

საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია
ადგილობრივი დემოკრატიის სააგენტო საქართველო



კვლევა განხორციელდა საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციისა და ადგილობრივი დემოკრატიის სააგენტოს საქართველოს მიერ პროექტის - “დაცული არჩევანი - ეფექტური თვითმმართველობის გარანტი” - ფარგლებში, “ფონდ ღია საზოგადოება საქართველოს” (OSGF) ფინანსური მხარდაჭერით.

გამოცემაზე პასუხისმგებელია საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია და ადგილობრივი დემოკრატიის სააგენტო საქართველო და მისი შინაარსი არ გამოხატავს დონორის ოფიციალურ პოზიციას.



ავტორები: **დავით აბესაძე**
ირმა პავლიაშვილი
ნინო თვალთვაძე
თამარ ეზრაიძე

რედაქტორი: **ხათუნა ყვირალაშვილი**

ტექ. რედაქტორი: **ირაკლი სვანიძე**

გამოცემაზე პასუხისმგებელი პირები: **თამარ გვარამაძე**
ირმა პავლიაშვილი
ნინო თვალთვაძე

აიწყო და დაკაბადონდა
საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციაში.
ჯ. კახიძის ქ.15 თბილისი 0102 საქართველო
(+995 32) 295 23 53, 293 61 01
ვებ-გვერდი: www.gyla.ge
ელ-ფოსტა: gyla@gyla.ge

აკრძალულია აქ მოყვანილი მასალების გადაბეჭდვა, გამრავლება ან გავრცელება კომერციული მიზნით, ასოციაციის წერილობითი ნებართვის გარეშე

ს ა რ ჩ ე ვ ი

მოკლე მიმოხილვა	4
1. საერთაშორისო მიმოხილვა	5
1.1. იმუნიტეტის ცნება	5
1.2. იმუნიტეტი, როგორც პოტენციური დაბრკოლება კორუფციასთან ბრძოლის წინააღმდეგ	5
1.2.1. ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტისა და GRECO-ს რეკომენდაციები	5
1.2.2. GRECO-ს რეკომენდაციები საქართველოში პირთა ფართო წრისათვის იმუნიტეტის მინიჭების პრობლემასთან დაკავშირებით	6
1.2.3. GRECO-ს შემაჯამებელი შეფასება	7
1.3. იმუნიტეტი – ვენეციის კომისიისა და ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს პრაქტიკაში	7
1.3.1. ვენეციის კომისიის რეკომენდაციები	8
1.3.2. ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს პოზიცია	10
1.4. თანამდებობის პირთა იმუნიტეტი საზღვარგარეთის ქვეყნებში	10
2. ადგილობრივი მიმოხილვა	16
2.1. ადგილობრივი თვითმმართველობა – დემოკრატიული სისტემის მნიშვნელოვანი ელემენტი საქართველოში	16
2.2. სისხლისსამართლებრივი იმუნიტეტი და მისი მოცულობა მოქმედი კანონმდებლობის მიხედვით	17
2.3. პროკურატურისა და სასამართლო ხელისუფლების მაღალი თანამდებობის პირების სავალდებულო მონაწილეობა სისხლის სამართლის საქმეებში	19
2.4. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს გადამწყვეტილება საქმეზე „საქართველოს მოქალაქე გიორგი უგულავა საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“	20
2.5. არსებული საკანონმდებლო რეალობა – თვითმმართველი ერთეულის არჩევითი თანამდებობის პირების დაცულობის ხარისხი	22
2.6. თვითმმართველი ერთეულის არჩევითი თანამდებობის პირების დაცულობის ხარისხი – ფოკუს-ჯგუფების გამოკითხვის შედეგები	23
დასკვნითი რეკომენდაციები	23

მოკლე მიმოხილვა

2013 წლის 22 დეკემბერს თბილისის საქალაქო სასამართლომ ზეპირი მოსმენის გარეშე, პროკურორის შუამდგომლობის საფუძველზე, მიიღო განჩინება ქალაქის იმჟამინდელი მერის, ბრალდებულ გიორგი უგულავას თანამდებობიდან გადაყენების შესახებ, საქმეზე შემაჯამებელი გადაწყვეტილების მიღებამდე. აღნიშნული განჩინება ძალაში დატოვა თბილისის სააპელაციო სასამართლომაც.

2014 წლის 11 თებერვალს დაცვის მხარემ სარჩელით მიმართა საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს და მოითხოვა იმ ნორმების არაკონსტიტუციურად ცნობა, რომელთა საფუძველზეც თბილისის საქალაქო სასამართლომ ბრალდებული გიორგი უგულავა თანამდებობიდან გადააყენა.

2014 წლის 23 მაისის გადაწყვეტილებით, საკონსტიტუციო სასამართლოს პლენუმმა გაიზიარა მოსარჩელის არგუმენტები და ძალადაკარგულად გამოაცხადა საქართველოს სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსით დადგენილი რეგულირება, რომელიც შესაძლებელს ხდიდა თვითმმართველი ერთეულის არჩეული თანამდებობის პირის გადაყენებას განუსაზღვრელი ვადით, ყოველგვარი ზეპირი მოსმენის გარეშე.¹ სასამართლოს განმარტებით, თვითმმართველი ერთეულის არჩევითი თანამდებობის პირების მიერ უფლებამოსილების შეუფერხებელი განხორციელება, მათთვის მინიჭებული სტატუსიდან გამომდინარე, თვისობრივად განსხვავებულ დაცვას საჭიროებდა.

აღნიშნულმა გადაწყვეტილებამ საკანონმდებლო სივრცეში გააჩინა ერთგვარი სამართლებრივი ვაკუუმი, რომლის შევსებაც დღემდე არ მომხდარა. საქართველოს პარლამენტის მიერ ვერ მოხერხდა საკითხის ახლებული მონესრიგება.

დასაშვებია თუ არა – ან რა მოცულობით არის დასაშვები – თვითმმართველი ერთეულების არჩევითი თანამდებობის პირების მიმართ განსხვავებული სისხლისსამართლებრივი პროცედურების დაწესება, რიგით მოქალაქეებთან შედარებით? ხომ არ მოითხოვს მათი სტატუსი (არჩევითობა) კანონმდებლის მხრიდან დაცვის უფრო მაღალი სტანდარტის გათვალისწინებას? ეს ის კითხვებია, რომლებზეც ქართველ კანონმდებელს უახლოეს მომავალში მოუწევს პასუხების გაცემა.

სწორედ ზემოხსენებული საკითხის აქტუალობიდან და, ასევე, სამართალდამცავი ორგანოების წინაშე მდგარი პრაქტიკული საჭიროებიდან გამომდინარე, გაჩნდა იდეა, განხორციელებულიყო პროექტი „დაცული არჩევანი - ეფექტური თვითმმართველობის გარანტი“, რომლის ფარგლებშიც მომზადდა წინამდებარე კვლევა. პროექტი დააფინანსა ფონდმა „ღია საზოგადოება - საქართველომ“ და მასში ჩართულნი იყვნენ: არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირი „საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია“ და „ადგილობრივი დემოკრატიის სააგენტო საქართველო“.

კვლევის ფარგლებში განხილული იყო სისხლისსამართლებრივი იმუნიტეტის ირგვლივ არსებული საერთაშორისო პრაქტიკა, საერთაშორისო ორგანიზაციებისა და სტრუქტურების (GRECO, ვენეციის კომისია, ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო) დასკვნები, გადაწყვეტილებები, მოსაზრებები და უცხოური სახელმწიფოების გამოცდილება. ამასთანავე, წარმოდგენილია საკითხის გააზრება უშუალოდ ქართული რეალობის ქრილში – როგორც საკანონმდებლო ბაზის, ისე იურიდიული დოქტრინის თვალსაზრისით. კვლევა ასევე ასახავს პროექტის ფარგლებში შესაბამის ფოკუს-ჯგუფებთან ჩატარებული შეხვედრების შედეგებს, თუ რას ფიქრობენ საქართველოში ადგილობრივი თვითმმართველობის თანამდებობის პირების სტატუსსა და იმუნიტეტის საჭიროებაზე როგორც საზოგადოების, ასევე თვითმმართველობის წარმომადგენლები.

დასკვნის სახით, ქართველი კანონმდებლისათვის, საერთაშორისო სტანდარტების გათვალისწინებით, შემოთავაზებულია შესაბამისი რეკომენდაციები, რომელთა იმპლემენტაციას შეუძლია დადებითი როლი შეასრულოს ხალხის მიერ არჩეული თანამდებობის პირებისათვის დამოუკიდებლობის სათანადო გარანტიების შექმნაში, კიდევ უფრო დააახლოოს საქართველოს კანონმდებლობა ევროპულ სტანდარტებსა და მიდგომებთან, რათა, იმავდროულად, ხელი არ შეეშალოს ეფექტური სისხლისსამართლებრივი დევნისა და მართლმსაჯულების ინტერესებს.

¹ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2014 წლის 23 მაისის გადაწყვეტილება #3/2/574 საქმეზე „საქართველოს მოქალაქე გიორგი უგულავა საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“.

1. საერთაშორისო მიმოსილვა

1.1. იმუნიტეტის ცნება

„იმუნიტეტი“ იურიდიული ტერმინია, რომელსაც უნივერსალურად აღიარებული დეფინიცია არ აქვს. დემოკრატიულ სახელმწიფოებში იმუნიტეტის უმთავრესი მიზანია, დაიცვას არჩეული წარმომადგენლების (მაგალითად, პარლამენტარების) გამოსატყვის თავისუფლება და, ასევე, თანამდებობის პირთა დამოუკიდებლობა, რათა მათ თავიანთი უფლებამოსილების განხორციელების პროცესში უკანონოდ არ შეემალოთ ხელი. იმუნიტეტი ფართო განხილვის საგნად იქცა უკანასკნელ წლებში, განსაკუთრებით კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის კონტექსტში.²

იმუნიტეტი ყოველთვის მოიაზრებს რომელიმე ორდინალური სამართლებრივი პროცედურის გაუვრცელებლობას კონკრეტულ სუბიექტზე და ასეთი წესის მოქმედების სფეროდან მის გამორიცხვას. პირველი მონაცემები საპარლამენტო და მოსამართლეთა იმუნიტეტის შესახებ მე-13 საუკუნით თარიღდება. ხოლო აღმასრულებელთა იმუნიტეტი კიდევ უფრო ადრეული პერიოდიდან იღებს სათავეს და ოდითგანვე მეფეები ითვლებოდნენ ხელშეუხებლად.³

იმუნიტეტი შეიძლება იყოს აბსოლუტური (მოქმედებდეს როგორც სამოქალაქო, ისე ადმინისტრაციულ და სისხლისსამართლებრივ პროცედურებზე), ასევე, ლიმიტირებული (მაგალითად, მხოლოდ სისხლისსამართლებრივი); ამასთან, შეიძლება იყოს მუდმივი ან დროში შეზღუდული (მაგალითად, მოქმედებდეს თანამდებობრივი უფლებამოსილების ვადის გასვლამდე); იყოს ზოგადი ხასიათის, ან კონკრეტულად უკავშირდებოდეს სპეციალურად განსაზღვრული უფლებამოსილებების განხორციელებას.

გავრცელებულია იმუნიტეტის დაყოფა ორ კატეგორიად: იმუნიტეტი (ვიწრო გაგებით, ინგლისურ ენაზე – *inviolability*) და ინდემნიტეტი (ინგლისურ ენაზე – *non-violability*).⁴ ინდემნიტეტი გულისხმობს თანამდებობის პირის მიერ გაკეთებული განცხადებების დაცვას, ხმის მიცემის გამო პირის რაიმე სახის პასუხისმგებლობაში მიცემის დაუშვებლობას. ინდემნიტეტი, როგორც წესი, მუდმივად მოქმედებს და კონკრეტული ვადით არ შემოიფარგლება. იმუნიტეტის მეორე სახეობისგან განსხვავებით, მისი არსებობა არც ცხარე დებატების საგანი ხდება.

რაც შეეხება იმუნიტეტს ვიწრო გაგებით (ხშირად მოიხსენიება, როგორც პროცედურული იმუნიტეტი), იგი გარკვეული თანამდებობის პირებს იცავს მათი მოვალეობების შესრულებისას სამართლებრივი პროცედურების დანაშაულისგან. მაგალითად, ეს შეიძლება იყოს დაკავება, დაპატიმრება, დევნის განხორციელება. ზოგიერთ ქვეყანაში იმუნიტეტი პირს იცავს ისეთი საგამოძიებო მოქმედებებისგანაც კი, როგორებიცაა ჩხრეკა, სატელეფონო მიყურადება და ა.შ. თუმცა, უმეტესწილად, იმუნიტეტი არ ვრცელდება გამოძიების ეტაპზე და შემოიფარგლება მხოლოდ დაპატიმრებისა და დევნის პროცედურებით. ასევე, ზოგან იმუნიტეტი არ იცავს პირს განსაკუთრებით სერიოზული დანაშაულების ჩადენის შემთხვევებში, ან – თუკი პირს დანაშაულზე წაასწრებენ. ინდემნიტეტისგან განსხვავებით, ჩვეულებრივ, პროცედურული იმუნიტეტი დროში შეზღუდულია და მისი მოხსნა შესაბამის კომპეტენტურ ორგანოს სათანადო მიმართვის საფუძველზე შეუძლია.

1.2. იმუნიტეტი, როგორც პოტენციური დაბრკოლება კორუფციასთან ბრძოლის წინააღმდეგ

1.2.1. ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტისა და GRECO-ს რეკომენდაციები

ერთ-ერთი მთავარი პრობლემა, რომელიც ყოველთვის წინა პლანზე იწევს თანამდებობის პირთა სისხლისსამართლებრივი იმუნიტეტის განხილვისას, არის კორუფციული დანაშაულის გამოვლენისა და შემცირების მეტად მწვავე საკითხი ნებისმიერ დემოკრატიულ სახელმწიფოში. თანამდებობის პირებზე იმუნიტეტის გავრცელების თემას სპეციალურად შეეხო ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტი მის მიერ ჯერ კიდევ 1997 წლის 6 ნოემბერს მიღებულ № 97 (24) რეზოლუციაში „კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის ოცი სახელმძღვანელო პრინციპის შესახებ“. კერძოდ, მინისტრთა კომიტეტმა დოკუმენტის პრეამბულაშივე ხაზი გაუსვა იმ ფაქტს, რომ კორუფცია წარმოადგენს სერიოზულ საფრთხეს ევროპის საბჭოში შემავალი ქვეყნების ძირითადი პრინციპებისა და ღირებულებებისათვის, ძირს უთხრის მოქალაქეთა ნდობას დემოკრატიისადმი, აზიანებს კანონის უზენაესობას, ეწინააღმდეგება ადამიანის უფლებებს და ქვეყანათა სოციალურ-ეკონომიკურ განვითარებას.⁵

ხსენებული დოკუმენტის მე-6 მუხლის თანახმად, მინისტრთა კომიტეტმა კორუფციასთან ბრძოლის ერთ-ერთ მთავარ ორიენტირად განსაზღვრა „კორუფციული დანაშაულების გამოძიებასთან, დევნასა და სამართალწარმოებასთან დაკავშირებული იმუნიტეტების შეზღუდვა იმ ზღვრამდე, რაც აუცილებელი იქნება დემოკრატიულ საზოგადოებაში“.⁶ აღსანიშნავია, რომ მსგავსი შინაარსის დებულებას ვხვდებით 2003 წელს მიღებულ

² „ევროპული სახელმწიფოების ჯგუფი კორუფციის წინააღმდეგ“ (GRECO), „შეფასების სამი რაუნდისგან გამოტანილი დასკვნები (2000-2010)“, თემატური სტატიები, 2011, 41-42. (https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/general/Compendium_Thematic_Articles_EN.pdf, 21.06.15წ. მდგომარეობით).

³ http://tilman-hoppe.de/ICL_Journal_5_4_11.pdf

⁴ წინამდებარე კვლევის მიზნებისთვის, მეტი ყურადღება დაეთმობა იმუნიტეტის პირველ კატეგორიას – იმუნიტეტის არსებობას სისხლის სამართლის პროცესის ფარგლებში.

⁵ ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტის #97(24) რეზოლუცია „კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის ოცი სახელმძღვანელო პრინციპის შესახებ“, პრეამბულა (იხ. <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=593789> 21.06.2015 წ. მდგომარეობით).

⁶ იქვე, მე-6 მუხლი.

„გაერთიანებული ერების კონვენციაში კორუფციის წინააღმდეგ“, ⁷ რომელიც უფრო ფართო ჩრილში განიხილავს აღნიშნულ პრობლემას და 30-ე მუხლის მე-2 პუნქტის ძალით ცალსახა ვალდებულებად ადგენს, რომ:

თითოეული მონაწილე სახელმწიფო ატარებ(დე)ს ისეთ ღონისძიებებს, რომლებიც აუცილებელია იმისათვის, რომ დადგინდეს ან უზრუნველყოფილ იქნეს, თავისი სამართლებრივი სისტემისა და კონსტიტუციური პრინციპების შესაბამისად, სათანადო ბალანსი ნებისმიერ იმუნიტეტსა და იურისდიქციულ პრივილეგიებს შორის, რომლებიც გადაეცემა საჯარო თანამდებობის პირებს თავიანთი ფუნქციების შესრულებისას და, აუცილებლობის შემთხვევაში, იმ შესაძლებლობათა შორის, რომლებიც ითვალისწინებს ეფექტიანი გამოძიების, სისხლისსამართლებრივი დევნისა და სასამართლო გადაწყვეტილების გამოტანის შესაძლებლობას იმ დანაშაულებებთან დაკავშირებით, რომლებიც ასეთად ცნობილია ამ კონვენციის შესაბამისად.⁸

თანამდებობრივი უფლებამოსილების შეჩერებასთან დაკავშირებით, უაღრესად საინტერესო რეგულირებას შეიცავს ამავე მუხლის მე-6 პუნქტი, რომლის თანახმადაც:

თითოეული მონაწილე სახელმწიფო, თავისი სამართლებრივი სისტემის ფუძემდებლური პრინციპების შესაბამისად, განიხილავს ისეთი პროცედურების შემუშავების შესაძლებლობებს, რომელთა მეშვეობით საჯარო თანამდებობის პირი, რომელიც ბრალდებულია დანაშაულის ჩადენაში, სათანადო შემთხვევებში, შეიძლება ჩანაცვლებულ იქნეს, დროებით ჩამოშორდეს თავისი სამსახურებრივი მოვალეობების შესრულებას, ან გადაყვანილ იქნეს სხვა თანამდებობაზე შესაბამისი ორგანოს მიერ, უდანაშაულობის პრეზუმფციის პრინციპების მიმართ პატივისცემის აუცილებლობის გათვალისწინებით.

ამდენად, კონვენციით დადგენილია სახელმწიფოთა ვალდებულება, თანაზომიერების პრინციპის შესაბამისად, იმაზე ფართო მოცულობით არ იქნეს გამოყენებული და დაწესებული თანამდებობის პირთა სისხლისსამართლებრივი იმუნიტეტები, ვიდრე ამას მოითხოვს კორუფციულ სამართალდარღვევებთან ეფექტური ბრძოლის ლეგიტიმური ინტერესი.

სწორედ აღნიშნულ საკითხზე გაამახვილა ყურადღება 1999 წელს ევროპის საბჭოს მიერ დაფუძნებულმა ორგანიზაციამ სახელწოდებით „სახელმწიფოთა ჯგუფი კორუფციის წინააღმდეგ“ (GRECO), მის მიერ მიღებულ სხვადასხვა ანგარიშში. მაგალითად, 2002 წლის 13 დეკემბრის ანგარიშში, რომელიც კონკრეტულად შეეხებოდა ალბანეთს, GRECO-მ მიუთითა ალბანეთის კონსტიტუციით განსაზღვრულ იმუნიტეტით დაცულ პირთა ფართო წრეზე, რომელიც შედგებოდა თავად რესპუბლიკის პრეზიდენტისგან, პარლამენტის წევრებისგან, მინისტრებისგან, საკონსტიტუციო, უმაღლესი სასამართლოების წევრებისგან და სხვა მოსამართლეებისგან, ცენტრალური საარჩევნო კომისიის წევრებისგან, სახელმწიფო კონტროლის პალატის თავმჯდომარისა და სახალხო დამცველისაგან, ასევე პროკურორებისგან.⁹

ამ მხრივ, GRECO-ს შეფასების ჯგუფმა შეშფოთება გამოხატა ალბანეთში არსებული ფართო იმუნიტეტების გამო. „შეფასების ჯგუფი აცნობიერებს, რომ ზოგიერთ გარდამავალ ქვეყანაში იმუნიტეტების ფართო გავრცელება მიიჩნევა ცალკეული ინსტიტუციების დაცვისა და დამოუკიდებლობის მნიშვნელოვან ინსტრუმენტებად. თუმცა, ასეთმა ვითარებამ, რაც არსებობს ალბანეთის მსგავს ახალგაზრდა დემოკრატიებში, შეიძლება იქონიოს ნეგატიური გავლენა კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლაში. შესაბამისად, უნდა დადგინდეს სამართლიანი ბალანსი ორ ინტერესს შორის. შეფასების ჯგუფმა ხაზი გაუსვა ალბანეთში გამოთქმულ მოსაზრებებს ამ მხრივ და გასცა რეკომენდაცია, რომ კიდევ გაგრძელდეს მსჯელობა იმუნიტეტით დაცულ პირთა წრის შემცირებაზე, ან/და მინიმუმამდე იქნეს დაყვანილი იმუნიტეტის ფარგლები.“¹⁰

1.2.2. GRECO-ს რეკომენდაციები საქართველოში პირთა ფართო წრისათვის იმუნიტეტის მინიჭების პრობლემასთან დაკავშირებით¹¹

პირველი შეფასების რაუნდის ფარგლებში, 2001 წლის 15 ივნისს მიღებულ ანგარიშში, რომელიც სპეციალურად ეთმობოდა საქართველოს, GRECO შეშფოთებას გამოთქვამდა იმუნიტეტების არცთუ შეზღუდულად გამოყენების თაობაზე. იმ პირთა წრე, რომლებსაც იმუნიტეტი იცავდა, მეტად ფართო იყო. ასეთ წრეს მიეკუთვნებოდა ბოძენი, მაგალითად, პროკურატურის მაღალი თანამდებობის პირები, კონტროლის პალატის თავმჯდომარე,¹² ომბუდსმენი და ეროვნული ბანკის საბჭოს წევრები. იმუნიტეტი ვრცელდებოდა არა მხოლოდ საგამოძიებო

⁷ საქართველოში რატიფიცირებულია საქართველოს პარლამენტის 2004 წლის 9 დეკემბრის 6333-II დადგენილებით.
⁸ „გაერთიანებული ერების კონვენცია კორუფციის წინააღმდეგ“, 30-ე მუხლი (http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50026_E.pdf, 21.06.15 წ. მდგომარეობით). იხ. ასევე, „გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის კონვენცია «კორუფციის წინააღმდეგ» და საქართველოს კანონმდებლობა“, ამერიკის იურისტთა ასოციაცია, ცენტრალური ევროპისა და ევრაზიის სამართლებრივი ინიციატივა, 2006, გვ.111-115 (http://www.parliament.ge/files/484_14915_461116_REPORT_Final.pdf, 21.06.15 წ. მდგომარეობით).
⁹ „პირველი შეფასების რაუნდი - ალბანეთი“, 2002 წლის 13 დეკემბერი, სტრასბურგი (127-ე პარაგრაფი) ([http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round1/GrecoEval1\(2002\)9_Albania_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round1/GrecoEval1(2002)9_Albania_EN.pdf), 21.06.15წ. მდგომარეობით). მაგალითად, პროკურორებთან მიმართებით კონსტიტუცია შეიცავდა ჩანაწერს, რომ დაუშვებელი იყო მათი დაპატიმრება, ჩხრეკა, დაკავება გენერალური პროკურორის თანხმობის გარეშე, გარდა დანაშაულზე წასწრებისა (136-ე პარაგრაფი).
¹⁰ „პირველი შეფასების რაუნდი - ალბანეთი“, 2002 წლის 13 დეკემბერი, სტრასბურგი, 172-ე პარაგრაფი.
¹¹ მართალია, განსახილველი ანგარიში 2001 წელს იქნა მიღებული, თუმცა, მასში წარმოდგენილი დასკვნები არც დღეისათვის არ არის აქტუალობას მოკლებული. აღნიშნული ანგარიში იხ. [https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round1/GrecoEval1\(2001\)5_Georgia_EN.pdf](https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round1/GrecoEval1(2001)5_Georgia_EN.pdf) (21.06.15წ. მდგომარეობით).
¹² ამჟამად, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის გენერალური აუდიტორი.

მოქმედებებისა და სასამართლო წარმოების ფარგლებში, არამედ წინასწარი მოკვლევის ეტაპებზეც, ხოლო პარლამენტარებთან დაკავშირებით ის არ იზღუდებოდა მხოლოდ სასესიო პერიოდებით.¹³

GRECO-ს შეფასების ჯგუფმა ხაზი გაუსვა იმ პრობლემასაც, რომ არ არსებობდა იმ ცალკეული დანაშაულების კატალოგი, რომლებიც, მათი სიმძიმიდან გამომდინარე, ამოირიცხებოდა იმუნიტეტის ფარგლებიდან. დანაშაულზე წასწრების შემთხვევაშიც კი, პირი უნდა გათავისუფლებულიყო, თუკი ის ორგანო, რომლის წევრიც იგი გახლდათ, არ გასცემდა შესაბამის თანხმობას. კრიტიკა დაიმსახურა იმ გარემოებამაც, რომ იმუნიტეტის მოხსნის პროცედურა არ ექვემდებარებოდა მკაფიო და ობიექტურ კრიტერიუმებს, რის გამოც გადანყვეტილების მიღების პროცესი მკვეთრად გამოხატულ პოლიტიკურ ხასიათს ატარებდა.

თუმცა, მთავარი გზავნილი, რაზეც GRECO საკუთარ ანგარიშში უთითებდა, იყო იმუნიტეტით დაცულ პირთა რიცხვის შემცირებისაკენ ნაბიჯების გადადგმა. მაგალითად, ცალსახად უარყოფითად შეფასდა პარლამენტის წევრობის კანდიდატებისათვის საიმუნიტეტო პრივილეგიების მინიჭება.

აღსანიშნავია, რომ წლების მანძილზე, მეტ-ნაკლები წარმატებით, ქართველმა კანონმდებელმა გაიზიარა ზემოაღნიშნული რეკომენდაცია და შეამცირა როგორც იმუნიტეტით დაცულ პირთა წრე, ისე თავად იმუნიტეტის ფარგლები. სწორედ აღნიშნული მოვლენებისა და, ასევე, GRECO-ს მიერ სხვადასხვა დროს გაცემული რეკომენდაციების გათვალისწინებით, დღეისათვის საუბარი შეიძლება წარიმართოს თვითმმართველი ერთეულის არჩევითი თანამდებობის პირებისათვის მხოლოდ მკაცრად შეზღუდული იმუნიტეტის მინიჭებაზე.

1.2.3. GRECO-ს შემაჯამებელი შეფასება

2011 წელს GRECO-მ გამოაქვეყნა 2000-2010 წლებში მის მიერ ჩატარებული სამი შეფასების რაუნდის შემაჯამებელი ანგარიში,¹⁴ სადაც დასკვნის სახით ჩამოაყალიბა წევრ სახელმწიფოებში იმუნიტეტის კუთხით არსებული ვითარება და განიხილა, რამდენად ასრულებდნენ ისინი GRECO-ს რეკომენდაციებს.

ხაზი გაუსვა რა მინისტრთა კომიტეტის ზემოხსენებული რეზოლუციის მე-6 პრინციპის მნიშვნელობას, GRECO-მ ერთმანეთისგან გამიჯნა, ერთი მხრივ, იმუნიტეტით დაცულ პირთა წრე და, მეორე მხრივ, იმუნიტეტის მოხსნის პროცედურები. რაც შეეხება პირველ კატეგორიას, წევრი სახელმწიფოები მან დაყო 3 ნაწილად. კერძოდ, წევრ ქვეყანათა ყველაზე დიდი ჯგუფი (ნახევარზე მეტი) მხოლოდ პირთა შეზღუდულ წრეს მიაკუთვნებდა იმუნიტეტს – პარლამენტარებს იცავდა სადეპუტატო ინდემნიტეტი, ხოლო ქვეყნის მეთაურებზე ვრცელდებოდა პირადი იმუნიტეტი. მეორე ტიპის სახელმწიფოები (თითქმის ნახევარი წევრი ქვეყნებისა) ფართო იმუნიტეტს ანიჭებდნენ სახელმწიფოს მეთაურს, პარლამენტარებს, მთავრობის წევრებს, ასევე, პარლამენტის წევრობის კანდიდატებს, მოსამართლეებს, პროკურორებს, მაგისტრატებს, აღმასრულებლებს, სასამართლო მდივნებს, სახელმწიფო აუდიტორებს, სახელმწიფო ბანკის თანამდებობის პირებს და, ზოგ შემთხვევაში, ყველა სახელმწიფო ორგანოს პირველ პირებს. GRECO-მ გააკრიტიკა ასეთი მოდელი და მისი შეზღუდვის რეკომენდაცია შეიმუშავა. რაც შეეხება მესამე ჯგუფის (შედარებით მცირე რაოდენობის) ქვეყნებს, აქ იმუნიტეტით სარგებლობდნენ სახელმწიფოს მეთაური, პარლამენტარები და სპეციფიკური კატეგორიის სხვა პირები, მაგალითად, მოსამართლეები. მსგავსმა მოდელმა GRECO-ს დადებითი შეფასება დაიმსახურა. ამასთანავე, ყურადღება გამახვილდა თითოეული წევრი სახელმწიფოს ინდივიდუალური შეფასების საჭიროებაზე და, ცალკეულ შემთხვევებში, ნაკლებად მკაცრი სტანდარტის გამოყენების მიზანშეწონილობაზეც.

იმუნიტეტის მოხსნის პროცედურასთან დაკავშირებით, GRECO-მ ყურადღება გაამახვილა, თუ რა დიდი მნიშვნელობა ენიჭება აღნიშნული პროცესის წარმართვას ობიექტურ კრიტერიუმებზე დაყრდნობით, რათა მაქსიმალურად შეიზღუდოს პოლიტიკურად მოტივირებული გადანყვეტილების მიღების რისკი. პროცედურა უნდა იყოს გამჭვირვალე და საზოგადოებისათვის ღია, ამასთან, არ უნდა იყოს ზედმეტად კომპლექსური, არამედ უნდა იყოს სწრაფი და ნათელი.

ამდენად, კიდევ ერთხელ გაუსვა რა ხაზი „კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის ოც სახელმძღვანელო პრინციპებში“ ასახული დებულებების (კერძოდ, მე-6 მუხლის) მნიშვნელობას, GRECO-მ აღნიშნა, რომ მისმა რეკომენდაციებმა წარმატებული როლი შეასრულა წევრ სახელმწიფოებში კორუფციულ დანაშაულებთან ბრძოლის თვალსაზრისით, რადგანაც არსებითად შემცირდა მსგავსი სამართალდარღვევების ჩამდენ პირთათვის იმუნიტეტის მინიჭების შემთხვევები და ფარგლები.

1.3. იმუნიტეტი – ვენეციის კომისიისა¹⁵ და ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს პრაქტიკაში

საინტერესოა ასევე ვენეციის კომისიისა და ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს შეფასებები, თანამდებობრივი იმუნიტეტის თემასთან დაკავშირებით. მართალია, ისინი არ ეხება უშუალოდ თვითმმართველი ერთეულის არჩევითი თანამდებობის პირისათვის რაიმე სახის პრივილეგიის მინიჭების საკითხებს, თუმცა, შეიცავს საყურადღებო რეკომენდაციებს, რომლებიც მოგვცემს სათანადო დასკვნების გაკეთების შესაძლებლობას წინამდებარე კვლევის მიზნებისათვის.

¹³ [https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round1/GrecoEval1\(2001\)5_Georgia_EN.pdf](https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round1/GrecoEval1(2001)5_Georgia_EN.pdf); (21.06.15წ. მდგომარეობით), 80-88 პარაგრაფები.

¹⁴ „შეფასების სამი რაუნდისგან გამოტანილი დასკვნები (2000-2010)“, თემატური სტატიები, 2011წ (https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/general/Compendium_Thematic_Articles_EN.pdf - 21.06.15წ. მდგომარეობით).

¹⁵ სრული სახელწოდება - „ევროპული კომისია დემოკრატიისათვის სამართლის მეშვეობით“.

1.3.1. ვენეციის კომისიის რეკომენდაციები

მიმოხილვა

წინამდებარე კვლევის ფარგლებში ყურადღება გამახვილებულია ვენეციის კომისიის მიერ 2014 წლის 21-22 მარტს 98-ე პლენარულ სესიაზე მიღებულ ერთ-ერთ ანგარიშზე „საპარლამენტო იმუნიტეტების ფარგლებისა და მოხსნის შესახებ“.¹⁶ აღნიშნულ დოკუმენტში კომისიამ ჩამოაყალიბა საპარლამენტო იმუნიტეტის ევროპული სტანდარტები და გასცა სარეკომენდაციო დასკვნები, თუ რა პრინციპებით უნდა იხელმძღვანელონ სახელმწიფოებმა საპარლამენტო იმუნიტეტის დაწესებისას. კომისიამ ერთმანეთისგან გამოიჯნა იმუნიტეტი თავისი ვინაობით, რომელიც გულისხმობს სისხლისსამართლებრივ ხელშეუხებლობას (*inviolability*) და ინდემნიტეტი, რომელიც მოიაზრებს სუბიექტის დაცვას მისი მხრიდან გაკეთებულ განცხადებებთან დაკავშირებით, მიცემული ხმის გამო და ა.შ. მაშასადამე, მომეტებულად იცავს მისთვის მინიჭებულ გამოხატვის თავისუფლებას (*non-violability*).¹⁷

როგორც კომისიამ მიუთითა, ერთმანეთისგან გასამიჯნია იმუნიტეტის ანგლო-საქსური და კონტინენტურ-ევროპული მოდელები. თუ პირველი მოდელის შემთხვევაში, სისხლისსამართლებრივი იმუნიტეტი მეტად შეზღუდულად მოქმედებს და იგი პირს მხოლოდ დაკავების პროცედურებისაგან იცავს – ისიც იმ მოცულობით, რაც უკავშირდება სუბიექტის მიმოსვლის თავისუფლებას საქმიანობის ადგილიდან საკუთარ სახლამდე და პირიქით, მეორე შემთხვევაში, საქმე გვაქვს იმუნიტეტის მეტად მასშტაბურ გაგებასთან, რომლის მიხედვითაც, პირი დაცულია მის მიმართ განსახორციელებელი ნებისმიერი სისხლისსამართლებრივი პროცედურისგან და მხოლოდ შესაბამის პოლიტიკურ ორგანოს ენიჭება იმუნიტეტის მოხსნის კომპეტენცია.¹⁸

კომისიამ ცალსახად მიუთითა, რომ „უპირველეს ყოვლისა, ნებისმიერი სახის სისხლისსამართლებრივი იმუნიტეტი კანონის წინაშე თანასწორობის პრინციპის დარღვევაა, რაც სამართლებრივი სახელმწიფოს ცენტრალურ ელემენტს წარმოადგენს. მაქსიმალურად – „რაც უნდა მაღლა დადგე, კანონი შენზე მაღლა იქნება“ გარდაიქმნება შემდეგნაირად: „თუკი პარლამენტის წევრი იქნები, კანონი შენ ვერ შეგეხება.“¹⁹

ამასთანავე, არსებობს რისკები, რომ საიმუნიტეტო პრივილეგიები ბოროტად იყოს გამოყენებული კანონდამრღვევთა მიერ, რომლებიც იმუნიტეტის საფარქვეშ შეეცდებიან, თავი აარიდონ მართლმსაჯულებას და სამართალდამცავ ორგანოებს. იმუნიტეტის არსებობამ შესაძლოა შეარყიოს თავად საზოგადოების ნდობა ინსტიტუციებისადმი, გააღვივოს უარყოფითი დამოკიდებულება იმუნიტეტით დაცული პირების მიმართ.

პრობლემები წარმოიქმნება იმუნიტეტის მოხსნის პროცესშიც. თუკი, მაგალითად, სისხლისსამართლებრივი იმუნიტეტის მოხსნის საკითხს იხილავს რომელიმე პოლიტიკური ორგანო (მაგალითად, პარლამენტი, საკრებულო), იქმნება სერიოზული საფრთხე, რომ უფლებამოსილი ორგანო შეეცადოს, გამოიკვლიოს კონკრეტული საქმის დეტალები, წარდგინილი ბრალდება და, შედეგად, შეაფასოს პირის ბრალეულობა, ჩამოიყალიბოს წინასწარი მოსაზრება და ა.შ. ყოველივე ამან კი, შესაძლოა, მივიყვანოთ უდანაშაულობის პრეზუმფციის დარღვევამდე, რომლის თანახმადაც, მხოლოდ სასამართლოებს (და არა – პოლიტიკურ ორგანოებს) ენიჭებათ უფლება, განიხილონ ინდივიდის სისხლისსამართლებრივი პასუხისმგებლობის საკითხი.

ამასთან, ბუნებრივად ვერ გამოვრიცხავთ პრობლემის პოლიტიკური (და არა – ობიექტურ გარემოებებზე დაფუძნებული) გადანყვების შემთხვევებს, რის გამოც, ერთი მხრივ, შესაძლოა, იმუნიტეტის საფარქვეშ დაცული იყოს პირი, რომლის წინააღმდეგაც სრულიად დასაბუთებული ბრალდება იქნა წარდგინილი და, მეორე მხრივ, უსაფუძვლოდ მოეხსნას იმუნიტეტი პირს, რომლის მიმართაც ხორციელდება შერჩევითი მართლმსაჯულება თუ პოლიტიკური დევნა.

ყოველივე ზემოაღნიშნულის მიუხედავად, ვენეციის კომისია არ მიიჩნევს, რომ, ზოგადად, მსგავსი იმუნიტეტის არსებობა შეუთავსებელია ევროპულ ტრადიციებსა და სამართლებრივ პრინციპებთან. პირიქით, როდესაც საქმე გვაქვს არჩევითი თანამდებობის პირებთან (განსაკუთრებით, რასაკვირველია, საკანონმდებლო ორგანოს წარმომადგენლებთან), უნდა აღინიშნოს, რომ იმუნიტეტი მათ ისტორიულად იცავდა. ამდენად, ეს ისტორიული მემკვიდრეობის ნაწილიცაა.

¹⁶ იხ. ვებ-გვერდზე [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2014\)011-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2014)011-e) (21.06.15წ. მდგომარეობით).

¹⁷ კვლევის მიზნებისათვის, უმეტესწილად შევხებით კომისიის მოსაზრებებს სისხლისსამართლებრივ იმუნიტეტთან დაკავშირებით.

¹⁸ მაგალითად, აშშ-ის კონსტიტუციის პირველი მუხლის მე-6 პუნქტის თანახმად: „ყველა შემთხვევაში, თუ ადგილი არ აქვს სახელმწიფო დალატს, მძიმე დანაშაულსა (ინგ. felony - სისხლის სამართლის დანაშაული, რომლის ჩადენისთვისაც კანონი ითვალისწინებს სიკვდილით დასჯას ან თავისუფლების აღკვეთას ერთ წელზე მეტი ვადით - ავტ.) და საზოგადოებრივი წესრიგის დარღვევას, ისინი (სენატორები და წარმომადგენლები - ავტ.) არ ექვემდებარებიან დაპატიმრებას თავიანთი შესაბამისი პალატის სხდომებზე დასწრების დროს, აგრეთვე, პალატაში მისვლისა და იქიდან წამოსვლის დროს, სიტყვით გამოსვლისა და აზრის გამოთქმისათვის ორივე პალატაში, მათ არ შეიძლება მოვთხოვოთ პასუხი, რომელიმე სხვა ადგილზე“ (იხ. ამერიკის შეერთებული შტატების კონსტიტუცია, ქართული თარგმანი, რედაქტორი: მინდია უგრეხელიძე, მთარგმნელები: არჩილ კობალაძე, სანდრო ბარამიძე, 1993, 7, 29). შდრ. 1791 წლის საფრანგეთის კონსტიტუცია: „7. ეროვნული წარმომადგენლები ხელშეუხებელი არიან; დაუშვებელია მათი დაკითხვა, ბრალდება ან გასამართლება ნებისმიერ დროს ისისათვის, რაც მათ თქვეს, დაწერეს თუ ჩაიდინეს წარმომადგენლობითი უფლებამოსილების განხორციელების ფარგლებში. 8. დასაშვებია მათი დაკავება, თუკი სახეზეა დანაშაულზე წასწრება, ან არსებობს საამისო ნებართვა. ასეთ დროს დაუყოვნებლივ უნდა ეცნობოს საკანონმდებლო ორგანოს, რის შემდეგაც დევნის გაგრძელება დასაშვებია მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუკი საკანონმდებლო ორგანო დაასკვნის, რომ არსებობს ბრალდების საფუძველი“ (იხ. საფრანგეთის პირველი კონსტიტუცია, <https://web.duke.edu/secmod/primarytexts/FrenchConstitution1791.pdf>).

¹⁹ ვენეციის კომისიის ანგარიში „საპარლამენტო იმუნიტეტების მოხსნისა და ფარგლების შესახებ“, 146-ე პარაგრაფი [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2014\)011-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2014)011-e) (21.06.15წ. მდგომარეობით).

მეორე მხრივ, კომისიის აზრით, სწორედ ის ფაქტი, რომ იმუნიტეტის, როგორც ინსტიტუტის, ჩამოყალიბება კონკრეტულმა ისტორიულმა წინამძღვრებმა განაპირობა, შეიძლება დღეს ამავე ინსტიტუტის საწინააღმდეგო არგუმენტადაც მოვიხმოთ.

ისტორიულად, ხალხის წარმომადგენელთათვის იმუნიტეტის მინიჭება იმ მხარე გამოცდილების ნაყოფი უფრო იყო, რაც მონარქის მხრიდან მათ საქმიანობაში უკანონო ჩარევის მცდელობებს უკავშირდებოდა. თვითნებური დაკავება თუ დაპატიმრება იყო მნიშვნელოვანი ბერკეტი, რომლის გამოყენებითაც აღმასრულებელი ხელისუფლება მისთვის არასასურველი პირების დევნასა და პარალიზებას ცდილობდა.

კომისიამ გამოთქვა მოსაზრება, რომ თანამედროვე ეპოქაში, როდესაც ევროპულ დემოკრატიულ სახელმწიფოებში მნიშვნელოვნად შემცირდა აღმასრულებელი ხელისუფლების მხრიდან უფლებამოსილების ბოროტად გამოყენების შემთხვევები, განხორციელდა ფუნდამენტური ცვლილებები ინდივიდუალური უფლებების განმტკიცების თვალსაზრისით, მათ შორის, ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის საფუძველზე და, ასევე, არსებობს დამოუკიდებელი სახელისუფლებო შტო სასამართლოს სახით, რომელსაც შეუძლია/უნდა შეეძლოს, აღკვეთოს სახელისუფლებო თვითნებობა, უკვე ეჭვქვეშ დგება იმუნიტეტების არსებობის საჭიროება. ამას ემატება ის ნეგატიური ეფექტიც, რისი გამოწვევაც შეუძლია კონკრეტულად სისხლისსამართლებრივი იმუნიტეტის არსებობას კორუფციულ დანაშაულთან ბრძოლის პროცესში.

აქედან გამომდინარე, ვენეციის კომისია ავლებს ზღვარს, ერთი მხრივ, განმტკიცებული დემოკრატიული ინსტიტუტების მქონე სახელმწიფოებსა და, მეორე მხრივ, ე.წ. გარდამავალი დემოკრატიის ქვეყნებს შორის, რომლებიც ჯერ კიდევ ბოლომდე ვერ გათავისუფლდნენ თავიანთი ე.წ. მძიმე პოლიტიკური წარსულისგან და კვლავ აქვთ საფუძვლიანი შიში იმისა, რომ პოლიტიკური ოპონენტების წინააღმდეგ დაუსაბუთებელი ბრალდებები იქნება წარდგენილი, სასამართლოები კი პოლიტიკურ ზენოლას დაექვემდებარებიან.²⁰ თუმცა, ასეთ შემთხვევებშიც კი, იმუნიტეტი უნდა მოქმედებდეს შეზღუდულად და არ უნდა იყოს გამოყენებული, გარდა აუცილებლობისა.²¹

დასკვნები

კომისიის თვალსაზრისით, აუცილებელია, რომ იმუნიტეტის, როგორც ინსტიტუტის, ფუნქციონირება მკაფიოდ განსაზღვრულ წესებს ექვემდებარებოდეს, რათა დაცული იყოს სამართლიანი ბალანსი დემოკრატიული მმართველობის პროცესში უკანონო ჩარევის პრევენციის ლეგიტიმურ მიზანსა და დანაშაულთან ბრძოლის ინტერესს შორის.

უპირველეს ყოვლისა, თუკი საერთოდ იარსებებს იმუნიტეტი, როგორც ასეთი, აუცილებელია, რომ გაინეროს მისი მოხსნის მკაფიოდ განსაზღვრული პროცედურაც; გარდა ამისა, იმუნიტეტი უნდა იყოს დროებითი და აუცილებლად უნდა არსებობდეს, მოგვიანებით მაინც, საქმის წარმოების განახლების ან დაწყების შესაძლებლობა; იმუნიტეტი არ უნდა ვრცელდებოდეს ე.წ. წინასწარი გამოძიების ეტაპზე, როდესაც ხდება მტკიცებულებების შეგროვება; იგი არ უნდა ვრცელდებოდეს ისეთ შემთხვევებზე, როდესაც პირს წაასწრებენ დანაშაულზე, ან, თუ სახეზეა განსაკუთრებით სერიოზული დანაშაული; იმუნიტეტი არ უნდა ვრცელდებოდეს არც ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევებზე.²²

იმუნიტეტის მოხსნის პროცედურის ფარგლებში გამოკვლეული უნდა იყოს შემდეგი საკითხები:

- არის თუ არა ბრალდება ამკარად დაუსაბუთებელი და უსაფუძვლო;
- არის თუ არა სავარაუდო ქმედება პოლიტიკური აქტივობის გაუთვალისწინებელი შედეგი;
- არის თუ არა ბრალდება ამკარად დაფუძნებული პოლიტიკურ მოტივებზე და, ამდენად, ისახავს თუ არა მიზნად სუბიექტის პოლიტიკურ საქმიანობაში ჩარევას;
- უქმნის თუ არა საქმის წარმოება სერიოზულ საფრთხეს დემოკრატიული ინსტიტუტის (მაგალითად, პარლამენტი, საკრებულო, სხვა რომელიმე ორგანო) ფუნქციონირებას.²³

თუკი ზემოთ მითითებული საკითხების კვლევისას დადგინდება, რომ ადგილი აქვს მითითებულ გარემოებებს, კომისიის შეფასებით, იმუნიტეტის მოხსნა არ უნდა მოხდეს. თუმცა, იმუნიტეტის მოხსნა დასაშვებია და აუცილებელიც შემდეგი გარემოებებისას:

- თუ თხოვნა იმუნიტეტის მოხსნაზე ეფუძნება სერიოზულ, გულწრფელ და სამართლიან არგუმენტებს;
- თუ პირს წაასწრეს დანაშაულზე;
- თუ სავარაუდო დარღვევა განსაკუთრებული სიმძიმით ხასიათდება;
- როდესაც თხოვნა ეხება კრიმინალურ ქმედებას, რომელიც უკავშირდება არა ოფიციალური ფუნქციების შესრულებას, არამედ სუბიექტის პირად/პროფესიულ სფეროს;²⁴

²⁰ უნდა აღინიშნოს, რომ, იმავდროულად, პოლიტიკური კორუფციის წინააღმდეგ ეფექტური ბრძოლაც სწორედ ამავე სახელმწიფოებშია ყველაზე პრობლემატური, რაც გარკვეულწილად ხაზს უსვამს იმუნიტეტის პარადოქსულობას: მას შეუძლია ერთდროულად ხელი შეუწყოს დემოკრატიულ განვითარებას და, ასევე, შეაფერხოს იგი (იხ. კომისიის დასახელებული დასკვნა, 29-ე პარაგრაფი).

²¹ იქვე, 155-ე პარაგრაფი.

²² იქვე, 187-ე პარაგრაფი.

²³ იქვე, 188-ე პარაგრაფი.

²⁴ ტრადიციულად, სწორედ სამსახურებრივ ფარგლებში ჩადენილი ქმედებები ხდებოდა პოლიტიკური დევნის საგანი ოპონენტების

- როდესაც საქმის წარმოებას მსვლელობა უნდა მიეცეს იმისათვის, რომ არ დაბრკოლდეს მართლმსაჯულების განხორციელება;
- როდესაც საქმის წარმოებას მსვლელობა უნდა მიეცეს, რათა დაცული იყოს ინსტიტუტის ლეგიტიმურობა და ავტორიტეტი;
- როდესაც თავად სუბიექტი ითხოვს იმუნიტეტის მოხსნას.²⁵

ამდენად, ვენეციის კომისიის აზრით, იმუნიტეტის არსებობამ არ უნდა გამოიწვიოს ერთ-ერთი მთავარი პრინციპის – კანონის წინაშე თანასწორობის – დარღვევა. სისხლისსამართლებრივი იმუნიტეტის დანესებით კანონმდებელი ყოველთვის უნდა ითვალისწინებდეს მკაფიო და ხელშესახები ლეგიტიმური მიზნების არსებობას, რომელთა მისაღწევად კანონმდებლის მიერ მიღებული ზომები უნდა წარმოადგენდეს ვინაობა მიზანმიმართულ და პროპორციულ საშუალებას.

1.3.2. ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს პოზიცია

თანამდებობის პირთათვის მინიჭებულ პრივილეგიებთან დაკავშირებით ევროპული სასამართლოს პრაქტიკა უმეტესწილად ინდემნიტეტის ჩრილში განვითარდა.

ერთ-ერთ საქმეზე „ა. გაერთიანებული სამეფოს წინააღმდეგ“²⁶ განმცხადებელი მისი საარჩევნო ერთეულის წარმომადგენელმა პარლამენტის წევრმა საპარლამენტო დებატებში მოიხსენია, როგორც „მეზობელი ჯოჯოხეთიდან“. მან ვერ შეძლო სამოქალაქო წესით წარმოების დანყება ცილისწამებაზე, რადგანაც პარლამენტის წევრს იცავდა აბსოლუტური საპარლამენტო პრივილეგია. ამ მხრივ, სასამართლომ დაადგინა, რომ პარლამენტის წევრის საპარლამენტო იმუნიტეტი ემსახურებოდა პარლამენტში სიტყვის თავისუფლების დაცვის, ასევე საკანონმდებლო ორგანოსა და სასამართლოს შორის ხელისუფლების დანაწილების შენარჩუნების ლეგიტიმურ მიზნებს. ამასთანავე, რაც უფრო ფართო იყო იმუნიტეტი, მით უფრო წონადი უნდა ყოფილიყო მისი გამოყენების საფუძვლები. მოცემულ საქმეზე ევროპულმა სასამართლომ მხედველობაში მიიღო ის გარემოება, რომ განმცხადებელი გაკეთდა თავად პარლამენტში და არა მის ფარგლებს გარეთ, ამასთანავე, არსებობდა დეპუტატის სანქციონების შიდასაპარლამენტო პროცედურაც, რის გამოც, საბოლოოდ, არ დადგინდა კონვენციის რომელიმე მუხლის დარღვევა.

აღნიშნულისგან განსხვავებით, სამართლიანი სასამართლოს უფლების დარღვევა დადგინდა, საპარლამენტო იმუნიტეტის მოქმედებიდან გამომდინარე, საქმეზე „კორდოვა იტალიის წინააღმდეგ“.²⁷ განმცხადებელმა სახელმწიფო პროკურორმა პარლამენტის წევრის მიერ მისთვის გაგზავნილი შეურაცხმყოფელი წერილების გამო წამოიწყო სამოქალაქო სამართალწარმოება რეპუტაციისთვის მიყენებულ ზიანთან დაკავშირებით. ეს სამართალწარმოება შეწყდა მას შემდეგ, რაც სენატმა და მოადგილეთა პალატამ დაადგინეს, რომ მათ იცავდა საპარლამენტო იმუნიტეტი. თუმცა, ევროპულმა სასამართლომ მკაცრი ტესტის გამოყენებით გადამწყვიტა, რომ დეპუტატის ქმედება არ იყო უშუალოდ დაკავშირებული სადეპუტატო მანდატის განხორციელებასთან, არამედ უფრო პირად შულს ჰგავდა. მხოლოდ ის გარემოება, რომ სახეზე იყო გარკვეული პოლიტიკური შემადგენლობა, არ წარმოადგენდა საკმარის არგუმენტს ჩადენილი ქმედების მიმართ იმუნიტეტის გასაზღვრებლად. სასამართლომ ყურადღება გაამახვილა იმ გარემოებაზეც, რომ არ არსებობდა ეფექტური შიდასაპარლამენტო პროცედურა დეპუტატის სანქციონების მოსახდენად. შედეგად, არაპროპორციულად შეიზღუდა მომჩივნის სამართლიანი სასამართლოს უფლება.

ამდენად, ევროპული სასამართლოს მოსაზრებითაც, იმუნიტეტის არსებობამ არ უნდა გამოიწვიოს კონვენციით დაცული სხვა ინტერესების უგულვებელყოფა და ამ უკანასკნელთა დასაცავად აუცილებელია ალტერნატიული მექანიზმების არსებობა. ასევე, მნიშვნელოვანია, რომ იმუნიტეტი არ შეეხოს ისეთ შემთხვევებს, რომლებიც მხოლოდ ირიბად უკავშირდებიან პრივილეგიით დაცულ პირთა თანამდებობრივ საქმიანობას და, შესაბამისად, ყოფით/პირად ნიადაგზეა წარმოქმნილი.

1.4. თანამდებობის პირთა იმუნიტეტი საზღვარგარეთის ქვეყნებში

როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ, იმუნიტეტის ორი ფორმა არსებობს: სისხლისსამართლებრივი იმუნიტეტი და ინდემნიტეტი. ევროპის საბჭოს წევრი 47 ქვეყნიდან და ევროკავშირის წევრი 27 ქვეყნიდან აბსოლუტურ უმრავლესობაში პარლამენტის წევრებს იცავს სისხლისსამართლებრივი იმუნიტეტი, თუმცა, ამ ქვეყანათაგან მხოლოდ მცირედი ანიჭებს აღნიშნულ დაცვის გარანტიას სხვა თანამდებობის პირებს²⁸:

წინააღმდეგ, ყოფით/პირად ნიადაგზე ჩადენილი სავარაუდო დანაშაულისათვის თვითნებურად ბრალის წაყენება კი, როგორც წესი, იშვიათია. შეიძლება ითქვას, რაც უფრო ნაკლებადაა დაკავშირებული პირის მიერ სავარაუდოდ ჩადენილი ქმედება მის თანამდებობრივ უფლებამოსილებასთან, სასურველია, მით უფრო ფართო მოქმედების საშუალება მიენიჭოთ სამართალდაცავ ორგანოებს (იხ. 119-ე პარაგრაფი).

²⁵ იქვე, 189-ე პარაგრაფი.

²⁶ A. v. the United Kingdom, No. 35373/97, 17.12.02.

²⁷ Cordova v. Italy, Nos. 40877/98 და 45649/99, 30.1.03. იხ. ასევე, ფილიპ ლიჩი, „როგორ მივმართოთ ადამიანის უფლებათა ევროპულ სასამართლოს“, თბილისი, 2013, 331-332.

²⁸ Michael Sachs, Grundgesetz, Kommentar (Beck, Munich 2009), Art. 46 no. 20; Council of Europe's Venice Commission, Opinion no. 361/2005 of 20

სისხლისსამართლებრივი იმუნიტეტი ევროპის ქვეყნებში	ევროსაბჭოს წევრი სახელმწიფოები (47 წევრი)	ევროკავშირის წევრი სახელმწიფოები (27 წევრი)
პარლამენტის წევრები	43	25
სახელმწიფოს მეთაური	40	22
პრემიერ-მინისტრი	19	11
მინისტრები	16	10
სახალხო დამცველი და სხვ.	10	3
უზენაესი სასამართლოს მოსამართლეები	20	8
მოსამართლეები	16	4
გენერალური პროკურორი	5	0
პროკურორები	4	0
იუსტიციის საბჭო	3	0

სტატისტიკური მონაცემები ცხადყოფს, რომ ქვეყნების უმრავლესობა, რომლებიც იმუნიტეტს თანამდებობის პირთა ფართო სპექტრს ანიჭებს, აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებია. ერთდერთ გამოჩენილს წარმოადგენს იტალია. ზოგიერთი ევრო საბჭოს წევრი სახელმწიფო, როგორცაა, მაგალითად, სერბეთი, იცნობს 7 კატეგორიის თანამდებობის პირს, რომელთაც სისხლისსამართლებრივი იმუნიტეტი იცავს. ესენი არიან: პარლამენტის წევრები, პრეზიდენტი, პრემიერ-მინისტრი, მოსამართლეები, პროკურორები, სახალხო დამცველი, საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრი.²⁹ თუმცა, იმავდროულად, თანამდებობის პირთა ჩამონათვალი, რომელთაც მინიჭებული აქვთ იმუნიტეტი, შეიძლება საკმაოდ შეზღუდული იყოს. მაგალითად, ისეთი ქვეყნები, როგორცაა ბოსნია და ჰერცეგოვინა, საერთოდ არც ერთ საჯარო მოხელეს არ ანიჭებს იმუნიტეტს, ხოლო ისეთი ქვეყნები, როგორცაა დიდი ბრიტანეთი,³⁰ ნიდერლანდები³¹ და სან მარინო,³² იმუნიტეტით იცავს მხოლოდ სახელმწიფოს მეთაურებს, მეფეს ან დედოფალს. გერმანიასა და უნგრეთში მხოლოდ პარლამენტის წევრები და პრეზიდენტები არიან ხელშეუხებელი.³³ სხვა ევროპულ სახელმწიფოებს იმუნიტეტით დაცულ თანამდებობის პირთა ნრის საკმაოდ მრავალფეროვანი ჩამონათვალი აქვთ, რომელშიც შედიან, მაგალითად, ომბუდსმენი, აუდიტის სასამართლოს წევრები, იუსტიციის საბჭოს წევრები და სხვა. თუმცა, ადგილობრივი თვითმმართველობის დონეზე იმუნიტეტს აღნიშნული ჩამონათვალი არ მოიცავს.

სისხლისსამართლებრივი იმუნიტეტის საკითხებს ევროსაბჭოს წევრი ქვეყნების უმრავლესობა ქვეყნის უზენაესი კანონის – კონსტიტუციის დონეზე არეგულირებს. გამოჩენილს მხოლოდ შვეიცარიის კონსტიტუცია წარმოადგენს, რომელიც შეიცავს დათქმას იმის შესახებ, რომ კანონით არის შესაძლებელი, განისაზღვროს იმუნიტეტის სხვა ფორმები და მოხდეს მისი გავრცელება სხვა თანამდებობის პირებზეც (პარლამენტის წევრებისა და მთავრობის წევრების გარდა). აღნიშნული საკონსტიტუციო დათქმის საფუძველზე, შვეიცარიის ხელი-სუფლებამ განაწილა პირთა წრე და იმუნიტეტი მიანიჭა სხვა საჯარო მოხელეებს, მათ შორის მოსამართლეებსაც.³⁴ მსგავსი დათქმის არსებობა საკმაოდ პრობლემატურია, რადგან კანონის მისაღებად საჭირო ხმათა რაოდენობა ყოველთვის საკონსტიტუციო უმრავლესობაზე ნაკლებია, შესაბამისად, ქვეყნის ხელისუფლებისთვის მნიშვნელოვან შესაძლებლობას წარმოადგენს, გაზარდოს პირთა წრე, ვისაც იმუნიტეტი დაიცავს. მიუხედავად ამისა, თუ კანონმდებლობა მსგავს დათქმას არ გულისხმობს, იმუნიტეტის ახალი ფორმების შემოღება და გავრცელება სხვა პირებზეც შეიძლება მიჩნეული იყოს არაკონსტიტუციურად, როგორც ქმედება, რომელიც არღვევს თანასწორობის პრინციპს, როგორც ეს, მაგალითად, საფრანგეთში მოხდა.³⁵

კვლევის ფარგლებში შესწავლილი მასალა ცხადყოფს, რომ საკმაოდ ძლიერია საზოგადოებაში არსებული რწმენა იმისა, რომ სისხლისსამართლებრივი იმუნიტეტი წარმოადგენს კორუფციის ერთ-ერთ ხელშემწყობ გარემოებას. ევროპის საბჭოს ქვეყნების უმრავლესობა იცნობს აღნიშნულ ინსტიტუტს (47 წევრი სახელმწიფოდან 45), მაგრამ არა – ადგილობრივ დონეზე. შესაბამისად, კვლევის ფარგლებში ჩვენ შევარჩიეთ ისეთი სახელმწიფოები, რომლებიც საშუალებას მოგვცემდა, შეგვესწავლა სხვადასხვა სისტემისა და გამოცდილების სახელმწიფოების დამოკიდებულება აღნიშნული საკითხისადმი. ქვემოთ განხილული ქვეყნები დაყოფილია რამდენიმე ნიშნით: მონარქიული და რესპუბლიკური, განვითარებული დემოკრატიის და პოსტ-სოციალისტური წარსუ-

March 2006 on “The draft decision on the limitation of parliamentary immunity and the conditions for the authorization to initiate investigation in relation with corruption offences and abuse of duty of Albania”

²⁹ Artt. 103, 119, 134, 138, 151, 153, 162, 164 Constitution of 30 September 2006: სერბეთის კონსტიტუცია.

³⁰ Ministry of Justice, ‘The Governance of Britain, Review of the Executive Royal, Prerogative Powers: Final Report’ (2009), p. 34.

³¹ Art. 42 par. 2 Constitution of 30 March 1814, revised 17 February 1983, last change 22 August 2008.

³² Art. 36 Law No. 21 of 11 March 1981.

³³ Germany: Artt. 46 par. 2, 60 par. 4 Constitution of 23 May 1949, last change 21 July 2010; Hungary: Artt. 20 par. 3, 31/A par. 1 Constitution of 20 August 1949, last change 23 December 2002.

³⁴ Art. 14 Responsibility Law [Verantwortlichkeitsgesetz] of 14 March 1958.

³⁵ France: Constitutional Court, decision of 7 November 1989, no. 89-262 DC, ‘§ 6 Loi relative à l’immunité parlementaire’ violates constitutional principle of equality; Italy: Constitutional Court, decision of 7 October 2009, no. 262, ‘Lodo Alfano’ (n 5), violates constitutional principle of equality.

ლის მქონე „ახალგაზრდა“ დემოკრატიის ქვეყნები. აქედან გამომდინარე, კვლევის ფარგლებში განხილულ იქნა ევროპის შვიდი სახელმწიფოს – ა) ბელგიის, შვედეთის და ესპანეთის, როგორც მონარქიული სახელმწიფოების; ბ) გერმანიის და საფრანგეთის, როგორც განვითარებული დემოკრატიის სახელმწიფოების; გ) რუმინეთის და სლოვაკეთის, როგორც პოსტ-სოციალისტური ქვეყნების – კანონმდებლობები, სისხლისსამართლებრივი იმუნიტეტით აღჭურვილი პირების თანამდებობრივი სტატუსისა და იმუნიტეტის მინიჭების სტანდარტთან დაკავშირებული საკითხები, ასევე, ის პროცედურები, რომლებიც იმუნიტეტის მოხსნას ითვალისწინებს.

ბელგია

ბელგია კონსტიტუციური საპარლამენტო მონარქიაა და, ბუნებრივია, სახელმწიფო რეგულაციების ფარგლებში შედიან აბსოლუტური და შეზღუდული სისხლისსამართლებრივი იმუნიტეტის მატარებელი პირები. განვიხილოთ თითოეული მათგანი:

მეფე – ბელგიის კანონმდებლობა ითვალისწინებს სისხლისსამართლებრივი იმუნიტეტის ისეთ უმაღლეს ფორმას, როგორცაა აბსოლუტური იმუნიტეტი, რომელსაც ფლობს ბელგიის მეფე. ბელგიის კონსტიტუციის 88-ე მუხლის თანახმად, მეფე ხელშეუხებელია. პასუხისმგებლობა ეკისრება მინისტრთა კაბინეტს/მინისტრებს. ეს უნივერსალური მიდგომა არ გულისხმობს იმას, რომ მეფე აბსოლუტურად ხელშეუხებელია. პრაქტიკაში მეფესთან ყველაზე დაახლოებული პირი პრემიერ მინისტრია, რომელთანაც მეფე ყოველკვირეულ კონსულტაციებს გადის, მეტიც მეფის ყოველი გამოსვლა ან/და გამოსაცემი დოკუმენტი სწორედ პრემიერ მინისტრის უშუალო ჩართულობით დგება. თუ ამ მოცემულობიდან ვიმსჯელებთ, ძნელი წარმოსადგენია მეფემ განახორციელოს ქმედება, რომელიც არ იქნება შეთანხმებული მინისტრთა კაბინეტთან.³⁶ მოცემული იმუნიტეტი, რა თქმა უნდა, მიუღებელი ფორმად დემოკრატიული სახელმწიფოსთვის, თუმცა, მონარქიის არსებობა თავის თავში გულისხმობს მეფისათვის მრავალი სახის პრივილეგიას, ზემოხსენებული სამართლებრივი პრივილეგიის ჩათვლით. ასევე, კონსტიტუცია არ ითვალისწინებს არანაირ სტანდარტს იმუნიტეტის მოხსნის თაობაზე.³⁷

პარლამენტის დეპუტატი – ბელგიის კონსტიტუციის მიხედვით, პარლამენტის დეპუტატებს იცავს სისხლისსამართლებრივი იმუნიტეტი კლასიკური სახით, როგორცაა ასევე ვხვდებით არამონარქიული დემოკრატიული სახელმწიფოების შემთხვევებშიც. მათი იმუნიტეტის მოხსნის საკითხს, მთავარი პროკურატურის წარდგინებით, წყვეტს პარლამენტი.³⁸

დიპლომატები – ბელგიის სახელმწიფოს დიპლომატები სარგებლობენ იმუნიტეტით, რომელიც ენიჭებათ ბელგიის ელჩებს, კონსულებს და სხვა პირებს, რომლებიც ბელგიის სახელმწიფოს სახელითა და სტატუსით მოქმედებენ. აქვე აღსანიშნავია, რომ ბელგიის კონსტიტუცია არ ითვალისწინებს წესებსა და კონკრეტულ სისტემატურ პრაქტიკას, თუ როგორ უნდა მოეხსნას იმუნიტეტი დიპლომატიური კორპუსის წევრს. ყოველი მოცემული შემთხვევა ინდივიდუალურ განხილვას ექვემდებარება.

ევროპის პარლამენტის წევრები – სარგებლობენ სისხლისსამართლებრივი იმუნიტეტით და მათი დაკავება ან დაპატიმრება შესაძლებელია მხოლოდ სპეციალური ნებართვის საფუძველზე. მოცემული არ ვრცელდება შემთხვევაზე, როცა პირს წაასწრეს დანაშაულის ფაქტზე. აქვე აღსანიშნავია, რომ მათი საქმეები განიხილება სააპელაციო სასამართლოს მიერ პირველი ინსტანციის წესით, ხოლო გამოძიებას აწარმოებს მთავარი პროკურატურა.

რეგიონის სათათბიროს წევრები – რომლებიც აირჩევიან ადგილობრივ დონეზე, სარგებლობენ სისხლისსამართლებრივი იმუნიტეტით, ისევე როგორც წარმომადგენლობითი პალატის წევრები,³⁹ თუმცა, მათი იმუნიტეტის მოხსნის უფლებით აღჭურვილია სენატი/პარლამენტი, რომელიც განიხილავს შემთხვევას, იღებს გადაწყვეტილებას დასაბუთებულობის მაღალი სტანდარტის მატარებელ ბრალდებაზე და გასცემს იმუნიტეტის მოხსნის დოკუმენტს. აქვე აღსანიშნავია, რომ ამ თანამდებობის პირთა მიმართ გამოძიების დაწყებისა და წარმოებისათვის პროკურატურა არ საჭიროებს რაიმე სახის ნებართვას, ანუ მათ მიმართ სისხლისსამართლებრივი გამოძიების წარმოების დაწყება და განხორციელება შედარებით დაბალ სტანდარტს შეიცავს, შესაბამისად, პროკურატურა და საგამოძიებო ორგანოები გაცილებით თავისუფალნი არიან საქმიანობის განხორციელების პროცესში.

აქვე ძალიან მნიშვნელოვანია GRECO-ს შეფასება, რომელშიც აღნიშნულია, რომ ბელგიის სახელმწიფოში მოქმედი იმუნიტეტის მოხსნის სისტემა ხელს არ უშლის გამოძიებისა თუ მოკვლევის არაპროპორციულ წარმოებას, იქნება ეს პარლამენტის წევრი, წარმომადგენლობითი პალატისა თუ მთავრობის წევრები.⁴⁰

გერმანია

გერმანია, როგორც ფედერალური რესპუბლიკა, თავისი საკანონმდებლო ბაზით, რა თქმა უნდა, განსხვავებულ სურათს გვიჩვენებს. გერმანიის კანონმდებლობის მიხედვით, გამოიყოფა ხელისუფლების მმართველობის

³⁶ EJC POLITICAL AND CRIMINAL RESPONSIBILITY <http://www.ejcl.org/64/art64-18.html>

³⁷ ბელგიის კონსტიტუცია 17/02.1997. მუხლი 88.

³⁸ ბელგიის კონსტიტუცია 17/02.1997. მუხლი 59.

³⁹ ბელგიის კონსტიტუცია 17/02.1997. მუხლი 120.

⁴⁰ Strasbourg, 15 December 2000 Evaluation Report on Belgium adopted by the GRECO at its 4th Plenary Meeting [https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round1/GrecoEval1\(2000\)1_Belgium_EN.pdf](https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round1/GrecoEval1(2000)1_Belgium_EN.pdf).

შტო: ბუნდესტაგი, პრეზიდენტი და ფედერალური მთავრობა, რომელიც, თავის მხრივ, შედგება ფედერალური კანცლერისა და ფედერალური მინისტრებისგან.

შესაბამისად, მოცემულ შემთხვევაში, იმუნიტეტი გამოიყენება შემდეგი სახით:

ბუნდესტაგის დეპუტატები – გერმანიის კონსტიტუციის⁴¹ თანახმად, ბუნდესტაგის დეპუტატები სარგებლობენ სისხლისსამართლებრივი იმუნიტეტით და მათი დაკავება შეუძლებელია ბუნდესტაგის ნებართვის გარეშე, გარდა იმ შემთხვევისა, როდესაც დეპუტატს წაასწრებენ დანაშაულზე, ან დანაშაულის ჩადენიდან არ არის გასული 24 საათი. გერმანიის ფედერაციის დეპუტატის იმუნიტეტის დაცულობის სტანდარტი იმდენად მაღალია, რომ ბუნდესტაგის ნებართვის გარეშე შეუძლებელია დეპუტატის თავისუფლების რაიმე სახით შეზღუდვა. აგრეთვე, გერმანიის კონსტიტუციის მე-18 მუხლის მიხედვით, რომელშიც საუბარია სიტყვის, გამოხატვის, მიმონერის, პირადი ცხოვრების, სწავლების უფლებების დაცვაზე, დეპუტატის მიმართ სისხლისსამართლებრივი დევნის დაწყებისათვის საგამოძიებო ორგანოებს ასევე ესაჭიროებათ ბუნდესტაგის ნებართვა და იმავე მუხლით დევნის შემთხვევაში, ბუნდესტაგს უფლება აქვს, შეაჩეროს ან/და შეწყვიტოს ყველა სახის საგამოძიებო თუ უფლებაშეზღუდვითი ქმედებები სისხლისსამართლებრივი დევნის პროცესში მყოფი დეპუტატის მიმართ.

სისხლისსამართლებრივი იმუნიტეტი, გერმანული კანონმდებლობის თანახმად, სისხლისსამართლებრივი პროცესის ყველა ასპექტს ფარავს. მნიშვნელოვანია აღინიშნოს ისიც, რომ გერმანიის ბუნდესტაგი აცხადებს ზოგად თანხმობას გამოძიების დაწყების თაობაზე თითოეული საპარლამენტო ვადის დაწყებამდე. ინდივიდუალური თანხმობა პარლამენტის მხრიდან საჭიროა იმ შემთხვევაში, თუკი ხდება პიროვნების პერსონალური თავისუფლების შეზღუდვა. ამ დროს იმუნიტეტის მინიჭება გარანტირებულია. თუმცა, მსგავსი „ზოგადი თანხმობის“ კონსტიტუციურობა პრობლემატურია, რადგან კონსტიტუცია მხოლოდ ყოველ კონკრეტულ საკითხზე მოითხოვს თანხმობის გაცემას.⁴² შესაბამისად, ბუნდესტაგი წინასწარ უნდა იყოს ინფორმირებული თითოეული გამოძიების შესახებ და, შეუძლია, თავიდან მიანიჭოს იმუნიტეტი..

პრეზიდენტი – აგრეთვე სარგებლობს ზემოხსენებული იმუნიტეტის იმავე ფორმით. მის მიმართ სისხლისსამართლებრივი იმუნიტეტის მოხსნის ნებართვას გასცემს ბუნდესტაგი. აქვე აღსანიშნავია, რომ ბუნდესტაგს უფლება აქვს, აღძრას საქმე პრეზიდენტის მიმართ ფედერალურ საკონსტიტუციო სასამართლოში, კონსტიტუციის წინასწარ განზრახვით დარღვევის გამო. მოცემული განაცხადის უფლებამოსილების მოპოვებისათვის საჭიროა ბუნდესტაგის ნევრთა სითითი შემადგენლობის 1/4-ის თანხმობა.⁴³

რაც შეეხება ფედერალურ მთავრობას, რომელიც ადგილობრივ დონეზე მართავს სახელმწიფოს, სისხლისსამართლებრივი იმუნიტეტი არ გააჩნია, თუმცა, მათ მიმართ სისხლისსამართლებრივი დევნისას გამოიყენება მაღალი სტანდარტი, კერძოდ, ამ შემთხვევაში გამოძიებას აწარმოებს მთავარი საგამოძიებო ორგანო.

რუმინეთი

რუმინეთი, როგორც დემოკრატიული რესპუბლიკა, კონსტიტუციით ადგენს სახელმწიფო თანამდებობის პირთა შეზღუდული წრის მიმართ სისხლისსამართლებრივი იმუნიტეტის გამოყენების სტანდარტს, კერძოდ, სისხლისსამართლებრივი იმუნიტეტით რუმინეთის სახელმწიფოში სარგებლობენ მხოლოდ რუმინეთის პარლამენტის წევრები და პრეზიდენტი.

განვიხილოთ თითოეული მათგანი:

რუმინეთის პარლამენტის წევრი – იმუნიტეტი კლასიკური სახითაა წარმოდგენილი, გარდა ერთი გამონაკლისისა – იმუნიტეტის მოხსნის საკითხს განიხილავს და გადაწყვეტილებას იღებს არა მთლიანად პარლამენტი, არამედ ის კონკრეტული პალატა, რომლის შემადგენლობაშიც შედის დეპუტატი. თუ დეპუტატს წაასწრეს დანაშაულზე, სამართალდამცავი ორგანოები უფლებამოსილნი არიან, დააკავონ იგი. ხოლო იუსტიციის მინისტრი ვალდებულია, დაკავების შესახებ აცნობოს პარლამენტს. პარლამენტი უფლებამოსილია, მოითხოვოს დეპუტატის გათავისუფლება იმ შემთხვევაში, თუ პალატა გადაწყვეტს, რომ დეპუტატის დაკავებისთვის არ არსებობს სამართლებრივი საფუძვლები. რუმინეთის კანონმდებლობის თანახმად, სისხლისსამართლებრივი დევნას არ მიეკუთვნება დაკითხვა, მონმის სახით სასამართლოში გამოცხადება ან/და ჩხრეკა/ამოღება. შესაბამისად, სისხლისსამართლებრივი იმუნიტეტი ასეთი ტიპის პროცედურების განხორციელებაზე არ ვრცელდება. აქედან გამომდინარე, გაცილებით მარტივია სისხლისსამართლებრივი გამოძიებისა და მოკვლევის წარმოება იმუნიტეტით აღჭურვილ პირთა მიმართ. მოცემულის შესახებ ასევე საუბარია GRECO-ს შეფასებაში. მათი დასკვნის მიხედვით, ზემოხსენებული რეგულაცია დადებითად აისახება კორუფციის ზრდის შეჩერებასა და პრევენციაზე.⁴⁴

რუმინეთის პრეზიდენტი – ასევე სარგებლობს სისხლისსამართლებრივი იმუნიტეტით და, მოცემულ შემთხვევაში, იმუნიტეტის მოხსნა შეუძლია რუმინეთის პარლამენტს.

⁴¹ გერმანიის ფედერალური რესპუბლიკის კონსტიტუცია 23.05.1949წ. მუხლი 46.

⁴² Michael Sachs, Grundgesetz, Kommentar (Beck, Munich 2009), Art. 46 no. 20; Council of Europe's Venice Commission, Opinion no. 361/2005 of 20 March 2006 on "The draft decision on the limitation of parliamentary immunity and the conditions for the authorization to initiate investigation in relation with corruption offences and abuse of duty of Albania".

⁴³ გერმანიის ფედერალური რესპუბლიკის კონსტიტუცია, 23.05.1949წ. მუხლი 61.

⁴⁴ Strasbourg, 8 March 2002 First Evaluation Round Evaluation Report on Romania [https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round1/GrecoEval1\(2001\)13_Romania_EN.pdf](https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round1/GrecoEval1(2001)13_Romania_EN.pdf).

რუმინეთის ცენტრალური მთავრობა/მინისტრთა კაბინეტი – მინისტრები, მართალია, არ სარგებლობენ სისხლისსამართლებრივი იმუნიტეტით, მაგრამ მათ მიმართ სამსახურებრივი უფლებამოსილების განხორციელების დროს ჩადენილ დანაშაულზე სისხლისსამართლებრივი დევნის დაწყების მოთხოვნის უფლება აქვს მხოლოდ დეპუტატთა პალატას, სენატს და პრეზიდენტს და მათი ბრალეულობის საკითხს პირველი ინსტანციით განიხილავს უზენაესი სასამართლო.

ადგილობრივი თვითმმართველობის დონეზე სისხლისსამართლებრივი იმუნიტეტი არ იცავს არც არჩევით და არც დანიშნით თანამდებობაზე მყოფ საჯარო მოხელეებსა და თანამდებობის პირებს. ასევე, არ არსებობს კონკრეტული სტანდარტი მათ მიმართ სისხლისსამართლებრივი დევნის წარმოებისას განსხვავებული რეგულაციების არსებობასთან დაკავშირებით.

საფრანგეთი

საფრანგეთი, როგორც ერთ-ერთი დემოკრატიული სახელმწიფო, შიდა კანონმდებლობით განსაზღვრავს პირთა საკმაოდ შეზღუდული წრისთვის სისხლისსამართლებრივი იმუნიტეტით სარგებლობის სტანდარტს.

პრეზიდენტი – საფრანგეთის პრეზიდენტი სარგებლობს სისხლისსამართლებრივი იმუნიტეტით, რომლის პროცედურაც მკაცრად განერილია.⁴⁵ 1999 წლის 22 იანვარს საკონსტიტუციო საბჭომ განმარტა პრეზიდენტის მიმართ სისხლისსამართლებრივი დევნის სტანდარტები და აღნიშნა, რომ პრეზიდენტს შესაძლოა წაეყენოს ბრალდება მხოლოდ ასამბლეის ორთავე პალატის მიერ, ღია კენჭისყრის წესით. პრეზიდენტის მიმართ სისხლის სამართლის პასუხისმგებლობის საკითხს განიხილავს უზენაესი სასამართლო პირველი ინსტანციის წესით.

პარლამენტის (ეროვნული კრების და სენატის) წევრები – სარგებლობენ სისხლისსამართლებრივი იმუნიტეტით. ისინი დაცული არიან სამსახურებრივი უფლებამოსილების განხორციელების მომენტში გამოთქმული მოსაზრებებისა და დასკვნების გამო პასუხისმგებლობისგან. იმუნიტეტი ასევე ვრცელდება ყოფილ პარლამენტარებზე, ანუ იგი მუდმივ სახეს ატარებს. გამონაკლისს წარმოადგენს კორუფციული ქმედება, ანუ, თუ პარლამენტარმა საკუთარი უფლებამოსილება განახორციელა კორუფციული გარიგების საფუძველზე, ამ შემთხვევაში მას სისხლისსამართლებრივი იმუნიტეტი არ დაიცავს. საფრანგეთის კონსტიტუციის 26-ე მუხლის პირველი პუნქტის თანახმად, პარლამენტის წევრები არ შეიძლება დაკავებულნი ან დაპატიმრებულნი იქნენ სპეციალური ნებართვის გარეშე, რასაც გასცემს პარლამენტის შესაბამისი კომისია. ეს წესი არ გამოიყენება დანაშაულის ადგილზე წასწრების დროს, თუმცა, ამ შემთხვევაში, მოცემული მოთხოვნა დაუყოვნებლივ უნდა გადაეგზავნოს ზემოაღნიშნულ კომისიას.

მთავრობის წევრები – მთავრობის წევრები სარგებლობენ იმუნიტეტით მათ მიერ უფლებამოსილების პროცესში გამოთქმულ მოსაზრებებსა და გადაწყვეტილებებთან მიმართებით, გარდა სახელმწიფო ღალატისა ან/და კორუფციული გარიგებისა. მათ მიმართ სისხლისსამართლებრივ დევნას ახორციელებს სპეციალური სასამართლო.

დიპლომატიური კორპუსი – დიპლომატიური წარმომადგენლობები აგრეთვე სარგებლობენ სისხლისსამართლებრივი იმუნიტეტით, რომლის მოხსნის უფლებამოსილებაც გააჩნია საფრანგეთის პარლამენტს.

მოცემული ჩამონათვალის მიღმა არსებული სხვა თანამდებობის პირების, მათ შორის, ადგილობრივი თვითმმართველობის თანამდებობის პირებისათვის კანონმდებლობა არ ითვალისწინებს სისხლისსამართლებრივი იმუნიტეტს.

სლოვაკეთი

სლოვაკეთის რესპუბლიკა გვთავაზობს სახელმწიფო თანამდებობის პირთა იმუნიტეტით დაცულობის საკმაოდ ფართო წრეს. ასევე, იმუნიტეტის მოხსნის სტანდარტები დადგენილია კონსტიტუციით. სლოვაკეთში იმუნიტეტით სარგებლობენ შემდეგი თანამდებობის პირები:

პრეზიდენტი – პრეზიდენტი დაცულია სისხლისსამართლებრივი იმუნიტეტით. მის მიმართ სისხლისსამართლებრივი დევნა დასაშვებია მხოლოდ კონსტიტუციის მოთხოვნათა წინასწარ განზრახვით ხელყოფისა ან სამშობლოს ღალატის შემთხვევაში. სისხლისსამართლებრივი დევნის დაწყების გადანყვეტილებას იღებს სლოვაკეთის უმაღლესი საკანონმდებლო ორგანო. გადანყვეტილების მიმღები ორგანო არის საკონსტიტუციო სასამართლო.⁴⁶

სლოვაკეთის საკანონმდებლო ორგანოს დეპუტატი – ასევე სარგებლობს სისხლისსამართლებრივი იმუნიტეტით. თუ დეპუტატის დაკავება მოხდა დანაშაულის ჩადენის მომენტში, ამის შესახებ დაუყოვნებლივ უნდა ეცნობოს საკანონმდებლო ორგანოს თავმჯდომარეს, ხოლო დაკავებაზე შესაბამისი კომიტეტის ნებართვის

⁴⁵ საფრანგეთის რესპუბლიკის კონსტიტუცია 3.06.1958წ. მუხლი 68: „პრეზიდენტი არ შეიძლება მიეცეს სისხლისსამართლებრივი პასუხისმგებლობაში მის მიერ უფლებამოსილების განხორციელების პროცესში, გარდა სახელმწიფო ღალატისა. მას შესაძლოა წარედგინოს ბრალდება მხოლოდ ასამბლეის ორივე პალატის მიერ, ღია კენჭისყრის წესით. პრეზიდენტის მიმართ სისხლის სამართლის საქმე იწარმოება უმაღლეს სასამართლოში.“

⁴⁶ სლოვაკეთის რესპუბლიკის კონსტიტუცია, 01.10.1992წ. მუხლი 107 http://www.concourt.am/armenian/legal_resources/world_constitutions/constit/slovakia/slovak-r.htm

მიუღებლობის შემთხვევაში, პროკურატურამ დაუყოვნებლივ უნდა გაათავისუფლოს დეპუტატი. აქვე აღსანიშნავია, რომ იმუნიტეტის საკითხი განიხილება კომიტეტის წესით და არა მთლიანი შემადგენლობით, რაც გაცხილებით დაბალი სტანდარტია ზემოაღნიშნული სახელმწიფოების რეგულაციებთან შედარებით.⁴⁷

საკონსტიტუციო სასამართლოს მოსამართლეები – ასევე სარგებლობენ სისხლისსამართლებრივი იმუნიტეტით. იმუნიტეტის მოხსნის გადაწყვეტილებას იღებს საკონსტიტუციო სასამართლო.

გენერალური პროკურორი – სისხლისსამართლებრივი იმუნიტეტით სარგებლობს გენერალური პროკურორიც, რომლის მიმართ სისხლისსამართლებრივი დევნის დაწყების ნებართვას გასცემს საკონსტიტუციო სასამართლო.⁴⁸

მიუხედავად იმისა, რომ სლოვაკეთში საკმაოდ დიდია სისხლისსამართლებრივი იმუნიტეტით მოსარგებლეთა სია, მასში ვერ მოხვდნენ ადგილობრივი თვითმმართველობის ან ფედერალური დონის თანამდებობის პირები. სლოვაკეთის საკანონმდებლო ორგანო განიხილავს საკითხს სისხლისა და სამოქალაქო სამართლებრივი პასუხისმგებლობის კუთხით სისხლისსამართლებრივი იმუნიტეტის შეზღუდვის პროცედურებთან დაკავშირებით, რაც, თავის მხრივ, დადებითი ტენდენციაა. აღნიშნული, ანტიკორუფციული კუთხით, ასევე დადებითად და პროგრესულად შეფასდა GRECO-ს წინასწარ ანგარიშებში.⁴⁹

შვედეთი

მეფე, დედოფალი, რეგენტი – როგორც სახელმწიფოს ხელმძღვანელი და როგორც სამეფო ტახტის მემკვიდრე, სარგებლობს სისხლისსამართლებრივი იმუნიტეტის აბსოლუტური ფორმით. ყველა პრივილეგია, რომლითაც სარგებლობს მეფე, ასევე ვრცელდება დედოფალზე და, რეგენტის არსებობის შემთხვევაში, რეგენტზეც.

რისტაგის/პარლამენტის წევრი – როგორც უმაღლესი საკანონმდებლო წარმომადგენლობითი ორგანო, მისი წევრები სარგებლობენ სისხლისსამართლებრივი იმუნიტეტით. ისინი თავისუფალნი არიან სამსახურებრივი მოვალეობის შესრულების პროცესში მათ მიერ გამოთქმული მოსაზრებებისა თუ ქმედებების გამო პასუხისმგებლობისგან. დაუშვებელია მათი დაკავება, ჩხრეკა, დაკითხვა რისტაგის წინასწარი ნებართვის გარეშე, გარდა იმ შემთხვევისა, როცა წაასწრებენ დანაშაულზე. აქვე აღსანიშნავია, რომ რისტაგის წევრთა მიმართ პატიმრობა შეიძლება გამოყენებული იყოს მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ წევრი დაადანაშაულეს ქმედებაში, რომლისთვისაც თავისუფლების აღკვეთა გათვალისწინებულია ორ წელზე მეტი ვადით. მოცემული იმუნიტეტი ასევე ვრცელდება იმ პირებზე, რომლებიც ასრულებენ რისტაგის წევრის უფლებამოსილებას კანონით დადგენილი წესით.

პრემიერ-მინისტრი და მინისტრთა კაბინეტი – ასევე სარგებლობენ სისხლისსამართლებრივი იმუნიტეტით. მათი პრივილეგია რისტაგის წევრის იმუნიტეტის იდენტურია.

უზენაესი სასამართლოს მოსამართლეები – სარგებლობენ სისხლისსამართლებრივი იმუნიტეტით, რომლის მოხსნის უფლება აქვს უზენაეს სასამართლოს, დადგენილი წესის შესაბამისად.⁵⁰

ადგილობრივი თვითმმართველობა – ადგილობრივ დონეზე თანამდებობის პირები არ სარგებლობენ სისხლისსამართლებრივი იმუნიტეტით. კანონმდებლობა ასევე არ ითვალისწინებს რაიმე განსხვავებული სისხლისსამართლებრივი დევნის რეგულაციას ან/და სასამართლო განხილვის სტანდარტს.

სისხლისსამართლებრივ იმუნიტეტთან დაკავშირებით შედეგში არსებული საკანონმდებლო რეგულაციების შესახებ ასევე საუბრობს GRECO თავის შუალედურ დასკვნაში, რომელშიც აღნიშნულია, რომ შედეგის სახელმწიფოში არსებული სისხლისსამართლებრივი იმუნიტეტის გამოყენებისა და მოხსნის რეგულაციები პარლამენტისა და მინისტრთა კაბინეტის წევრების მიმართ შესაძლოა გახდეს შემაფერხებელი ფაქტორი კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლისა და გამოძიების წარმოების კუთხით.⁵¹

აღსანიშნავია, რომ ყველა ჩამოთვლილ სახელმწიფოში იმუნიტეტის თითქმის ერთნაირი სისტემა არსებობს. ეს განპირობებულია ამ სახელმწიფოებში მოქმედი საერთაშორისო აქტებითა და შეთანხმებებით, რომლებსაც, თავის მხრივ, სავალდებულო ძალა აქვს. აქვე გამორჩეულად აღსანიშნავია მონარქიული ტიპის სახელმწიფოების აბსოლუტური იმუნიტეტით მოსარგებლე პერსონების დაცულობის ხარისხი, თუმცა, ამ მიმართულებით მიმდინარეოს მუშაობა, რათა მათთვისაც შეიზღუდოს სისხლისსამართლებრივი იმუნიტეტით სარგებლობის ფარგლები. რაც შეეხება ჩვენი კვლევის პირდაპირ მიზნობრივ ჯგუფს, ადგილობრივი თვითმმართველობის მაღალი თანამდებობის პირების სისხლისსამართლებრივი იმუნიტეტით სარგებლობის საკითხს, აქ ყველა მოკვლეული სახელმწიფოს კანონმდებლობა თანხმდება, რომ მოცემული სახის პრივილეგია ქვედა დონეზე არ უნდა არსებობდეს.

⁴⁷ სლოვაკეთის რესპუბლიკის კონსტიტუცია, 01.10.1992წ. მუხლი 78 http://www.concourt.am/armenian/legal_resources/world_constitutions/constit/slovakia/slovak-r.htm

⁴⁸ სლოვაკეთის რესპუბლიკის კონსტიტუცია, 01.10.1992წ. მუხლი 136 http://www.concourt.am/armenian/legal_resources/world_constitutions/constit/slovakia/slovak-r.htm

⁴⁹ First Evaluation Round Evaluation Report on Slovak Republic adopted by the GRECO at its 4th Plenary Meeting (12-15 December 2000) [https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round1/GrecoEval1\(2000\)3_Slovenia_EN.pdf](https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round1/GrecoEval1(2000)3_Slovenia_EN.pdf)

⁵⁰ [https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round1/GrecoEval1\(2000\)3_Slovenia_EN.pdf](https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round1/GrecoEval1(2000)3_Slovenia_EN.pdf)

⁵¹ Evaluation Report on Sweden Adopted by the GRECO at its 5th Plenary Meeting (Strasbourg, 11-15 June 2001) (132-ე პარაგრაფი).

2. ადგილობრივი მიმოსილვა

2.1. ადგილობრივი თვითმმართველობა – დემოკრატიული სისტემის მნიშვნელოვანი ელემენტი საქართველოში

რეალური ადგილობრივი თვითმმართველობის უზრუნველყოფა დემოკრატიული და სამართლებრივი სახელმწიფოს უმნიშვნელოვანეს საფუძველს წარმოადგენს. როგორც ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ევროპული ქარტიის⁵² პრეამბულა მიუთითებს, ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოების არსებობა, შესაბამისად, მოქალაქეთა უფლება – მონაწილეობა მიიღონ სახელმწიფო საქმეების ადგილობრივ დონეზე წარმართვაში – დემოკრატიული მმართველობის ერთ-ერთი უმთავრესი პრინციპია. „ადგილობრივი თვითმმართველობის დაცვა და გაძლიერება სხვადასხვა ევროპულ ქვეყანაში წარმოადგენს მნიშვნელოვან წვლილს დემოკრატიისა და ხელისუფლების დეცენტრალიზაციის პრინციპებზე დაფუძნებული ევროპის მშენებლობისათვის.“⁵³

საქართველოს კონსტიტუციაში 2010 წელს განხორციელებული ცვლილებები უშუალოდ შეეხო ადგილობრივი თვითმმართველობასაც. კერძოდ, კონსტიტუციაში გაჩნდა ახალი, მე-7¹ თავი, რომელმაც ძირითად კანონში ადგილობრივი თვითმმართველობასთან დაკავშირებული მნიშვნელოვანი საკითხები მოაწესრიგა. იმავდროულად, კონსტიტუციის მე-2 მუხლის მე-4 პუნქტით გაინერა შემდეგი სახის დებულება: „თვითმმართველ ერთეულში რეგისტრირებული საქართველოს მოქალაქეები ადგილობრივი მნიშვნელობის საქმეებს აწესრიგებენ ადგილობრივი თვითმმართველობის მეშვეობით, სახელმწიფო სუვერენიტეტის შეუღლებად, საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად. სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოები ხელს უწყობენ ადგილობრივი თვითმმართველობის განვითარებას.“ ამასთანავე, კონსტიტუციის 101¹ მუხლის პირველი პუნქტით ცალსახად დადგინდა სახელმწიფოს ვალდებულება, ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების შექმნისა და საქმიანობის წესი განსაზღვრულიყო ორგანული კანონით. ამავე პუნქტით განისაზღვრა თვითმმართველი ერთეულის – აღმასრულებელი ორგანოების – ანგარიშვალდებულება მხოლოდ შესაბამისი თვითმმართველი ერთეულის წარმომადგენლობითი ორგანოს წინაშე. როგორც საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლომ განმარტა, აღნიშნული ნორმები რეალურად უზრუნველყოფს თვითმმართველი ორგანოების დამოუკიდებლობას ცენტრალური ხელისუფლებისგან.⁵⁴

როგორც ვენეციის კომისიამ კონსტიტუციაში განსახორციელებელი ამ ცვლილებების შეფასებისას აღნიშნა, „ადგილობრივი თვითმმართველობა თანამედროვე დემოკრატიის მნიშვნელოვანი მახასიათებელია. ვინაიდან ადგილობრივი თვითმმართველობის ფარგლები და ფორმა განისაზღვრება საერთაშორისო სტანდარტებით, კერძოდ, ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ევროპული ქარტიით, სახელმწიფოთა შეხედულების მიხედვით, არსებითი მნიშვნელობა ენიჭება ზოგიერთ პრინციპს: რომ უნდა განხორციელდეს საზოგადოებრივი პასუხისმგებლობა, უპირატესობის მიხედვით, იმ ორგანოების მიერ, რომელთაც ყველაზე ახლო ურთიერთობა აქვთ მოქალაქეებთან; რომ უფლებამოსილებების გადაცემას თან ახლავს საკმარისი რესურსების გამოყოფა; და რომ ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოებზე ადმინისტრაციული ზედამხედველობა უნდა შეიზღუდოს.“⁵⁵

ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევითი თანამდებობის პირი (არჩეული მერი/გამგებელი თუ საკრებულოს რიგითი წევრი) საკუთარი უფლებამოსილების განხორციელების პროცესში სწორედ ხალხის მიერ მინიჭებულ მანდატს ეყრდნობა. სწორედ ამიტომ, „ხალხის მიერ არჩეული პირების თანამდებობრივი უფლებამოსილების შეჩერება/შენეგება, იმავდროულად, გულისხმობს ხალხის მანდატის შეჩერება/შენეგებას და წარმოადგენს თვითმმართველობის ავტონომიაში ყველაზე უხემ ჩარევას.“⁵⁶ ეს ყოველივე კი, ადგილობრივი თვითმმართველობის საყოველთაო, თანასწორი და პირდაპირი საარჩევნო უფლების საფუძველზე, ფარული კენჭისყრით არჩეული პირის თანამდებობრივი სტატუსის სხვა, რიგითი საჯარო მოხელეების სტატუსისგან განსხვავებულობაზე მეტყველებს. აღნიშნულიდან გამომდინარე, როგორც საკონსტიტუციო სასამართლომ დაასკვნა, ალოგიკური იქნებოდა მითითება მასზე, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევითი თანამდებობის პირები სხვა საჯარო მოხელეების იდენტური კონსტიტუციური დაცვის გარანტიებით უნდა სარგებლობდნენ. ამდენად, სასამართლოს განმარტებით, აღნიშნულ პირთა მიერ თავიანთი საქმიანობის შეუფერხებლად განხორციელება თვისობრივად განსხვავებულ დაცვას საჭიროებს.⁵⁷

ამ მხრივ საინტერესოა „ადგილობრივი წარმომადგენლობითი ორგანოს — საკრებულოს წევრის სტატუ-

⁵² „ევროპული ქარტია ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“, სტრასბურგი, 15.10.85წ. რატიფიცირებულია საქართველოს პარლამენტის 2004 წლის 26 ოქტომბრის 515-II დადგენილებით (<http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/PDF/Georgian/122-Georgian.pdf>, 21.06.15 წ. მდგომარეობით).

⁵³ იქვე, პრეამბულა.

⁵⁴ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2014 წლის 23 მაისის გადაწყვეტილება #3/2/574 საქმეზე „საქართველოს მოქალაქე გიორგი უგულავა საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II-15.

⁵⁵ ვენეციის კომისიის „მოსაზრება კონსტიტუციური კანონპროექტის შესახებ საქართველოს კონსტიტუციაში შესწორებებისა და ცვლილებების შეტანასთან დაკავშირებით (თავი VII¹ - ადგილობრივი თვითმმართველობა“), მოსაზრება № 543/2009, სტრასბურგი, 2010 წლის 15 მარტი, 48-ე პარაგრაფი (იხ. ვოლფგანგ ბაბეკი, სტივენ ფიში, ცენო რაიკინბეკერი, „კონსტიტუციის გადასინჯვა - საქართველოს გზა ევროპისკენ“, 2012, 229-238).

⁵⁶ Supra, 53-ე შენიშვნა, II-14.

⁵⁷ იქვე, II-16-17.

სის შესახებ“ საქართველოს კანონი⁵⁸, რომელიც ძალადაკარგულად იქნა ცნობილი 2010 წლის ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოების არჩევნების ოფიციალურად გამოცხადების დღიდან. კანონის პირველადი სახე ადგენდა საკრებულოს წევრის ხელშეუხებლობას, შესაბამისი საკრებულოს სამოქმედო არეალის ფარგლებში, კერძოდ, მე-17 მუხლის პირველი პუნქტი ითვალისწინებდა, რომ: „საკრებულოსადმი დაქვემდებარებულ ტერიტორიაზე დაუშვებელია მისი წევრის სისხლის სამართლის პასუხისგებაში მიცემა, დაკავება, დაპატიმრება, გაჩხრეკა, თუ სასამართლო ხელისუფლების დაწესებულების სათანადო შეტყობინებაზე არ არის საკრებულოს თავმჯდომარის თანხმობა, გარდა დანაშაულზე წასწრების შემთხვევისას, რის შესახებაც დაუყოვნებლივ უნდა ეცნობოს საკრებულოს თავმჯდომარეს.“

კანონის მიღებიდან ერთ წელში, 1999 წლის 20 ივლისს საქართველოს პარლამენტმა პლენარულ სხდომაზე განიხილა და მიიღო „ადგილობრივი წარმომადგენლობითი ორგანოს — საკრებულოს წევრის სტატუსის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილებები, რომლის თანახმადაც აღნიშნული რეგულაცია გააუქმა იმ მოტივით, რომ იგი ეწინააღმდეგებოდა დემოკრატიული საზოგადოების ჩამოყალიბების პროცესს, რაც უპირველეს ყოვლისა გულისხმობს საქართველოს მოქალაქეების თანასწორუფლებიანობას კანონისადმი. კანონმდებლებისათვის მიუღებელი აღმოჩნდა საზოგადოების დაყოფა ორ ნაწილად — ერთი რომელსაც გააჩნია იმუნიტეტი და მეორე, რომელსაც არ გააჩნია იგი.⁵⁹

ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, ისმის კითხვა, თუ რა ფარგლებში და რა მოცულობის გარანტიებით შეიძლება სარგებლობდნენ თვითმმართველი ერთეულის თანამდებობის პირები, როგორი რეჟიმი შეიძლება დადგინდეს კანონმდებლობით მათ მიმართ სისხლისსამართლებრივი პროცედურების განხორციელებისას. რათა, ერთი მხრივ, არ დაირღვეს კანონის მიმართ თანასწორობის პრინციპი, არსებითად არ დაზიანდეს მართლმსაჯულების ან/და სხვა ლეგიტიმური ინტერესები, ხოლო, მეორე მხრივ, კითხვის ნიშნის ქვეშ არ დადგეს ამ პირების კონსტიტუციური სტატუსი. თუმცა, ვიდრე დასმულ კითხვებს ვუპასუხებდეთ, ზოგადად მიმოვიხილოთ იმუნიტეტით დაცულ პირთა კატეგორია მოქმედი კანონმდებლობის მიხედვით.

2.2. სისხლისსამართლებრივი იმუნიტეტი და მისი მოცულობა მოქმედი კანონმდებლობის მიხედვით

ცალკეული თანამდებობის პირები

როგორც მოქმედი სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსი, ისე თავად საქართველოს კონსტიტუცია, თვითმმართველი ერთეულის თანამდებობის პირების იმუნიტეტის საკითხს რეგულირების მიღმა ტოვებს. არსებული კანონმდებლობით კი, ყველაზე ფართო იმუნიტეტი ქვეყნის პრეზიდენტს აქვს მინიჭებული. საქართველოს კონსტიტუციის 75.1 მუხლის თანახმად, „საქართველოს პრეზიდენტი ხელშეუვალია. თანამდებობაზე ყოფნის დროს არ შეიძლება მისი დაპატიმრება ან სისხლის სამართლის პასუხისგებაში მიცემა.“ ამ შემთხვევაში, ერთადერთი გზა პრეზიდენტის მიმართ სისხლისსამართლებრივი დევნის დასაწყებად ან/და მის მიმართ საპროცესო იძულების ღონისძიების (მაგალითად, დაკავება-დაპატიმრების) გამოსაყენებლად არსებობს ერთადერთი გზა – მისი თანამდებობიდან გადაყენება იმპიჩმენტის მეშვეობით, რაც, მოქმედი კანონმდებლობით, საკმაოდ რთული პროცედურაა.

აღსანიშნავია, რომ პრეზიდენტის მიმართ არ ვრცელდება არც ე.წ. დანაშაულზე წასწრების გამონაკლისი (**flagrante delicto**). არადა, ზოგადად, ამ დროს სისხლისსამართლებრივი იმუნიტეტი ვერ აბრკოლებს პირის დაკავებას, თუმცა, ქართული კანონმდებლობის მიხედვით, **flagrante delicto**-ს შემთხვევა მხოლოდ დროში გადაანაცვლებს და არ აუქმებს კომპეტენტური ორგანოდან თანხმობის მიღების აუცილებლობას. მაშასადამე, პრეზიდენტის დაკავება ან მის მიმართ ბრალის წაყენება დაუშვებელია დანაშაულზე წასწრების ვითარებაშიც, იმპიჩმენტის წესით მისი გადაყენების გარეშე.⁶⁰

საქართველოს პარლამენტის წევრის იმუნიტეტის საკითხს აწესრიგებს კონსტიტუციის 52-ე მუხლის მე-2 პუნქტი, რომლის მიხედვითაც, პარლამენტის წევრის დაკავება ან დაპატიმრება, მისი ბინის, მანქანის, სამუშაო ადგილის ან პირადი ჩხრეკა შეიძლება მხოლოდ პარლამენტის თანხმობით. გამონაკლისია დანაშაულზე წასწრების შემთხვევა, რაც დაუყოვნებლივ უნდა ეცნობოს პარლამენტს. თუ პარლამენტი არ მისცემს თანხმობას, პარლამენტის დაკავებული ან დაპატიმრებული წევრი დაუყოვნებლივ უნდა გათავისუფლდეს. მაშასადამე, კონსტიტუციის თანახმად, საპარლამენტო იმუნიტეტი არ მოიცავს პარლამენტის წევრის მიმართ სისხლისსამართლებრივი დევნის დაწყებას, თუმცა, სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსის დონეზე, 2014 წლის 4 აპრილს განხორციელებულ საკანონმდებლო ცვლილებებამდე, პარლამენტართა მიმართ იმუნიტეტის ეს ნაწილიც შენარჩუნებული იყო.

ამდენად, როდესაც ვსაუბრობთ თანამდებობრივ იმუნიტეტზე, დღეს უკვე თეორიულად შესაძლებელია პარლამენტის წევრისათვის უფლებამოსილების ვადაზე ადრე შეწყვეტა თავად პარლამენტის ნების საწინააღმდეგოდ: მის მიმართ ბრალის წაყენების შედეგად (რასაც არ სჭირდება პარლამენტის თანხმობა) და შემდგომ უკვე გამამტყუნებელი განაჩენის გამოტანის გზით (კონსტიტუციის 54-ე მუხლის მე-2 პუნქტის „ბ“ ქვეპუნქტი:

⁵⁸ გაზ. „საქართველოს რესპუბლიკა“, N179(2879), 17 ივლისი, 1998 წელი.

⁵⁹ 1999 წლის 23 ივლისის კანონი „ადგილობრივი წარმომადგენლობითი ორგანოს - საკრებულოს წევრის სტატუსის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილებების შეტანის თაობაზე (N2335 - რს) (განმარტებითი ბარათი).

⁶⁰ იხ, ასევე, საქართველოს სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსის 173-ე მუხლი (21.06.15წ. მდგომარეობით).

„პარლამენტის წევრს უფლებამოსილება ვადამდე შეუწყდება, თუ ... მის მიმართ კანონიერ ძალაში შევიდა სასამართლოს გამამტყუნებელი განაჩენი.“).

სხვა შემთხვევაში, სისხლისსამართლებრივი წარმოების ფარგლებში პარლამენტის წევრის მიერ თანამდებობრივი უფლებამოსილების განხორციელებაში ჩარევა (უფლებამოსილების შეჩერება/შეწყვეტა) დაუშვებელია თავად პარლამენტის თანხმობის გარეშე. რეგლამენტის 21.1 მუხლის თანახმად, პარლამენტის წევრის დაკავებას ან დაპატიმრებაზე პარლამენტის მიერ თანხმობის მიცემა იწვევს დაკავებული ან დაპატიმრებული პარლამენტის წევრისათვის უფლებამოსილების შეჩერებას სისხლის სამართლის საქმის შეწყვეტის შესახებ დადგენილების ან სასამართლოს მიერ განაჩენის გამოტანამდე.

საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის მე-20 მუხლის 1-ლი და მე-3 პუნქტების თანახმად, პარლამენტის წევრის დაკავების ან დაპატიმრების, მისი ბინის, მანქანის, სამუშაო ადგილის ან პირადი გაჩხრეკის მიზნით პარლამენტისათვის თხოვნით მიმართვის უფლებამოსილება გააჩნია მხოლოდ საქართველოს მთავარ პროკურორს; ასევე, მხოლოდ მთავარი პროკურორი სარგებლობს უფლებით, დაინყოს პარლამენტის წევრის მიმართ სისხლისსამართლებრივი დევნა. შეიძლება ითქვას, ამ პროცესში მთავარი პროკურორის სავალდებულო მონაწილეობა ერთგვარი პრევენციაა, რათა გამოირიცხოს პარლამენტის წევრის მიმართ საპროცესო იძულების თვითნებური განხორციელება.

მეტად შეზღუდული იმუნიტეტით სარგებლობენ აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭოს წევრები. აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭოს რეგლამენტის მე-17 მუხლის 1-ლი პუნქტის თანახმად, უმაღლესი საბჭოს წევრის დაკავების ან დაპატიმრების შემთხვევაში, დაკავებულ ან დაპატიმრებულ უმაღლესი საბჭოს წევრს, უმაღლესი საბჭოს დადგენილებით, შეუჩერდება უფლებამოსილება სისხლისსამართლებრივი დევნის შეწყვეტის შესახებ დადგენილების გამოტანამდე ან სასამართლოს განაჩენის კანონიერ ძალაში შესვლამდე. ამდენად, ასეთ შემთხვევაში, უმაღლესი საბჭოს ერთადერთი შესაძლებლობა რჩება – შეუჩეროს დაკავებულ ან დაპატიმრებულ წევრს შესაბამისი უფლებამოსილება.

გაცილებით ფართოა აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭოს წევრისათვის მინიჭებული იმუნიტეტი. კერძოდ, ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუციის 101-ე მუხლის 1-ლი პუნქტის თანახმად, აფხაზეთის უმაღლესი საბჭოს წევრის სისხლის სამართლის პასუხისგებაში მიცემა, დაკავება ან დაპატიმრება, მისი ბინის, მანქანის, სამუშაო ადგილის ან პირადი გაჩხრეკა შეიძლება აფხაზეთის უმაღლესი საბჭოს თანხმობით, ხოლო სესიებს შორის პერიოდში – აფხაზეთის უმაღლესი საბჭოს პრეზიდიუმის თანხმობით. გამონაკლისია დანაშაულზე წასწრების შემთხვევა, რაც დაუყოვნებლივ უნდა ეცნობოს აფხაზეთის უმაღლესი საბჭოს, ხოლო სესიებს შორის პერიოდში – აფხაზეთის უმაღლესი საბჭოს პრეზიდიუმს. თუ აფხაზეთის უმაღლესი საბჭო (ან სესიებს შორის პერიოდში – აფხაზეთის უმაღლესი საბჭოს პრეზიდიუმი) არ მისცემს თანხმობას, აფხაზეთის უმაღლესი საბჭოს დაკავებული ან დაპატიმრებული დეპუტატი დაუყოვნებლივ უნდა გათავისუფლდეს.

მოქმედი კანონმდებლობა იმუნიტეტით იცავს მოსამართლეებსაც – როგორც საერთო სასამართლოს მოსამართლეებს, ისე საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრებს. კონკრეტულად, საერთო სასამართლოს მოსამართლის მიმართ იმუნიტეტის მოქმედების წესს განამტკიცებს კონსტიტუციის 87.1 მუხლი, რომლის თანახმადაც, დაუშვებელია მოსამართლის (გარდა უზენაესი სასამართლოს მოსამართლისა) სისხლის სამართლის პასუხისგებაში მიცემა, დაკავება ან დაპატიმრება, მისი ბინის, მანქანის, სამუშაო ადგილის ან პირადი გაჩხრეკა საქართველოს უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარის თანხმობის გარეშე. გამონაკლისია დანაშაულზე წასწრების შემთხვევა, რაც დაუყოვნებლივ უნდა ეცნობოს საქართველოს უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარეს. თუ იგი არ მისცემს თანხმობას, დაკავებული ან დაპატიმრებული მოსამართლე დაუყოვნებლივ უნდა გათავისუფლდეს. რაც შეეხება უზენაესი სასამართლოს წევრს, მის მიმართ შესაბამისი პროცედურების განხორციელების საკითხს, კონსტიტუციის 90.4 მუხლის თანახმად, წყვეტს საქართველოს პარლამენტი.

საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრის შემთხვევაში, ქვეყნის ძირითადი კანონის 88-ე მუხლის მე-5 პუნქტის თანახმად, ანალოგიური საკითხის გადანტყვეტის უფლებამოსილება მინიჭებული აქვს თავად საკონსტიტუციო სასამართლოს, რაც აღნიშნული ორგანოს განსაკუთრებულ კონსტიტუციურ სტატუსზე მეტყველებს.

ზემოთ მითითებულ პროცედურებს ბუნებრივად მოსდევს კონკრეტული თანამდებობის პირის უფლებამოსილებისაგან ჩამოშორების საკითხის აღძვრაც. „საერთო სასამართლოების შესახებ“ ორგანული კანონის 45-ე მუხლი განსაზღვრავს მოსამართლისათვის თანამდებობრივი უფლებამოსილების შეჩერების საფუძვლებს. კერძოდ, ხსენებული მუხლის 1-ლი და მე-2 პუნქტების თანახმად, „მოსამართლის სისხლის სამართლის პასუხისგებაში მიცემის მომენტიდან, საკითხის საბოლოო გადაწყვეტამდე, მოსამართლე ჩამოცილებულ უნდა იქნეს საქმეთა განხილვისაგან და სხვა თანამდებობრივ უფლებამოსილებათა განხორციელებისაგან. მოსამართლის საქმეთა განხილვისაგან ჩამოცილების შესახებ გადაწყვეტილებას, შესაბამისი წარდგინების საფუძველზე, იღებს უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარე.“

ანალოგიურად, „საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ“ ორგანული კანონის მე-15 მუხლის მე-2 პუნქტის თანახმად, საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრის სისხლის სამართლის პასუხისგებაში მიცემის, დაკავების ან დაპატიმრების შესახებ თანხმობის მიცემის შემთხვევაში, საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრის უფლებამოსილება შეჩერდება სასამართლოს მიერ საბოლოო გადაწყვეტილების მიღებამდე.

რაც შეეხება სახალხო დამცველსა და გენერალურ აუდიტორს, მათი იმუნიტეტის საკითხი კონსტიტუციით არ არის რეგლამენტირებული და მას შესაბამისი ორგანული კანონები აწესრიგებს. კონკრეტულად, „სახელმწიფო

აუდიტის შესახებ“ კანონის მე-11 მუხლის 1-ლი და მე-2 პუნქტების თანახმად, გენერალური აუდიტორის სისხლის სამართლის პასუხისგებაში მიცემა, დაკავება ან დაპატიმრება, მისი ბინის, მანქანის, სამუშაო ადგილის ან პირადი ჩხრეკა შეიძლება მხოლოდ საქართველოს პარლამენტის თანხმობით. გამონაკლისია დანაშაულზე წასწრების შემთხვევა, რაც დაუყოვნებლივ უნდა ეცნობოს საქართველოს პარლამენტს. თუ საქართველოს პარლამენტი მომდევნო 48 საათის განმავლობაში არ მისცემს თანხმობას, დაკავებული ან დაპატიმრებული გენერალური აუდიტორი დაუყოვნებლივ უნდა გათავისუფლდეს. გენერალური აუდიტორის დაკავებას ან დაპატიმრებაზე საქართველოს პარლამენტის მიერ თანხმობის მიცემის შემთხვევაში, მას შეუჩერდება უფლებამოსილება სისხლის სამართლის საქმის შეწყვეტის შესახებ დადგენილების გამოტანამდე ან სასამართლო განაჩენის კანონიერ ძალაში შესვლამდე.

ანალოგიურად, „საქართველოს სახალხო დამცველის შესახებ“ ორგანული კანონის მე-5 მუხლის მე-3 და მე-4 პუნქტების თანახმად, დაუშვებელია სახალხო დამცველის სისხლის სამართლის პასუხისგებაში მიცემა, დაკავება ან დაპატიმრება, მისი ბინის, მანქანის, სამუშაო ადგილის ან პირადი გაჩხრეკა საქართველოს პარლამენტის თანხმობის გარეშე. გამონაკლისია დანაშაულზე წასწრების შემთხვევა, რაც დაუყოვნებლივ უნდა ეცნობოს საქართველოს პარლამენტს. თუ იგი არ მისცემს თანხმობას, დაკავებული ან დაპატიმრებული საქართველოს სახალხო დამცველი დაუყოვნებლივ უნდა გათავისუფლდეს. საქართველოს პარლამენტი ამ საკითხზე გადაწყვეტილებას იღებს საქართველოს მთავარი პროკურორის მიმართვიდან არაუგვიანეს 14 დღისა. საქართველოს სახალხო დამცველის სისხლის სამართლის პასუხისგებაში მიცემის, დაკავების ან დაპატიმრების შესახებ თანხმობისას, მისი უფლებამოსილება შეჩერდება სასამართლოს მიერ საბოლოო გადაწყვეტილების მიღებამდე.

აღსანიშნავია, რომ მოქმედი კანონმდებლობა არ ითვალისწინებს რაიმე სახის სისხლისსამართლებრივ იმუნიტეტს მთავრობის წევრებთან (მათ შორის, პრემიერ-მინისტრთან), ასევე, ეროვნული ბანკის საბჭოს წევრებსა და სხვა მაღალი რანგის თანამდებობის პირებთან (მაგალითად, მარეგულირებელი ორგანოების წევრები) მიმართებით. ამდენად, მათ მიმართ იძულების ღონისძიებები ხორციელდება საერთო საფუძველზე, იმ დათქმით, რომ მხოლოდ საქართველოს მთავარი პროკურორია უფლებამოსილი, წამოიწყოს ზოგიერთი მათგანის წინააღმდეგ სისხლისსამართლებრივი დევნა.

2.3. პროკურატურისა და სასამართლო ხელისუფლების მაღალი თანამდებობის პირების სავალდებულო მონაწილეობა სისხლის სამართლის საქმეებში

„პროკურატურის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის მე-9 მუხლის მე-3 პუნქტის „დ“ ქვეპუნქტის თანახმად, „მთავარი პროკურორი ... კანონით დადგენილი წესით ახორციელებს სისხლისსამართლებრივ დევნას საქართველოს პრეზიდენტის, საქართველოს პარლამენტის წევრის, საქართველოს უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარის, საქართველოს საერთო სასამართლოების მოსამართლის, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს თავმჯდომარისა და წევრის, საქართველოს მთავრობის წევრის, საქართველოს სახალხო დამცველის, გენერალური აუდიტორის, საქართველოს ეროვნული ბანკის პრეზიდენტის, საქართველოს ეროვნული ბანკის საბჭოს წევრის, საქართველოს საგანგებო და სრულუფლებიანი ელჩისა და დესპანის, თანამდებობაზე მყოფი უმაღლესი სამხედრო ან უმაღლესი სპეციალური წოდების მქონე ოფიცრის ან მასთან გათანაბრებული პირის, პროკურორის, პროკურატურის გამომძიებლის ან პროკურატურის მრჩევლის მიერ დანაშაულის ჩადენისას.“ სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსის 162-ე მუხლის მე-2 ნაწილიდან გამომდინარე კი, საქართველოს პარლამენტის წევრის, აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოების დეპუტატების, საქართველოს სახალხო დამცველის, მოსამართლის, გენერალური აუდიტორის თანამდებობიდან გადაყენების (თანამდებობრივი უფლებამოსილების განხორციელებისაგან ჩამოცილების) მოთხოვნით მიმართვის უფლება აქვს საქართველოს მთავარ პროკურორს.

ამდენად, ყველა ზემოთ ჩამოთვლილი უფლებამოსილების განხორციელება ექსკლუზიურად მთავარი პროკურორის კომპეტენციას წარმოადგენს. ამ მხრივ, უდავოა, რომ სისხლისსამართლებრივი დევნის პროცესში მთავარი პროკურორის სავალდებულო მონაწილეობა კანონიერების პრინციპის დაცვას ემსახურება. ეს ქმნის პრეზუმფციას საიმისოდ, რომ შესაბამისი ორგანოები არ შეეცდებიან ბოროტად გამოიყენონ თავიანთი უფლებამოსილება ამა თუ იმ პირის წინააღმდეგ. მართალია, აღნიშნული ვერ იქნება პროცესის მიუკერძოებლად წარმოების აბსოლუტური გარანტია, მაგრამ სხვა პროცედურულ გარანტიებთან ერთობლიობაში, მისი არსებობის საჭიროება უდავოა და კითხვებს არ უნდა ბადებდეს.

მსგავსი მიდგომა მაღალი თანამდებობის პირებთან მიმართებით სხვაგანაც გვხვდება მოქმედ კანონმდებლობაში. მაგალითად, 2014 წლის 1 აგვისტოს საკანონმდებლო ცვლილებით დადგინდა სპეციალური რეგულირება სახელმწიფო-პოლიტიკური თანამდებობის პირის,⁶¹ მოსამართლისა და იმუნიტეტის მქონე პირის მიმართ ოპერატიულ-სამძებრო ფარული მოქმედების ჩატარებასთან დაკავშირებით. აღნიშნულის შედეგად, მოქმედი სსსკ-ის 143³ მუხლის მე-17 პუნქტით განისაზღვრა, რომ ამ კონკრეტული პირების მიმართ ფარული საგამომძი-

⁶¹ „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის პირველი მუხლის მე-3 პუნქტის თანახმად, სახელმწიფო-პოლიტიკური თანამდებობის პირებად ითვლებიან: საქართველოს პრეზიდენტი, საქართველოს პარლამენტის წევრი, საქართველოს პრემიერ-მინისტრი და საქართველოს მთავრობის სხვა წევრი, აფხაზეთისა და აჭარის უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოს წევრი, აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების მთავრობათა ხელმძღვანელები.

ბო მოქმედება შეიძლება ჩატარდეს საქართველოს უზენაესი სასამართლოს მოსამართლის განჩინებით, საქართველოს მთავარი პროკურორის ან მისი მოადგილის მოტივირებული შუამდგომლობის საფუძველზე.

ზემოაღნიშნულის გათვალისწინებით, გასაანალიზებელია, ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევითი თანამდებობის პირების მიმართ საგამოძიებო მოქმედებათა ჩატარებისა თუ სისხლისსამართლებრივი დევნის განხორციელების პროცესში მთავარი პროკურატურისა და სასამართლო ხელისუფლების მაღალი ინსტანციის წარმომადგენლების (მთავარი პროკურორის/მისი მოადგილის, უზენაესი სასამართლოს მოსამართლის და ა.შ.) ჩართულობა ხომ არ შეიძლება განვიხილოთ ერთ-ერთ საშუალებად, რითაც უზრუნველყოფილი იქნება ქვეყნის მასშტაბით დამოუკიდებელი და ძლიერი თვითმმართველობის ფუნქციონირება.

ცხადია, ამ შემთხვევაში, პროკურატურის მაღალი თანამდებობის პირების სავალდებულო ჩართულობით, მნიშვნელოვნად მცირდება თვითნებური ღონისძიებების განხორციელების რისკი, არსებითად რთულდება საზოგადოების წინაშე პოლიტიკურად მოტივირებული დევნის ორდინალურ პროცედურად წარმოჩენა, რასაც შესაძლოა ადგილი ჰქონოდა იმ დროს, თუკი საქმისმწარმოებელ პირებად, ფორმალურად, ბრალდების/გამოძიების ორგანოთა რიგითი თანამშრომლები მოგვევლინებოდნენ.

გადაწყვეტილების მიღების პროცესში სასამართლო ხელისუფლების უმაღლესი ინსტანციის წარმომადგენელთა მონაწილეობა, უფრო მეტი ალბათობით, უზრუნველყოფს დამოუკიდებლობისა და პროფესიონალიზმის მაღალ ხარისხს. ასეთ ვითარებაში თავად აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოებიც, სავარაუდოდ, მეტი სიფრთხილით მოეკიდებიან შესაბამისი პირების მიმართ სისხლისსამართლებრივი ღონისძიებების გატარებას.

მსგავს პირობებში, ერთი მხრივ, სათანადოდ იქნებოდა დაცული თვითმმართველობის არჩეული თანამდებობის პირებისათვის კონსტიტუციურად გარანტირებული სტატუსი, ხოლო მეორე მხრივ, არ შეილახებოდა გამოძიებისა და მართლმსაჯულების ლეგიტიმური ინტერესები.

2.4. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება საქმეზე „საქართველოს მოქალაქე გიორგი უგულავა საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“

საქმის გარემოებები

2014 წლის 23 მაისს საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლომ დააკმაყოფილა საქართველოს მოქალაქე გიორგი უგულავას კონსტიტუციური სარჩელი და არაკონსტიტუციურად ცნო სსსკ-ის 159-ე მუხლის ის ნორმატიული შინაარსი, რომელიც ითვალისწინებდა, ადგილობრივი თვითმმართველობის საყოველთაო, თანასწორი და პირდაპირი საარჩევნო უფლების საფუძველზე, ფარული კენჭისყრით არჩეული პირების თანამდებობიდან (სამუშაოდან) გადაყენებას. ასევე, მან არაკონსტიტუციურად ცნო სსსკ-ის 160-ე მუხლის პირველი ნაწილის მეორე წინადადება, რომელიც ადგენდა ბრალდებულის თანამდებობიდან გადაყენების საკითხის განხილვის შესაძლებლობას ზეპირი მოსმენის გარეშე.

მოსარჩელე გიორგი უგულავას მიმართ, რომელიც 2010 წელს 4 წლის ვადით აირჩიეს საქართველოს დედაქალაქის – თბილისის მერად, 2013 წლის 18 დეკემბრიდან მიმდინარეობდა სისხლისსამართლებრივი დევნა. 2013 წლის 21 დეკემბერს საქართველოს მთავარმა პროკურატურამ შუამდგომლობით მიმართა თბილისის საქალაქო სასამართლოს, საქმეზე შემაჯამებელი გადაწყვეტილების მიღებამდე, გიორგი უგულავა გადაყენებული ყოფილიყო თანამდებობიდან. როგორც კონსტიტუციური სარჩელის ავტორი მიუთითებდა, განსახილველი საკითხების მიმართ საზოგადოების მაღალი ინტერესის გამო, მან დღის განმავლობაში არაერთხელ განაცხადა, რომ სურდა და მზად იყო ზეპირი მოსმენის ფარგლებში განხილულიყო თანამდებობიდან დროებით გადაყენების შესახებ შუამდგომლობა, რა დროსაც ის შეძლებდა ბრალდების მხარის შუამდგომლობის უსაფუძვლობის წარმოჩენას. სასამართლომ არ გაითვალისწინა აღნიშნული გარემოებები, ზეპირი მოსმენის გარეშე განიხილა ბრალდების მხარის შუამდგომლობა და 2013 წლის 22 დეკემბერს მიიღო განჩინება, საქმეზე შემაჯამებელი გადაწყვეტილების მიღებამდე, ბრალდებულ გიორგი უგულავას თანამდებობიდან გადაყენების შესახებ. აღნიშნული განჩინება ძალაში დატოვა თბილისის სააპელაციო სასამართლოს საგამოძიებო კოლეგიაშიც.

შეაფასა რა კონკრეტულად დედაქალაქის მერის და, ზოგადად, თვითმმართველი ერთეულის არჩეული თანამდებობის პირის კონსტიტუციური სტატუსი, საკონსტიტუციო სასამართლომ მიიჩნია, რომ მოსარჩელის თანამდებობიდან გადაყენების პროცედურა არ აკმაყოფილებდა პროპორციულობის ტესტს და, ამდენად, არაკონსტიტუციურად მიიჩნია ასეთი წესი საქართველოს კონსტიტუციის 29-ე მუხლის ორივე პუნქტთან მიმართებით, რომელიც განამტკიცებს საქართველოს თითოეული მოქალაქის უფლებას, დაიკავოს ნებისმიერი სახელმწიფო თანამდებობა, თუ იგი აკმაყოფილებს კანონით დადგენილ მოთხოვნებს.

საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება

მოცემულ საქმეზე საკონსტიტუციო სასამართლომ კიდევ ერთხელ გაუსვა ხაზი თავის მიერვე დადგენილ პრაქტიკას საქმეზე „საქართველოს მოქალაქეები – დავით კანდელაკი, ნატალია დვალი, ზურაბ დავითაშვილი, ემზარ გოგუაძე, გიორგი მელაძე და მამუკა ფაჩუაშვილი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, სადაც მან განმარტა, რომ „ამა თუ იმ სახელმწიფო თანამდებობის მიმართ მოქმედი უფლების დაცვის კონსტიტუციური სტანდარტები შეიძლება გამომდინარეობდეს მისი კონსტიტუციური სტატუსიდან. ამასთან, მაღალი კონსტი-

ტუციური სტანდარტის აუცილებლობა შეიძლება განსახორციელებელი საქმიანობის თავისებურებას უკავშირდებოდეს. განსაზღვრული ტიპის სახელმწიფო თანამდებობები, თავიანთი შინაარსით და დანიშნულებით განსაკუთრებულ კონსტიტუციურ დაცვას საჭიროებს. ამგვარი გარანტიების არარსებობის შემთხვევაში, ზოგიერთი სახელმწიფო სამსახურის კონსტიტუციურ-სამართლებრივი გარანტიები ფიქტიურ სახეს მიიღებდა”.⁶²

უდავოა, რომ ხალხის მიერ არჩეული ხელისუფლების წარმომადგენლები, პირველ რიგში, გვევლინებიან რა ხალხის მანდატის მატარებელ სუბიექტებად, სწორედ მათი სახელით მოქმედებენ. ეს ფუნქცია მათ დემოკრატიული სახელმწიფოსგან აქვთ დაკისრებული. „სწორედ დემოკრატიის მოთხოვნაა, რომ არ მოხდეს ხალხის ნების იგნორირება, მათ მიერ მინიჭებული მანდატი არ იქნეს დაძლეული.“ შესაბამისად, მოცემულ შემთხვევაში, საქართველოს კონსტიტუციის 29-ე მუხლით გარანტირებულ მოსარჩელის უფლებას დაცულობის ხარისხს მატებდა ის გარემოება, რომ თბილისის ყოფილი მერი, როგორც არჩეული თანამდებობის პირი, საკუთარ უფლებამოსილებას ამომრჩეველთა ნების საფუძველზე ახორციელებდა.⁶³

სასამართლოს მხრიდან ცალსახად ხაზი გაესვა, რომ ადგილობრივ თვითმმართველ ერთეულში არჩევითი თანამდებობის პირების სამსახურებრივი უფლებამოსილების შეუფერხებლად განხორციელება, მათი დამოუკიდებლობისა და ხელშეუხებლობის საკითხები კონსტიტუციით დადგენილ ფარგლებში მოითხოვდა თვისობრივად განსხვავებულ დაცვას. ამ შემთხვევაში, კონსტიტუციის 29-ე მუხლით დაცული პირის კერძო ინტერესის პარალელურად, მნიშვნელოვან ღირებულებას წარმოადგენდა ამომრჩეველთა ინტერესებისა და მათ მიერ არჩეული ხელისუფლების უსაფუძვლო, თვითნებური შეზღუდვისგან დაცვა.

საკონსტიტუციო სასამართლომ ყურადღება გაამახვილა იმ ფაქტზე, რომ მოქმედი კანონმდებლობა არ განსაზღვრავდა სისხლის სამართლის საქმეზე შემაჯამებელი გადაწყვეტილების (კონკრეტულად, განაჩენის) გამოტანის ვადებს, რის გამოც, საპროცესო კოდექსის 159-ე მუხლის საფუძველზე, შესაძლოა, პირი თანამდებობას ჩამოშორებული ყოფილიყო საკმაოდ ხანგრძლივი ვადით.⁶⁴ არ გამოირიცხებოდა ისეთი შემთხვევა, რომ შემაჯამებელი გადაწყვეტილება გამოტანილი ყოფილიყო თანამდებობრივი ვადის ამონურვის შემდეგ, რაც ობიექტურად შეუძლებელს გახდიდა პირის თანამდებობაზე აღდგენას და, შესაბამისად, თანამდებობიდან საბოლოო გადაყენებას გაუთანაბრებოდა.⁶⁵ შესაბამისად, რაც უფრო ხანგრძლივი ვადით ხდებოდა არჩეული პირის ჩამოშორება თანამდებობრივი უფლებამოსილების განხორციელებისგან, მით უფრო მკაცრი კრიტერიუმების არსებობა იყო საჭირო უფლებაში ჩარევის გამართლებისათვის და უფრო მაღალი იყო ამ უფლების არათანაზომიერი შეზღუდვის რისკიც.

გარდა ამისა, არც საკონსტიტუციო სასამართლოში საქმის განხილვისას არსებული და არც დღეს მოქმედი კანონმდებლობა არ ითვალისწინებს გამოყენებული ღონისძიების (თანამდებობიდან გადაყენების) პერიოდული კონტროლის შესაძლებლობას ბრალდებულის მხრიდან – გარემოებათა შეცვლის პირობებში სასამართლოში შუამდგომლობის წარდგენის გზით ან სხვა რაიმე საშუალებით. აქედან გამომდინარე, ნორმის მიხედვით, არ არსებობს ამ ღონისძიების გაუქმების შესაბამისი ბერკეტები მისი გამოყენებისთვის რელევანტური საფუძვლების გაბათილების შემთხვევაში, რაც ნიშნავს, რომ ეს ღონისძიება შეიძლება მოქმედებდეს იმისგან დამოუკიდებლად, კვლავ არსებობს თუ არა მისი გამოყენების აუცილებლობა.

ზემოაღნიშნული მოსაზრებების გათვალისწინებით, საქართველოს კონსტიტუციის 29-ე მუხლიდან გამომდინარე, პროპორციულობის პრინციპის საწინააღმდეგოდ იქნა მიჩნეული წესი, რომელიც შესაძლებელს გახდიდა თვითმმართველი ერთეულის არჩეული თანამდებობის პირის განუსაზღვრელი ვადით ჩამოშორებას უფლებამოსილების განხორციელებისაგან.

საკონსტიტუციო სასამართლომ ერთხმად დაასკვნა, რომ სადავო ნორმით გათვალისწინებული წესი ვერ მიიჩნეოდა უფლების ყველაზე ნაკლებად შემზღუდველ და პროპორციულ საშუალებად. იგი ცალსახად შეიცავდა ხალხის მიერ არჩეული მერისათვის თანამდებობრივი უფლებამოსილების განხორციელების დაუსაბუთებელი შეზღუდვისა და ამომრჩევლების მანდატის უგულებელყოფის რისკებს.⁶⁶

⁶² საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2014 წლის 11 აპრილის #1/2/569 გადაწყვეტილება საქმეზე „საქართველოს მოქალაქეები - დავით კანდელაკი, ნატალია დვალი, ზურაბ დავითაშვილი, ემზარ გოგუაძე, გიორგი მელაძე და მამუკა ფაჩუაშვილი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II, 27.

⁶³ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2014 წლის 11 აპრილის #1/2/569 გადაწყვეტილება საქმეზე „საქართველოს მოქალაქეები - დავით კანდელაკი, ნატალია დვალი, ზურაბ დავითაშვილი, ემზარ გოგუაძე, გიორგი მელაძე და მამუკა ფაჩუაშვილი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II, 22.

⁶⁴ სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსის 161-ე მუხლის პირველი ნაწილის შესაბამისად, განჩინება ბრალდებულის თანამდებობიდან გადაყენების შესახებ ძალაში რჩება საქმეზე შემაჯამებელი გადაწყვეტილების მიღებამდე. 2015 წლის 8 ივლისს განხორციელებული ცვლილებების თანახმად, სსკ-ის 185-ე მუხლს დაემატა შემდეგი შინაარსის მე-6 ნაწილი: „პირველი ინსტანციის სასამართლოს განაჩენი გამოაქვს წინასასამართლო სხდომის მოსამართლის მიერ საქმის არსებითი განხილვისათვის გადაცემის შესახებ გადაწყვეტილების მიღებიდან არაუგვიანეს 24 თვისა.“ ამასთან, აღნიშნული წესი ამოქმედდება 2016 წლის 1 იანვრიდან.

⁶⁵ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2014 წლის 11 აპრილის #1/2/569 გადაწყვეტილება საქმეზე „საქართველოს მოქალაქეები - დავით კანდელაკი, ნატალია დვალი, ზურაბ დავითაშვილი, ემზარ გოგუაძე, გიორგი მელაძე და მამუკა ფაჩუაშვილი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II, 36-38.

⁶⁶ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2014 წლის 11 აპრილის #1/2/569 გადაწყვეტილება საქმეზე „საქართველოს მოქალაქეები - დავით კანდელაკი, ნატალია დვალი, ზურაბ დავითაშვილი, ემზარ გოგუაძე, გიორგი მელაძე და მამუკა ფაჩუაშვილი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II, 44.

2.5. არსებული საკანონმდებლო რეალობა – თვითმმართველი ერთეულის არჩევითი თანამდებობის პირების დაცულობის ხარისხი

როგორც უკვე აღინიშნა, არსებული კანონმდებლობა თვითმმართველი ერთეულის არჩევით თანამდებობის პირებს არ განასხვავებს რიგითი საჯარო მოხელეებისა თუ სხვა სუბიექტებისგან – მათზე ჩვეულებრივ ვრცელდება კანონით დადგენილი საერთო წესები. გარკვეულ გამოწვევებს ამ მხრივ თავად საკონსტიტუციო სასამართლოს შემოსხვებული გადაწყვეტილება ქმნის, რომლის ძალითაც, დღეისათვის ძალადაკარგულად არის გამოცხადებული სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსის ის რეგულირება, რომელიც ითვალისწინებს, ადგილობრივი თვითმმართველობის საყოველთაო, თანასწორი და პირდაპირი საარჩევნო უფლების საფუძველზე, ფარული კენჭისყრით არჩეული პირების თანამდებობიდან (სამუშაოდან) გადაყენებას.

ამდენად, შექმნილია საკანონმდებლო ვაკუუმი, ვინაიდან საერთოდ არ არსებობს სამართლებრივი ბერკეტი შესაბამისი თანამდებობის პირების თანამდებობიდან გადაყენებისათვის, რაც ცალკეულ შემთხვევებში შესაძლოა არათუ მიზანშეწონილი, არამედ აუცილებელიც კი იყოს მართლმსაჯულების ინტერესებისათვის. 2014 წლის 23 მაისიდან დღემდე ამ კუთხით კანონმდებელს არ უცდია არსებული შეუსაბამობის გამოსწორება.

აღსანიშნავია, რომ ვაკუუმი არ იქმნება თვითმმართველი ერთეულის არჩევითი თანამდებობის პირისათვის აღკვეთის ღონისძიების სახით პატიმრობის შეფარდებისას. კერძოდ, ორგანული კანონის „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის“ 43-ე მუხლის მე-6 ნაწილის თანახმად, მუნიციპალიტეტის საკრებულოს წევრისათვის სასამართლოს მიერ აღკვეთის ღონისძიების სახით პატიმრობის ან ადმინისტრაციული სახდელის სახით ადმინისტრაციული პატიმრობის შეფარდება ავტომატურად იწვევს საკრებულოს წევრისათვის უფლებამოსილების შეჩერებას, რომლის ვადაც განისაზღვრება შესაბამისად – პატიმრობის ან ადმინისტრაციული პატიმრობის მოქმედების ვადით. ამავე მუხლის მე-7 ნაწილის თანახმად, მარეაბილიტირებელი საფუძველით სისხლისსამართლებრივი დევნის შეწყვეტის, აღკვეთის ღონისძიების სახით შეფარდებული პატიმრობის გაუქმების ან სასამართლოს მიერ გამამართლებელი განაჩენის გამოტანის შემთხვევაში, მუნიციპალიტეტის საკრებულოს წევრს აღუდგება უფლებამოსილება, თუ გასული არ არის იმ მუნიციპალიტეტის საკრებულოს უფლებამოსილების ვადა, რომლის წევრიც არის იგი, ხოლო მუნიციპალიტეტის საკრებულოს თანამდებობის პირს მიეცემა განაცდური ხელფასი. სხვა შემთხვევაში, დაკავების ან დაპატიმრების ვადა მას ჩაეთვლება მუნიციპალიტეტის საკრებულოს წევრად ყოფნის საერთო ვადაში და მიეცემა შესაბამისი განაცდური ხელფასი.

ანალოგიურად, ამავე კოდექსის 56-ე მუხლის პირველი ნაწილის „ა“ და „ბ“ ქვეპუნქტები გამგებლისა და მერის უფლებამოსილების შეჩერების საფუძველზე უთითებს სასამართლოს მიერ აღკვეთის ღონისძიების სახით – პატიმრობის ან ადმინისტრაციული სახდელის სახით – ადმინისტრაციული პატიმრობის შეფარდებას. ამავე მუხლის „გ“ ქვეპუნქტის თანახმად კი, უფლებამოსილების შეჩერების საფუძველია პირის მიმართ გამამტყუნებელი განაჩენის გამოტანა, ამ განაჩენის გასაჩივრებისათვის დადგენილი ვადის გასვლამდე.⁶⁷ საკრებულოს წევრისათვის დადგენილი წესის ანალოგიურად წყდება უფლებამოსილების გამგებლის/მერის თანამდებობაზე აღდგენის საკითხიც.

პატიმრობაშეფარდებული პირისათვის თანამდებობრივი უფლებამოსილების შეჩერება, ასევე გამამტყუნებელი განაჩენის კანონიერ ძალაში შესვლისას მისთვის უფლებამოსილების შეწყვეტა კანონმდებლად იწვევს კითხვის ნიშნებს და ლოგიკურიცაა. აღნიშნულისაგან განსხვავებით, საპროცესო კოდექსის 161-ე მუხლით გათვალისწინებული რეგულირება თანამდებობის პირისათვის უფლებამოსილების შეჩერების დამოუკიდებელი საფუძველია, როდესაც პირი არ იმყოფება არც პატიმრობაში და მის მიმართ არც გამამტყუნებელი განაჩენია გამოტანილი.

თუმცა, როგორც აღინიშნა, დღეის მდგომარეობით თვითმმართველი ერთეულის არჩევითი თანამდებობის პირის მიმართ სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსის დასახელებული ნორმა იურიდიულად ძალადაკარგულია. როგორც ჩანს, ამ მხრივ, ნორმის ახალი რედაქციის შემუშავება და მასში კანონმდებლის მხრიდან დაპირისპირებულ ინტერესებს შორის სამართლიანი ზღვრის გავლება სამომავლო პერსპექტივაა.

⁶⁷ საბოლოო გამამტყუნებელი განაჩენის არსებობა (მიუხედავად იმისა, რა სახის სასჯელი დაენიშნა მსჯავრდებულს) როგორც საკრებულოს წევრის, ისე მერის/გამგებლის თანამდებობრივი უფლებამოსილების ავტომატურად შეწყვეტის საფუძველია („ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის“ 43-ე მუხლის 1-ლი ნაწილის „ბ“ და 56-ე მუხლის მე-2 ნაწილის „გ“ ქვეპუნქტები). გამგებელს/მერს უფლებამოსილება უჩერდება/უწყდება შესაბამისი ფაქტის დადგომის მომდევნო დღიდან („ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის“ 56-ე მუხლის მე-4 პუნქტი).

2.6. თვითმმართველი ერთეულის არჩევითი თანამდებობის პირების დაცულობის ხარისხი – ფოკუს-ჯგუფების გამოკითხვის⁶⁸ შედეგები

ამ მხრივ, მნიშვნელოვანია თვით ადგილობრივი თვითმმართველობის და საზოგადოების წარმომადგენელთა მოსაზრება ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევითი თანამდებობის პირების სტატუსისა და იმუნიტეტის საჭიროებაზე.

ფოკუს ჯგუფების შედეგების მიხედვით, გამოკითხულთა უმრავლესობა უარყოფითად აფასებს ადგილობრივი თვითმმართველობის თანამდებობის პირების სისხლისსამართლებრივი იმუნიტეტით დაცვის შესაძლებლობას,⁶⁹ თუმცა, ფიქრობს, რომ კანონმდებლობით უნდა განისაზღვროს გარკვეული სტანდარტები სისხლისსამართლებრივი დევნის განხორციელებისას.

შედეგების ანალიზისათვის, მნიშვნელოვანია, ყურადღება გამახვილდეს რამდენიმე საკითხზე, რომლებიც ფოკუს-ჯგუფებთან შეხვედრებისას დამატებით გამოიკვეთა. კერძოდ, რესპონდენტთა უმრავლესობას მიაჩნია, რომ კანონმდებლობით განსაზღვრული უნდა იყოს ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩეული თანამდებობის პირების უფლებამოსილების შეჩერება/შენეცივისა და მერის/გამგებლებისათვის უნდობლობის გამოცხადების საკითხები.⁷⁰ თუმცა, დღეს მოქმედი რედაქციის მიხედვით, რომელიც არ ითვალისწინებს არანაირ საფუძველს უნდობლობის საკითხის წამოჭრისათვის, არ არის დაცული ამომრჩეველთა ინტერესები,⁷¹ რაც ერთ-ერთ დამაბრკოლებელ ფაქტორს წარმოადგენს ადგილობრივი თვითმმართველობის დამოუკიდებლობისა და ცენტრალური ხელისუფლების ზეგავლენისგან დაცვის კუთხით.

დასკვნის სახით უნდა ითქვას, რომ ფოკუს-ჯგუფების შედეგების ანალიზის მიხედვით, მართალია, გამოკითხულთა უმრავლესობა უარყოფითად აფასებს ადგილობრივი თვითმმართველობის თანამდებობის პირთა სისხლისსამართლებრივი იმუნიტეტით დაცვის შესაძლებლობას, თუმცა, საჭიროდ მიაჩნია, გადაიხედოს არსებული კანონმდებლობა და შეიქმნას დამატებითი სტანდარტები არჩევითი თანამდებობის პირების მიმართ სისხლისსამართლებრივი დევნის განხორციელებისათვის.

დასკვნითი რეკომენდაციები

ზოგადი ხასიათის შენიშვნები

დასკვნის სახით, საკონსტიტუციო სასამართლოს პრაქტიკიდან გამომდინარე, უნდა აღინიშნოს, რომ ნამდვილად გასატარებელია შესაბამისი საკანონმდებლო ცვლილებები ადგილობრივი თვითმმართველობის საყოველთაო, თანასწორი და პირდაპირი საარჩევნო უფლების საფუძველზე, ფარული კენჭისყრით არჩეული პირებისათვის დაცვის უფრო მყარი გარანტიის შესაქმნელად, რამაც, იმავდროულად, ხელი არ უნდა შეუშალოს ეფექტური სისხლისსამართლებრივი დევნისა და მართლმსაჯულების ინტერესებს.

ამ მხრივ, აუცილებელად მხედველობაში უნდა იყოს მიღებული ზემოთ განხილული „კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის ოცი სახელმძღვანელო პრინციპის შესახებ“ ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტის რეზოლუცია, კერძოდ, მისი მე-6 მუხლი, რომელიც ნევრ სახელმწიფოებს მოუწოდებს, შეამცირონ იმუნიტეტით დაცულ პირთა წრე და ფარგლები კორუფციასთან ეფექტური ბრძოლის ინტერესების გათვალისწინებით. იმუნიტეტი უნდა წარმოადგენდეს უკანასკნელ საშუალებას, *ultima ratio*-ს, რომლის გარეშეც მნიშვნელოვნად შეირყეოდა კონკრეტული სახელმწიფო ინსტიტუტის დამოუკიდებლობა და ხელი შეეშლებოდა მის ნორმალურ ფუნქციონირებას.

შესაბამისად, ნებისმიერი, დაცვის უფრო მაღალი სტანდარტი, რომლის დანერგვასაც გადაწყვეტს კანონმდებელი თვითმმართველი ერთეულის არჩევითი პირებთან დაკავშირებით, უნდა ემსახურებოდეს მათი მხრიდან თანამდებობრივი უფლებამოსილების შეუფერხებლად განხორციელების ლეგიტიმურ მიზნებს. აღნიშნულ პირებზე იმუნიტეტის გავრცელების საკითხი სწორედ ამ კუთხიდან უნდა იქნეს შეფასებული და განხილული.

⁶⁸ საიას და ადგილობრივი დემოკრატიის განვითარების სააგენტო - საქართველოს მიერ პროექტის ფარგლებში ფოკუს-ჯგუფების გამოკითხვა ქუთაისში, თელავში, რუსთავში, გორში, ფოთში, ოზურგეთში, ზუგდიდსა და ბათუმში განხორციელდა (საერთო ჯამში 19 ფოკუს-ჯგუფი). გამოკითხვაში როგორც ადგილობრივი თვითმმართველობის, ასევე არასამთავრობო ორგანიზაციების, მედიის წარმომადგენლები და აქტიური მოქალაქეები მონაწილეობდნენ (საერთო ჯამში 279 რესპონდენტი გამოიკითხა, მათ შორის, 180 ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენელი). თითო მუნიციპალიტეტში ორ-ორი ფოკუს ჯგუფი შედგა, რომლის დროსაც, ანონიმური კითხვარების საშუალებით, 10-15 პირის გამოკითხვა განხორციელდა, ერთი ჯგუფი ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლებისა და მეორე ჯგუფი - ადგილობრივი არასამთავრობო ორგანიზაციების, მედიის წარმომადგენლებისა და აქტიური მოქალაქეებისაგან დაკომპლექტდა.

⁶⁹ ადგილობრივი თვითმმართველობის პირდაპირი გზით არჩეული თანამდებობის პირებისთვის სისხლისსამართლებრივი იმუნიტეტის არსებობას უარყოფითად აფასებს ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენელთა 56.1% და სამოქალაქო სექტორის წარმომადგენელთა - 66.6%.

⁷⁰ ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენელთა 67.2%-სა და სამოქალაქო სექტორის გამოკითხულ რესპოდენტთა 57.5%-ს მიაჩნია, რომ საკრებულო უნდა ფლობდეს არჩეული მერის/გამგებლისათვის უნდობლობის გამოცხადების უფლებას, თუმცა, ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენელთა 65.5%-სა და სამოქალაქო სექტორის წარმომადგენელთა 76.7%-ს მიაჩნია, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი უნდა ითვალისწინებდეს კონკრეტულ საფუძველს გამგებლის/მერისათვის უნდობლობის გამოსაცხადებლად.

⁷¹ ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენელთა 43.8%-ის აზრით, ამომრჩევლის ინტერესი არ არის დაცული საკრებულოს მიერ მერის/გამგებლისათვის უნდობლობის გამოცხადებისას. იგივე მოსაზრება აქვს სამოქალაქო სექტორის წარმომადგენელთა 66.6%-ს.

რეკომენდაციები

კვლევის ფარგლებში წარმოდგენილ მოსაზრებებსა და არგუმენტებზე დაყრდნობით, გვსურს საქართველოს საკანონმდებლო ორგანოს – პარლამენტს შეეთავაზოთ საკანონმდებლო ცვლილებათა რამდენიმე მოდელი, რომელთა იმპლემენტაციას შეუძლია დადებითი როლი შეასრულოს ხალხის მიერ არჩეული თანამდებობის პირებისათვის დამოუკიდებლობის სათანადო გარანტიების შექმნაში. ქვემოთ წარმოდგენილი წინადადებების გათვალისწინება კანონმდებელს მისცემს საშუალებას დაიცვას გონივრული ბალანსი დაპირისპირებულ ინტერესებს შორის.

- პირველ რიგში, მიზანშეწონილია, „პროკურორის შესახებ“ ორგანული კანონის მე-9 მუხლის მე-3 პუნქტის „დ“ ქვეპუნქტში შევიდეს ცვლილება და მხოლოდ მთავარ პროკურორს მიენიჭოს დასახელებულ პირთა მიმართ დევნის განხორციელების უფლება. მინიმუმ, უმჯობესია, აღნიშნული უფლებამოსილების განხორციელება მინდობილი არ იყოს რიგით პროკურორებზე, რათა მაქსიმალურად შემცირდეს თვითნებური გადაწყვეტილების მიღების რისკი.
- ცვლილება, მიზანშეწონილია, ასევე, შეეხოს სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსის 162-ე მუხლის პირველ და მეორე ნაწილებს. მხოლოდ მთავარ პროკურორს (ან, გამონაკლისის სახით, მის რომელიმე მოადგილეს) უნდა მიეცეს შუამდგომლობის სახით თვითმმართველი ერთეულის არჩევითი თანამდებობის პირის გადაყენების მოთხოვნის უფლება.
- იმ შემთხვევაში, თუკი სასამართლო განიხილავს ბრალდებული პირის (თვითმმართველი ერთეულის არჩეული თანამდებობის პირის) გადაყენების საკითხს, ვადა, რა დროის განმავლობაშიც მას ჩამოაშორებენ პოზიციისგან, უნდა იყოს შეზღუდული. დაუშვებელია, გადაყენება გაგრძელდეს შემაჯამებელი გადაწყვეტილების მიღებამდე განუსაზღვრელი დროის განმავლობაში. ასევე, შესაძლებელია, შუამდგომლობის დაყენების უფლება შეიზღუდოს თანამდებობრივი უფლებამოსილების ვადის გარკვეულ პერიოდებში (მაგალითად, საწყის და ბოლო პერიოდებში).
- მკაფიოდ უნდა გაინეროს შერჩეული ღონისძიების (უფლებამოსილების შეჩერების) პერიოდული კონტროლის პროცედურა, რაც ბრალდებულს შესაძლებლობას მისცემს, შესაბამისი საფუძვლების აღმოფხვრის შემთხვევაში, აღიდგინოს თანამდებობრივი უფლებამოსილება.
- შესაძლებელია, გარკვეულ დონემდე, აღნიშნულ პირებთან დაკავშირებით, რაღაც ფორმით ლიმიტირებულ იქნეს აღკვეთის ღონისძიების სახით პატიმრობის გამოყენება, რადგან პატიმრობას ობიექტურად თან სდევს პირისათვის თანამდებობრივი უფლებამოსილების შეჩერებაც (მაგალითად, კანონით, შესაძლოა, დაწესდეს ამ პირებთან მიმართებით პატიმრობის შემცირებული ვადები, პატიმრობის შუამდგომლობით მიმართვის უფლების ექსკლუზიურად მთავარი პროკურორისთვის მინიჭება). განსაკუთრებით ეს ეხება მძიმე ან ნაკლებად მძიმე დანაშაულებს.
- კანონმდებელმა უნდა მოახდინოს დიფერენცირება თანამდებობრივ და სხვა ტიპის დანაშაულებს შორის. დაუშვებელია, რაიმე სახის იმუნიტეტი შეეხოს ისეთ მძიმე დანაშაულებს, როგორცაა, მაგალითად, ნაძვრები, არაადამიანური და ღირსების შემლახველი მოპყრობა, მკვლელობა და ა.შ. უმჯობესია კანონმდებელმა გაითვალისწინოს ინკრიმინირებულ ქმედებათა ის წრე, რომელიც პოტენციურად ყველაზე უფრო ხშირად წარმოქმნის პოლიტიკურად მოტივირებული ბრალდების არსებობის თაობაზე კითხვის ნიშნებს და სწორედ ასეთი შემთხვევებისთვის გაითვალისწინოს სპეციალური წესები.
- პრივილეგიების არსებობამ არ უნდა დააბრკოლოს საგამოძიებო მოქმედებების ჩატარების ეტაპი. დასაშვებად უნდა მივიჩნიოთ ისეთი იძულების ღონისძიებების ორდინალური პროცედურის ფარგლებში განხორციელება, როგორებიცაა ჩხრეკა, ამოღება, ნიმუშის აღება, ჩვენების მისაცემად იძულებით მიყვანა. დასახელებული მოქმედებები უშუალოდ არ იწვევს კონკრეტული სუბიექტისათვის უფლებამოსილების განხორციელების პროცესში რაიმე არსებითი დაბრკოლების შექმნას. ეჭვს არ იწვევს ასევე გამამტყუნებელი განაჩენის არსებობისას (იმის მიუხედავად, მოჰყვება თუ არა მას მსჯავრდებული-სათვის თავისუფლების აღკვეთა) პირისთვის უფლებამოსილების შეწყვეტა.

უდავოა, რომ კანონმდებლის კონსტიტუციური ვალდებულებაა დაიცვას კონსტიტუციის მოთხოვნები. საქართველოს პარლამენტმა მხედველობაში უნდა მიიღოს საკონსტიტუციო სასამართლოს განხილულ გადაწყვეტილებაში გამოთქმული მოსაზრებები და შექმნას ეფექტური მექანიზმი ადგილობრივი თვითმმართველობის დამოუკიდებლობის რეალურად უზრუნველსაყოფად. ადგილობრივი თვითმმართველობის გაძლიერება და დაცვა მართლაც შეუცვლელი ნვლილია დემოკრატიული საზოგადოების მშენებლობის პროცესში და იგი თავისთავად გულისხმობს ხალხის სახელით მოქმედ პირთა მანდატის დაცვას ნებისმიერი უკანონო და არამართლზომიერი ჩარევისგან. თვითმმართველი ერთეულის არჩეული თანამდებობის პირებისთვის შეზღუდული სისხლისსამართლებრივი გარანტიების მინიჭებაც სწორედ ამ საერთო პროცესის ნაწილად უნდა იყოს აღქმული და განხილული.