამოქმედო გეგმითაც ასევე გათვალისწინებულია არასრულწლოვანთა მართლმსაჯულების საკითხები, ის არ ფარავს ადამიანის უფლებათა სამოქმედო გეგმაში განსაზღვრულ ყველა ღონისძიებას.<sup>37</sup>

პროკურატურის სამოქმედო გეგმაში არ გვხვდება სამუშაო ადგილებზე დაშვების და გარდაცვალების შემთხვევებზე სისხლის სამართლის გამოძიების შედეგების შესახებ ინფორმაციის სისტემატიზებისა და პროაქტიური გამოქვეყნების შესაბამისი ღონისძიება, რომელიც ადამიანის უფლებათა დაცვის როგორც 2016 – 2017 ისე 2018 – 2020 სამოქმედო გეგმით ექსკლუზიურად პროკურატურის ვალდებულებაა.<sup>38</sup>

მიუხედავად იმისა, რომ პროკურატურის სამოქმედო გეგმა მოიცავს დისკრიმინაციული და სიძულვილით მოტივირებული დანაშაულების წინააღმდეგ ბრძოლის ეფექტიანობის გაზრდას,<sup>39</sup> მასში არ არის ასახული რელიგიური სიძულვილით ჩადენილ დანაშაულებთან დაკავშირებული სტატისტიკის წარმოება, რომელიც ადამიანის უფლებათა ზემოაღნიშნული სამოქმედო გეგმებს მიხედვით პროკურატურისა და შინაგან საქმეთა სამინისტროს ვალდებულებას წარმოადგენს.<sup>40</sup>

ადამიანის უფლებათა სამოქმედო გეგმით გათვალისწინებული ის ღონისძიებები, რომლებიც მხოლოდ პროკურატურის ვალდებულებაა პროკურატურის სამოქმედო გეგმის შესაბამის ღონისძიებებთან თითქმის იდენტურია. თუმცა, ვხვდებით განსხვავებებს ვადებში. მაგალითისთვის, თუ პროკურორებისა და გამოძიებლების შეფასების კრიტერიუმების

<sup>36</sup> ადამიანის უფლებათა დაცვის 2016 – 2017 წლების სამთავრობო სამოქმედო გეგმა, ამოცანა 3.1.5., ღონისძიებები 3.1.5.1., 3.1.5.2., 3.1.5.3., 3.1.5.4

<sup>37</sup> მაგ: ადამიანის უფლებათა დაცვის სამოქმედო გეგმის საქმიანობა 16.1.6.6. დანაშაულის ხელშემწყობი რისკ ფაქტორების იდენტიფიცირების, ადრეული ჩარევის, რეფერირების და რეაგირების(პროგრამები) უწყებათაშორისი მექანიზმის დანერგვა/ამოქმედება

<sup>38</sup> ადამიანის უფლებათა დაცვის სამთავრობო სამოქმედო გეგმა 2016 – 2017 წლებისთვის, ამოცანა 20.1.8., საქმიანობა 20.1.8.1. ადამიანის უფლებათა დაცვის სამთავრობო სამოქმედო გეგმა 2018 – 2020 წლებისთვის, ამოცანა 9.1.7., საქმიანობა 9.1.7.1

<sup>39</sup> პროკურატურის სამოქმედო გეგმა 2017-2021 წლებისთვის, მიზანი 3.3

<sup>40</sup> ადამიანის უფლებათა დაცვის სამთავრობო სამოქმედო გეგმა 2018 – 2020 წლებისთვის, ამოცანა 18.1.3., საქმიანობა 18.1.3.3

შემუშავება და დამტკიცება პროკურატურის სამოქმედო გეგმის მიხედვით სრულდება 2018 წელს, ადამიანის უფლებათა სამოქმედო გეგმით ესაქტივობა 2019 წელსაა გათვალისწინებული. ხოლო, შეფასების სისტემის მუშაობის ამსახველი ანალიზის მომზადება და შესაბამისი კორექტირება პროკურატურის სამოქმედო გეგმით 2019-2020 წლებშია გათვალისწინებული მაშინ, როცა იმავე აქტივობას ადამიანის უფლებათა სამოქმედო გეგმა 2018 წელს ფარავს. მსგავსი განსხვავებაა ეთიკის კოდექსის და დისციპლინურ გადაცდომებთან დაკავშირებული განმარტებების შემუშავების ღონისძიებაში: პროკურატურის სამოქმედო გეგმის მიხედვით ეს ღონისძიება 2017 წელს უნდა დასრულებულიყო, ადამიანის უფლებათა სამოქმედო გეგმა კი მას 2019 წელს ითვალისწინებს. პროფესიული ეთიკის სტანდარტების თემაზე პროკურატურის მუშაკთა გადამზადება ადამიანის უფლებათა სამოქმედო გეგმით მხოლოდ 2018 წელსაა გათვალისწინებული, ხოლო პროკურატურის სამოქმედო გეგმა მას 2018-დან 2021 წლამდე ყოველწლიურად ფარავს.

**შესაბამისად, ადამიანის უფლებათა დაცვის სამთავრობო ეროვნულ სამოქმედო გეგმა 2016 – 2017 და 2018-2020 წლებისთვის და გენერალური პროკურატურის სამოქმედო გეგმას შორის მნიშვნელოვანი აცდენაა ღონისძიებების თანამიმდევრულობის თვალსაზრისით, რაც პრობლემურია, რადგან უწყების სამოქმედო გეგმაში საჭიროა ასახული იყოს ყველა ის ვალდებულება, რაც აღნიშნულ უწყებას აღებული აქვს სხვადასხვა ფორმატში. ერთი და იგივე ღონისძიებების ვადების ცდომილებამ შესაძლოა, პრობლემები შექმნას მონიტორინგის პროცესში, რაც დამაბნეველი და ნაკლებ ეფექტიანი იქნება.**

## 2.2. სისხლის სამართლის სისტემის რეფორმის სამოქმედო გეგმა 2017 – 2021

სისხლის სამართლის სისტემის რეფორმის სამოქმედო გეგმის მეოთხე თავი მთლიანად პროკურატურის ვალდებულებებს უკავშირდება. ამ თავის ღონისძიებები თითქმის იდენტურია პროკურატურის სამოქმედო გეგმების ცალკეული ღონისძიებებისა, თუმცა ვხვდებით უმნიშვნელო განსხვავებებსაც. მაგალითად, სისხლის სამართლის რეფორმის სამოქმედო გეგმაში ვხვდებით არასრულწლოვანთა საქმეებში მოწმისა და დაზარალებულის კოორდინატორის ჩართვის ღონისძიებას.<sup>41</sup> პროკურატურის სამოქმედო გეგმა, მართალია, ითვალისწინებს კოორდინატორების საქმიანობის სახელმძღვანელოს განახლებას, კოორდინატორებისა და პროკურორების გადამზადებას მოწმისა და დაზარალებულის კოორდინატორის არასრულწლოვანთა და ოჯახში ძალადობის საქმეებში ჩართვის მიზნით, მაგრამ მათი ჩართვის ღონისძიებას პროკურატურის სამოქმედო გეგმა მხოლოდ ოჯახური დანაშაულის საქმეებისთვის მოიცავს.<sup>42</sup>

სისხლის სამართლის რეფორმის სამოქმედო გეგმის მერვე მიმართულება, არასრულწლოვანთა მართლმსაჯულების რეფორმის სამოქმედო გეგმა, ასევე მოიცავს

<sup>41</sup> სისხლის სამართლის რეფორმის სამოქმედო გეგმა, მიმართულება 4, მიზანი 3, ღონისძიება 3.1.3

<sup>42</sup> პროკურატურის სამოქმედო გეგმა 2017-2021 წლებისთვის, ამოცანა 3, მიზანი 3.1

პროკურატურის ღონისძიებებს,<sup>43</sup> რომლებიც თანხვედრაშია პროკურატურის სამოქმედო გეგმის მეოთხე ამოცანის ღონისძიებებთან. ერთადერთი განსხვავება აქაც მოწმისა და დაზარალებულის კოორდინატორის სამსახურის ჩართვა არასრულწლოვანთა საქმეებში. თუმცა, აღსანიშნავია, რომ სისხლის სამართლის რეფორმის სამოქმედო გეგმის ამ თავში ასახული ყველა ღონისძიება, რომელშიც პროკურატურა პარტნიორადან თანამშრომლობად გვევლინება, განსხვავებულია პროკურატურის სამოქმედო გეგმისგან.

სისხლის სამართლის სისტემის რეფორმის სამოქმედო გეგმისა და პროკურატურის სამოქმედო გეგმის შედარების საფუძველზე, შეიძლება ითქვას, რომ აღნიშნული სტრატეგიული დოკუმენტები ძირითადად შესაბამისობაშია ერთმანეთთან, თუმცა, სასურველია უწყების სამოქმედო გეგმაში ასახული იყოს სექტორული სტრატეგიული დოკუმენტით გათვალისწინებული ყველა ღონისძიება მიუხედავად იმისა, პროკურატურა ერთადერთი შემსრულებელია, თანამშრომლობელი თუ პარტნიორი.

### 2.3. ადამიანით ვაჭრობის (ტრეფიკინგის) წინააღმდეგ ბრძოლის 2017 – 2018 წლების სამოქმედო გეგმა

ადამიანით ვაჭრობის (ტრეფიკინგის) წინააღმდეგ ბრძოლის 2017-2018 წლების სამოქმედო გეგმის 19 ღონისძიება უკავშირდება პროკურატურის ვალდებულებას. მათგან ყველაზე მნიშვნელოვანი ღონისძიებები ეხება სხვადასხვა ქვეყნების პრაქტიკის შესწავლას და საჭიროების შემთხვევაში საკანონმდებლო ცვლილებების მომზადებას ტრეფიკინგის მსხვერპლთა სისხლისსამართლებრივი პასუხისმგებლობისგან გათავისუფლების თაობაზე,<sup>44</sup> ტრეფიკინგის თემზე ერთობლივი საგამოძიებო გუნდების მიზანშეწონილობის შესწავლას,<sup>45</sup> დასრულებული საქმეების ერთობლივ განხილვას ტრეფიკინგის დანაშაულის ახალი ტენდენციების გამოვლენის მიზნით,<sup>46</sup> სამართალდამცავი ორგანოებისათვის შემუშავებული ტრეფიკინგის დანაშაულის გამოძიების, სისხლისსამართლებრივი დევნის განხორციელებისა და ტრეფიკინგის მსხვერპლთა და დაზარალებულთა მოპყრობის სახელმძღვანელო პრინციპების დახვეწას,<sup>47</sup> ტრეფიკინგის სავარაუდო შემთხვევაზე სისხლის სამართლის საქმის მსვლელობაში აქტიური ჩართულობის მიზნით მოწმისა და დაზარალებულის კოორდინატორებისთვის სახელმძღვანელო პრინციპების შემუშავებას<sup>48</sup>, ტრეფიკინგის საქმეებზე სისხლის სამართალწარმოებაში ეფექტიანად ჩართვის მიზნით მოწმეთა და

<sup>43</sup> სისხლის სამართლის რეფორმის სამოქმედო გეგმა 2018-2022 წლებისთვის, მიმართულება 8. მიზანი 6

<sup>44</sup> ადამიანით ვაჭრობის (ტრეფიკინგის) წინააღმდეგ ბრძოლის 2017-2018 წლების სამოქმედო გეგმა, მიზანი 1. ამოცანა 1.1, საქმიანობა 1.1.6

<sup>45</sup> იქვე, საქმიანობა 1.1.7

<sup>46</sup> იქვე, მიზანი 4. ამოცანა 4.1, საქმიანობა 4.1.1

<sup>47</sup> იქვე, საქმიანობა 4.1.3

<sup>48</sup> იქვე, საქმიანობა 4.1.4

დაზარალებულთა კოორდინატორების გადამზადებას<sup>49</sup> და ა.შ. ადამიანით ვაჭრობის (ტრეფიკინგის) წინააღმდეგ ბრძოლის სამოქმედო გეგმაში ასახული თითქმის არცერთი ვალდებულება არ გვხვდება პროკურატურის სამოქმედო გეგმაში. ერთადერთი ღონისძიება, რომელიც ამ სამოქმედო გეგმებით ერთმანეთს ემთხვევა, არის პროკურორთა და სტაჟიორთა გადამზადება ტრეფიკინგის თემაზე.

**პროკურატურის სამოქმედო გეგმაში ადამიანით ვაჭრობის (ტრეფიკინგის) წინააღმდეგ ბრძოლის 2017-2018 წლების სამოქმედო გეგმის მნიშვნელოვანი ღონისძიებების გათვალისწინებლობა უწყების სამოქმედო გეგმის მნიშვნელოვანი ხარვეზია და აუცილებელია, სამოქმედო გეგმის შემდგომი განახლებისას, მასში აისახოს აღნიშნული ღონისძიებები.**

## 2.4. ქალთა მიმართ ძალადობის და ოჯახში ძალადობის წინააღმდეგ ბრძოლისა და მსხვერპლთა (დაზარალებულთა) დასაცავად გასატარებელ ღონისძიებათა 2016 – 2017 და 2018 – 2020 წლების სამოქმედო გეგმები

ქალთა მიმართ ძალადობისა და ოჯახში ძალადობის წინააღმდეგ ბრძოლისა და მსხვერპლთა დასაცავად გასატარებელ ღონისძიებათა 2016 – 2017 და 2018 – 2020 წლების სამოქმედო გეგმებით პროკურატურისთვის, რამდენიმე აქტივობის გარდა, იდენტური ღონისძიებები გათვალისწინებული.

ორივე მათგანში პროკურატურას სულ რამდენიმე ვალდებულება აქვს. თავად ეს სამოქმედო გეგმები შედარებით მცირემასშტაბიანია და პროკურატურის ვალდებულებათა სიმცირეც, სავარაუდოდ, ამით აიხსნება. 2016 – 2017 წლების სამოქმედო გეგმით პროკურატურას ვალდებულება აღებული აქვს ცხრა ღონისძიების ფარგლებში, რომელთაგან ერთზე დამხმარე უწყებას, დანარჩენ რვა შემთხვევაში კი წამყვან უწყებას წარმოადგენს. სამოქმედო გეგმით გათვალისწინებული ღონისძიებები ეხება ისეთ საკითხებს, როგორებიცაა, პროკურატურის თანამშრომელთა გადამზადება;<sup>50</sup> საინფორმაციო შეხვედრების განხორციელება;<sup>51</sup> ქალთა მიმართ ძალადობისა და ოჯახში ძალადობის საკითხების პროფესიული განვითარების პროგრამებში ინტეგრირება და დანერგვა;<sup>52</sup> ქალთა მიმართ ძალადობისა და ოჯახში ძალადობის ფაქტების სათანადო კვალიფიკაცია, ეფექტიანი გამოძიებისა და სისხლის სამართლებრივი დევნის წარმოების უზრუნველყოფისათვის სისხლის სამართლის საქმეების მუდმივი მონიტორინგი, ხარვეზების გამოვლენა და სათანადო ღონისძიებების

<sup>49</sup> იქვე, მიზანი 5. ამოცანა 5.1, საქმიანობა 5.1.2

<sup>50</sup> ქალთა მიმართ ძალადობის და ოჯახში ძალადობის წინააღმდეგ ბრძოლისა და მსხვერპლთა (დაზარალებულთა) დასაცავად გასატარებელ ღონისძიებათა 2016 – 2017 წლების სამოქმედო გეგმა, მიზანი 1, ამოცანა 1.1., საქმიანობა 1.1.1

<sup>51</sup> იქვე, ამოცანა 1.2., საქმიანობა 1.2.2

<sup>52</sup> იქვე, ამოცანა 1.1., საქმიანობა 1.1.3

დაგეგმვა;<sup>53</sup> ქალთა მიმართ ძალადობისა და ოჯახში ძალადობის შემთხვევების სტატისტიკის ერთიანი მეთოდოლოგიური სტანდარტის შექმნა;<sup>54</sup> ქალთა მიმართ ძალადობისა და ოჯახში ძალადობის შემთხვევების სტატისტიკის ერთიანი აგრეგირებული მონაცემთა ბაზის შექმნა და განახლება<sup>55</sup> და სხვ.

ქალთა მიმართ ძალადობისა და ოჯახში ძალადობის წინააღმდეგ ბრძოლისა და მსხვერპლთა დასაცავად გასატარებელ ღონისძიებათა 2016 – 2017 წლების სამოქმედო გეგმით 2017 წლისთვის შესასრულებელი ღონისძიებებიდან პროკურატურის სამოქმედო გეგმაში მხოლოდ პროკურორთა გადამზადების, საინფორმაციო შეხვედრების განხორციელებისა და რეკომენდაციების გადასინჯვის ვალდებულება ასახული.<sup>56</sup> მითითება არ ხდება ისეთ მნიშვნელოვან აქტივობებზე, როგორებიცაა, მაგალითად, ქალთა მიმართ ძალადობისა და ოჯახში ძალადობასთან დაკავშირებით სისხლის სამართლის საქმეების მუდმივი მონიტორინგი ან სტატისტიკური ბაზის შექმნა, მით უმეტეს, ქალთა მიმართ ძალადობისა და ოჯახში ძალადობის წინააღმდეგ ბრძოლისა და მსხვერპლთა დასაცავად გასატარებელ ღონისძიებათა 2016 – 2017 წლების სამოქმედო გეგმით გათვალისწინებულ ერთ-ერთ ღონისძიებას წარმოადგენს ქალთა მიმართ ძალადობისა და ოჯახში ძალადობის პრევენციის განმახორციელებელი და მომსახურების მიმწოდებელი უწყებების მიერ, წინამდებარე სამოქმედო გეგმიდან გამომდინარე, საჭიროების შემთხვევაში, ყოველწლიური შიდა სამოქმედო გეგმის შემუშავება/დამტკიცება ან უკვე არსებულ შიდა ინსტიტუციურ სამოქმედო გეგმაში ინტეგრირება.<sup>57</sup> ეს ღონისძიება უცვლელადაა ასახული 2018 – 2020 წლების სამოქმედო გეგმაშიც<sup>58</sup> და, შესაძლოა, სწორედ ამ ღონისძიებას უკავშირდებოდეს შემდეგ წლებთან მიმართებით მდგომარეობის შედარებით გამოსწორება, რამდენადაც, **ქალთა მიმართ ძალადობისა და ოჯახში ძალადობის წინააღმდეგ ბრძოლისა და მსხვერპლთა დასაცავად გასატარებელ ღონისძიებათა 2018 – 2020 წლების სამოქმედო გეგმაში პროკურატურის პირდაპირი ვალდებულებები, უმნიშვნელო განსხვავებების გარდა, თითქმის სრულად იმეორებს პროკურატურის სამოქმედო გეგმის აქტივობებს.**

<sup>53</sup> იქვე, ამოცანა 2.3., საქმიანობა 2.3.4

<sup>54</sup> იქვე, ამოცანა 2.5., საქმიანობა 2.5.1

<sup>55</sup> იქვე, საქმიანობა 2.5.2

<sup>56</sup> პროკურატურის სამოქმედო გეგმა 2017-2021 წლებისთვის, მიზანი 3.1., ღონისძიებები 1,2,4

<sup>57</sup> ქალთა მიმართ ძალადობისა და ოჯახში ძალადობის წინააღმდეგ ბრძოლისა და მსხვერპლთა (დაზარალებულთა) დასაცავად გასატარებელ ღონისძიებათა 2016 – 2017 წლების სამოქმედო გეგმა, მიზანი 1, ამოცანა 1.1., საქმიანობა 1.1.4

<sup>58</sup> ქალთა მიმართ ძალადობისა და ოჯახში ძალადობის წინააღმდეგ ბრძოლისა და მსხვერპლთა (დაზარალებულთა) დასაცავად გასატარებელ ღონისძიებათა 2018 – 2020 წლების სამოქმედო გეგმა, მიზანი 3. ამოცანა 3.1, საქმიანობა 3.1.2

## 2.5. ეროვნული ანტიკორუფციული სამოქმედო გეგმა 2017 – 2018 წლებისთვის

პროკურატურის ვალდებულებები 2017-2018 წლების ანტიკორუფციული სამოქმედო გეგმის მეხუთე პრიორიტეტის ქვეშ და კორუფციის კრიმინალიზაციის თავში გვხვდება.

ანტიკორუფციული სამოქმედო გეგმით გათვალისწინებული პროკურატურის ვალდებულება პროკურორთა დანიშვნისა და დანიშნულების კრიტერიუმების განერასთან დაკავშირებით<sup>59</sup> ემთხვევა პროკურატურის სამოქმედო გეგმის ღონისძიებას პროკურატურის მუშაკთა აყვანისა და დანიშნულების გამჭვირვალე პროცედურების დანერგვასთან დაკავშირებით.<sup>60</sup> განსახილველი სამოქმედო გეგმები ერთმანეთთან თანხვედრაშია პროკურორთა შეფასების დანერგვის ღონისძიებასთან დაკავშირებით, თუმცა მნიშვნელოვანი ცდომილებაა აქტივობების განხორციელების ვადებში. თუ პროკურატურის სამოქმედო გეგმით პროკურორთა შეფასების სისტემის ანალიზი და დახვეწა<sup>61</sup> დაგეგმილია 2019-2021 წლებისთვის, იმავე ღონისძიების განხორციელებას ანტიკორუფციული სამოქმედო გეგმა 2017-2018 წლებში ითვალისწინებს.<sup>62</sup> პროკურორთათვის საქმეთა გადაწვდომის შექმნის ღონისძიება ანტიკორუფციული სამოქმედო გეგმის მიხედვით შექმნილი და მოქმედი უნდა იყოს 2018 წელს,<sup>63</sup> ხოლო პროკურატურის სამოქმედო გეგმით სისტემა 2019 წელს დაინერგება.<sup>64</sup>

პროკურატურის სამოქმედო გეგმაში არ არის ასახული ანტიკორუფციული სამოქმედო გეგმით გათვალისწინებული პროკურატურის არაერთი მნიშვნელოვანი ვალდებულება, რაც უწყების სტრატეგიული დოკუმენტის მნიშვნელოვანი ხარვეზია. ასეთი ღონისძიებებია:

- ანაზღაურებისა და წახალისების გამჭვირვალე და ობიექტური სისტემის დანერგვა, მისი შემდგომი ანალიზი და სრულყოფა;<sup>65</sup>
- პროკურორისთვის საქმის ჩამორთმევის შესახებ გადაწყვეტილებების და ზემდგომი პროკურორის მიერ ქვემდგომი პროკურორისთვის საქმესთან დაკავშირებით მიცემული მითითებების წერილობით დასაბუთების უზრუნველყოფა;<sup>66</sup>
- უცხო ქვეყნის მოქალაქეების მიერ ქრთამის მიცემის/აღების საკითხებზე ტრენინგის ჩატარება პროკურორებისთვის;<sup>67</sup>

<sup>59</sup> ანტიკორუფციული სამოქმედო გეგმა 2017-2018 წლებისთვის, პრიორიტეტი V. კორუფციის პრევენცია სამართალდამცავ ორგანოებში, შედეგი 5.1, ღონისძიება 5.1.1

<sup>60</sup> პროკურატურის სამოქმედო გეგმა 2017-2021 წლებისთვის, ამოცანა 1. მიზანი 1.1, ღონისძიება 1.1.6

<sup>61</sup> იქვე, ღონისძიება 1.1.2

<sup>62</sup> ანტიკორუფციული სამოქმედო გეგმა 2017-2018 წლებისთვის, პრიორიტეტი V. კორუფციის პრევენცია სამართალდამცავ ორგანოებში, შედეგი 5.1, ღონისძიება 5.1.2

<sup>63</sup> იქვე, შედეგი 5.2, ღონისძიება 5.2.5

<sup>64</sup> პროკურატურის სამოქმედო გეგმა 2017-2021 წლებისთვის, ამოცანა 6. მიზანი 6.1, ღონისძიება 6.1.3

<sup>65</sup> იქვე, ღონისძიება 5.1.3

<sup>66</sup> ანტიკორუფციული სამოქმედო გეგმა 2017-2018 წლებისთვის, პრიორიტეტი V. კორუფციის პრევენცია სამართალდამცავ ორგანოებში, შედეგი 5.2, ღონისძიება 5.2.6

<sup>67</sup> იქვე, II კორუფციის კრიმინალიზაცია, კორუფციული დანაშაულების ეფექტიანი გამოვლენა და სისხლისსამართლებრივი დევნა, შედეგი 1. ღონისძიება 1.4



- კორუფციული დანაშაულების შესახებ სტატისტიკის წარმოება და გამოქვეყნება;<sup>68</sup>
- სისხლისსამართლებრივი დევნის დეტალური ინსტრუქციების შემუშავება სამსახურებრივი უფლებამოსილების ბოროტად გამოყენებასთან დაკავშირებით „კორუფციის წინააღმდეგ“ გაეროს კონვენციის მოთხოვნების გათვალისწინებით;<sup>69</sup>
- „ექსტრადიციის შესახებ“ ევროპული კონვენციის მესამე დამატებითი ოქმის რატიფიცირება და მეოთხე ოქმის ხელმოწერა და რატიფიცირება.<sup>70</sup>

მნიშვნელოვანია, რომ ანტიკორუფციული სამოქმედო გეგმით გათვალისწინებული იმ ღონისძიებების უდიდესი უმრავლესობა, რომლებსაც პროკურატურის სამოქმედო გეგმა არ ითვალისწინებს, GRECO-სა და OECD-ACN-ის რეკომენდაციებიდან გამომდინარეობს. შესაბამისად, უწყების სტრატეგიულ დოკუმენტში მათი გაუთვალისწინებლობა სამოქმედო გეგმის მნიშვნელოვანი ხარვეზია.

## 2.6. ადამიანთა წამების, არაჰუმანური, სასტიკი ან პატივისა და ღირსების შელახვაში მოპყრობის წინააღმდეგ ბრძოლის 2017 – 2018 წლების სამოქმედო გეგმა

ადამიანთა წამების, არაჰუმანური, სასტიკი ან პატივისა და ღირსების შემლახავი მოპყრობის ან დასჯის წინააღმდეგ ბრძოლის 2017 – 2018 წლების სამოქმედო გეგმით პროკურატურას 13 ღონისძიების ფარგლებში აქვს ვალდებულება აღებული. მათგან ოთხ შემთხვევაში პროკურატურა დამხმარე უწყებადაა მითითებული, დანარჩენ ცხრა ღონისძიებაზე კი ძირითად უწყებას წარმოადგენს. სამოქმედო გეგმით გათვალისწინებულია ისეთი ღონისძიებები, როგორებიცაა, საკანონმდებლო ჩარჩოს შემუშავება სასჯელსრულების სისტემაში, პოლიციის დაწესებულებებსა და სხვა დახურულ დაწესებულებებში წამებასა და სხვა სასტიკ მოპყრობასთან დაკავშირებით წაყენებული ბრალდებების გამოძიების სრულფასოვანი, დამოუკიდებელი და ეფექტიანი მექანიზმის შექმნის მიზნით;<sup>71</sup> წამებისა და არასათანადო მოპყრობის სხვა ფორმების ეფექტიანი გამოძიების მეთოდური და ტექნიკური ინსტრუქციების ჩამოყალიბება და დაწერვა;<sup>72</sup> წამების/არასათანადო მოპყრობის საქმეებზე გამოძიებისა და შემდგომი სასამართლო პროცესების შედეგების შესახებ ინფორმაციის გავრცელება;<sup>73</sup>

<sup>68</sup> იქვე, შედეგი 2. ღონისძიება 2.4

<sup>69</sup> იქვე

<sup>70</sup> იქვე, შედეგი 6. ღონისძიება 6.1

<sup>71</sup> ადამიანთა წამების, არაჰუმანური, სასტიკი ან პატივისა და ღირსების შემლახავი მოპყრობის წინააღმდეგ ბრძოლის 2017 – 2018 წლების სამოქმედო გეგმა, საქმიანობა 2.3.1

<sup>72</sup> იქვე, საქმიანობა 2.3.2

<sup>73</sup> იქვე, საქმიანობა 4.2.2

არასათანადო მოპყრობის წინააღმდეგ ბრძოლის შიდაუნყებრივი აქტების ანალიზი საერთაშორისო სტანდარტებთან შესაბამისობაში მოყვანის კუთხით და, საჭიროების შემთხვევაში, შესაბამისი ცვლილებების განხორციელება;<sup>74</sup> არასათანადო მოპყრობის ნიშნების შესახებ შეტყობინების ვალდებულებებთან დაკავშირებით არსებული შიდაუნყებრივი მონიტორინგის მექანიზმების შემდგომი დახვეწა საერთაშორისო სტანდარტებისა და რეკომენდაციების შესაბამისად;<sup>75</sup> დაკავების/დაპატიმრებისა და ბრალდებულის / მსჯავრდებულის განთავსების/გადაყვანის ადგილის შესახებ დროული შეტყობინების პრაქტიკის გაგრძელება და ამ კუთხით შიდაუნყებრივი და გარე მონიტორინგის მექანიზმების რეკომენდაციების სათანადო იმპლემენტაცია; <sup>76</sup> კერძო პირების მიერ განზრახ ჩადენილი არასათანადო მოპყრობის ფაქტების ეფექტიანი გამოძიებისა და სისხლისსამართლებრივი დევნის უზრუნველყოფა<sup>77</sup> და სხვ.

**ადამიანთა წამების, არაჰუმანური, სასტიკი ან პატივისა და ღირსების შემლახავი მოპყრობის ან დასჯის წინააღმდეგ ბრძოლის 2017 – 2018 წლების სამოქმედო გეგმაში ასახული არცერთი ვალდებულება არ გვხვდება პროკურატურის სამოქმედო გეგმაში. ამ უკანასკნელში რელევანტური ღონისძიებების გაუთვალისწინებლობა უწყების სამოქმედო გეგმის მნიშვნელოვანი ხარვეზია და აუცილებელია, სამოქმედო გეგმის შემდგომი განახლებისას, მასში აისახოს აღნიშნული ღონისძიებები.**

---

<sup>74</sup> იქვე, საქმიანობა 1.1.3

<sup>75</sup> იქვე, საქმიანობა 1.2.3

<sup>76</sup> იქვე, საქმიანობა 1.2.4

<sup>77</sup> იქვე, საქმიანობა 1.6.2

### 3

## საქართველოს პროკურატურის სამოქმედო გეგმის მიზნების (ამოცანების) შესრულების მონიტორინგის შუალედური შედეგები

საქართველოს პროკურატურის სამოქმედო გეგმის მიზნების (ამოცანების) შესრულების პროკურატურიდან წინასწარ შემუშავებული, უწყებასთან შეთანხმებული ინდიკატორების შესაბამისად. საქართველოს მთავარმა პროკურატურამ წარმოადგინა წარსული ინფორმაცია და დამატებითი დოკუმენტები, მათ შორის, დღის წესრიგები, სახელმძღვანელოები, კვლევები და ა.შ. ამოცანების შესრულების გაზომვისას, პროკურატურის მიერ მოწოდებულ ინფორმაციასთან ერთად, IDFI დაეყრდნო რეგიონული პარტნიორების, „სამოქალაქო საზოგადოების ინსტიტუტის“ (CSI) ბათუმის ფილიალისა და ასოციაცია „დეა“-ს მიერ აჭარისა და სამეგრელო-ზემო სვანეთის რეგიონებში ადგილობრივად განხორციელებული მონიტორინგის შედეგებს, პროექტის ფარგლებში „CRR-საქართველოს“ მიერ განხორციელებული გამოკითხვების შედეგებს და დამოუკიდებლად მოძიებულ ინფორმაციას.<sup>78</sup>

საქართველოს პროკურატურის სტრატეგია და სამოქმედო გეგმა ითვალისწინებს 10 ამოცანას, რომელთა შეფასების მიზნით, აღნიშნული მონიტორინგის ფარგლებში, განისაზღვრა ხარისხობრივი და რაოდენობრივი ინდიკატორები. ქვემოთ მოცემულია თითოეული ამოცანის შესრულების შუალედური (2018 წლის) პროგრესი.

<sup>78</sup> „პროკურატურის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონი, კანონქვემდებარე აქტები, სექტორული სამოქმედო გეგმების შესრულების ანგარიშები და სხვა

### 3.1. ამოცანა 1. პროკურატურის დამოუკიდებლობის გაზრდა

პროკურატურის სამოქმედო გეგმის პირველი ამოცანა და მიზანი გულისხმობს პროკურატურის დამოუკიდებლობის გაზრდას. აღნიშნული მიზნის/ამოცანის მიღწევის შესაფასებლად, მონიტორინგის ფარგლებში შვიდი ინდიკატორი განისაზღვრა, რომლებიც ხარისხობრივად და რაოდენობრივად აფასებენ პროკურატურის დამოუკიდებლობის ზრდის პროგრესს.

პროკურატურის სამოქმედო გეგმის პირველი მიზნის/ამოცანისთვის განსაზღვრული შვიდი ინდიკატორიდან, 2018 წლის მდგომარეობით, სრულად დაკმაყოფილებულია სამი ინდიკატორი, რომელთა საერთო წილი 40%-ია. დანარჩენი ოთხი ინდიკატორიდან, რომელთა საერთო წილი 60%-ია, ამოცანის მიღწევას არ ადასტურებს ორი, ხოლო ორი - ნაწილობრივ. შესაბამისად, 2018 წლის მდგომარეობით, პირველი ამოცანა მეტწილად შესრულებულია და მისი შესრულების პროგრესია 52%.

#### შედეგების ინდიკატორები:

1. ვენეციის კომისიის 2018 წლის 17 დეკემბრის რეკომენდაციების წილი, რომლებსაც შეესაბამება პროკურატურის კოლეგიური ორგანოების როლი/ფუნქციები (15)
2. GRECO და OECD/ACN-ის მეოთხე რაუნდის რეკომენდაციების/მოთხოვნების წილი, რომლებიც გათვალისწინებულია პროკურატურის სისტემაში თანამშრომლების აყვანისა და დანიშნულების პროცედურებში (15)
3. პროკურორთა შეფასების სისტემა ეყრდნობა OECD/ACN-ის მეოთხე რაუნდის რეკომენდაციას (15)
4. პროკურორთა შეფასების სისტემაში ჩართული პროკურორებისა და გამომძიებლების პროცენტული რაოდენობა (15)
5. პროკურორთა საქმიანობის შეფასების იმ შედეგების წილობრივი მაჩვენებელი, რომლებიც გათვალისწინებული იქნა წახალისების / კარიერის დაგეგმვის / პროფესიული განვითარების შესახებ გადაწყვეტილების მიღებისას (15)
6. პროკურატურის ეთიკისა და დისციპლინური პასუხისმგებლობის ნორმების GRECO და OECD/ACN მეოთხე რაუნდის რეკომენდაციებთან შესაბამისობა (15)
7. იმ პროკურორთა და გამომძიებელთა წილობრივი მაჩვენებელი, რომლებსაც ტრენინგი გავლილი აქვთ ეთიკისა და დისციპლინური პასუხისმგებლობის თემებზე (10)

სტატუსი: მებნძად შესრულებული

ღონისძიების შესრულების პროგრესი: 52%

პირველი ამოცანის პირველი ინდიკატორის მიხედვით, პროკურატურის კოლეგიური ორგანოების როლი/ფუნქციები შესაბამისობაში უნდა იყოს ვენეციის კომისიის 2018 წლის 17 დეკემბრის რეკომენდაციებთან.<sup>79</sup> აღნიშნული რეკომენდაციების მიხედვით, საპროკურორო საბჭოს მიერ კონსტიტუციით განსაზღვრული როლის შესასრულებლად:

- საბჭოს შემადგენლობაში უნდა გაძლიერდეს სამოქალაქო საზოგადოების წარმომადგენლობა;
- საბჭოს ფუნქციებში უნდა შევიდეს ზემდგომი პროკურორის მიერ ქვემდგომისთვის მითითებების მიცემის და საქმეთა განაწილების პროცესის ზედამხედველობა;
- საბჭოს როლი უნდა გაძლიერდეს პროკურორების კარიერის მართვის პროცესში;
- კარიერის მართვის, ეთიკისა და წახალისების საბჭო უნდა დაექვემდებაროს საპროკურორო საბჭოს;
- საპროკურორო საბჭოს როლი პროკურატურის გამჭვირვალობის უზრუნველყოფასთან დაკავშირებით ნათლად უნდა გაიწეროს.

პროკურატურის მიერ მოწოდებული ინფორმაციიდან ირკვევა, რომ ვენეციის კომისიის ზემოთ აღნიშნული რეკომენდაციის იმპლემენტაციის მიზნით წინადადებები საპროკურორო საბჭოს როლთან დაკავშირებით არ მომზადებულა. შესწავლილი საკანონმდებლო ნორმები<sup>80</sup> კი მიუთითებს, რომ ვენეციის კომისიის რეკომენდაციების იმპლემენტაცია არ განხორციელებულა. **შესაბამისად, წარმოდგენილი ინფორმაციის საფუძველზე, პირველი ამოცანის აღნიშნული კომპონენტი მიღწეულად ვერ ჩაითვლება.**

პირველი ამოცანის მეორე ინდიკატორის მიხედვით, პროკურატურის სისტემაში თანამშრომლების აყვანისა და დანიშნულების პროცედურებში უნდა მომხდარიყო GRECO და OECD/ACN-ის მეოთხე რაუნდის რეკომენდაციების/მოთხოვნების გათვალისწინება. პროკურატურის მიერ მოწოდებული ინფორმაციის მიხედვით, 2018 წლის 16 დეკემბერს ძალაში შევიდა „პროკურატურის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონი, რომლითაც აღნიშნული საკითხები დარეგულირდა. აღნიშნული ინდიკატორის საფუძველზე ამოცანის შესრულების შეფასებისას IDFI-ის გუნდი დაეყრდნო GRECO-ს შეფასების მეოთხე რაუნდის საქართველოს შესაბამისობის ანგარიშს<sup>81</sup> და OECD-ACN-ის მეოთხე რაუნდის პროგრესის შესახებ ანგარიშს,<sup>82</sup> რომელთა მიხედვით, პროკურორების დანიშვნისა და დანიშნულების მარეგულირებელი ნორმები კვლავ ბუნდოვანია, გენერალური პროკურორისთვის ზედმეტად დიდ დისკრეციულ უფლებამოსილებას ითვალისწინებს და საპროკურორო საბჭოს როლი მინიმალურია.

<sup>79</sup> Opinion No. 937 / 2018 of the European Commission for Democracy Through Law of 17 December, 2018: <http://bit.ly/2MxfACZ>

<sup>80</sup> „პროკურატურის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონი: <http://bit.ly/35OdIjk> საპროკურორო საბჭოს დებულება <http://bit.ly/2pvXQyK>

<sup>81</sup> Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors – Compliance Report, GrecoRC4(2019)9: <http://bit.ly/2VX-GdDP>

<sup>82</sup> Progress Update Report – Georgia, March, 2019: <http://bit.ly/2oUNPLR>

GRECO-ს რეკომენდაცია ნაწილობრივ შესრულებულად ჩაითვალა, OECD-ACN-მა კი რეკომენდაციის შესრულებაზე პროგრესი არ დააფიქსირა. **შესაბამისად, წარმოდგენილი ინფორმაციის საფუძველზე, პირველი ამოცანის აღნიშნული კომპონენტი მიღწეულად ვერ ჩაითვლება.**

პირველი ამოცანის შესამე ინდიკატორის შესაბამისად, პროკურორთა შეფასების სისტემა უნდა ეყრდნობოდეს OECD/ACN-ის მეოთხე რანდის რეკომენდაციას. აღნიშნული რეკომენდაციის მიხედვით, პროკურორების შეფასებაში კრიტერიუმად არ უნდა გამოიყენებოდეს პროკურორის მიერ დასრულებული საქმეების ან გამართლებული ბრალდებულების რაოდენობა.<sup>83</sup> პროკურატურაში დანერგილი შეფასების სისტემით პროკურორის შეფასებისას მხედველობაში არ მიიღება პროკურორის მიერ დასრულებული საქმეების ან გამართლებული ბრალდებულების რაოდენობა. პროკურორის შეფასება ხდება ისეთი კრიტერიუმების მიხედვით, როგორცაა საპროცესო ხელმძღვანელობის ხარისხი; ტრენინგებში მონაწილეობა და ტრენინგების დროს მიღებული შეფასება; პრევენციულ ღონისძიებებში და სხვა აქტივობებში მონაწილეობა; გამოყენებული დისციპლინური სახდელები და წახალისება და ა.შ. შესაბამისად, OECD-ACN-ის ზემოთ აღნიშნული რეკომენდაცია დანერგილია პრაქტიკაში, რასაც თავად ამ ორგანიზაციის პროგრესის შესახებ ანგარიშიც ადასტურებს. **პირველი ამოცანის შესამე ინდიკატორის მიხედვით, პირველი ამოცანის აღნიშნული კომპონენტი მიღწეულად უნდა ჩაითვალოს.**

პირველი ამოცანის მეოთხე ინდიკატორია პროკურორთა შეფასების სისტემაში ჩართული პროკურორებისა და გამომძიებლების პროცენტული რაოდენობა. პროკურატურის მიერ წარმოდგენილი ინფორმაციის მიხედვით, 2018 წლის დეკემბრის მდგომარეობით, საქართველოს პროკურატურის ორგანოებში დასაქმებული იყო 420 პროკურორი და განხორციელდა ყველა მათგანის შეფასება. პროკურორთა და გამომძიებელთა კვალიფიციურად შეფასების მიზნით, 2017 წლის ბოლოს განხორციელდა საპროკურორო საქმიანობაზე ზედამხედველობისა და სტრატეგიული განვითარების დეპარტამენტის რეორგანიზაცია. აღნიშნული მიზნად ისახავდა პროკურატურის თანამშრომელთა შეფასების განმახორციელებელ პროკურორთა კვალიფიციაციის მიმართ ნდობის მაღალი ხარისხის ჩამოყალიბებას. რეორგანიზაციის შედეგად დეპარტამენტი დაკომპლექტდა პროკურორებით, რომელთაც წარმატებით გადალახეს როგორც ტესტირების, აგრეთვე გასაუბრების ეტაპები.

შეფასების სისტემის საფუძველზე, 2018 წლის განმავლობაში ახლად დაკომპლექტებული გენერალური პროკურატურის საპროკურორო საქმიანობაზე ზედამხედველობისა და სტრატეგიული განვითარების დეპარტამენტის მიერ განხორციელდა საპროკურორო უფლებამოსილების განმახორციელებელი პროკურატურის ყველა სტრუქტურული დანაყოფის პროკურორთა სამართლებრივი წერის და სასამართლო უნარ-ჩვევების ხარისხის შემოწმება გენერალური პროკურორის მიერ დამტკიცებული შეფასების სისტემით დადგენილი კრიტერიუმების შესაბამისად.

პროკურორთა შეფასებისთვის შემუშავებულია სპეციალური ფორმა - ე.წ. ბლანკი, რომელიც შესაძლებლობას იძლევა ყველა პროკურორის შეფასება განხორციელდეს ერთიანი მეთოდოლოგიით, წინასწარ შემუშავებული კრიტერიუმების და საერთო სტანდარტების დაცვით. თუმცა, შეფასების მაღალი ხარისხის და ერთგვაროვანი მიდგომების

<sup>83</sup> Progress Update Report – Georgia, March, 2019, რეკომენდაცია 13.3: <http://bit.ly/2oUNPLr>

უზრუნველსაყოფად დეპარტამენტში მომზადდა შეფასების დეტალური ინსტრუქცია და შეფასების განხორციელებამდე შემფასებელ პროკურორებს ჩაუტარდათ დეტალური ინსტრუქტაჟი. სამართლებრივი წერის შეფასებას ახორციელებდა 14 პროკურორი, ხოლო სასამართლო მონიტორინგის განხორციელებაში ჩართული იყო დამატებით ხუთი პროკურორი.

როგორც წარმოდგენილი ინფორმაციიდან ირკვევა, პროკურორების შეფასების მიზნით საქართველოს პროკურატურაში საფუძვლიანი მომზადების პროცესი განხორციელდა როგორც სტრუქტურულად, აგრეთვე შესაბამისი პერსონალის კომპეტენციის ამაღლების მიზნით. პროკურორების შეფასება განხორციელდა ერთიანი მეთოდოლოგიით, წინასწარ დამტკიცებულ კრიტერიუმებზე დაყრდნობით და, რაც მთავარია, ინდიკატორის შესაბამისად, განხორციელდა ყველა პროკურორის საქმიანობის შეფასება. **შესაბამისად, პირველი ამოცანის მეოთხე ინდიკატორის მიხედვით, პირველი ამოცანის აღნიშნული კომპონენტი მიღწეულად უნდა ჩაითვალოს.** აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ 14 და 21 პროკურორის მიერ 420 პროკურორის ერთი წლის განმავლობაში შეფასება, ძალიან რთული და შრომატევადი პროცესია, რის გამოც, პროცესმა შესაძლოა ფორმალური ხასიათი მიიღოს. ამიტომ, სასურველია, შემდგომში შემფასებელ და შესაფასებელ პროკურორთა რიცხვი გონივრულ თანხვედრაში იყოს ერთმანეთთან.

მეხუთე ინდიკატორი ეხება შეეხება შეფასების შედეგების გათვალისწინებას პროკურორთა წახალისების და კარიერის დაგეგმვის პროცესში. პროკურატურის მიერ მოწოდებული ინფორმაციის მიხედვით, 2018 წლის მანძილზე და შემდგომ, პროკურორთა წახალისების საკითხის განხილვის ყველა შემთხვევაში, საკონსულტაციო საბჭოს მიწოდებოდა ანგარიში ამა თუ იმ პროკურორის დახასიათება, რომელიც უყრდნობოდა სწორედ შეფასების პროცესში მიღებულ შედეგებს. პროკურორთა შეფასების შედეგები გათვალისწინებული იქნა პროკურორთა წახალისებლად, როგორცაა ვადადელი წოდების მინიჭება, თანამშრომლისთვის მადლობის გამოცხადება და სხვა.

მისასალმებელია პროკურორთა წახალისების პროცესში პროკურორთა საქმიანობის შეფასების შედეგების გათვალისწინება. თუმცა, ამ მიმართულებით მუშაობა გასაგრძელებელია. საჭიროა, ნათლად იყოს რეგულირებული პროკურორთა კარიერის დაგეგმვისა და წახალისების პროცესში მათი საქმიანობის შეფასების შედეგების გათვალისწინების სავალდებულო ხასიათი. **შესაბამისად, მეხუთე ინდიკატორის საფუძველზე, პირველი ამოცანის აღნიშნული კომპონენტი ნაწილობრივ შესრულებულია.**

პირველი ამოცანის მეექვსე ინდიკატორად განისაზღვრა პროკურატურის ეთიკისა და დისციპლინური პასუხისმგებლობის ნორმების GRECO და OECD/ACN მეოთხე რაუნდის რეკომენდაციებთან შესაბამისობა. აღნიშნული რეკომენდაციების მიხედვით, უნდა შემუშავებულიყო და პრაქტიკაში დანერგილიყო პროკურატურის ეთიკის კოდექსი, ხოლო დისციპლინური პასუხისმგებლობის ნორმები ნათლად უნდა ჩამოყალიბებულიყო და მომხდარიყო სანქციების პროპორციულობის უზრუნველყოფა.<sup>84</sup> მუხედავად ეთიკის ნორმებთან დაკავშირებით განხორციელებული ცვლილებებისა, პროკურატურის

<sup>84</sup> Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors – Compliance Report, GrecoRC4(2019)9: <http://bit.ly/2VXGdDP> Progress Update Report – Georgia, March, 2019, რეკომენდაცია 13.3: <http://bit.ly/2oUNPLR>

დისციპლინური პასუხისმგებლობის ნორმების ნათლად ჩამოყალიბებასთან დაკავშირებული რეკომენდაცია შესრულებული არ არის და პროკურატურამ არ უზრუნველყო ეთიკის კოდექსის პრაქტიკაში სათანადოდ დანერგვა განმარტებითი სახელმძღვანელოს მიღების გზით, რაც დასტურდება თავად GRECO-სა და OECD-ACN-ის ანგარიშებით.<sup>85</sup> **შესაბამისად, მეექვსე ინდიკატორის საფუძველზე პირველი ამოცანა მხოლოდ ნაწილობრივ შესრულებულად შეიძლება ჩაითვალოს.**

პირველი ამოცანის მეშვიდე ინდიკატორად განისაზღვრა იმ პროკურორთა და გამომძიებელთა წილობრივი მაჩვენებელი, რომლებსაც ტრენინგი გავლილი აქვთ ეთიკისა და დისციპლინური პასუხისმგებლობის თემებზე. პროკურატურის მიერ წარმოდგენილი ინფორმაციით დასტურდება, რომ პროფესიული ეთიკისა და ინტერესთა შეუთავსებლობის საკითხებზე სწავლება გაიარეს პროკურატურის თანამშრომლებმა, მათ შორის პროკურორებმა, სისტემის გამომძიებლებმა, მრჩევლებმა, სპეციალისტებმა, მოწმისა და დაზარალებულის კოორდინატორებმა. 2018 წელს აღნიშნულ თემაზე ჩატარდა 12 ტრენინგი, რომლის ფარგლებშიც გადამზადება გაიარა 254-მა მონაწილემ. 2017 წელს ჩატარდა 14 ტრენინგი, რომლის ფარგლებშიც გადამზადება გაიარა 307-მა მონაწილემ. 2016 წელს კი ეთიკის ნორმებზე ცხრა ტრენინგი განხორციელდა, რომელშიც ჯამში 214 მონაწილე იყო ჩართული. წარმოდგენილი ინფორმაცია ადასტურებს, რომ ეთიკისა და ინტერესთა შეუთავსებლობის საკითხებზე ყოველწლიურად პროკურატურის თანამშრომლების დაახლოებით ნახევარი გადის ტრენინგს. აღნიშნული დადებითად უნდა შეფასდეს და **მეშვიდე ინდიკატორის საფუძველზე პირველი ამოცანის აღნიშნული კომპონენტი შესრულებულად უნდა ჩაითვალოს.**

### **3.2. ამოცანა 2. ცალკეული დანაშაულების წინააღმდეგ ბრძოლის ეფექტიანობის გაზრდა**

პროკურატურის სამოქმედო გეგმის მეორე ამოცანა და მიზანი გულისხმობს ცალკეული დანაშაულების წინააღმდეგ ბრძოლის ეფექტიანობის გაზრდას. აღნიშნული მიზნის/ამოცანის მისაღწევად პროკურატურის საქმიანობის ეფექტიანობის ზრდა გათვალისწინებულია რვა მიმართულებით (მიზნის მიღწევის მექანიზმი). მეორე მიზნის/ამოცანის ქვეშ განსაზღვრული რვა მიმართულებიდან თითოეულისთვის შესაბამისი ინდიკატორებია გათვალისწინებული და თითოეულ მიმართულებას თავისი ხვედრითი წილი აქვს მინიჭებული მიზნის/ამოცანის მიღწევასთან მიმართებით.

პროკურატურის სამოქმედო გეგმის მეორე მიზნის/ამოცანისთვის განსაზღვრული რვა მექანიზმიდან, 2018 წლის მდგომარეობით, მეტწილად შესრულებულია ხუთი (ხვედრითი წილი 15, 15, 15,10 და 10) და ნაწილობრივ შესრულებულია სამი (ხვედრითი წილით 15, 15 და 10). 2018 წლის მდგომარეობით, მეორე ამოცანა მეტწილად შესრულებულია, თუმცა მისი შესრულების პროგრესია მხოლოდ 52%.

<sup>85</sup> იქვე



## ტრეფიკინგის წინააღმდეგ ბრძოლის ეფექტიანობის გაზრდა

(ხვედრითი წილი 15)

შედეგების ინდიკატორები:

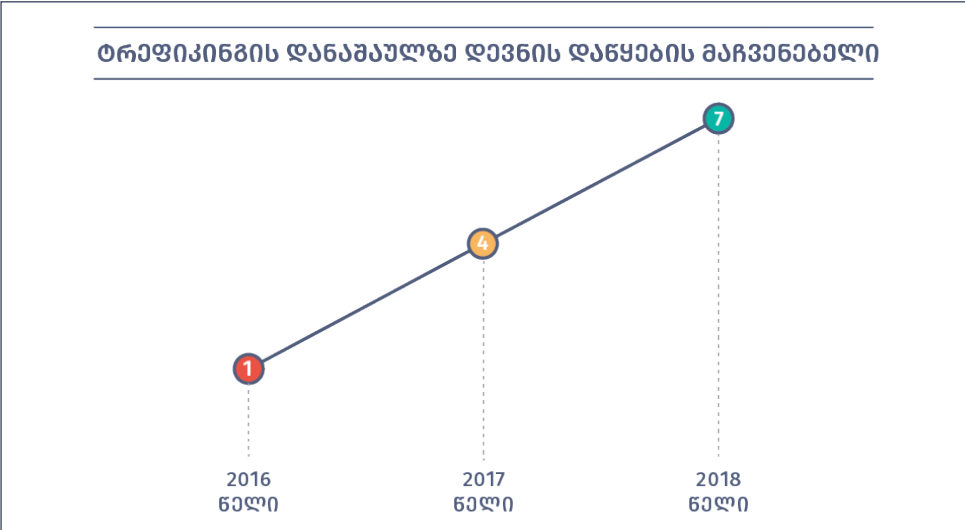
1. ტრეფიკინგის წინააღმდეგ ბრძოლის ეფექტიანობის გაზრდის მიზნით გაცემული რეკომენდაციების შესრულების მაჩვენებელი (20)
2. ტრეფიკინგთან დაკავშირებით სისხლისსამართლებრივი დევნის დაწყების მაჩვენებელი (30)
3. ტრეფიკინგის დანაშაულზე მომუშავე პროკურორების რაოდენობა და მათი დატვირთულობის მაჩვენებელი (30)
4. სხვა ქვეყანასთან თანამშრომლობით წარმოებული ტრეფიკინგის საქმეების რაოდენობა (20)

სტატუსი: მეგზიდარ შესრულებული

ღონისძიების შესრულების პროგრესი: 60%

მეორე ამოცანის პირველი მიმართულებისთვის (ტრეფიკინგის წინააღმდეგ ბრძოლის ეფექტიანობის გაზრდა) გათვალისწინებული ოთხი ინდიკატორიდან პირველი გულისხმობს ტრეფიკინგის წინააღმდეგ ბრძოლის ეფექტიანობის გაზრდისთვის გაცემული რეკომენდაციების შესრულებას. პროკურატურის მიერ მონოდებული ინფორმაციის მიხედვით, ტრეფიკინგის ეფექტიანი გამოძიებისა და სისხლისსამართლებრივი დევნის განხორციელების მიზნით მომზადებული რეკომენდაცია დამტკიცდა ტრეფიკინგის წინააღმდეგ ბრძოლის უწყებათაშორისი საბჭოს სხდომაზე 2017 წლის 19 დეკემბერს. 2018 წლის იანვარში პროკურორებისთვის განახლდა სახელმძღვანელო პრინციპები ადამიანით ვაჭრობის (ტრეფიკინგის) დანაშაულის გამოძიების, სისხლისსამართლებრივი დევნის განხორციელებისა და ტრეფიკინგის მსხვერპლთა და დაზარალებულთა მოპყრობის შესახებ. 2018 წლის 4-5 დეკემბერს 4-5 დეკემბერს შრომითი ტრეფიკინგის ფაქტების გამოვლენის სამუშაო ჯგუფის შეხვედრაზე მონაწილეებმა ისაუბრეს საქართველოში ტრეფიკინგის გამოვლენის, გამოძიებისა და სისხლისსამართლებრივი დევნის თავისებურებებზე, მიღწეულ შედეგებზე და გამოწვევებზე. ყველა მონაწილე უწყებამ წარმოადგინა მოხსენება შრომითი ტრეფიკინგის შესახებ. პროკურატურამ კი შეხვედრის მონაწილეებს ტრეფიკინგის სისხლის სამართლის საქმეების 2017-2018 წლების ანალიზი წარუდგინა. სამუშაო შეხვედრაზე მონაწილეებმა განიხილეს ზემოთ აღნიშნული რეკომენდაციის შესრულების მონიტორინგის შედეგები, რომლის თანახმად, 2017-2018 წლებში ტრეფიკინგის 39 შემთხვევაზე დაიწყო გამოძიება და დასრულებული საქმეების (სულ ექვსი საქმე) 100%-ში გამამტყუნებელი განაჩენი დადგა. შესაბამისად, პირველი ინდიკატორის მიხედვით, მეორე ამოცანის/მიზნის მიღწევის მექანიზმის აღნიშნული კომპონენტის შესრულება დასტურდება.

მეორე ამოცანის პირველი მიმართულების მეორე ინდიკატორს წარმოადგენს ტრეფიკინგთან დაკავშირებით სისხლისსამართლებრივი დევნის დაწყების მაჩვენებელი. პროკურატურის მიერ მოწოდებული ინფორმაციის მიხედვით, 2016 წელს სისხლისსამართლებრივი დევნა ტრეფიკინგთან დაკავშირებით ერთი პირის მიმართ დაიწყო (სსკ-ის 143<sup>1</sup> მუხლი); 2017 წელს - ოთხი პირის მიმართ, ხოლო 2018 წელს სისხლისსამართლებრივი დევნა დაიწყო შვიდი პირის მიმართ (სსკ-ის 143<sup>1</sup> და 143<sup>2</sup> მუხლები).



მართალია, სისხლისსამართლებრივი დევნის დაწყების რაოდენობა მაღალი არ არის, მაგრამ მაღალია მისი ზრდის მაჩვენებელი - ორი წლის განმავლობაში დაახლოებით 85%-ია, რაც მისასაღებელია. ხოლო შსს-ს მიერ რეგისტრირებულ ტრეფიკინგის დანაშაულის რაოდენობასთან მიმართებით პროკურატურის მიერ დევნის დაწყების მაჩვენებელი 30%-ია, რაც მისაღებია. აღსანიშნავია ისიც, რომ როგორც 2017, ასევე 2018 წელს შსს-ს მიერ ტრეფიკინგის თანაბარი (21-21) შემთხვევა იყო დაფიქსირებული,<sup>86</sup> რაც მიუთითებს, რომ დევნის მაჩვენებლის ზრდა დანაშაულის რაოდენობის ზრდას არ უკავშირდება. **შესაბამისად, მეორე ინდიკატორის მიხედვით, მეორე ამოცანის/მიზნის მიღწევის აღნიშნული კომპონენტი შესრულებულია.**

მეორე ამოცანის პირველი მიმართულების მესამე ინდიკატორს წარმოადგენს ტრეფიკინგის დანაშაულზე მომუშავე პროკურორების რაოდენობა და მათი დატვირთულობის მაჩვენებელი. პროკურატურის მიერ მოწოდებული ინფორმაციის მიხედვით, აჭარის ავტონომიურ ოლქში ტრეფიკინგის დანაშაულზე სპეციალიზებულია სამი პროკურორი, ხოლო თბილისში - ორი პროკურორი. პროკურორთა დატვირთვის დათვლა საქმეთა კატეგორიების მიხედვით არ ხორციელდება, ვინაიდან საქმისწარმოების ელექტრონული პროგრამის სტატისტიკური მოდული მსგავს შესაძლებლობას არ იძლევა. ინდივიდუალური პროკურორების დატვირთვის შეისწავლის საპროკურორო საქმიანობაზე ზედამხედველობისა და სტრატეგიული განვითარების დეპარტამენტი, პროკურორთა დატვირთვის მონაცემებს სტატისტიკურად

<sup>86</sup> დანაშაულის სტატისტიკა 2018, შსს: <http://bit.ly/32uyrE7>

ამუშავებს ანალიტიკური სამმართველო. პროკურორთა დატვირთულობის შეფასება ხდება მათ მიერ განხორციელებული საგამოძიებო და საპროცესო მოქმედებების მიხედვით. პროკურორების დატვირთვის მონაცემებში ასახულია ყველა ის შესაძლო ქმედება, რომელსაც ითვალისწინებს პროკურორის უფლებამოსილება (მაგალითად: დევნის დაწყება, დაზარალებულად ცნობა, სასამართლოსთვის შუამდგომლობით მიმართვა, გამოძიების ან/და დევნის შეწყვეტა, საპროცესო შეთანხმების გაფორმება და ა.შ.). პროკურორების დატვირთვის მონაცემების დამუშავების პროცესში გათვალისწინებულია სტრუქტურული ერთეულების სპეციფიკა. შესაბამისად, ერთმანეთს დარდება მხოლოდ ერთი ტიპის სტრუქტურული დანაყოფები (მაგალითად, რაიონული პროკურატურა დარდება მხოლოდ რაიონულ პროკურატურებთან, საოლქო მხოლოდ საოლქო პროკურატურებთან და ა.შ.). მონაცემები სტატისტიკურად მუშავდება როგორც ინდივიდუალურ დონეზე, ასევე სტრუქტურული ერთეულების მიხედვით. ერთი და იმავე დანაყოფის პროკურორთა დატვირთულობის მონაცემების საშუალო არითმეტიკულის მიხედვით გამოიყოფა სამი კატეგორია: დატვირთული, საშუალოდ დატვირთული და ნაკლებად დატვირთული პროკურორი. ასეთივე პრინციპით გამოითვლება სტრუქტურული დანაყოფების დატვირთვის მაჩვენებელი. ამ ეტაპისთვის მიმდინარეობს მონაცემთა დამუშავების როგორც მეთოდოლოგიური, ასევე ტექნიკური გაუმჯობესება, რაც შესაძლებელს გახდის მიმდინარე რეჟიმში იქნეს დამუშავებული მონაცემები პროკურორების დატვირთულობის შესახებ. ვინაიდან საგამოძიებო და საპროცესო მოქმედებები სირთულით ერთმანეთისგან განსხვავდება, სამომავლოდ, შესაძლებელია, დაინერგოს შეფასების ისეთი სისტემა, რომელშიც თითოეულ ქმედებას მინიჭებული ექნება შესაბამისი კოეფიციენტი.

როგორც პროკურატურის მიერ მოწოდებული ინფორმაციიდან ირკვევა, პროკურატურის სისტემაში ამ ეტაპზე არ არსებობს პროგრამა, რომელიც ავტომატურად მოახდენდა პროკურორის დატვირთულობის შეფასებას ყველა საჭირო მონაცემზე დაყრდნობით. მისასაღებელია, რომ აღნიშნულის მიუხედავად, მაინც ხდება პროკურორების დატვირთულობის შეფასება იმდენად, რამდენადაც ეს შესაძლებელია გამართული სისტემის არარსებობის პირობებში. თუმცა, აღნიშნულ ინდიკატორზე დაყრდნობით, ამოცანის სრულად მისაღწევად, აუცილებელია, არსებობდეს რეგულირებული სისტემა (მაგ: გენერალური პროკურორის ბრძანება, სახელმძღვანელო დოკუმენტი), სადაც დეტალურად იქნებოდა განერილი პროკურორის დატვირთულობის შეფასების სავალდებულო კომპონენტები, მეთოდოლოგია და ა.შ. მოხდებოდა პროკურორის დატვირთულობის შეფასებას ყველა საჭირო მონაცემზე დაყრდნობით. აღნიშნულიდან გამომდინარე, **შესამე ინდიკატორის მიხედვით, მეორე ამოცანის/მიზნის მიღწევის აღნიშნული კომპონენტი ნაწილობრივ შესრულებულია.**

მეორე ამოცანის პირველი მიმართულების მეოთხე ინდიკატორს წარმოადგენს სხვა ქვეყანასთან თანამშრომლობით წარმოებული ტრეფიკინგის საქმეების რაოდენობა. პროკურატურის მიერ მოწოდებული ინფორმაციის მიხედვით, 2016-2018 წლებში ტრეფიკინგის სისხლის სამართლის საქმის გამოძიების ფარგლებში სხვა ქვეყნებთან სამართლებრივი დახმარების შესახებ შუამდგომლობები არ გაგზავნილა, ხოლო ინფორმაცია არ არის წარმოდგენილი სხვა ქვეყნებიდან მიღებულ შუამდგომლობებზე. **შესაბამისად, მეორე ინდიკატორის მიხედვით, მეორე ამოცანის/მიზნის მიღწევის აღნიშნული კომპონენტი შესრულებულად ვერ ჩაითვლება.**

პროკურატურის სამოქმედო გეგმის მეორე მიზნის/ამოცანის პირველი მიმართულებისთვის განსაზღვრული ოთხი ინდიკატორიდან, 2018 წლის მდგომარეობით, დაკმაყოფილებულია ორი ინდიკატორი, რომელთა წილი 20 და 30-ია. დანარჩენი ორი ინდიკატორიდან აღნიშნული კომპონენტის შესრულებას არ ადასტურებს ერთი, მეორე კი ნაწილობრივ ადასტურებს. შესაბამისად, 2018 წლის მდგომარეობით, მეორე ამოცანის პირველი მიმართულება მეტწილად შესრულებულია და მისი შესრულების პროგრესია 60%.

## კორუფციულ დანაშაულთან ბრძოლის ეფექტიანობის გაზრდა

(ხვედრითი წილი 15)

შედეგების ინდიკატორები:

1. კორუფციულ დანაშაულთან ბრძოლის ეფექტიანობის გაზრდის მიზნით მომზადებული წინადადებების გათვალისწინების მაჩვენებელი (25)
2. კორუფციულ დანაშაულთან დაკავშირებით სისხლისსამართლებრივი დევნის დაწყების მაჩვენებელი (40)
3. კორუფციულ დანაშაულებზე მომუშავე პროკურორების რაოდენობა და მათი დატვირთულობის მაჩვენებელი (35)

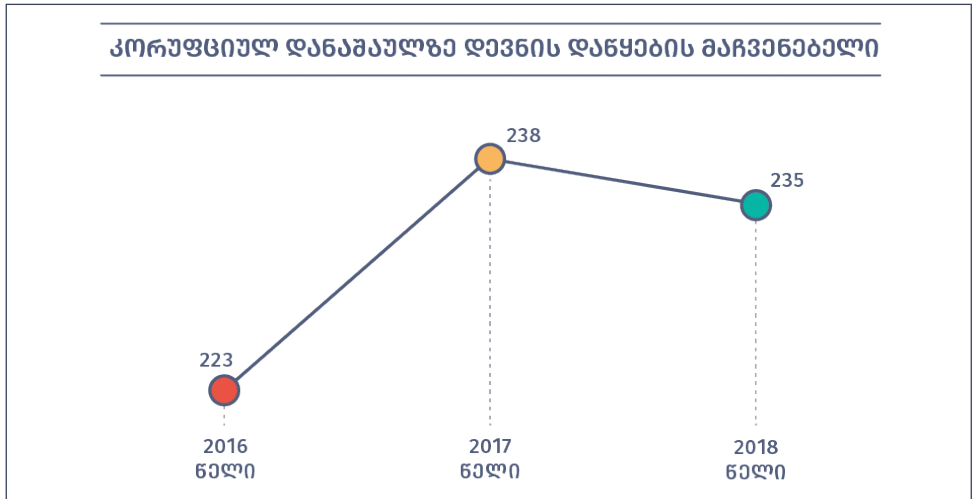
*სტატუსი: შეზღუდვად შესრულებული*

*ღონისძიების შესრულების პროგრესი: 51%*

მეორე ამოცანის მეორე მიმართულებისთვის (კორუფციულ დანაშაულთან ბრძოლის ეფექტიანობის გაზრდა) გათვალისწინებული ოთხი ინდიკატორიდან პირველი გულისხმობს კორუფციული დანაშაულებთან ბრძოლის ეფექტიანობის გაზრდისთვის გაცემული წინადადებების გათვალისწინებას. პროკურატურის მიერ მოწოდებული ინფორმაციის მიხედვით, კორუფციულ დანაშაულთან ბრძოლის ეფექტიანობის გაზრდის მიზნით ხსენებული კატეგორიის დანაშაულების გამოძიებისას, საპროცესო ხელმძღვანელობის განხორციელებისას და სასამართლოში სახელმწიფო ბრალდების მხარდაჭერისას ხდება, როგორც მომზადებული წინადადებების, ასევე კორუფციული დანაშაულის წინააღმდეგ ბრძოლის საუკეთესო პრაქტიკის გათვალისწინება. ინფორმაციაში არ არის მითითებული კონკრეტული მონიტორინგის შედეგები - როგორ ხდებოდა აღნიშნული წინადადებების შესრულება. შესაბამისად, პირველი ინდიკატორის მიხედვით, მეორე ამოცანის/მიზნის მიღწევის მექანიზმის შესრულება არ დასტურდება.

მეორე ამოცანის მეორე მიმართულების მეორე ინდიკატორს წარმოადგენს კორუფციულ დანაშაულთან დაკავშირებით სისხლისსამართლებრივი დევნის დაწყების მაჩვენებელი. პროკურატურის მიერ მოწოდებული ინფორმაციის მიხედვით, კორუფციულ დანაშაულზე

სისხლისსამართლებრივი დევნის დაწყების მაჩვენებელი 2016-2018 წლებში სტაბილურია.



კორუფციულ დანაშაულებში საქართველოს პროკურატურა მოიაზრებს სსკ 182 §2 (დ), 332-ე, 333-ე, 338 – 341 მუხლებით გათვალისწინებულ ქმედებებს. მითითებულ მუხლებზე დევნის დაწყების მაჩვენებელი გაცილებით უფრო მაღალია, ვიდრე, მაგალითად, ტრეფიკინგის დანაშაულზე. 2018 წელს ქრთამის აღების 60 რეგისტრირებული შემთხვევა იყო, სისხლისსამართლებრივი დევნა დაახლოებით 30%-ზე განხორციელდა, რაც დამაკმაყოფილებელ მაჩვენებლად უნდა ჩაითვალოს იმის გათვალისწინებით, რომ კორუფციული დანაშაული დასამტკიცებლად ერთ-ერთი ყველაზე რთული დანაშაულია.<sup>87</sup>

რეგისტრირებული შემთხვევებისა და სისხლისსამართლებრივი დევნის დაწყების რაოდენობებს შორის გარკვეული განსხვავების არსებობა ნორმალურია და აღნიშნულის გამომწვევი არაერთი რაციონალური მიზეზი შეიძლება დასახელდეს. კორუფციულ დანაშაულთან მიმართებით დევნის დაწყების 30%-იანი მაჩვენებელი დამაკმაყოფილებელი შედეგია, თუმცა, მნიშვნელოვანია, გაგრძელდეს მუშაობა ეფექტიანის სისხლისსამართლებრივი დევნის განხორციელების მიზნით. **შესაბამისად, მეორე ინდიკატორის მიხედვით, მეორე ამოცანის/მიზნის მიღწევის აღნიშნული კომპონენტი შესრულებულად უნდა ჩაითვალოს.**

მეორე ამოცანის მეორე მიმართულების მესამე ინდიკატორს წარმოადგენს კორუფციის დანაშაულზე მომუშავე პროკურორების რაოდენობა და მათი დატვირთულობის მაჩვენებელი. პროკურატურის მიერ მოწოდებული ინფორმაციის მიხედვით, კორუფციულ დანაშაულზე პროკურატურაში მუშაობს თითქმის ყველა სტრუქტურული დანაყოფის პროკურორი. კორუფციულ დანაშაულზე სისხლისსამართლებრივი დევნის სამმართველოში ამჟამად დასაქმებულია სამი პროკურორი და ოთხი გამომძიებელი. აღნიშნული სამმართველო ერთვება განსაკუთრებით კომპლექსურ საქმეებში, მაგალითისათვის, თუ საქმეში ფიგურირებს მაღალი თანამდებობის პირი და სხვ.

<sup>87</sup> Effective Means of Investigation and Prosecution of Corruption, OECD, გვ. 9: <http://bit.ly/33Er64W>

რაც შეეხება პროკურორთა დატვირთვას, დათვლა საქმეთა კატეგორიების მიხედვით არ ხორციელდება, ვინაიდან საქმისწარმოების ელექტრონული პროგრამის სტატისტიკური მოდული მსგავს შესაძლებლობას ამ ეტაპზე არ იძლევა. საპროკურორო საქმიანობაზე ზედამხედველობისა და სტრატეგიული განვითარების დეპარტამენტის მიერ ხდება ინდივიდუალური პროკურორების დატვირთვის შესწავლა.

როგორც პროკურატურის მიერ მოწოდებული ინფორმაციიდან ირკვევა, პროკურატურის სისტემაში ამ ეტაპზე არ არსებობს პროგრამა, რომელიც ავტომატურად მოახდენდა პროკურორის დატვირთულობის შეფასებას ყველა საჭირო მონაცემზე დაყრდნობით. მისასალმებელია, რომ აღნიშნულის მიუხედავად, მაინც ხდება პროკურორების დატვირთულობის შეფასება იმდენად, რამდენადაც ეს შესაძლებელია გამართული სისტემის არარსებობის პირობებში. თუმცა, აღნიშნულ ინდიკატორზე დაყრდნობით, ამოცანის სრულად მისაღწევად, აუცილებელია, არსებობდეს რეგულირებული სისტემა (მაგ: გენერალური პროკურორის ბრძანება, სახელმძღვანელო დოკუმენტი), სადაც დეტალურად იქნებოდა გაწერილი პროკურორის დატვირთულობის შეფასების სავალდებულო კომპონენტები, მეთოდოლოგია და ა.შ. მოხდებოდა პროკურორის დატვირთულობის შეფასებას ყველა საჭირო მონაცემზე დაყრდნობით. **აღნიშნულიდან გამომდინარე, მესამე ინდიკატორის მიხედვით, მეორე ამოცანის/მიზნის მიღწევის აღნიშნული კომპონენტი მხოლოდ ნაწილობრივ შესრულებულად შეიძლება ჩაითვალოს.**

პროკურატურის სამოქმედო გეგმის მეორე მიზნის/ამოცანის მეორე მიმართულებისთვის განსაზღვრული სამი ინდიკატორიდან, 2018 წლის მდგომარეობით, დაკმაყოფილებულია ერთი ინდიკატორი, რომლის წილი 40%-ია. დანარჩენი ორი ინდიკატორიდან, ერთი აღნიშნული კომპონენტის შესრულებას არ ადასტურებს (ხვედრითი წილი - 25), მეორე კი - ნაწილობრივ (ხვედრითი წილი - 35). შესაბამისად, 2018 წლის მდგომარეობით, მეორე ამოცანის მეორე მიმართულება მეტწილად შესრულებულია, თუმცა, მისი შესრულების პროგრესი მხოლოდ 51%-ია.

## ტერორიზმის წინააღმდეგ ბრძოლის ეფექტიანობის გაზრდა

(ხმადრიოთი წილი 15)

შედეგების ინდიკატორები:

1. ტერორიზმთან დაკავშირებით სისხლისსამართლებრივი დევნის დაწყების საქმეების მაჩვენებელი (40)
2. ტერორიზმის დანაშაულზე მომუშავე პროკურორების რაოდენობა და მათი დატვირთულობის მაჩვენებელი (35)
3. სხვა ქვეყანასთან თანამშრომლობით წარმოებული ტერორიზმის საქმეების რაოდენობა (25)

სტატუსი: მემონიღაქ შესრულებული

ღონისძიების შესრულების პროგრესი: 76%

მეორე ამოცანის მესამე მიმართულების პირველ ინდიკატორს წარმოადგენს ტერორიზმთან დაკავშირებით სისხლისსამართლებრივი დევნის დაწყების საქმეების მაჩვენებელი. პროკურატურის მიერ მოწოდებული ინფორმაციის მიხედვით, ტერორიზმის დანაშაულზე სისხლისსამართლებრივი დევნის დაწყების მაჩვენებელი 2016-2018 წლებში სტაბილურად დაბალია (23, 10 და 16 შესაბამისი თანმიმდევრობით). ასევე დაბალია შსს-ს მიერ ამ დანაშაულის რეგისტრირებული მაჩვენებელი (2017-ში 19 და 2018-ში 18). აღნიშნული მონაცემები ადასტურებს, რომ 2017 წელს შსს-ს მიერ რეგისტრირებული ტერორიზმის სავარაუდო შემთხვევების 52%, ხოლო 2018 წელს - 90% შემთხვევებში განხორციელდა სისხლისსამართლებრივი დევნა. **შესაბამისად, პირველი ინდიკატორის მიხედვით, მეორე ამოცანის/მიზნის მიღწევის აღნიშნული კომპონენტი შესრულებულია.**

მეორე ამოცანის მესამე მიმართულების მეორე ინდიკატორს წარმოადგენს ტერორიზმის დანაშაულზე მომუშავე პროკურორების რაოდენობა და მათი დატვირთულობის მაჩვენებელი. პროკურატურის მიერ მოწოდებული ინფორმაციის მიხედვით, პროკურორთა დატვირთვის დათვლა საქმეთა კატეგორიების მიხედვით არ ხორციელდება, ვინაიდან საქმისწარმოების ელექტრონული პროგრამის სტატისტიკური მოდული მსგავს შესაძლებლობას ამ ეტაპზე არ იძლევა. მისასალმებელია, რომ აღნიშნულის მიუხედავად, მაინც ხდება პროკურორების დატვირთულობის შეფასება იმდენად, რამდენადაც ეს შესაძლებელია გამართული სისტემის არარსებობის პირობებში. თუმცა, აღნიშნულ ინდიკატორზე დაყრდნობით, ამოცანის სრულად მისაღწევად, აუცილებელია, არსებობდეს რეგულირებული სისტემა (მაგ: გენერალური პროკურორის ბრძანება, სახელმძღვანელო დოკუმენტი), სადაც დეტალურად იქნებოდა გაწერილი პროკურორის დატვირთულობის შეფასების სავალდებულო კომპონენტები, მეთოდოლოგია და ა.შ. მოხდებოდა პროკურორის დატვირთულობის შეფასებას ყველა საჭირო მონაცემზე დაყრდნობით. ამიტომ, **მეორე ინდიკატორის მიხედვით, მეორე ამოცანის/მიზნის**

**მიღწევის აღნიშნული კომპონენტი ნაწილობრივ შესრულებულად უნდა ჩაითვალოს.**

მეორე ამოცანის მესამე მიმართულების მესამე ინდიკატორს წარმოადგენს სხვა ქვეყანასთან თანამშრომლობით წარმოებული ტერორიზმის საქმეების რაოდენობა. პროკურატურის მიერ მოწოდებული ინფორმაციის მიხედვით, 2016-2018 წლებში ტერორიზმის საქმეების გამოძიების ფარგლებში სხვა ქვეყნებთან სამართლებრივი დახმარების შესახებ ყველაზე მეტი შუამდგომლობა 2018 წელს გაიგზავნა - 23 (2016 წელს არ გაგზავნილა, ხოლო 2017 წელს გაიგზავნა ოთხი შუამდგომლობა). სამი წლის განმავლობაში გაგზავნილი 27 შუამდგომლობიდან 11 დაკმაყოფილდა, დანარჩენი საქმეების ჯერ ისევ მიმდინარეობს, უარი კი არცერთზე მიღებულა. **შესაბამისად, მესამე ინდიკატორის მიხედვით, მეორე ამოცანის/ მიზნის მიღწევის აღნიშნული კომპონენტი შესრულებულად უნდა ჩაითვალოს.**

პროკურატურის სამოქმედო გეგმის მეორე მიზნის/ამოცანის მესამე მიმართულებისთვის განსაზღვრული სამი ინდიკატორიდან, 2018 წლის მდგომარეობით, დაკმაყოფილებულია ორი ინდიკატორი, ერთი კი - ნაწილობრივ. შესაბამისად, 2018 წლის მდგომარეობით, მეორე ამოცანის მესამე მიმართულება მეტწილად შესრულებულია და მისი შესრულების პროგრესია 76%.

**უკანონო შემოსავლის ლეგალიზაციისა და ტერორიზმის დაფინანსების წინააღმდეგ ბრძოლის ეფექტიანობის გაზრდა**

(ხვედრითი წილი 10)

შედეგების ინდიკატორები:

1. უკანონო შემოსავლის ლეგალიზაციისა და ტერორიზმის დაფინანსების წინააღმდეგ ბრძოლის, ქონების მოძიებისა და ჩამორთმევის ეფექტიანობის გაზრდის მიზნით გაცემული რეკომენდაციების / გასატარებელი ღონისძიებების შესრულების მაჩვენებელი (20)
2. უკანონო შემოსავლის ლეგალიზაციისა და ტერორიზმის დაფინანსებასთან დაკავშირებით სისხლისსამართლებრივი დევნის დანაშაულის მაჩვენებელი (30)
3. უკანონო შემოსავლის ლეგალიზაციისა და ტერორიზმის დაფინანსებასთან დაკავშირებით მომუშავე პროკურორების რაოდენობა და მათი დატვირთულობის მაჩვენებელი (30)
4. სხვა უწყებასთან თანამშრომლობით წარმოებული უკანონო შემოსავლის ლეგალიზაციისა და ტერორიზმის დაფინანსების საქმეების რაოდენობა (20)

**სტატუსი: მუდმივად შესრულებული**

**პროგრესი: 79%**



მეორე ამოცანის მეოთხე მიმართულებისთვის გათვალისწინებული ოთხი ინდიკატორიდან პირველი გულისხმობს უკანონო შემოსავლის ლეგალიზაციისა და ტერორიზმის დაფინანსების წინააღმდეგ ბრძოლის ეფექტიანობის გაზრდისთვის რეკომენდაციების და მათ საფუძველზე დაგეგმილი ღონისძიებების შესრულებას. პროკურატურის მიერ წარმოდგენილი ინფორმაციის მიხედვით, საქართველოს პროკურატურაში შექმნილი სამუშაო ჯგუფის მიერ 2017 წელს მომზადდა და საკონსულტაციო საბჭოს წარედგინა შემდეგი რეკომენდაციები:

**1.** 2018 წლის პირველი ორი კვარტალის განმავლობაში საქართველოს გენერალური პროკურატურის საპროკურორო საქმიანობაზე ზედამხედველობისა და სტრატეგიული განვითარების დეპარტამენტის მიერ ჩატარდეს ეტაპობრივი მონიტორინგი და გამოვლინდეს ის ინდივიდუალური შემთხვევები, როდესაც პრედიკატი დანაშაულის გამოძიებაზე უფლებამოსილმა პირმა საქართველოს გენერალური პროკურორის 2015 წლის 4 აგვისტოს რეკომენდაციის შესაბამისად არ განახორციელა ყველა სათანადო მოქმედება საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსის 52-ე მუხლის მიხედვით ჩამორთმევას დაქვემდებარებული ქონების მოძიების მიზნით.

აღნიშნული რეკომენდაციის შესრულების მიზნით 2018 წლის მანძილზე საქართველოს გენერალური პროკურატურის საპროკურორო საქმიანობაზე ზედამხედველობისა და სტრატეგიული განვითარების დეპარტამენტის მიერ ჩატარდა მონიტორინგი და მომზადდა შესაბამისი ანალიზი. თუმცა, რეკომენდაცია მოითხოვდა გენერალური პროკურორის 2015 წლის 4 აგვისტოს რეკომენდაციის დარღვევების კონკრეტული შემთხვევების გამოკვეთას, რაც წარმოდგენილი ინფორმაციიდან არ დასტურდება.

**2.** საქართველოს პროკურატურის შიდაუწყებრივი პოზიციის ჩამოყალიბების მიზნით, განხორციელდეს ამოღებული აქტივების მონაწილე სახელმწიფოებს შორის განაწილების კუთხით საკანონმდებლო მოდერნიზაციის მიზანშეწონილობის თაობაზე მსჯელობა.

რეკომენდაციის შესრულების მიზნით, გაანალიზდა არსებული სიტუაცია, დადგინდა საკანონმდებლო ცვლილებების საჭიროება და 2018 წლის 6 აგვისტოს ცვლილებები განხორციელდა „სისხლის სამართლის სფეროში საერთაშორისო თანამშრომლობის შესახებ“ საქართველოს კანონში ქონების ჩამორთმევასთან დაკავშირებული საერთაშორისო თანამშრომლობის კუთხით. შედეგად შეიქმნა ქონების ჩამორთმევის მოქნილი და ეფექტური საერთაშორისო მექანიზმები. საკანონმდებლო დონეზე გაიწერა კონფისკაციას დაქვემდებარებული ქონების განაწილების მექანიზმები. **შესაბამისად, პირველი ინდიკატორის მიხედვით, მეორე ამოცანის/მიზნის მიღწევის მექანიზმი შესრულებულად უნდა ჩაითვალოს.**

მეორე ამოცანის მეოთხე მიმართულების მეორე ინდიკატორს წარმოადგენს ტერორიზმთან დაკავშირებით სისხლისსამართლებრივი დევნის დაწყების საქმეების მაჩვენებელი. პროკურატურის მიერ მოწოდებული ინფორმაციის მიხედვით, უკანონო შემოსავლის ლეგალიზაციის ფაქტებზე 2016-2018 წლებში სისხლისსამართლებრივი დევნის დაწყების სტატისტიკა შემდეგნაირია: 2016 წელს დაიწყო 15 დევნა, 2017 წელს 26 დევნა, 2018 წელს 5 დევნა. შსს-ს მონაცემებით, 323-331<sup>1</sup> მუხლით გათვალისწინებული რეგისტრირებული

დანაშაულების რაოდენობა ასევე დაბალია.<sup>88</sup> შესაბამისად, მეორე ინდიკატორის მიხედვით, მეორე ამოცანის/მიზნის მიღწევის აღნიშნული კომპონენტი შესრულებულია.

მეორე ამოცანის მეოთხე მიმართულების შესამე ინდიკატორს წარმოადგენს უკანონო შემოსავლის ლეგალიზაციისა და ტერორიზმის დაფინანსებასთან დაკავშირებით მომუშავე პროკურორების რაოდენობა და მათი დატვირთულობის მაჩვენებელი. პროკურატურის მიერ მოწოდებული ინფორმაციის მიხედვით, პროკურორთა დატვირთვის დათვლა საქმეთა კატეგორიების მიხედვით არ ხორციელდება, ვინაიდან საქმისწარმოების ელექტრონული პროგრამის სტატისტიკური მოდული მსგავს შესაძლებლობას ამ ეტაპზე არ იძლევა. საპროკურორო საქმიანობაზე ზედამხედველობისა და სტრატეგიული განვითარების დეპარტამენტი ინდივიდუალური პროკურორების დატვირთვას სწავლობს.

როგორც პროკურატურის მიერ მოწოდებული ინფორმაციიდან ირკვევა, პროკურატურის სისტემაში ამ ეტაპზე არ არსებობს პროგრამა, რომელიც ავტომატურად მოახდენდა პროკურორის დატვირთულობის შეფასებას ყველა საჭირო მონაცემზე დაყრდნობით. მისასალმებელია, რომ აღნიშნულის მიუხედავად, მაინც ხდება პროკურორების დატვირთულობის შეფასება იმდენად, რამდენადაც ეს შესაძლებელია გამართული სისტემის არარსებობის პირობებში. თუმცა, აღნიშნულ ინდიკატორზე დაყრდნობით, ამოცანის სრულად მისაღწევად, აუცილებელია, არსებობდეს რეგულირებული სისტემა (მაგ: გენერალური პროკურორის ბრძანება, სახელმძღვანელო დოკუმენტი), სადაც დეტალურად იქნებოდა განერილი პროკურორის დატვირთულობის შეფასების სავალდებულო კომპონენტები, მეთოდოლოგია და ა.შ. მოხდებოდა პროკურორის დატვირთულობის შეფასებას ყველა საჭირო მონაცემზე დაყრდნობით. აღნიშნულიდან გამომდინარე, შესამე ინდიკატორის მიხედვით, მეორე ამოცანის/მიზნის მიღწევის აღნიშნული კომპონენტი მხოლოდ ნაწილობრივ შესრულებულად უნდა ჩაითვალოს.

მეორე ამოცანის მეოთხე მიმართულების მეოთხე ინდიკატორს წარმოადგენს სხვა უწყებასთან თანამშრომლობით წარმოებული უკანონო შემოსავლის ლეგალიზაციისა და ტერორიზმის დაფინანსების საქმეების რაოდენობა. პროკურატურის მიერ მოწოდებული ინფორმაციის მიხედვით, სხვა უწყებებთან თანამშრომლობით უკანონო შემოსავლის ლეგალიზაციის საქმეებზე გამოძიება წარმოებული იქნა 2016 წელს ერთ საქმეზე, 2017 და 2018 წლებში სამ-სამ საქმეზე. აღნიშნულ დანაშაულებზე განხორციელებული დევნის დაბალი მაჩვენებლის გათვალისწინებით, სხვა უწყებებთან თანამშრომლობის მითითებული რაოდენობები მისაღებია. შესაბამისად, მეოთხე ინდიკატორის მიხედვით, მეორე ამოცანის/მიზნის მიღწევის აღნიშნული კომპონენტი შესრულებულად უნდა ჩაითვალოს.

პროკურატურის სამოქმედო გეგმის მეორე მიზნის/ამოცანის მეოთხე მიმართულებისთვის განსაზღვრული ოთხი ინდიკატორიდან, 2018 წლის მდგომარეობით, დაკმაყოფილებულია სამი ინდიკატორი, ერთი კი - ნაწილობრივ (ხვედრითი წილი 30). შესაბამისად, აღნიშნული მექანიზმი მეტწილად შესრულებულია და მისი შესრულების პროგრესია 79%.

<sup>88</sup> დანაშაულის სტატისტიკა 2018, შსს: <http://bit.ly/32uyrE7>

## კიბერდანაშაულის წინააღმდეგ ბრძოლის ეფექტიანობის გაზრდა და ელექტრონული მტკიცებულებების მოპოვების მეთაბრნობების გაუმჯობესება (10)

(ხვედრითი წილი 10)

შედეგების ინდიკატორები:

1. კიბერდანაშაულთან დაკავშირებით სისხლისსამართლებრივი დევნის დაწყების მაჩვენებელი (35)
2. კიბერდანაშაულთან დაკავშირებით მოუშავე პროკურორების რაოდენობა და მათი დატვირთულობის მაჩვენებელი (35)
3. ინტერნეტ სერვის პროვაიდერებთან ურთიერთობის სტრატეგიის საფუძველზე განხორციელებული ღონისძიებების რაოდენობა (30)

სტატუსი: ნაწილობრივ შესრულებული

ღონისძიების შესრულების პროგრესი: 32%

მეორე ამოცანის მეხუთე მიმართულების პირველ ინდიკატორს წარმოადგენს კიბერდანაშაულთან დაკავშირებით სისხლისსამართლებრივი დევნის დაწყების საქმეების მაჩვენებელი. პროკურატურის მიერ მოწოდებული ინფორმაციის მიხედვით, სსკ 284-286 მუხლებზე 2016 წელს დაიწყო 98 დევნა, 2017 წელს 74 დევნა, 2018 წელს 101 დევნა. შსს-ს მონაცემებით, სსკ ამავე მუხლებით გათვალისწინებული რეგისტრირებული დანაშაულების რაოდენობა გაცილებით მაღალია, ვიდრე დევნის დაწყების მაჩვენებელი. კერძოდ, 2017 წელს დარეგისტრირდა 506 ე.წ. კომპიუტერული დანაშაული, 2018 წელს კი - 1268.<sup>89</sup> ნათელია, რომ პროკურატურა რეგისტრირებული კომპიუტერული დანაშაულების ძალიან მცირე შეთხვევაში ახორციელებს სისხლისსამართლებრივ დევნას. თუმცა, გასათვალისწინებელია ისიც, რომ კიბერდანაშაულთან ბრძოლა მსოფლიო მასშტაბის სირთულეს წარმოადგენს. შესაბამისად, მეორე ინდიკატორის მიხედვით, მეორე ამოცანის/მიზნის მიღწევის აღნიშნული კომპონენტი ნაწილობრივ შესრულებულად უნდა ჩაითვალოს. ამავდროულად, მნიშვნელოვანია, პროკურატურამ შსს-თან ერთად განახორციელოს აღნიშნული საკითხის ანალიზი, გამოკვეთოს არსებული გამოწვევები და მათი მიზეზები და დასახოს მათი გადაწყვეტის გზები.

მეორე ამოცანის მეხუთე მიმართულების მეორე ინდიკატორს წარმოადგენს კიბერდანაშაულთან დაკავშირებით მომუშავე პროკურორების რაოდენობა და მათი დატვირთულობის მაჩვენებელი. პროკურატურის მიერ მოწოდებული ინფორმაციის მიხედვით, კიბერდანაშაულთან დანაშაულთან შეხება საპროკურორო საქმიანობის განმახორციელებელ

<sup>89</sup> დანაშაულის სტატისტიკა 2018, შსს, <https://info.police.ge/uploads/5c595f186e358.pdf>.

თითქმის ყველა სტრუქტურული დანაყოფის პროკურორებს აქვთ, გარდა სპეციალიზებული დანაყოფებისა. შესაბამისად, პროკურატურის განცხადებით, კონკრეტული რაოდენობის მოწოდება შეუძლებელია.

რაც შეეხება პროკურორთა დატვირთვას, აღნიშნულის მონიტორინგი ხორციელდება საპროკურორო საქმიანობაზე ზედამხედველობისა და სტრატეგიული განვითარების დეპარტამენტის მიერ.

როგორც პროკურატურის მიერ წარმოდგენილი ინფორმაციიდან ირკვევა, კიბერდანაშაულთან დაკავშირებით საქმე შეიძლება ნებისმიერ პროკურორს დაენეროს, რაც გაუგებარია სწორედ ამ დანაშაულების სირთულიდან გამომდინარე, რომელიც სპეციალური ცოდნისა და უნარების ქონას მოითხოვს. პროკურატურის სამოქმედო გეგმით პროკურორებისთვის კიბერდანაშაულთან დაკავშირებით განხორციელებული სასწავლო აქტივობების შედეგად დატრენინგებულია პროკურორების ნაწილი. ერთის მხრივ, სათანადო ცოდნისა და უნარების არმქონე პროკურორის მიერ კიბერდანაშაულზე მუშაობის პრაქტიკა აღნიშნულ დანაშაულთან ბრძოლის ეფექტიანობას ვერ უზრუნველყოფს. მეორეს მხრივ, გაუგებარია ის ფაქტი, რომ პროკურატურაში არსებობენ კიბერდანაშაულთან დაკავშირებით დატრენინგებული პირები, მაგრამ ასეთ დანაშაულთან დაკავშირებით არსებული საქმე შეიძლება არა მათ, არამედ ნებისმიერ პროკურორს დაენეროს. რაც შეეხება პროკურორების დატვირთვის მაჩვენებელს, როგორც კორუფციული და ნარკოტიკული დანაშაულების შემთხვევაში აღინიშნა, მისასაღმებელია, რომ ხდება პროკურორების დატვირთულობის შეფასება იმდენად, რამდენადაც ეს შესაძლებელია გამართული სისტემის არარსებობის პირობებში. თუმცა, აღნიშნულ ინდიკატორზე დაყრდნობით, ამოცანის სრულად მისაღწევად, აუცილებელია, არსებობდეს რეგულირებული სისტემა (მაგ: გენერალური პროკურორის ბრძანება, სახელმძღვანელო დოკუმენტი), სადაც დეტალურად იქნებოდა განერილი პროკურორის დატვირთულობის შეფასების სავალდებულო კომპონენტები, მეთოდოლოგია და ა.შ. და მოხდებოდა პროკურორთა დატვირთულობის შეფასება ყველა საჭირო მონაცემზე დაყრდნობით. აღნიშნულიდან გამომდინარე, **მეორე ინდიკატორის მიხედვით, მეორე ამოცანის/მიზნის მიღწევის აღნიშნული კომპონენტი მხოლოდ ნაწილობრივ შესრულებულად შეიძლება ჩაითვალოს.**

მეორე ამოცანის მეხუთე მიმართულების მესამე ინდიკატორს წარმოადგენს ინტერნეტ სერვის პროვაიდერებთან ურთიერთობის სტრატეგიის საფუძველზე განხორციელებული ღონისძიებების რაოდენობა. პროკურატურის მიერ მოწოდებული ინფორმაციის მიხედვით, ინტერნეტ სერვის პროვაიდერებთან ურთიერთობის სტრატეგია არ შემუშავებულა და ვერც რაიმე ღონისძიება განხორციელდებოდა მის საფუძველზე. **შესაბამისად, მეოთხე ინდიკატორის მიხედვით, მეორე ამოცანის/მიზნის მიღწევის აღნიშნული კომპონენტი შესრულებული არ არის.**

პროკურატურის სამოქმედო გეგმის მეორე მიზნის/ამოცანის მეხუთე მიმართულებისთვის განსაზღვრული სამი ინდიკატორიდან, 2018 წლის მდგომარეობით, ორი ინდიკატორი მიუთითებს კიბერდანაშაულთან დაკავშირებით განსაზღვრული მიზნის მიღწევის მექანიზმის ნაწილობრივ შესრულებაზე, ერთი კი - შესრულებლობაზე. შესაბამისად, აღნიშნული მექანიზმი ნაწილობრივ შესრულებულია და მისი შესრულების პროგრესია 32%.

## ნარკოტიკული დანაშაულის წინააღმდეგ ბრძოლის ეფექტიანობის გაზრდა

(ხვედრითი წილი 10)

შედეგების ინდიკატორები:

1. ნარკოტიკულ დანაშაულთან დაკავშირებით სისხლისსამართლებრივი დევნის დაწყების მაჩვენებელი (50)
2. ნარკოტიკულ დანაშაულთან დაკავშირებით მომუშავე პროკურორების რაოდენობა და მათი დატვირთულობის მაჩვენებელი (50)

სტატუსი: მებნდიად შესრულებული

ღონისძიების შესრულების პროგრესი: 65%

მეორე ამოცანის მეექვსე მიმართულებისთვის (ნარკოტიკული დანაშაულის წინააღმდეგ ბრძოლის ეფექტიანობის გაზრდა) გათვალისწინებული ორი ინდიკატორიდან პირველს წარმოადგენს ნარკოდანაშაულთან დაკავშირებით სისხლისსამართლებრივი დევნის დაწყების მაჩვენებელი. პროკურატურის მიერ მოწოდებული ინფორმაციის მიხედვით, ნარკოტიკებთან დაკავშირებულ დანაშაულებზე 2016 წელს დაიწყო 4862 სისხლისსამართლებრივი დევნა, 2017 წელს – 4457 დევნა, 2018 წელს – 3650 დევნა. სხვა დანაშაულებისგან განსხვავებით, აღნიშნულ დანაშაულზე განხორციელებული სისხლისსამართლებრივი დევნის რაოდენობა ფაქტიურად უტოლდება შსს-ს მონაცემებით სსკ ამავე მუხლებით გათვალისწინებული რეგისტრირებული დანაშაულების რაოდენობას.<sup>90</sup> ნარკოტიკულ დანაშაულებთან ბრძოლის მექანიზმი სხვა დანაშაულებისგან განსხვავებულ მიდგომას საჭიროებს, რაც ყველა შემთხვევაში სისხლისსამართლებრივი დევნის მაჩვენებლის ზრდას არ გულისხმობს. აღნიშნულს ადასტურებს საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება, სადაც განიმარტა, რომ პირის უფლება თავად შეარჩიოს განტვირთვის მისთვის სასურველი სახე და განახორციელოს შესაბამისი აქტივობა, მათ შორის, მოიხმაროს მარიხუანა, წარმოადგენს პიროვნების პირადი ავტონომიით დაცულ სფეროს. ამასთან, ვინაიდან მარიხუანის მოხმარებით ადამიანის ჯანმრთელობას შეიძლება მიადგეს გარკვეული ზიანი, სასამართლომ აღნიშნული უფლების შეზღუდვა დასაშვებად მიიჩნია ისეთი ლეგიტიმური მიზნების მისაღწევად, როგორებიცაა მაგალითად, საზოგადოებრივი უსაფრთხოების უზრუნველყოფა, სხვა პირთა სიცოცხლისა და ჯანმრთელობის დაცვა და სხვა.<sup>91</sup> რამდენადაც წლების განმავლობაში ნარკოტიკის, მათ შორის, მარიხუანას მოხმარება სისხლის სამართლის კოდექსით დასჯად ქმედებას წარმოადგენდა, ბოლოდროინდელი საკანონმდებლო ცვლილებების შედეგად, ნარკოდანაშაულზე სისხლისსამართლებრივი დევნის მაჩვენებელი, საერთო ჯამში, უნდა შემცირებულიყო. ასეც მოხდა – 2018 წელს წინა წელთან შედარებით 20%-ით შემცირდა

<sup>90</sup> დანაშაულის სტატისტიკა 2018, შსს: <http://bit.ly/32uyrE7>

<sup>91</sup> საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება საქმეზე „საქართველოს მოქალაქე გივი შანიძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“: <http://bit.ly/32s8Qf6>

დევნის მაჩვენებელი. ამავდროულად, სტაბილური რჩება ნარკოტიკების კონტრაბანდასთან და გასაღებასთან დაკავშირებით დაწყებული სისხლისსამართლებრივი დევნის დაწყების მაჩვენებელი. **შესაბამისად, მეორე ინდიკატორის მიხედვით, მეორე ამოცანის/მიზნის მიღწევის აღნიშნული კომპონენტი შესრულებულად უნდა ჩაითვალოს.**

მეორე ამოცანის მეექვსე მიმართულების მეორე ინდიკატორს წარმოადგენს ნარკოდანაშაულთან დაკავშირებით მომუშავე პროკურორების რაოდენობა და მათი დატვირთულობის მაჩვენებელი. პროკურატურის მიერ მოწოდებული ინფორმაციის მიხედვით, ნარკოტიკულ დანაშაულთან შეხება საპროკურორო საქმიანობის განმახორციელებელ თითქმის ყველა სტრუქტურული დანაყოფის პროკურორებს აქვთ, გარდა სპეციალიზებული დანაყოფებისა. რაც შეეხება პროკურორთა დატვირთვას, საპროკურორო საქმიანობაზე ზედამხედველობისა და სტრატეგიული განვითარების დეპარტამენტის მიერ ხდება ინდივიდუალური პროკურორების დატვირთვის შესწავლა. როგორც სხვა დანაშაულების შემთხვევაში აღინიშნა, მისასალმებელია, რომ ხდება პროკურორების დატვირთულობის შეფასება იმდენად, რამდენადაც ეს შესაძლებელია გამართული სისტემის არარსებობის პირობებში. თუმცა, აღნიშნულ ინდიკატორზე დაყრდნობით, ამოცანის სრულად მისაღწევად, აუცილებელია, არსებობდეს რეგულირებული სისტემა (მაგ: გენერალური პროკურორის ბრძანება, სახელმძღვანელო დოკუმენტი), სადაც დეტალურად იქნებოდა გაწერილი პროკურორის დატვირთულობის შეფასების სავალდებულო კომპონენტები, მეთოდოლოგია და ა.შ. და შესაძლებელი იქნებოდა პროკურორთა დატვირთულობის შეფასება ყველა საჭირო მონაცემის მიხედვით. **შესაბამისად, მეორე ინდიკატორის მიხედვით, მეორე ამოცანის/ მიზნის მიღწევის აღნიშნული კომპონენტი მხოლოდ ნაწილობრივ შესრულებულად შეიძლება ჩაითვალოს.**

პროკურატურის სამოქმედო გეგმის მეორე მიზნის/ამოცანის მეექვსე მიმართულებისთვის განსაზღვრული ორი ინდიკატორიდან, 2018 წლის მდგომარეობით, ერთი ინდიკატორი მიუთითებს ნარკოდანაშაულთან დაკავშირებით დასახული ამოცანის მიღწევაზე, მეორე კი - ნაწილობრივ. თითოეულ ინდიკატორს თანაბარი წონა აქვს მინიჭებული. შესაბამისად, აღნიშნული მექანიზმი მეტწილად შესრულებულია და მისი შესრულების პროგრესია 65%.

## იურიდიულ პირთა მიმართ სისხლისსამართლებრივი დევნის მექანიზმების გაუმჯობესება

(ხვედრითი ნილი 10)

შედეგების ინდიკატორები:

1. იურიდიულ პირთა მიერ ჩადენილ დანაშაულთან დაკავშირებით სისხლისსამართლებრივი დევნის დაწყების მაჩვენებელი (50)
2. იურიდიულ პირთა პასუხისმგებლობასთან დაკავშირებით მომუშავე პროკურორების რაოდენობა და მათი დატვირთულობის (50)

სტატუსი: ნაწილობრივ შესრულებული

ღონისძიების შესრულების პროგრესი: 15%

მეორე ამოცანის მეშვიდე მიმართულებისთვის (იურიდიულ პირთა მიმართ სისხლისსამართლებრივი დევნის მექანიზმების გაუმჯობესება) გათვალისწინებული ორი ინდიკატორიდან პირველს წარმოადგენს იურიდიულ პირთა მიერ ჩადენილ დანაშაულთან დაკავშირებით სისხლისსამართლებრივი დევნის დაწყების მაჩვენებელი. პროკურატურის მიერ მოწოდებული ინფორმაციის მიხედვით, აღნიშნული ინფორმაციის ავტომატურ რეჟიმში მოპოვების შესაძლებლობას საქმისწარმოების ელექტრონული სისტემის სტატისტიკური მოდული ამ ეტაპზე არ იძლევა, ამიტომ ინფორმაცია არ წარმოადგინეს. შესაბამისად, მეორე ინდიკატორის მიხედვით, მეორე ამოცანის/მიზნის მიღწევის აღნიშნული კომპონენტი შესრულებულად ვერ ჩაითვლება.

მეორე ამოცანის მეშვიდე მიმართულების მეორე ინდიკატორს წარმოადგენს იურიდიულ პირთა მიერ ჩადენილ დანაშაულთან დაკავშირებით მომუშავე პროკურორების რაოდენობა და მათი დატვირთულობის მაჩვენებელი. პროკურატურის მიერ მოწოდებული ინფორმაციის მიხედვით, იურიდიული პირების სისხლისსამართლებრივი დევნასთან დაკავშირებული საქმეები შესაძლოა საპროკურორო საქმიანობის განმახორციელებელ თითქმის ყველა სტრუქტურული დანაყოფის პროკურორს ჰქონდეს. რაც შეეხება პროკურორთა დატვირთვას, საპროკურორო საქმიანობაზე ზედამხედველობისა და სტრატეგიული განვითარების დეპარტამენტის მიერ ხდება ინდივიდუალური პროკურორების დატვირთვის შესწავლა, თუმცა აღნიშნული ინფორმაცია შიდა სამსახურებრივი გამოყენებისთვის არის განკუთვნილი და მონიტორინგის ფარგლებში წარმოდგენილი არ იქნა. როგორც სხვა დანაშაულების შემთხვევაში აღინიშნა, მისასალმებელია, რომ ხდება პროკურორების დატვირთულობის შეფასება იმდენად, რამდენადაც ეს შესაძლებელია გამართული სისტემის არარსებობის პირობებში. თუმცა, აღნიშნულ ინდიკატორზე დაყრდნობით, ამოცანის სრულად მისაღწევად, აუცილებელია, არსებობდეს რეგულირებული სისტემა (მაგ: გენერალური პროკურორის ბრძანება, სახელმძღვანელო დოკუმენტი), სადაც დეტალურად იქნებოდა გაწერილი

პროკურორის დატვირთულობის შეფასების სავალდებულო კომპონენტები, მეთოდოლოგია და ა.შ. შესაბამისად, მეორე ინდიკატორის მიხედვით, მეორე ამოცანის/მიზნის მიღწევის აღნიშნული კომპონენტი მხოლოდ ნაწილობრივ შესრულებულად უნდა ჩაითვალოს.

პროკურატურის სამოქმედო გეგმის მეორე მიზნის/ამოცანის მეშვიდე მიმართულებისთვის განსაზღვრული ორი ინდიკატორიდან, 2018 წლის მდგომარეობით, ერთი ინდიკატორი არ მიუთითებს იურიდიული პირის მიერ ჩადენილ დანაშაულთან ბრძოლასთან დაკავშირებით დასახული ამოცანის მიღწევაზე, მეორე კი - ნაწილობრივ. შესაბამისად, აღნიშნული მექანიზმი ნაწილობრივ შესრულებულია და მისი შესრულების პროგრესია 15%.

## სამართალწარმოების პროცესში ჩადენილი დანაშაულების გამოძიების ეფექტიანობის გაზრდა

(ხვედრითი წილი 15)

შედეგების ინდიკატორები:

1. სამართალწარმოების პროცესში ჩადენილ დანაშაულებთან დაკავშირებით სისხლისსამართლებრივი დევნის დაწყების მაჩვენებელი (50)
2. სამართალწარმოების პროცესში ჩადენილ დანაშაულებთან დაკავშირებით მომუშავე პროკურორების რაოდენობა და მათი დატვირთულობის მაჩვენებელი (50)

სტატუსი: ნაწილობრივ შესრულებული

ღონისძიების შესრულების პროგრესი: 35%

მეორე ამოცანის მერვე მიმართულებისთვის გათვალისწინებული ორი ინდიკატორიდან პირველს წარმოადგენს სამართალწარმოების პროცესში ჩადენილ დანაშაულთან დაკავშირებით სისხლისსამართლებრივი დევნის დაწყების მაჩვენებელი. პროკურატურის მიერ მოწოდებული ინფორმაციის მიხედვით, 2016 წელს პროკურატურამ გამოძიება დაიწყო სამართალწარმოების პროცესში სავარაუდოდ ჩადენილი დანაშაულის 71 შემთხვევაზე, საიდანაც გახსნა 25 საქმე (ქონების იძულებით ჩამორთმევა, ცემა-წამება). მხილებული 13 საჯარო მოხელიდან სისხლისსამართლებრივი დევნა ოთხი პირის მიმართ დაიწყო, დანარჩენების მიმართ დისკრეციული უფლებამოსილება იქნა გამოყენებული. 2017 წელს პროკურატურამ იგივე ტიპის 54 სავარაუდოდ დანაშაულზე დაიწყო გამოძიება და გახსნა 35 საქმე - ქონების იძულებით ჩამორთმევის 20 ფაქტი და ცემა-წამების 15 ფაქტი. მხილებული ცხრა საჯარო მოხელიდან ექვსი პირის მიმართ დაიწყო სისხლისსამართლებრივი დევნა. 2018 წელს პროკურატურამ გამოძიება დაიწყო სამართალწარმოების პროცესში სავარაუდოდ ჩადენილი დანაშაულის 38 შემთხვევაზე, საიდანაც გახსნა ქონების იძულებით ჩამორთმევის 24 ფაქტი, საიდანაც სისხლისსამართლებრივი დევნა არცერთზე განხორციელებულა. წარმოდგენილი ინფორმაციიდან ნათელია, რომ გახსნილი საქმეებისა და მხილებული პირების რაოდენობა



პასუხისგებაში მიცემულ პირებზე გაცილებით მაღალია, რაც კითხვას აჩენს, რადგან ამ ტიპის დანაშაულის სუბიექტები სახელმწიფო მოხელეები არიან. პროკურატურის მიერ წარმოდგენილი დამატებითი ინფორმაციის მიხედვით, მხილებული პირების რაოდენობა აღემატება პასუხისგებაში მიცემული პირების რაოდენობას, რადგან დანარჩენი პირები თანამშრომლობენ გამოძიებასთან, რის გამოც მათ მიმართ ხდება დისკრეციული უფლებამოსილების გამოყენება. მიუხედავად ამისა, გაუგებარია, რატომ არცერთი პირი არ იქნა მიცემული პასუხისგებაში 2018 წელს. **შესაბამისად, მეორე ინდიკატორის მიხედვით, მეორე ამოცანის/მიზნის მიღწევის აღნიშნული კომპონენტი ნაწილობრივ შესრულებულად უნდა ჩაითვალოს.**

მეორე ამოცანის მერვე მიმართულების მეორე ინდიკატორს წარმოადგენს სამართალწარმოების პროცესში ჩადენილ დანაშაულთან დაკავშირებით მომუშავე პროკურორების რაოდენობა და მათი დატვირთულობის მაჩვენებელი. პროკურატურის მიერ მოწოდებული ინფორმაციის მიხედვით, საქართველოს გენერალური პროკურატურის სამართალწარმოების პროცესში ჩადენილი დანაშაულის დეპარტამენტში მუშაობს ექვსი პროკურორი და რვა გამომძიებელი. რაც შეეხება პროკურორთა დატვირთულობას, საპროკურორო საქმიანობაზე ზედამხედველობისა და სტრატეგიული განვითარების დეპარტამენტის მიერ ხდება ინდივიდუალური პროკურორების დატვირთვის შესწავლა. როგორც სხვა დანაშაულების შემთხვევაში აღინიშნა, მისასალმებელია, რომ ხდება პროკურორების დატვირთულობის შეფასება იმდენად, რამდენადაც ეს შესაძლებელია გამართული სისტემის არარსებობის პირობებში. თუმცა, აღნიშნულ ინდიკატორზე დაყრდნობით, ამოცანის სრულად მისაღწევად, აუცილებელია, არსებობდეს რეგულირებული სისტემა (მაგ: გენერალური პროკურორის ბრძანება, სახელმძღვანელო დოკუმენტი), სადაც დეტალურად იქნებოდა განერილი პროკურორის დატვირთულობის შეფასების სავალდებულო კომპონენტები, მეთოდოლოგია და ა.შ. **შესაბამისად, მეორე ინდიკატორის მიხედვით, მეორე ამოცანის/მიზნის მიღწევის აღნიშნული კომპონენტი ნაწილობრივ შესრულებულად უნდა ჩაითვალოს.**

პროკურატურის სამოქმედო გეგმის მეორე მიზნის/ამოცანის მერვე მიმართულებისთვის განსაზღვრული ორი ინდიკატორიდან, 2018 წლის მდგომარეობით, არცერთი ინდიკატორი არ მიუთითებს სამართალწარმოების პროცესში ჩადენილ დანაშაულთან ბრძოლასთან დაკავშირებით დასახული ამოცანის სრულად მიღწევაზე. შესაბამისად, აღნიშნული მექანიზმი ნაწილობრივ შესრულებულია და მისი შესრულების პროგრესია 35%.

### 3.3. ამოცანა 3. ადამიანის უფლებების დაცვა

პროკურატურის სამოქმედო გეგმის მესამე ამოცანა და მიზანი გულისხმობს ადამიანის უფლებების დაცვას. აღნიშნული მიზნის/ამოცანის მისაღწევად პროკურატურის საქმიანობის ეფექტიანობის ზრდა გათვალისწინებულია სამი მიმართულებით (მიზნის მიღწევის მექანიზმი). მესამე მიზნის/ამოცანის ქვეშ განსაზღვრული სამი მიმართულებიდან თითოეულისთვის შესაბამისი ინდიკატორებია გათვალისწინებული და თითოეულ მიმართულებას თავის ხვედრითი წილი აქვს მინიჭებული მიზნის/ამოცანის მიღწევასთან მიმართებით.

პროკურატურის სამოქმედო გეგმის მესამე მიზნის/ამოცანისთვის განსაზღვრული სამი მექანიზმიდან, 2018 წლის მდგომარეობით, მეტწილად შესრულებულია ერთი (ხვედრითი წილი 30) და ნაწილობრივ შესრულებულია ორი მექანიზმი (ხვედრითი წილით 40 და 30). შესაბამისად, 2018 წლის მდგომარეობით, მესამე ამოცანა ნაწილობრივ შესრულებულია და მისი შესრულების პროგრესია 39%.

#### ქალთა მიმართ ძალადობისა და ოჯახური დანაშაულის წინააღმდეგ ეფექტიანი ბრძოლა

(ხვედრითი წილი 30)

შედეგების ინდიკატორები:

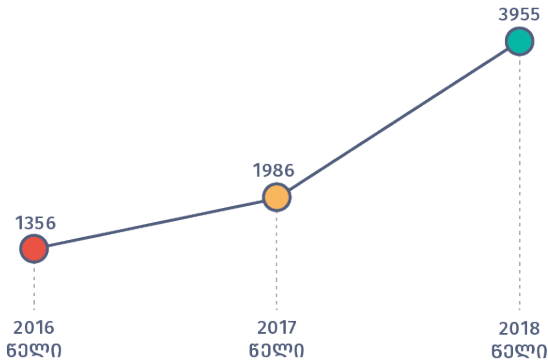
1. ქალთა მიმართ ძალადობასა და ოჯახურ დანაშაულთან დაკავშირებით სისხლისსამართლებრივი დევნის დაწყების მაჩვენებელი (35)
2. ქალთა მიმართ ძალადობისა და ოჯახურ დანაშაულზე მომუშავე სპეციალიზებული პროკურორების რაოდენობა და მათი დატვირთულობის მაჩვენებელი (35)
3. ქალთა მიმართ ძალადობისა და ოჯახური დანაშაულის შემთხვევებზე საზოგადოების ინფორმირებულობის ზრდისთვის გატარებული ღონისძიებების რაოდენობა და მონაწილე ადამიანების რაოდენობა (30)

სტატუსი: მეზინიდან შესრულებული

ღონისძიების შესრულების პროგრესი: 65%

მესამე ამოცანის პირველი მიმართულებისთვის გათვალისწინებული ოთხი ინდიკატორიდან პირველია ოჯახურ დანაშაულზე სისხლისსამართლებრივი დევნის დაწყების მაჩვენებელი. პროკურატურის მიერ მონოდებული ინფორმაციის მიხედვით, ქალთა მიმართ ძალადობასა და ოჯახურ დანაშაულთან დაკავშირებით სისხლისსამართლებრივი დევნის დაწყების მაჩვენებელი 2018 წელს გაცილებით მაღალია წინა წლებთან შედარებით. თუ 2016 წელს სულ 1356 შემთხვევაში განხორციელდა სისხლისსამართლებრივი დევნა, 2018 წელს ამ რიცხვმა 3955-ს მიაღწია.

**ოჯახურ დანაშაულთან დაკავშირებით  
სისხლისსამართლებრივი დევნის დაწყების მაჩვენებელი**



2017 წელს შსს-ს მიერ რეგისტრირებულია 2,192 ოჯახური დანაშაულის შემთხვევა,<sup>92</sup> ამავე წელს კი პროკურატურის მიერ განხორციელდა 1986 სისხლისსამართლებრივი დევნა. შსს-ს და პროკურატურის მაჩვენებლები ძალიან ახლოსაა ერთმანეთთან, რაც მისასაღებელია და ამ მიმართულებით პროკურატურის საქმიანობის ეფექტიანობაზე მიუთითებს. **შესაბამისად, პირველი ინდიკატორის მიხედვით, მესამე ამოცანის/მიზნის მიღწევის აღნიშნული კომპონენტი შესრულებულია.** ამავდროულად, მნიშვნელოვანია, რომ მუშაობა გაგრძელდეს სტატისტიკური მონაცემების ერთიანი მეთოდოლოგიით შემუშავებასა და ოჯახური ძალადობის საქმეებში გენდერული ნიშნის გამოკვეთაზე, როგორც ეს სახალხო დამცველის ანგარიშშია ხაზგასმული.<sup>93</sup>

მესამე ამოცანის პირველი მიმართულების მეორე ინდიკატორს წარმოადგენს ქალთა მიმართ ძალადობისა და ოჯახურ დანაშაულზე მომუშავე სპეციალიზებული პროკურორების რაოდენობა და მათი დატვირთულობის მაჩვენებელი. პროკურატურის მიერ მოწოდებული ინფორმაციის მიხედვით, ოჯახურ დანაშაულში სპეციალიზებული პროკურორების რაოდენობა 161-ს შეადგენს. რაც შეეხება პროკურორთა დატვირთულობას, პროკურატურის მიერ წარმოდგენილი ინფორმაციით, ჯერ-ჯერობით არ არსებობს პროგრამა, რომელიც სათანადოდ, ყველა მონაცემზე დაყრდნობით მოახდენდა პროკურორების დატვირთულობის შეფასებას. აღნიშნული, დღეის მდგომარეობით, ნაწილობრივ ხორციელდება შესაბამისი პროგრამის გარეშე. წარმოდგენილი ინფორმაციიდან გამომდინარე, შეგვიძლია დავასკვნათ, რომ ერთ სპეციალიზებულ პროკურორს წელიწადში დაახლოებით 24 ოჯახური ძალადობის საქმეზე უწევს მუშაობა.

ამავდროულად, IDFI-ის რეგიონული პარტნიორის, ასოციაცია „დეა“-ს მიერ სამეგრელო-ზემო სვანეთის რეგიონში განხორციელებული სასამართლო პროცესების მონიტორინგის

<sup>92</sup> აუდიტის ეფექტიანობის ანგარიში - ოჯახში ძალადობისგან დაცვისა და პრევენციის მექანიზმები, (2019), სახელმწიფო აუდიტის სამსახური, გვ. 9

<sup>93</sup> ანგარიში საქართველოში ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის მდგომარეობის შესახებ (2018), საქართველოს სახალხო დამცველი, გვ. 133-134

შედეგად<sup>94</sup> გამოიკვეთა ქალთა მიმართ, ოჯახში ძალადობის და სიძულვილით მოტივირებულ დანაშაულებზე მომუშავე პროკურორთა გადატვირთულობის პრობლემა. კერძოდ, ასოციაცია „დეა“-ს მიერ IDFI-სთვის მიწოდებული ანგარიშიდან ირკვევა, რომ ერთ პროკურორს უწევს არა მხოლოდ სისხლის სამართლის რამდენიმე საქმის ერთდროულად განხილვა, არამედ ერთმანეთის მიყოლებით დანიშნულ სასამართლო პროცესებზე გამოსვლა. ხშირი ყოფილა შემთხვევა, როდესაც სასამართლო სხდომა გაჭიანურდა, ხოლო იგივე პროკურორის მონაწილეობით პარალელურად მეორე (და რამდენიმე შემთხვევაში, მესამე და მეოთხეც კი) სხდომა იყო დანიშნული. შესაბამისად, სასამართლო სხდომების გამართვა დაგვიანებულა ერთი, ორი საათით და მეტით. სასამართლო პროცესების მონიტორების დაკვირვებით, აღნიშნული მკაფიოდ უარყოფით გავლენას ახდენს როგორც პროცესის მიმდინარეობაზე, ისე ზოგადად, სისხლის სამართლის პროცესის წარმოების ხარისხზე. **შესაბამისად, მეორე ინდიკატორის მიხედვით, მესამე ამოცანის/მიზნის მიღწევის აღნიშნული კომპონენტი შესრულებულად ვერ ჩაითვლება.**

მესამე ამოცანის პირველი მიმართულების მესამე ინდიკატორს წარმოადგენს ქალთა მიმართ ძალადობისა და ოჯახური დანაშაულის შემთხვევებზე საზოგადოების ინფორმირებულობის ზრდისთვის გატარებული ღონისძიებებისა და მონაწილე ადამიანების რაოდენობა. პროკურატურის მიერ მოწოდებული ინფორმაციის მიხედვით, ქალთა მიმართ ძალადობის და ოჯახური დანაშაულის საკითხებზე 2018 წელს საქართველოს მასშტაბით (ყველა რეგიონში) 241 საინფორმაციო შეხვედრა ჩატარდა. თითო შეხვედრას საშუალოდ 50 მონაწილე ესწრებოდა (სკოლის მოსწავლეები, პედაგოგები, სტუდენტები, საჯარო მოხელეები, ადგილობრივი მოსახლეობა). შეხვედრაზე განხილული იქნა შემდეგი საკითხები:

- ოჯახში ძალადობის განმარტება;
- ძალადობის ფორმები;
- დაზარალებულის უფლებები/სტატუსის მინიჭება;
- ოჯახში ძალადობის/ქალთა მიმართ ძალადობის შესახებ შეტყობინების ვალდებულება;
- დაცვის მექანიზმები და სერვისები;
- დანაშაულის - ადევნების მიმოხილვა.

საინფორმაციო შეხვედრები კონკრეტულ საკითხზე ცნობიერების ამაღლების ერთ-ერთი ტრადიციული მეთოდია. თუმცა, სასურველია, შესაძლებლობის შემთხვევაში, ის ჩანაცვლდეს სხვა ინოვაციური მეთოდებით, რომელიც უფრო მასშტაბურ და ხარისხიან შედეგზე გავა. მიუხედავად ამისა, ამ ეტაპისთვის, **მესამე ინდიკატორის მიხედვით, მესამე ამოცანის/მიზნის მიღწევის აღნიშნული კომპონენტი შესრულებულად უნდა ჩაითვალოს.**

<sup>94</sup> „Prime“ პროექტის ფარგლებში სასამართლო მონიტორინგი ხორციელდება 2018 წლის ივლისიდან. IDFI-სა და პარტნიორი რეგიონული ორგანიზაციების წარმომადგენლები აკვირდებიან ქალთა მიმართ და ოჯახში ძალადობის, აგრეთვე სიძულვილით მოტივირებული დანაშაულის სასამართლო პროცესებს, რის საფუძველზეც იგეგმება პოლიტიკის დოკუმენტის და შესაბამისი რეკომენდაციების შემუშავება.

პროკურატურის სამოქმედო გეგმის მესამე მიზნის/ამოცანის პირველი მიმართულებისთვის განსაზღვრული სამი ინდიკატორიდან, 2018 წლის მდგომარეობით, დაკმაყოფილებულია ორი ინდიკატორი, ერთი - არა. შესაბამისად, 2018 წლის მდგომარეობით, მესამე ამოცანის პირველი მიმართულება მეტწილად შესრულებულია და მისი შესრულების პროგრესია 65%.

## წამებისა და არასათანადო მოპყრობის წინააღმდეგ ბრძოლა

(ხვედრითი წილი 40)

შედეგების ინდიკატორები:

1. წამებასა და არასათანადო მოპყრობასთან დაკავშირებით სისხლისსამართლებრივი დევნის დაწყების მაჩვენებელი (50)
2. წამებასა და არასათანადო მოპყრობასთან დაკავშირებით მომუშავე პროკურორების რაოდენობა და მათი დატვირთულობის მაჩვენებელი (50)

სტატუსი: ნაწილობრივ შესრულებული

ღონისძიების შესრულების პროგრესი: 15%

მესამე ამოცანის მეორე მიმართულებისთვის გათვალისწინებული ორი ინდიკატორიდან პირველია წამებასა და არასათანადო მოპყრობასთან დაკავშირებით სისხლისსამართლებრივი დევნის დაწყების მაჩვენებელი. პროკურატურის მიერ მოწოდებული ინფორმაციის მიხედვით, 2016 წელს სისხლისსამართლებრივი დევნა დაიწყო 10 პირის მიმართ. აქედან პენიტენციური დეპარტამენტის თანამშრომლების მიერ ჩადენილი არასათანადო მოპყრობის ფაქტებზე - ხუთი და პოლიციის თანამშრომელთა მხრიდან განხორციელებულ არასათანადო მოპყრობის ფაქტებზე - აგრეთვე ხუთი პირის მიმართ. 2017 წელს სისხლისსამართლებრივი დევნა დაიწყო 17 პირის მიმართ. აქედან პოლიციის სამი თანამშრომლის და პენიტენციური დეპარტამენტის 14 თანამშრომლის მიმართ. 2018 წელს სისხლისსამართლებრივი დევნა დაიწყო 15 პირის მიმართ. აქედან პოლიციის 12 და პენიტენციური დეპარტამენტის სამი თანამშრომლის მიმართ. სახალხო დამცველის ანგარიშის მიხედვით,<sup>95</sup> წამებისა და არასათანადო მოპყრობის ფაქტების შესწავლისას გამოვლინდა არასწორი კვალიფიკაციის, დაზარალებულის ჩართულობის და დროული, ყოველმხრივი და ობიექტური გამოძიების პრობლემა. ამავე ანგარიშის მიხედვით, პროკურატურის მიერ წამებისა და არასათანადო მოპყრობის ფაქტებზე დაწყებული გამოძიების ფარგლებში დაბალია პასუხისგებაში მიცემის და დამნაშავეთა გამოვლენის მაჩვენებელი ისევე, როგორც ზუსტი სამართლებრივი კვალიფიკაცია. 2018 წელს წამებისა და არასათანადო მოპყრობის 367 ფაქტზე დაიწყო პროკურატურამ გამოძიება და 90%-ში სამსახურებრივი უფლებამოსილების გადამეტების კვალიფიკაცია მიენიჭა. ამავე ანგარიშის თანახმად (რასაც შსს-ს და პროკურატურის სტატისტიკაც ადასტურებს), აღნიშნული

<sup>95</sup> ანგარიში საქართველოში ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის მდგომარეობის შესახებ (2018), საქართველოს სახალხო დამცველი, გვ. 82-83

367 საქმიდან მხოლოდ 15 პირს დაეკისრა პასუხისმგებლობა. შსს-სა და პროკურატურის მიერ IDFI-ისთვის მოწოდებული მონაცემების მიხედვით ციფრები ცოტა განსხვავებულია - 388 რეგისტრირებული შემთხვევა და 16 დევნა (4%). მსგავსი იყო მდგომარეობა 2017 წელსაც - შსს-ს მიერ დარეგისტრირებული 272 შემთხვევიდან სისხლისსამართლებრივი დევნა მხოლოდ რვა შემთხვევაში განხორციელდა (3%).<sup>96</sup> სისხლისსამართლებრივი დევნის ამგვარი დაბალი მაჩვენებელი ცალსახად მიუღებელია. ის ფაქტი, რომ ამ მუხლით გათვალისწინებული რეგისტრირებული შემთხვევების დაახლოებით 96%-ში სისხლისსამართლებრივი დევნა არ იწყება, ამ ტიპის დანაშაულის წინააღმდეგ ეფექტიან ბრძოლას არ ადასტურებს და საკითხის საფუძვლიანი კვლევის და ანალიზის საჭიროებაზე მიუთითებს. მხედველობაშია მისაღები სახალხო დამცველის ანგარიშში აღნიშნული გამოწვევებიც, რის გამოც **პირველი ინდიკატორის მიხედვით, მესამე ამოცანის/მიზნის მიღწევის აღნიშნული კომპონენტი შეუსრულებელია.** მნიშვნელოვანია, პროკურატურამ შსს-თან ერთად განახორციელოს აღნიშნული საკითხის ანალიზი, გამოკვეთოს არსებული გამოწვევები და მათი მიზეზები და დასახოს მათი გადაწყვეტის გზები.

მესამე ამოცანის მეორე მიმართულების მეორე ინდიკატორს წარმოადგენს წამებასა და არასათანადო მოპყრობასთან დაკავშირებით მომუშავე პროკურორების რაოდენობა და მათი დატვირთულობის მაჩვენებელი. პროკურატურის მიერ მოწოდებული ინფორმაციის მიხედვით, ამ დანაშაულთან შეხება საპროკურორო საქმიანობის განმახორციელებელ სხვადასხვა სტრუქტურული დანაყოფის პროკურორებს აქვთ და კონკრეტული რაოდენობის მოწოდება შეუძლებელია.

რაც შეეხება პროკურორთა დატვირთვას, აღნიშნულის მონიტორინგი ხორციელდება საპროკურორო საქმიანობაზე ზედამხედველობისა და სტრატეგიული განვითარების დეპარტამენტის მიერ. როგორც სხვა დანაშაულების შემთხვევაში აღინიშნა, მისასალმებელია, რომ ხდება პროკურორების დატვირთულობის შეფასება იმდენად, რამდენადაც ეს შესაძლებელია გამართული სისტემის არარსებობის პირობებში. თუმცა, აღნიშნულ ინდიკატორზე დაყრდნობით, ამოცანის სრულად მისაღწევად, აუცილებელია, არსებობდეს რეგულირებული სისტემა (მაგ: გენერალური პროკურორის ბრძანება, სახელმძღვანელო დოკუმენტი), სადაც დეტალურად იქნებოდა გაწერილი პროკურორის დატვირთულობის შეფასების სავალდებულო კომპონენტები, მეთოდოლოგია და ა.შ. **შესაბამისად, მეორე ინდიკატორის მიხედვით, მესამე ამოცანის/მიზნის მიღწევის აღნიშნული კომპონენტი ნაწილობრივ შესრულებულია.**

პროკურატურის სამოქმედო გეგმის მესამე მიზნის/ამოცანის მეორე მიმართულებისთვის განსაზღვრული ორი ინდიკატორიდან, 2018 წლის მდგომარეობით, ერთი შეუსრულებელია, მეორე კი ნაწილობრივ დაკმაყოფილებული. შესაბამისად, 2018 წლის მდგომარეობით, მესამე ამოცანის მეორე მიმართულება ნაწილობრივ შესრულებულია და მისი შესრულების პროგრესია 15%.

<sup>96</sup> დანაშაულის სტატისტიკა 2018, შსს: <http://bit.ly/32uyrE7>

## დისკრიმინაციული და სიძულვილით მოტივირებული დანაშაულის წინააღმდეგ ბრძოლის ეფექტიანობის გაზრდა

(ხვედრითი წილი 30)

შედეგების ინდიკატორები:

1. დისკრიმინაციულ და სიძულვილით მოტივირებულ დანაშაულთან დაკავშირებით სისხლისსამართლებრივი დევნის დაწყების მაჩვენებელი (50)
2. დისკრიმინაციულ და სიძულვილით მოტივირებულ დანაშაულზე მომუშავე სპეციალიზებული პროკურორების რაოდენობა და მათი დატვირთულობის მაჩვენებელი (50)

სტატუსი: ნაწილობრივ შესრულებული

ღონისძიების შესრულების პროგრესი: 45%

მესამე ამოცანის მესამე მიმართულებისთვის გათვალისწინებული ორი ინდიკატორიდან პირველია დისკრიმინაციულ და სიძულვილით მოტივირებულ დანაშაულთან დაკავშირებით სისხლისსამართლებრივი დევნის დაწყების მაჩვენებელი. პროკურატურის მიერ მონოდებული ინფორმაციის მიხედვით, 2016-2017 წლებში სიძულვილით მოტივირებულ დანაშაულებზე სისხლისსამართლებრივი დევნა დაიწყო 44-44 პირის მიმართ, 2018 წელს კი - 151 პირის მიმართ. როგორც ამ ინფორმაციიდან ირკვევა, დევნის დაწყების მაჩვენებელი წინა წლებთან შედარებით, 2018 წელს სამჯერ გაიზარდა, რაც მისასალმებელია. ამავდროულად, სახალხო დამცველის 2018 წლის ანგარიშის თანახმად, სიძულვილით მოტივირებული დანაშაულის მსხვერპლთა უმრავლესობა (სექსუალური უმცირესობები) მიუთითებს სამართალდამცავთა მხრიდან ძალადობის, არასათანადო რეაგირების და ჰომოფობიური მოპყრობის ფაქტზე. 2018 წელს სახალხო დამცველის აპარატმა 13 ასეთი შემთხვევა შეისწავლა.<sup>97</sup> ამავე წელს პროკურატურამ სამართალდამცველთა მიერ ძალადობის, არასათანადო რეაგირების და ჰომოფობიური მოპყრობის ფაქტზე გამოძიება ოთხ შემთხვევაში დაიწყო. პროკურატურის მიერ წარმოდგენილი ინფორმაციის მიხედვით, 2016-2017 წლებში საქართველოს პროკურატურამ სამართალდამცავთა მიერ სავარაუდოდ ჩადენილ სიძულვილით მოტივირებულ 14 დანაშაულზე დაიწყო გამოძიება, თუმცა, არცერთ საქმეზე დაზარალებულად ან ბრალდებულად კონკრეტული პირი ცნობილი არ არის. ერთ საქმეზე გამოძიება შეწყდა საქართველოს სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსის 105-ე მუხლის პირველი ნაწილის „ა“ ქვეპუნქტის საფუძველზე, დანაშაულის ნიშნების არარსებობის გამო. ყველა დანარჩენ საქმეზე გამოძიება გრძელდება.

<sup>97</sup> საქართველოს სახალხო დამცველის ანგარიში საქართველოში ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის მდგომარეობის შესახებ (2018), გვ. 139: <http://bit.ly/2qITgCR>

მართალია, სისხლისსამართლებრივი დევნის დაწყების მაჩვენებელი 2016 წელთან შედარებით 2018 წელს სამჯერ გაიზარდა, სამართალდამცველთა მხრიდან სიძულვილით მოტივირებულ შესაძლო დანაშაულთან დაკავშირებით პროკურატურის მიერ დაწყებული დევნის მაჩვენებელი კვლავ დაბალია. ყურადსაღებია, რომ ჯერ კიდევ 2016 წელს დაწყებულ სამართალდამცველების მიერ სავარაუდოდ ჩადენილ სიძულვილით მოტივირებულ არცერთ საქმეზე პროკურატურას არ ყავს გამოკვეთილი დაზარალებული ან/და ბრალდებული. აღნიშნული მიუთითებს საკითხის პრობლემურობას. მნიშვნელოვანია, პროკურატურამ განახორციელოს შესაბამისი ღონისძიებები, რათა გაიზარდოს სამართალდამცველთა მხრიდან სავარაუდოდ ჩადენილი სიძულვილით მოტივირებული დანაშაულების როგორც გამოვლენის, ასევე სისხლისსამართლებრივი დევნის მაჩვენებლები. **შესაბამისად, ამ ეტაპისთვის პირველი ინდიკატორის მიხედვით, მესამე ამოცანის/მიზნის მიღწევის აღნიშნული კომპონენტი მხოლოდ ნაწილობრივ შესრულებულად შეიძლება ჩაითვალოს.**

მესამე ამოცანის მესამე მიმართულების მეორე ინდიკატორს წარმოადგენს დისკრიმინაციულ და სიძულვილით მოტივირებულ დანაშაულზე მომუშავე სპეციალიზებული პროკურორების რაოდენობა და მათი დატვირთულობის მაჩვენებელი. პროკურატურის მიერ მოწოდებული ინფორმაციის მიხედვით, სიძულვილით მოტივირებულ დანაშაულებზე სპეციალიზებული პროკურორების შერჩევა დაიწყო 2017 წლიდან. 2018 წლის მონაცემებით აღნიშნული კატეგორიის საქმეებზე სპეციალიზებული იყო 28 პროკურორი. აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ “PRIME” პროექტის ფარგლებში, 2018-2019 წლებში, სიძულვილით მოტივირებულ დანაშაულებთან დაკავშირებით გადამზადდა 60-მდე პროკურორი და პროკურატურის გამომძიებელი (მათ შორის, რეგიონებიდან). მნიშვნელოვანია, ამ მიმართულებით გაგრძელდეს მუშაობა. ამ დანაშაულზე საქმეთა არც ისე მაღალი რაოდენობიდან გამომდინარე, ამ ეტაპისთვის, სპეციალიზებულ პროკურორთა რაოდენობა საკმარისად უნდა ჩაითვალოს. თუმცა, რამდენადაც პროკურორთა დატვირთულობის სრულყოფილად მონიტორინგისთვის პროკურატურაში არ არსებობს გამართული სისტემა, აღნიშნული კომპონენტი სრულად შესრულებულად ვერ ჩაითვლება. **შესაბამისად, მეორე ინდიკატორის მიხედვით, მესამე ამოცანის/მიზნის მიღწევის აღნიშნული კომპონენტი ნაწილობრივ შესრულებულად უნდა ჩაითვალოს.**

პროკურატურის სამოქმედო გეგმის მესამე მიზნის/ამოცანის მესამე მიმართულებისთვის განსაზღვრული ორი ინდიკატორიდან, 2018 წლის მდგომარეობით, ორივე ნაწილობრივ შესრულებულია. შესაბამისად, 2018 წლის მდგომარეობით, მესამე ამოცანის მესამე მიმართულება ნაწილობრივ შესრულებულია და მისი შესრულების პროგრესია 45%.



### 3.4. ამოცანა 4. არასრულწლოვანთა მართლმსაჯულების ეფექტიანი სისტემის შექმნა

პროკურატურის სამოქმედო გეგმის მეოთხე ამოცანა და მიზანი გულისხმობს არასრულწლოვანთა მართლმსაჯულების ეფექტიანი სისტემის შექმნას. აღნიშნული მიზნის/ამოცანის მიღწევის შესაფასებლად, მონიტორინგის ფარგლებში ოთხი ინდიკატორი განისაზღვრა, რომლებიც ხარისხობრივად და რაოდენობრივად აფასებენ არასრულწლოვანთა მართლმსაჯულების ეფექტიანი სისტემის შექმნის პროგრესს.

პროკურატურის სამოქმედო გეგმის მეოთხე მიზნის/ამოცანისთვის განსაზღვრული ოთხი ინდიკატორიდან სამი მიუთითებს ამოცანის სრულად, ერთი კი ნაწილობრივ შესრულებაზე. შესაბამისად, 2018 წლის მდგომარეობით, მეოთხე ამოცანა მეტწილად შესრულებულია და მისი შესრულების პროგრესია 88%.

#### შედეგების ინდიკატორები:

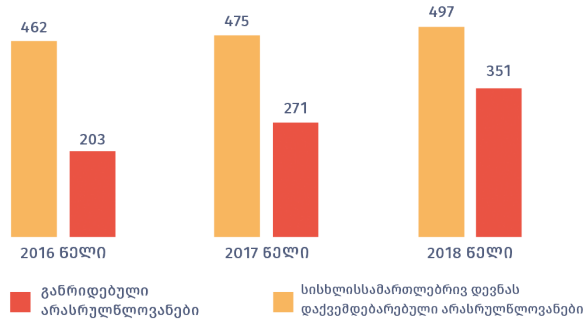
1. არასრულწლოვანთა მიერ ჩადენილ დანაშაულებზე გამოყენებული სისხლისსამართლებრივი დევნის ალტერნატიული ღონისძიებების (განრიდება, მედიაცია და სხვა) პროცენტული რაოდენობა (25)
2. სასამართლოს მიერ განრიდების მიზნით მობრუნებული საქმეების რაოდენობა (25)
3. არასრულწლოვანთა მართლმსაჯულებაზე მომუშავე სპეციალიზებული პროკურორების რაოდენობა და მათი დატვირთულობის მაჩვენებელი (25)
4. იმ არასრულწლოვანთა პროცენტული რაოდენობა, რომლებმაც დანაშაული ჩაიდინეს სისხლისსამართლებრივი დევნის ალტერნატიული ღონისძიებების (განრიდება, მედიაცია და სხვა) მოქმედების განმავლობაში (25)

სტატუსი: მეზონილარ შესრულებული

ღონისძიების შესრულების პროგრესი: 88%

მეოთხე ამოცანის პირველი ინდიკატორია არასრულწლოვანთა მიერ ჩადენილ დანაშაულებზე გამოყენებული სისხლისსამართლებრივი დევნის ალტერნატიული ღონისძიებების (განრიდება, მედიაცია და სხვა) პროცენტული რაოდენობა. საქართველოს პროკურატურის მიერ მონოდაბული ინფორმაციის მიხედვით, 2016-2018 წლებში სისხლისსამართლებრივი დევნის ალტერნატიულ ღონისძიებებს დაქვემდებარებულ არასრულწლოვანთა რაოდენობა სტაბილურად სჭარბობს არასრულწლოვანთა რაოდენობას, რომლებიც დაქვემდებარდნენ სისხლისსამართლებრივ დევნას.

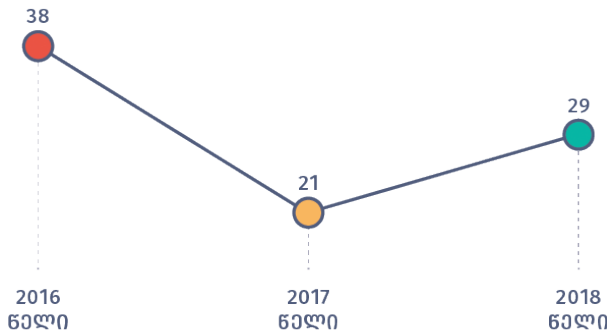
არასრულწლოვანთა სისხლისსამართლებრივი დევნის  
და განრიდების მაჩვენებლები



მისასალმებელია არასრულწლოვანთა მიერ ჩადენილი დანაშაულების შემთხვევაში სისხლისსამართლებრივი დევნის ალტერნატიული ღონისძიებების გამოყენების სტაბილურად მაღალი მაჩვენებელი და მნიშვნელოვანია, ეს პრაქტიკა შენარჩუნდეს. ამ ეტაპზე, მეოთხე ამოცანა აღნიშნულ კომპონენტში მიღწეულად უნდა ჩაითვალოს.

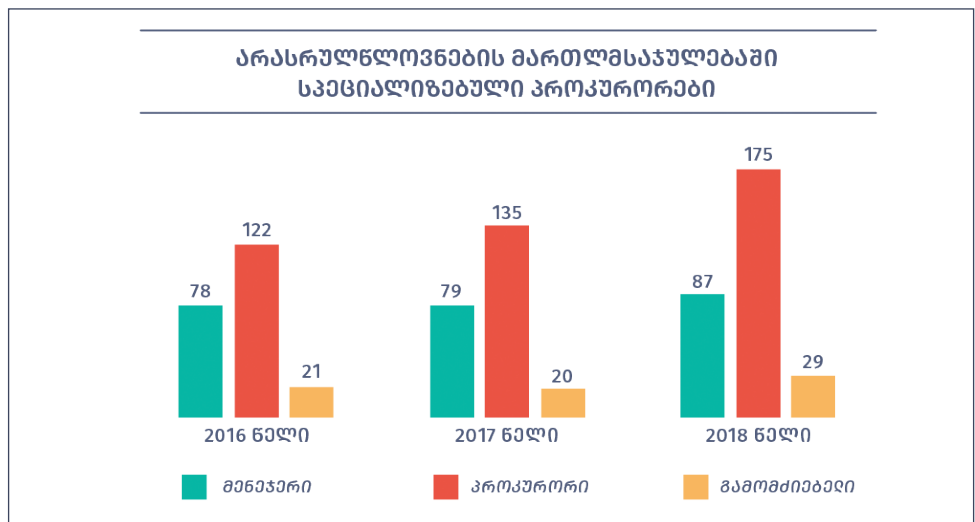
მეოთხე ამოცანის მეორე ინდიკატორს წარმოადგენს სასამართლოს მიერ განრიდების მიზნით პროკურატურაში მობრუნებული საქმეების რაოდენობა. პროკურატურის მიერ მოწოდებული ინფორმაციის მიხედვით, 2016 წელთან შედარებით 2018 წელს შემცირდა კანონთან კონფლიქტში მყოფ არასრულწლოვანთა იმ საქმეების რაოდენობა, სადაც სასამართლომ უარი თქვა სისხლისსამართლებრივი დევნის განხორციელებაზე და პროკურატურას საქმე უკან მოუბრუნა არასრულწლოვანის მიმართ განრიდების ღონისძიების გამოყენების მიზნით.

სასამართლოდან დაბრუნებულ საქმეთა რაოდენობა



როგორც პროკურატურის მიერ წარმოდგენილი მონაცემებით ირკვევა, მართალია, 2017 წელს 2016 წელთან შედარებით რვა საქმით ნაკლები მიბრუნდა სასამართლოდან პროკურატურაში, მაგრამ, 2016 წელთან შედარებით 2018 წელს აღნიშნულმა მაჩვენებელმა თითქმის 24%-ით იკლო, რაც მისასალმებელია. **შესაბამისად, პირველი ამოცანის აღნიშნული კომპონენტი შესრულებულად უნდა ჩაითვალოს.**

მეოთხე ამოცანის მესამე ინდიკატორს წარმოადგენს არასრულწლოვანთა მართლმსაჯულებაზე მომუშავე სპეციალიზებული პროკურორების რაოდენობა და მათი დატვირთულობის მაჩვენებელი. პროკურატურის მიერ მოწოდებული ინფორმაციის მიხედვით, 2016 წელს პროკურატურის სისტემაში არასრულწლოვანთა მართლმსაჯულებაში სპეციალიზებული 78 მენეჯერი, 122 პროკურორი და 21 გამომძიებელი მუშაობდა, მომდევნო წლების განმავლობაში კი სპეციალიზებულ პროკურორთა რაოდენობა სტაბილურად იზრდებოდა.



როგორც პროკურატურის მიერ წარმოდგენილი ინფორმაციიდან ირკვევა, 2018 წელს, 2016 წელთან შედარებით, არასრულწლოვანთა მართლმსაჯულებაში სპეციალიზებული პროკურორების რიცხვმა იმატა დაახლოებით 30%-ით, ასევე გაიზარდა გამომძიებლების და მენეჯერების რაოდენობა. აღნიშნული ტენდენცია მისასალმებელია. ამავდროულად, მნიშვნელოვანია, საქმეების მიხედვით გაგრძელდეს სპეციალიზებულ თანამშრომელთა ზრდა და მუდმივად ხდებოდეს სპეციალიზებული პროკურორების, გამომძიებლებისა და მენეჯერების გადამზადება. რაც შეეხება, არასრულწლოვანთა მართლმსაჯულებაში სპეციალიზებული პროკურორების დატვირთულობის მაჩვენებელს, პროკურატურის მიერ მოწოდებული ინფორმაციის მიხედვით, სპეციალიზაციის მიხედვით პროკურორების დატვირთულობის მონიტორინგი არ ხდება. ნაწილობრივ ხორციელდება ინდივიდუალური პროკურორების დატვირთულობის მონიტორინგი, თუმცა, აღნიშნული არ არის რეგულირებული რაიმე შიდაუნეებრივი აქტით, არ არსებობს მეთოდოლოგიის დოკუმენტი ან სახელმძღვანელო, აგრეთვე პროგრამა, რომელიც უზრუნველყოფდა ყველა კრიტერიუმზე

დაყრდნობით პროკურორთა დატვირთულობის შეფასებას. აღნიშნულიდან გამომდინარე, **მეოთხე ამოცანის მესამე ინდიკატორის მიხედვით, ამოცანა ნაწილობრივ მიღწეულად უნდა ჩაითვალოს.**

მეოთხე ამოცანის მეოთხე ინდიკატორია იმ არასრულწლოვანთა პროცენტული რაოდენობა, რომლებმაც დანაშაული ჩაიდინეს სისხლისსამართლებრივი დევნის ალტერნატიული ღონისძიებების (განრიდება, მედიაცია და სხვა) მოქმედების განმავლობაში. პროკურატურის მიერ წარმოდგენილი ინფორმაციის მიხედვით, 2016 წელს განრიდებული 462 არასრულწლოვანიდან განრიდების ან/და განრიდება-მედიაციის მოქმედების განმავლობაში განმეორებითი დანაშაული ჩაიდინა ხუთმა არასრულწლოვანმა (1%); 2017 წელს განრიდებული 475 არასრულწლოვანიდან - 13-მა არასრულწლოვანმა (8%); ხოლო 2018 წელს განრიდებული 497 არასრულწლოვანიდან - რვა არასრულწლოვანმა (2%). როგორც აღნიშნული მონაცემებიდან ჩანს, განრიდებული არასრულწლოვნების მიერ დანაშაულის ჩადენის მაჩვენებელი სტაბილურად დაბალია, რაც ამ მექანიზმის ეფექტიანობასა და პროკურატურის მიერ მის სწორად გამოყენებაზე მიუთითებს. **შესაბამისად, მეოთხე ინდიკატორის საფუძველზე მეოთხე ამოცანა შესრულებულად უნდა ჩაითვალოს.**

### 3.5. ამოცანა 5. სისხლის სამართლის საქმეებზე საერთაშორისო თანამშრომლობა

პროკურატურის სამოქმედო გეგმის მეხუთე ამოცანა და მიზანი გულისხმობს სისხლის სამართლის საქმეებზე საერთაშორისო თანამშრომლობას. აღნიშნული მიზნის/ამოცანის მიღწევის შესაფასებლად, მონიტორინგის ფარგლებში ორი ინდიკატორი განისაზღვრა, რომლებიც აფასებენ სისხლის სამართლის საქმეებზე პროკურატურის საერთაშორისო თანამშრომლობას.

პროკურატურის სამოქმედო გეგმის მეხუთე მიზნის/ამოცანისთვის განსაზღვრული ორი ინდიკატორიდან ერთი ნაწილობრივ, მეორე კი სრულად დაკმაყოფილებულია. შესაბამისად, 2018 წლის მდგომარეობით, მეხუთე ამოცანა მეტწილად შესრულებულია და მისი შესრულების პროგრესია 75%.

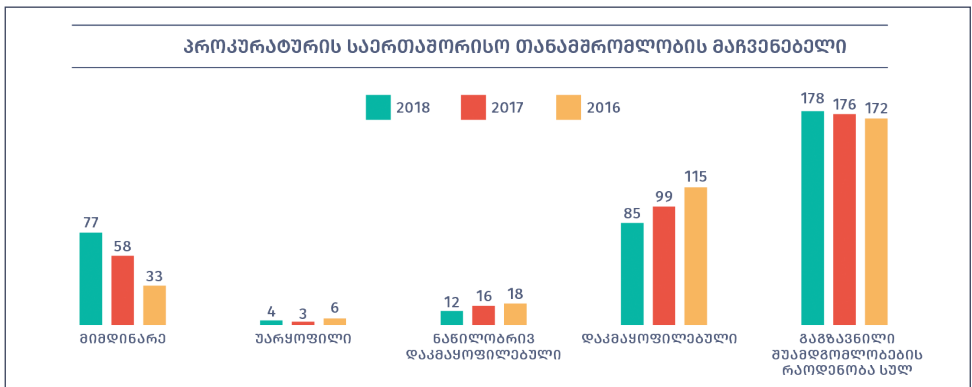
#### შედეგების ინდიკატორები:

1. სხვა ქვეყნების მიერ სისხლის სამართლის საქმეებზე საერთაშორისო თანამშრომლობის ფარგლებში საქართველოდან მიღებული შუამდგომლობების დაკმაყოფილების მაჩვენებელი (50)
2. სხვა ქვეყნიდან სისხლის სამართლის საქმეებზე საერთაშორისო თანამშრომლობის ფარგლებში მიღებული შუამდგომლობების დაკმაყოფილების მაჩვენებელი (50)

სტატუსი: გეგმილად შესრულებული

ღონისძიების შესრულების პროგრესი: 75%

მეხუთე ამოცანის პირველი ინდიკატორია საერთაშორისო თანამშრომლობის ფარგლებში წარმოებული სისხლის სამართლის საქმეების რაოდენობა. პროკურატურის მიერ წარმოდგენილი ინფორმაციის მიხედვით, წლების მიხედვით, სიტუაცია თითქმის ერთნაირია სამართლებრივ დახმარებასთან დაკავშირებით. მცირედით იმატებს სხვა



ქვეყანასთან სამართლებრივი დახმარების თხოვნით გაგზავნილი შუამდგომლობები, თუმცა, მათი დაკმაყოფილების მაჩვენებელი არ იზრდება. რაც შეეხება დაკმაყოფილებული სამართლებრივი დახმარების შუამდგომლობებს, 2017 წელს მათი რაოდენობა საგრძნობლად შემცირებულია 2016 წელთან შედარებით - 14%-ით.

როგორც გრაფიკული გამოსახულებიდან ჩანს, 2016 წელთან შედარებით, 2017 და 2018 წლებში დაახლოებით ერთნაირია პროკურატურის მიერ სამართლებრივი დახმარების თხოვნით გაგზავნილი შუამდგომლობების და მცირედით შემცირდა უარყოფილი შუამდგომლობების რაოდენობა. თუმცა, 2016 წელთან შედარებით 2017 წელს 14%-ით იკლო დაკმაყოფილებული შუამდგომლობების რაოდენობამ. 2018 წელს კი (2016 წელთან შედარებით) 26%-ით იკლო დაკმაყოფილებული შუამდგომლობების რაოდენობამ, რაც, ნაწილობრივ, მიმდინარე/დამუშავების პროცესში მყოფი შუამდგომლობების რაოდენობის მომატებას უნდა უკავშირდებოდეს. მონაცემების მიხედვით, 2018 და 2017 წლებში 2016 წელთან შედარებით საერთაშორისო თანამშრომლობის კუთხით ყურადსაღები პროგრესი არ დაფიქსირებულა, თუმცა, საერთო ჯამში, უარყოფილი შუამდგომლობების რაოდენობა მაღალი არ არის. **ამოცანა ამ ინდიკატორის მიხედვით, ნაწილობრივ შესრულებულად უნდა ჩაითვალოს.**

მეხუთე ამოცანის მეორე ინდიკატორს წარმოადგენს სხვა ქვეყნებიდან სისხლის სამართლის საქმეებზე საერთაშორისო თანამშრომლობის ფარგლებში მიღებული შუამდგომლობების დაკმაყოფილების მაჩვენებელი. პროკურატურის მიერ წარმოდგენილი ინფორმაციის მიხედვით, 2016 წელს პროკურატურამ უცხო ქვეყნისგან სამართლებრივი დახმარების შესახებ 1258 შუამდგომლობა მიიღო, საიდანაც 88.4% დააკმაყოფილა. 2018 წელს მიღებული შუამდგომლობების რაოდენობა 1457 იყო, საიდანაც 86% დააკმაყოფილდა, დაახლოებით 2%-ზე მეტობა მინდინარეობს. 2018 და 2016 წლებში არ შეცვლილა სამართლებრივი დახმარების თაობაზე შუამდგომლობების დაკმაყოფილებაზე უარის თქმის მაჩვენებელი - 12%. პროკურატურის მიერ წარმოდგენილი ინფორმაციით, უცხო ქვეყნებისთვის სამართლებრივ დახმარებაზე უარის თქმის ძირითადი მიზეზებია პირის არ ყოფნა საქართველოში (დაახლოებით 85%); Non bis in idem პრინციპის დარღვევა მომთხოვნი სახელმწიფოს მხრიდან (დაახლოებით 10%) და საგამოძიებო მოქმედებებზე დასაბუთებული ვარაუდისთვის საკმარისი ფაქტების არარსებობა (დაახლოებით 5%). აღნიშნული მონაცემები საქართველოს მხრიდან ეფექტიან თანამშრომლობაზე მიუთითებს, **შესაბამისად, მეხუთე ამოცანა, მისი მეორე ინდიკატორის მიხედვით, შესრულებულად უნდა ჩაითვალოს.**

### 3.6. ამოცანა 6. საპროკურორო საქმიანობის ხარისხის ამაღლება და ერთგვაროვანი სისხლის სამართლის პოლიტიკის ჩამოყალიბება

პროკურატურის სამოქმედო გეგმის მეექვსე ამოცანა და მიზანი გულისხმობს საპროკურორო საქმიანობის ხარისხის ამაღლებასა და ერთგვაროვანი სისხლის სამართლის პოლიტიკის ჩამოყალიბებას. აღნიშნული მიზნის/ამოცანის მიღწევის შესაფასებლად, მონიტორინგის ფარგლებში ხუთი თანაბარი წონის ინდიკატორი განისაზღვრა, რომლებიც ხარისხობრივად და რაოდენობრივად აფასებენ პროკურორების საქმიანობის ხარისხსა და სისხლის სამართლის პოლიტიკას.

პროკურატურის სამოქმედო გეგმის მეექვსე მიზნის/ამოცანისთვის განსაზღვრული ხუთი თანაბარწონიანი ინდიკატორიდან ოთხი დაკმაყოფილებულია, ერთი კი - არა. შესაბამისად, 2018 წლის მდგომარეობით, მეექვსე ამოცანა მეტწილად შესრულებულია და მისი პროგრესია 80%.

#### შედეგების ინდიკატორები:

1. პროკურორების, გამომძიებლების და სტაჟიორების წილი, რომლებიც გადამზადებული არიან სამართლებრივი წერის საკითხებში (20)
2. პროკურატურის სისტემის მენეჯერთა და მათ მოადგილეთა პროცენტული რაოდენობა, რომელთა სამუშაო აღწერილობები ოფიციალურად არის გაწერილი ფუნქციათა გამიჯვნის დოკუმენტის შესაბამისად (20)
3. საქმეთა განაწილების სისტემა აკმაყოფილებს ობიექტურობის და გამჭვირვალობის კრიტერიუმებს და შესაბამისაა GRECO-ს მეოთხე რაუნდის რეკომენდაციას (პროკურორისთვის საქმის ჩამორთმევის და სხვისთვის გადაცემის კომპონენტი) (20)
4. საპროკურორო საქმიანობის ხარისხის მონიტორინგის OECD-ACN მეოთხე რაუნდის რეკომენდაციასთან შესაბამისობა (20)
5. პროკურორებისა და გამომძიებლების პროცენტული რაოდენობა, რომლებიც გადამზადებული არიან გამომძიების მეთოდოლოგიაში (20)

სტატუსი: მეზნიდაქ შესრულებული

ღონისძიების შესრულების პროგრესი: 80%

მეექვსე ამოცანის პირველი ინდიკატორია პროკურორების, გამომძიებლების და სტაჟიორების წილი, რომლებიც გადამზადებული არიან სამართლებრივი წერის საკითხებში. პროკურატურის მიერ მონოდატული ინფორმაციის მიხედვით, სამართლებრივი წერის საკითხებზე 2016-2018 წლებში განხორციელდა 20 ტრენინგი, რომელთა ფარგლებში სულ გადამზადდა 300-ზე მეტი პროკურორი და გამომძიებელი. ამავე წლებში განხორციელებული ოთხი ტრენინგის ფარგლებში კი 150-მდე სტაჟიორი გადამზადდა სამართლებრივი წერის

საკითხებზე. მისასაღმებელია პროკურორებისა და სტაჟიორებისთვის მსგავსი სასწავლო ღონისძიებების აქტიურად უზრუნველყოფა. სამი წლის განმავლობაში გადამზადებულ პროკურორთა და სტაჟიორთა რაოდენობა სრულიად დამაკმაყოფილებელია. **ამიტომ, მეექვსე ამოცანა მისი პირველი ინდიკატორის მიხედვით, შესრულებულად უნდა ჩაითვალოს.**

მეექვსე ამოცანის მეორე ინდიკატორია პროკურატურის სისტემის მენეჯერთა და მათ მოადგილეთა პროცენტული რაოდენობა, რომელთა სამუშაო აღწერილობები ოფიციალურად არის განვრცობილი ფუნქციათა გამიჯვნის დოკუმენტის შესაბამისად. პროკურატურის მიერ წარმოდგენილი ინფორმაციის მიხედვით, 2018 წელს პროკურატურის მენეჯერთა და მათ მოადგილეთა სრული რაოდენობა შეადგენდა 130-ს. თუმცა, ინფორმაცია არ იქნა მოწოდებული იმის შესახებ, რამდენი მათგანის სამუშაო აღწერილობებია ოფიციალურად განვრცობილი ფუნქციათა გამიჯვნის დოკუმენტის შესაბამისად. **აღნიშნულიდან გამომდინარე, მეექვსე ამოცანა მისი მეორე ინდიკატორის მიხედვით შესრულებულად ვერ ჩაითვლება.**

მეექვსე ამოცანის მესამე ინდიკატორის მიხედვით, პროკურატურის საქმეთა განაწილების სისტემა უნდა აკმაყოფილებდეს ობიექტურობის და გამჭვირვალობის კრიტერიუმებს და შეესაბამებოდეს GRECO-ს მეოთხე რაუნდის რეკომენდაციას (პროკურორისთვის საქმის ჩამორთმევის და სხვისთვის გადაცემის კომპონენტი). პროკურატურის მიერ მოწოდებული ინფორმაციის მიხედვით, 2018 წელს პროკურატურის შიგნით შექმნილი სამუშაო ჯგუფის მიერ შემუშავებულ იქნა წინადადებები საქმეთა განაწილების სისტემის დახვეწის მიზნით. დოკუმენტი დამტკიცებულია გენერალური პროკურორის ბრძანებით. დოკუმენტით დადგინდა კრიტერიუმები (როგორცაა პროკურორის სპეციალიზაცია, დატვირთვა და ა.შ.), რომლებიც უნდა იქნას გათვალისწინებული საქმეთა განაწილების დროს. ამავდროულად, დადგინდა საქმის ერთი პროკურორისთვის ჩამორთმევის და მეორე პროკურორისთვის გადაცემის წერილობითი დასაბუთების ვალდებულება. მნიშვნელოვანია, რომ GRECO-ს მეოთხე რაუნდის შესაბამისობის ანგარიშის მიხედვით, აღნიშნული კომპონენტი პროკურატურას შესრულებულად ჩაეთვალა. **შესაბამისად, მესამე ინდიკატორის მიხედვით, მეექვსე ამოცანა შესრულებულად უნდა ჩაითვალოს.**

მეექვსე ამოცანის მეოთხე ინდიკატორს წარმოადგენს საპროკურორო საქმიანობის ხარისხის მონიტორინგის OECD-ACN მეოთხე რაუნდის რეკომენდაციასთან შესაბამისობა. აღნიშნული რეკომენდაციის მიხედვით, პროკურორების შეფასებაში კრიტერიუმად არ უნდა გამოიყენებოდეს პროკურორის მიერ დასრულებული საქმეების ან გამართლებული ბრალდებულების რაოდენობა.<sup>98</sup>

პროკურატურაში დანერგილი შეფასების სისტემით პროკურორის შეფასებისას მხედველობაში არ მიიღება პროკურორის მიერ დასრულებული საქმეების ან გამართლებული ბრალდებულების რაოდენობა. პროკურატურის მიერ წარმოდგენილი ინფორმაციის მიხედვით, პროკურორთა საქმიანობის შეფასება ხორციელდება შემდეგი ძირითადი მიმართულებების მიხედვით: დატვირთვის მაჩვენებლები, საპროცესო დოკუმენტების დასაბუთებულობის ხარისხი, სასამართლოში სახელმწიფო ბრალდების მხარდაჭერის ხარისხი, ხელმძღვანელის შეფასება, დისციპლინისა და ეთიკის ნორმების დაცვა, ტრენინგებზე მიღწეული შედეგები და სხვა აქტივობები.

<sup>98</sup> Progress Update Report – Georgia, March, 2019, რეკომენდაცია 13.3: <http://bit.ly/2oUNPLr>



შეფასების სისტემის საფუძველზე საპროცესო დოკუმენტების შესწავლის მიზანია საპროცესო დოკუმენტების დასაბუთებულობის და კანონთან შესაბამისობის ხარისხის შეფასება როგორც ზოგადი მდგომარეობის შესწავლის, ისე კონკრეტული პროკურორის შეფასების კუთხით.

საპროცესო დოკუმენტების ხარისხის მონიტორინგი ხორციელდება მთავარი პროკურორის მიერ დამტკიცებული შეფასების სისტემით დადგენილი კრიტერიუმების შესაბამისად, რომელიც წინასწარ მიეწოდება პროკურატურის სტრუქტურული ერთეულის თანამშრომლებს. ფასდება საპროცესო დოკუმენტების კანონმდებლობასთან და მართლწერის სტანდარტებთან შესაბამისობა - რამდენად შეესაბამებოდა დოკუმენტი შეფასების სისტემით ამ დოკუმენტისათვის დადგენილ კრიტერიუმებს.

შეფასების სისტემის ფარგლებში შემუშავებულია კრიტერიუმები, რომელთა საფუძველზეც ფასდება პროკურორის მიერ სახელმწიფო ბრალდების მხარდაჭერის ხარისხი საქმის სასამართლო განხილვის თითოეულ ეტაპზე. შემონების შედეგად ფასდება თითოეული პროკურორის ინდივიდუალური სასამართლო უნარ-ჩვევები და კვალიფიკაცია, ასევე იდენტიფიცირდება საერთო ხარვეზები, რაც საჭიროებს გამოსწორებას. შეფასების სისტემით შემუშავებულია სპეციალური ფორმა - ე.წ. ბლანკი, რომელიც შესაძლებლობას იძლევა ყველა პროკურორის შეფასება განხორციელდეს ერთიანი მეთოდოლოგიით, წინასწარ შემუშავებული კრიტერიუმების და საერთო სტანდარტების დაცვით. მონიტორინგის შედეგებიდან გამომდინარე გამოვლენილი ნაკლოვანებების აღმოფხვრის მიზნით შემუშავებული რეკომენდაციები ეგზავნებათ პროკურატურის შესაბამის სტრუქტურულ დანაყოფებს.

როგორც მოწოდებული ინფორმაციიდან ჩანს, პროკურორთა საქმიანობის შეფასების კრიტერიუმები მკაფიოააა განერილი და მათი შეფასება ერთიანი, გამჭვირვალე სისტემით ხორციელდება. ამავდროულად, OECD-ACN-ის ზემოთ აღნიშნული რეკომენდაცია დანერგილია პრაქტიკაში, რასაც თავად ამ ორგანიზაციის პროგრესის შესახებ ანგარიშიც ადასტურებს. **შესაბამისად, მეექვსე ამოცანის მეოთხე ინდიკატორის მიხედვით, ამოცანა შესრულებულად უნდა ჩაითვალოს.**

მექვსე ამოცანის მეხუთე ინდიკატორია პროკურორებისა და გამომძიებლების პროცენტული რაოდენობა, რომლებიც გადამზადებული არინ გამომძიების მეთოდოლოგიაში. პროკურატურის მიერ მოწოდებული ინფორმაციის მიხედვით, 2016-2018 წლებში განხორციელებული 23 სასწავლო აქტივობის ფარგლებში გამომძიების მეთოდოლოგიის თემაზე გადამზადება გაიარა 170-მა პროკურორმა და გამომძიებელმა. სამი წლის განმავლობაში, აღნიშნული რაოდენობა საკმარისად უნდა ჩაითვალოს. მნიშვნელოვანია, მომდევნო წლებშიც აქტიურად გაგრძელდეს ამ მიმართულებით პროკურორთა და გამომძიებელთა გადამზადება. **ამ ეტაპისთვის, მეექვსე ამოცანა, მისი მეხუთე ინდიკატორის მიხედვით, შესრულებულად უნდა ჩაითვალოს.**

### 3.7. ამოცანა 7. საზოგადოებრივი ნდობის ამაღლება

პროკურატურის სამოქმედო გეგმის მეშვიდე ამოცანა და მიზანი გულისხმობს საზოგადოებრივი ნდობის ამაღლებას. აღნიშნული მიზნის/ამოცანის მიღწევის შესაფასებლად, მონიტორინგის ფარგლებში სამი ინდიკატორი განისაზღვრა, რომლებიც ხარისხობრივად და რაოდენობრივად აფასებენ პროკურატურის მიმართ საზოგადოებრივი ნდობის ხარისხს.

პროკურატურის სამოქმედო გეგმის მეშვიდე მიზნის/ამოცანისთვის განსაზღვრული სამი ინდიკატორიდან ორი (ხვედრითი წილი 30-30) დაკმაყოფილებულია, ერთი კი - არა. შესაბამისად, 2018 წლის მდგომარეობით, მეშვიდე ამოცანა მეტწილად შესრულებულია და მისი პროგრესია 60%.

#### შედეგების ინდიკატორები:

1. მოსახლეობის პროცენტული რაოდენობა, რომელიც ენდობა პროკურატურას (40)
2. პროკურატურიდან კადრების გადინების მაჩვენებელი (30)
3. პროკურატურის მიერ ადმინისტრაციულ და სამოქალაქო სამართლებრივ დავებში დახარჯული თანხის (კლების/ზრდის) მაჩვენებელი (30)

სტატუსი: მემჩნილად შესრულებული

ღონისძიების შესრულების პროგრესი: 60%

მეშვიდე ამოცანის პირველი ინდიკატორია მოსახლეობის პროცენტული რაოდენობა, რომელიც ენდობა პროკურატურას. პროკურატურის მიერ მოწოდებული ინფორმაციის მიხედვით, უწყებას არ აქვს მსგავსი გამოკითხვის შედეგები. მნიშვნელოვანია, პროკურატურამ აწარმოოს ასეთი გამოკითხვა, რადგან უწყების სამოქმედო გეგმით გათვალისწინებული საზოგადოებრივი ნდობის ამაღლების ამოცანის გაზომვა სხვაგვარად ვერ მოხერხდება. ამავდროულად, IDFI-მ, "PRIME" პროექტის ფარგლებში, CRRC-თან თანამშრომლობით, რამდენიმე კვლევა განახორციელა. კვლევების მიხედვით, მოსახლეობის მეოთხედზე მეტმა (27%) დააფიქსირა, რომ პროკურორების მიერ ძალაუფლების ბოროტად გამოყენება ხშირად ხდება და მხოლოდ 8%-მა განაცხადა, რომ პროკურორების მიერ ძალაუფლების ბოროტად გამოყენება საქართველოში არასდროს ხდება. მოსახლეობის დაახლოებით ნახევარმა (52%) თქვა, რომ პროკურატურას ენდობა. მოქმედი მაღალჩინოსნების შემთხვევაში, 41%-ის თქმით, პროკურატურა ობიექტურად არ განახორციელებს მათ სამართლებრივ დევნას.<sup>99</sup>

მართალია, CRRC-ის მიერ განხორციელებული კვლევა პროკურატურის მიმართ საზოგადოების ნდობის ამაღლების სრულყოფილად გასაზომად ვერ გამოდგება, რადგან ამისთვის საჭიროა, ერთიანი მეთოდოლოგიის საფუძველზე განხორციელებული სანყისი და შემდგომი კვლევა, თუმცა, ჩანს, რომ მოსახლეობის საკმაოდ დიდი ნაწილი სკეპტიკურად არის განწყობილი.

<sup>99</sup> მოსახლეობას განსხვავებული დამოკიდებულება აქვს პროკურატურის მიმართ, IDFI (2019); <http://bit.ly/2VVOJ6o>

**შესაბამისად, ამ ინდიკატორის მიხედვით, მეშვიდე ამოცანა შესრულებულად ვერ ჩაითვლება.**

მეშვიდე ამოცანის მეორე ინდიკატორია პროკურატურიდან კადრების გადინების მაჩვენებელი. პროკურატურის მიერ მოწოდებული ინფორმაციის მიხედვით, პროკურატურიდან კადრების გადინების მაჩვენებელი 2016 წელს 8,3 % იყო, ხოლო 2018 წელს - 9,8 %. როგორც ამ მონაცემებიდან ირკვევა, უწყებიდან კადრების გადინება სტაბილურად მცირეა, რაც მისასალმებელია. **შესაბამისად, მეორე ინდიკატორის მიხედვით, მეშვიდე ამოცანა შესრულებულად უნდა ჩაითვალოს.**

მეშვიდე ამოცანის მესამე ინდიკატორს წარმოადგენს პროკურატურის მიერ ადმინისტრაციულ და სამოქალაქო სამართლებრივ დავებში დახარჯული თანხის (კლების/ზრდის) მაჩვენებელი. პროკურატურის მიერ მოწოდებული ინფორმაციის მიხედვით, 2016 წელს ხაზინის ერთიანი ანგარიშიდან იძულების წესით ჩამოიჭრა საქართველოს პროკურატურის დავალიანება 570 876,87 ლარი, ხოლო 2018 წელს - 406 020,00 ლარი. როგორც ამ მონაცემებიდან ჩანს, სამოქალაქო და ადმინისტრაციულ სამართალწარმოების ფარგლებში პროკურატურის მიერ გახარჯული თანხები 2018 წელს 2016 წელთან შედარებით დაახლოებით 30%-ით არის შემცირებული, ხოლო საერთო ჯამში, პროკურატურის ბიუჯეტის დაახლოებით 1%-ს წარმოადგენს. მნიშვნელოვანია, კლების აღნიშნული ტენდენცია მომავალშიც შენარჩუნდეს. **ამ ეტაპზე, მესამე ინდიკატორის მიხედვით, მეშვიდე ამოცანა მიღწეულად უნდა ჩაითვალოს.**

### 3.8. ამოცანა 8. დანაშაულის პრევენცია

პროკურატურის სამოქმედო გეგმის მერვე ამოცანა და მიზანი გულისხმობს დანაშაულის პრევენციას. აღნიშნული მიზნის/ამოცანის მიღწევის შესაფასებლად, მონიტორინგის ფარგლებში ორი ინდიკატორი განისაზღვრა.

პროკურატურის სამოქმედო გეგმის მერვე მიზნის/ამოცანისთვის განსაზღვრული ორი თანაბარწონიანი ინდიკატორიდან ერთი დაკმაყოფილებულია, მეორე კი - არა. შესაბამისად, 2018 წლის მდგომარეობით, მერვე ამოცანა ნაწილობრივ შესრულებულია და მისი პროგრესია 50%.

#### შედეგების ინდიკატორები:

1. დანაშაულის პრევენციის მიმართულებით ყველა რაიონული პროკურატურის ინდივიდუალური სამოქმედო გეგმის შესრულების მაჩვენებელი (50)
2. განხორციელებული პრევენციული ღონისძიებების რაოდენობა (50)

სტატუსი: ნაწილობრივ შესრულებული




ღონისძიების შესრულების პროგრესი: 50%

მერვე ამოცანის პირველი ინდიკატორია დანაშაულის პრევენციის მიმართულებით ყველა რაიონული პროკურატურის ინდივიდუალური სამოქმედო გეგმის შესრულების მაჩვენებელი. პროკურატურის მიერ მოწოდებული ინფორმაციის მიხედვით, 2018 წლის იანვარში ყველა რაიონულმა პროკურატურამ შეიმუშავა და შეადგინა ინდივიდუალური სამოქმედო გეგმა, რომელიც შეთანხმებული იქნა სამუშაო ჯგუფთან. თითოეული რაიონული პროკურატურის მიერ შედგენილ ინდივიდუალურ გეგმაში შეტანილი იქნა პრევენციული ღონისძიებები, სამოქმედო გეგმით გათვალისწინებული ცალკეული დანაშაულების წინააღმდეგ ბრძოლის ეფექტიანობის გაზრდის მიზნით. წარმოდგენილი ინფორმაციიდან ირკვევა, რომ განხორციელებული პრევენციული ღონისძიებების რაოდენობები 10-ზე მეტია და ჩატარებულია სამოქმედო გეგმების მიხედვით. აღნიშნული სამოქმედო გეგმების შესრულების შედეგებთან დაკავშირებით პროკურატურა მიუთითებს, რომ რაიონული პროკურატურების ინდივიდუალური სამოქმედო გეგმები არ არის დამტკიცებული ნორმატიული ან/და ინდივიდუალური აქტით და შესაბამისად პროკურატურას არ აქვს აღებული ვალდებულება IDFI-ს მიაწოდოს შიდა მოხმარების სამუშაო დოკუმენტები. მიუხედავად ამისა, პროკურატურამ IDFI-ს წარმოუდგინა ერთ-ერთი რაიონული სამოქმედო გეგმის ნიმუში.

IDFI-ს მოსაზრებით, უწყების მიერ სამოქმედო გეგმით გათვალისწინებული ამოცანებისა და ღონისძიებების განხორციელების შესახებ საკმარისი ინფორმაციის გასაჯაროება აუცილებელია. დანაშაულის პრევენციისთვის არსებული რაიონული პროკურატურების სამოქმედო გეგმების ან/და მათი შესრულების შესახებ ინფორმაციის არასაჯაროდ

მიჩნევა გაუმართლებელია. შესაბამისად, IDFI მიესალმება პროკურატურის მიერ რაიონული სამოქმედო გეგმის ნიმუშის წარმოდგენას (თუმცა, აღნიშნული დოკუმენტი მნიშვნელოვნად ხარვეზიანია - იგი წარმოადგენს სამი დაგეგმილი ღონისძიების შესახებ). წარმოდგენილი დოკუმენტით განსაზღვრული სამი ღონისძიებიდან სამივე შესრულებულია, თუმცა, ინდიკატორი გულისხმობს ყველა რაიონული სამოქმედო გეგმის შესრულების მაჩვენებელს, რისი გაზომვაც ერთი სამოქმედო გეგმის ნიმუშის მიხედვით შეუძლებელია. **შესაბამისად, ამ ეტაპზე, პირველი ინდიკატორის მიხედვით, მერვე ამოცანა შესრულებულად ვერ ჩაითვლება.**

მერვე ამოცანის მეორე ინდიკატორია პროკურატურის მიერ განხორციელებული პრევენციული ღონისძიებების რაოდენობა. პროკურატურის მიერ მოწოდებული ინფორმაციის მიხედვით, 2016-2018 წლებში პროექტ „საზოგადოებრივი პროკურატურაში“ ჩართულმა რაიონულმა პროკურატურებმა (პროექტში ჩართულია ყველა (28) რაიონული პროკურატურა) ღონისძიებები განახორციელეს წინასწარ შედგენილი სამოქმედო გეგმის შესაბამისად. 2016-2018 წლებში პროექტის ფარგლებში განხორციელებული ღონისძიებების სტატისტიკა შემდეგია:

-  2016 წელი - 178 ღონისძიება;
-  2017 წელი - 556 ღონისძიება;
-  2018 წელი - 706 ღონისძიება.

2018 წელს ჩატარებული ღონისძიებების სტატისტიკა რაიონულ და რეგიონულ ქრთლში ასე გამოიყურება:

N	კროკოპრატორა	ჩატარებული ღონისძიება რაიონის მიხედვით	რეგიონი	ჩატარებული ღონისძიება რეგიონის მიხედვით
1	ბათუმი	24	აჭარა	66
2	ხელვაჩაური	31		
3	ოზურგეთი	11		
4	ზუგდიდი	60	სამეგრელო ზემო სვანეთი	181
5	სენაკი	96		
6	ფოთი	17		
7	მესტია	8		
8	ქუთაისი	29	დასავლეთ საქართველო (იმერეთი რაჭა-ლეჩხუმი)	163
9	ზეტაფონი	41		
10	სამტრედია	61		
11	საჩხერე	16		
12	ამბროლაური	16	შიდა ქართლი და მცხეთა-მთიანეთი	35
13	მცხეთა	16		
14	გორი	14		
15	ხაშური	5	კახეთი	45
16	თელავი	24		
17	გურჯაანი	14		
18	სიღნაღი	7	ქვემო ქართლი	56
19	რუსთავი	29		
20	ბოლნისი	14		
21	მარნეული	13	სამცხე-ჯავახეთი	49
22	ახალციხე	27		
23	ახალქალაქი-ნინოწმინდა	22		
24	ვაკე-საბურთალო	41	თბილისი	111
25	ძველი თბილისი	13		
26	დიდუბე-ჩუღურეთი	32		
27	გლდანი-ნაძალადევი	16		
28	ისანი-სამგორი	9		
		706		706

პროექტის ფარგლებში ღონისძიებები ოთხი მიმართულებით ჩატარდა: საგანმანათლებლო-ინტელექტუალური, კულტურული, სპორტული და სოციალური აქციების ფარგლებში, რაც თავის მხრივ მოიცავს მრავალფეროვან ჩამონათვალს.

მისასალმებელია პროკურატურის აქტიური მუშაობა პრვენციული ღონისძიებების განხორციელების მიმართულებით და მნიშვნელოვანია, ტენდენცია მომდევნო წლებშიც შენარჩუნდეს. **ამ ეტაპისთვის, მეორე ინდიკატორის მიხედვით, მერვე ამოცანა შესრულებულად უნდა ჩაითვალოს.** აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ დანაშაულის პრვენცია კომპლექსურ მიდგომას და ყველა რელევანტური უწყების ჩართულობას მოითხოვს. ამიტომ, მსგავსი ამოცანის ერთი უნების მიერ დასახვა რეკომენდებული არაა და უმჯობესია უწყების კომპეტენციის მიხედვით ჩამოყალიბდეს.

### 3.9. სამუშაო გარემოს გაუმჯობესება

პროკურატურის სამოქმედო გეგმის მეცხრე ამოცანა და მიზანი გულისხმობს პროკურატურაში სამუშაო გარემოს გაუმჯობესებას. აღნიშნული მიზნის/ამოცანის მიღწევის შესაფასებლად, მონიტორინგის ფარგლებში ხუთი თანაბარწონიანი ინდიკატორი განისაზღვრა, რომლებიც რაოდენობრივად და ხარისხობრივად ზომავენ ამოცანის მიღწევას.

პროკურატურის სამოქმედო გეგმის მეცხრე მიზნის/ამოცანისთვის განსაზღვრული ხუთი თანაბარწონიანი ინდიკატორიდან ოთხი დაკმაყოფილებულია, ერთი კი - არა. შესაბამისად, 2018 წლის მდგომარეობით, მეცხრე ამოცანა მეტწილად შესრულებულია და მისი შესრულების პროგრესია 80%.

#### შედეგების ინდიკატორები:

1. პროკურატურიდან თანამშრომელთა გადინების მაჩვენებელი (20)
2. პროკურატურის თანამშრომელთა / ყოფილ თანამშრომელთა მიერ (პროკურატურის წინააღმდეგ) წარმოებული შრომითი დავების რაოდენობა (20)
3. პროკურატურის თანამშრომელთა წახალისების მაჩვენებელი (20)
4. პროკურატურის თანამშრომელთა მიერ ეთიკის ნორმების დარღვევის რაოდენობა (20)
5. მამხილებელთა სისტემის ფარგლებში მიღებული საჩივრების / განცხადებების რაოდენობა და მათზე რეაგირების მაჩვენებელი (20)

სტატუსი: მეზინიად შესრულებული

ღონისძიების შესრულების პროგრესი: 80%

მეცხრე ამოცანის პირველი ინდიკატორია პროკურატურიდან თანამშრომელთა გადინების მაჩვენებელი. პროკურატურის მიერ მოწოდებული ინფორმაციის მიხედვით, პროკურატურიდან კადრების გადინების მაჩვენებელი 2016 წელს 8,3 % იყო, ხოლო 2018 წელს - 9,8 %. როგორც ამ მონაცემებიდან ირკვევა, უწყებიდან კადრების გადინება სტაბილურად მცირეა, რაც მისასალმებელია. **შესაბამისად, პირველი ინდიკატორის მიხედვით, მეცხრე ამოცანა მიღწეულად უნდა ჩაითვალოს.**

მეცხრე ამოცანის მეორე ინდიკატორს წარმოადგენს პროკურატურის თანამშრომელთა / ყოფილ თანამშრომელთა მიერ (პროკურატურის წინააღმდეგ) წარმოებული შრომითი დავების რაოდენობა. 2016 წელს პროკურატურის წინააღმდეგ სასამართლოში შევიდა ერთი სარჩელი, რომელზეც მიმდინარეობს საქმის წარმოება. ერთი სარჩელი შევიდა სასამართლოში პროკურატურის წინააღმდეგ შრომით დავაზე 2018 წელსაც. აღნიშნული მაჩვენებელი ბოლო წლების განმავლობაში სტაბილურად დაბალია, რაც მისასალმებელია და მნიშვნელოვანია ამ ტენდენციის შენარჩუნება. **ამ ეტაპზე, მეორე ინდიკატორის მიხედვით, მეცხრე ამოცანა მიღწეულად უნდა ჩაითვალოს.**

მეცხრე ამოცანის მესამე ინდიკატორია პროკურატურის თანამშრომელთა წახალისების მაჩვენებელი. პროკურატურის მიერ წარმოდგენილი ინფორმაციის მიხედვით, 2016 წელს წახალისებული იქნა პროკურატურის 152 თანამშრომელი. წახალისების ფორმას წარმოადგენდა სახელმწიფო სპეციალური წოდების ვადამდე მინიჭება; პროკურატურის საპატიო მუშაკის წოდების მინიჭება; მადლობის გამოცხადება; წინათ გამოყენებული დისციპლინური სახდელის ვადამდე მოხსნა. 2018 წელს წახალისებული იქნა პროკურატურის 217 თანამშრომელი, იმავე ფორმების (ფულადი ჯილდოს დამატებით) გამოყენებით. აღნიშნული მონაცემები ადასტურებს პროკურატურაში თანამშრომელთა კმაყოფილებაზე ზრუნვას და **შესაბამისად, მესამე ინდიკატორის მიხედვით, მეცხრე ამოცანა შესრულებულად უნდა ჩაითვალოს.**

მეცხრე ამოცანის მეოთხე ინდიკატორს წარმოადგენს პროკურატურის თანამშრომელთა მიერ ეთიკის ნორმების დარღვევის რაოდენობა. პროკურატურის მიერ მოწოდებული ინფორმაციის მიხედვით, აღნიშნული მონაცემები ყოველწლიურად ქვეყნდება პროკურატურის ვებგვერდზე.<sup>100</sup> მთავარი პროკურატურის გენერალური ინსპექციის მიერ 2016 წელს ზოგადად ჩატარებული იქნა 64 სამსახურებრივი შემოწმება პროკურატურის 126 მუშაკის მიმართ. შემოწმების შედეგების საფუძველზე, დისციპლინური სახდელი დაეკისრა 28 თანამშრომელს, რეკომენდაცია გაეგზავნა 62 თანამშრომელს, ხოლო 12 თანამშრომელი, სამსახურებრივი შემოწმების პროცესში, პირადი განცხადების საფუძველზე იქნა გათავისუფლებული პროკურატურის სისტემიდან.

2018 წლის განმავლობაში გენერალურ ინსპექციაში დისციპლინურ გადაცდომებთან დაკავშირებით ჩატარდა 66 სამსახურებრივი შემოწმება პროკურატურის 112 თანამშრომლის მიმართ. ჩატარებული სამსახურებრივი შემოწმების შედეგად გამოკვეთილი დისციპლინური გადაცდომების გათვალისწინებით პასუხისმგებლობა დაეკისრა შვიდ თანამშრომელს; ოთხი თანამშრომელი, სამსახურებრივი შემოწმების პროცესში, პირადი განცხადების საფუძველზე განთავისუფლდა პროკურატურის სისტემიდან; სამსახურებრივი შემოწმების დროს აღმოჩენილი ხარვეზების აღმოფხვრის მიზნით, რეკომენდაციით მიემართა 23 თანამშრომელს.

<sup>100</sup> <http://bit.ly/2MwaZRj>



წარმოდგენილი ინფორმაცია მიუთითებს, რომ დისციპლინურ სახდელს დაქვემდებარებული ქმედებები 2018 წელს საგრძნობლად შემცირებულია 2016 წელთან შედარებით. **ამ ეტაპზე, მეოთხე ამოცანის მიხედვით, მეცხრე ამოცანა შესრულებულად უნდა ჩაითვალოს.**

მეცხრე ამოცანის მეხუთე ინდიკატორია მამხილებელთა სისტემის ფარგლებში მიღებული საჩივრების / განცხადებების რაოდენობა და მათზე რეაგირების მაჩვენებელი. პროკურატურის მიერ მოწოდებული ინფორმაციის მიხედვით, 2016 და 2018 წელს მხილების არცერთი ფაქტი არ დაფიქსირებულა. 2017 წელს პროკურატურაში მხილების შვიდი შეტყობინება განხორციელდა. აქედან ხუთი გადაიგზავნა მთავარი პროკურატურის შესაბამის დეპარტამენტში, ხოლო ორ შეტყობინებაში კონკრეტული დანაშაულებრივი ქმედების იდენტიფიცირება შეუძლებელი აღმოჩნდა.

მხილების შესახებ შეტყობინებების ასეთი დაბალი მაჩვენებელი შესაბამის ყურადღებას მოითხოვს. საჭიროა, პროკურატურამ შეისწავლოს აღნიშნული საკითხი და განახორციელოს ისეთი ღონისძიებები, როგორცაა თანამშრომელთა ცნობიერების ამაღლება მამხილებლის ინსტიტუტზე და მამხილებლის დაცვის გარანტიებზე. პროკურატურის მიერ წარმოდგენილი ინფორმაციის მიხედვით, იმ ხუთ შეტყობინებაზე, რომელიც პროკურატურის მიერ ერთი დეპარტამენტიდან მეორე დეპარტამენტში გაიგზავნა, გამოძიება ჯერ კიდევ მიმდინარეობს და ორი წლის განმავლობაში რაიმე კონკრეტული შედეგი არ დამდგარა. **შესაბამისად, მეხუთე ინდიკატორის მიხედვით, მეცხრე ამოცანა შესრულებულად ვერ ჩაითვლება.**

### 3.10. ამოცანა 10. თანამშრომელთა პროფესიონალიზმისა და კვალიფიკაციის ამაღლება

პროკურატურის სამოქმედო გეგმის მეათე ამოცანა და მიზანი გულისხმობს პროკურატურის თანამშრომელთა პროფესიონალიზმისა და კვალიფიკაციის ამაღლებას. აღნიშნული მიზნის/ამოცანის მიღწევის შესაფასებლად, მონიტორინგის ფარგლებში სამი ინდიკატორი განისაზღვრა, რომლებიც რაოდენობრივად ზომავენ ამოცანის მიღწევას.

პროკურატურის სამოქმედო გეგმის მეათე მიზნის/ამოცანისთვის განსაზღვრული სამი ინდიკატორიდან სამივე დაკმაყოფილებულია. შესაბამისად, 2018 წლის მდგომარეობით, მეათე ამოცანა სრულად შესრულებულია და მისი შესრულების პროგრესია 100%.

#### შედეგების ინდიკატორები:

1. პროკურატურის თანამშრომელთა რაოდენობა (მენეჯერები და არამენეჯერები), რომლებმაც გაიარეს მათთვის რელევანტური პროფესიული მომზადება (30)
2. საქმიანობის შეფასების სისტემაში ჩართულ პირთა რაოდენობა (35)
3. პროკურატურის მიერ წლიურად წარმოებული სისხლისსამართლებრივი დევნის მაჩვენებელი (35)

სტატუსი: სრულად შესრულებული

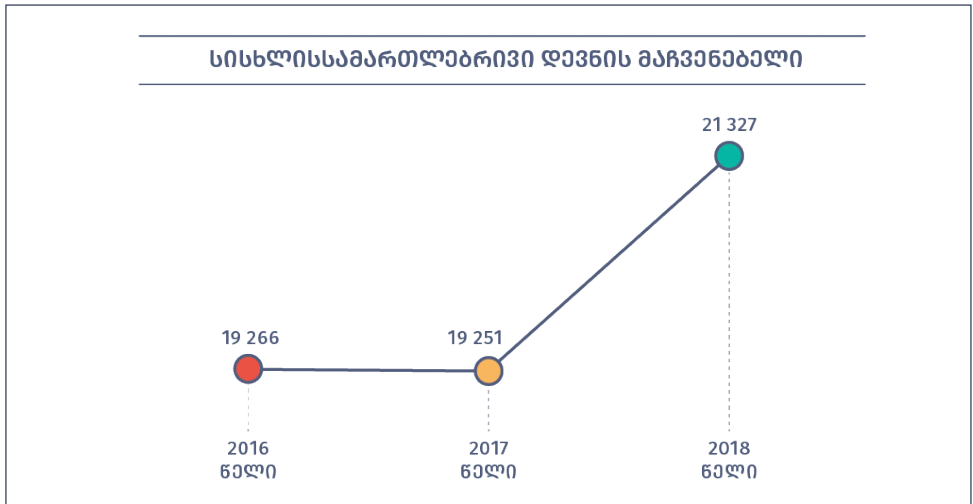
ღონისძიების შესრულების პროგრესი: 100%

მეათე ამოცანის პირველი ინდიკატორია პროკურატურის თანამშრომელთა რაოდენობა (მენეჯერები და არამენეჯერები), რომლებმაც გაიარეს მათთვის რელევანტური პროფესიული მომზადება. პროკურატურის მიერ მოწოდებული ინფორმაციის მიხედვით, პროკურატურის თანამშრომლებისთვის 2018 წელს სულ განხორციელდა 195 სასწავლო აქტივობა, რომელშიც ჩართული იყო 2630-ზე მეტი მონაწილე. დაახლოებით იგივე რაოდენობის პირი გადამზადდა 2016 და 2017 წლებშიც. მიმართულებების მიხედვით გადამზადებულ პირთა შესახებ ინფორმაცია მეორე, მესამე, მეათე და სხვა ამოცანების ქვეშაა წარმოდგენილი შესაბამისი ღონისძიებების სახით. უნდა აღინიშნოს, რომ პროკურატურის სისტემაში კადრების გადამზადების სისტემა ეფექტიანად მუშაობს, რასაც სამოქმედო გეგმაში ამ მიმართულებით გათვალისწინებული ღონისძიებები და მათი შესრულებაც მოწმობს. ამ ეტაპზე, მეათე ამოცანა, მისი პირველი ინდიკატორის მიხედვით, შესრულებულად უნდა ჩაითვალოს.

მეათე ამოცანის მეორე ინდიკატორია საქმიანობის შეფასების სისტემაში ჩართულ პირთა რაოდენობა. პროკურატურის მიერ წარმოდგენილი ინფორმაციის მიხედვით, პროკურატურის საქმიანობის შეფასების სისტემა პროკურატურის სისტემაში ოფიციალურად დაინერგა 2017 წლის ბოლოს, შეფასების პროცესი კი 2018 წლიდან დაიწყო, რის შედეგადაც შეფასებულ

იქნა სისტემაში მომუშავე ყველა პროკურორი. მოცემული ინდიკატორის მოთხოვნა დაკმაყოფილებულია. ამიტომ, მეორე ინდიკატორის საფუძველზე მეთე ამოცანა შესრულებულად უნდა ჩაითვალოს.

მეთე ამოცანის მესამე ინდიკატორია პროკურატურის მიერ წლიურად წარმოებული სისხლისსამართლებრივი დევნის მაჩვენებელი. პროკურატურის მიერ მოწოდებული ინფორმაციის მიხედვით, 2016-2018 წლებში პროკურატურის მიერ განხორციელებული სისხლისსამართლებრივი დევნის რაოდენობა იყო 19266, 19251 და 21327 შესაბამისი თანმიმდევრობით.



2018 წელს რეგისტრირებულ 58412 დანაშაულთან მიმართებით 2018 წელს განხორციელებული სისხლისსამართლებრივი დევნის მაჩვენებელი დამაკმაყოფილებელია (35.6%). გასათვალისწინებელია ისიც, რომ 2016 წელთან შედარებით სისხლისსამართლებრივი დევნის რაოდენობა გაიზარდა. მნიშვნელოვანია, რომ მაჩვენებლის ზრდა გაგრძელდეს. ამ ეტაპზე, მეთე ამოცანა, მისი მესამე ინდიკატორის მიხედვით, შესრულებულად უნდა ჩაითვალოს.





