

## მემორანდუმი პარლამენტის წევრის იმუნიტეტის თაობაზე

“აირის – საქართველო”-ს უფროსი იურიდიული  
მრჩეველი ზურაბ მარაქველიძე

დღეს ქვეყანაში საკმაოდ აქტუალურია პარლამენტის წევრის იმუნიტეტის საკითხი. აღნიშვნის ღირსია ის გარემოებაც, რომ საზოგადოებაში მიდგომა ამ საკითხისადმი არაერთგვაროვანია: ზოგს მიაჩნია, რომ იმუნიტეტის არსებული მოდელი ოპტიმალურია და არ საჭიროებს არავითარ ცვლილებას, ზოგს მიაჩნია იმუნიტეტის ხარისხი და მოცულობა ძალზედ დიდია და ის უნდა შეიზღუდოს, ხოლო ზოგი კი თვლის, რომ იმუნიტეტის არსებობა ხელს უწყობს მხოლოდ და მხოლოდ პოლიტიკის კრიმინალიზაციას და ის საერთოდ უნდა გაუქმდეს.

პირველ რიგში ალბათ უნდა გაირკვეს პარლამენტის წევრის იმუნიტეტის ზოგადად არსებობის მიზანშეწონილობის საკითხი და მხოლოდ ამის შემდეგ იქნება შესაძლებელი მსჯელობა მისი მოცულობისა და ხარისხის შესახებ.

ამდენად, უპირანი იქნებოდა მოკლედ შეკჩერებულიყავით იმუნიტეტის ინსტიტუტის წარმოშობის ისტორიულ გარემოებებზე.

პარლამენტის წევრის იმუნიტეტი დასაბამს მე-17 საუკუნის ინგლისიდან იღებს და შემდგომში ასახვას ჰპოვებს ყველა დემოკრატიული ქვეყნის კონსტიტუციაში. ეს საკითხი ისევე ძველია როგორც ზოგადად ხელისუფლების დანაწილების საკითხი. უფრო მეტიც, ისინი უშუალო ურთიერთკავშირში არიან. პარლამენტის წევრის იმუნიტეტის საკითხი პირდაპირ არის დამოკიდებული საკანონმდებლო და აღმასრულებელ ხელისუფლებას შორის უფლებამოსილებათა გამიჯვნისა და ურთიერთშეკავება-გაწონასწორების პრინციპის არსებობაზე. ანუ, ერთის შეხედვით საკანონმდებლო ორგანო აღჭურვილია უმნიშვნელოვანესი ფუნქციით – ის ადგენს თამაშის წესებს ეწევა რა კანონშემოქმედებით საქმიანობას, მაგრამ მას არ გააჩნია დადგენილი თამაშის წესების უზრუნველყოფის რეპრესიული ბერკეტები. აღმასრულებელი ხელისუფლება კი პირიქით – მართალია ვერ ადგენს თამაშის ზოგად წესებს, მაგრამ მას გააჩნია რეალური ძალა, რეპრესიული მექანიზმები (სამართალდამცავი ორგანოები, შეიარაღებული ძალები და ა.შ.). მაშასადამე დადგენილია გარკვეული სასტარტო ძალთა ბალანსი ხელისუფლების ამ ორ შტოს შორის, რის გამოც თითოეულ მათგანს არ შეუძლია დამოუკიდებლად ფუნქციონირება, არსებობაც კი ურთიერთთანამშრომლობის გარეშე. მიუხედავად ამ ბალანსისა არსებობს იმის საფრთხე, რომ ხელისუფლების ერთ-ერთი შტო შესაძლოა გასცდეს თავისი კომპეტენციის ფარგლებს და შიჭრას სხვის კომპეტენციაში. იმისათვის, რათა ეს არ მოხდეს და არ დაირღვეს ხელისუფლებათა შორის ძალთა ბალანსი, ხელისუფლების თითოეულ შტოს უნდა გააჩნდეს მეორის კონტროლისა და შეკავების მექანიზმები. ასეთად პარლამენტისათვის წარმოადგენს აღმასრულებელ ხელისუფლებაზე საპარლამენტო კონტროლის განხორციელების უფლებამოსილება და ამ ფუნქციის განხორციელების შედეგად გამოვლენილი დარღვევის ფაქტების შესახებ საზოგადოების ინფორმირება, საზოგადოებრივი აზრის ჩამოყალიბება, დამრღვევ პირთა

პასუხისმგებლობის საკითხის დასმა და ა. შ. იმისათვის, რათა პარლამენტის წევრმა სრულფასოვნად შეძლოს აღნიშნულ უფლებამოსილებათა განხორციელება, მას სჭირდება საკანონმდებლო დონეზე აყვანილი უსაფრთხოების გარანტიები—იმუნიტეტი აღმასრულებელი ხელისუფლების მხრიდან შესაძლო ძალადობისაგან. თუმცა ისევე როგორც მედალს აქვს ორი მხარე, ამ ინსტიტუტსაც გააჩნია თანამდევნი ნეგატიური გამოვლინებები: ცალკეული პარლამენტის წევრებში უპასუხისმგებლობის სინდრომის ჩამოყალიბება და თანამდებობის ბოროტად გამოყენება საკუთარი ინტერესებისათვის; კრიმინალური ელემენტების ლტოლვა დეპუტატობისაკენ იმისათვის, რათა უარეს შემთხვევაში სადეპუტატო უფლებამოსილების ვადით მაინც გადაივადონ პასუხისმგებლობა ჩადენილი დანაშაულისათვის, ხოლო უკეთეს შემთხვევაში კი თანამდებობრივი მდგომარეობის გამოყენებით ინდულგენციაც კი მიიღონ.

სამწუხაროდ კაცობრიობას საკმაოდ ხშირად უხდება არჩევანის გაკეთება ცუდსა და უარესს, ნაკლებ და მეტ ბოროტებას შორის. სწორედ ამიტომ, მიუხედავად სადეპუტატო იმუნიტეტისათვის დამახასიათებელი მთელი რიგი ნეგატიური მხარეებისა, იმდენად მნიშვნელოვანია საზოგადოებისათვის ხელისუფლების შტოებს შორის ძალთა ბალანსისა და შეკავება-გაწონასწორების მექანიზმების არსებობა, უყოყმანოდ შეიძლება ითქვას, რომ სადეპუტატო იმუნიტეტი უნდა არსებობდეს, ხოლო რა ფორმითა და ხარისხით—ეს უკვე მსჯელობის საგანია.

მსოფლიოში დამკვიდრებული პრაქტიკის მიხედვით შესაძლებელია გამოვეყოთ სადეპუტატო იმუნიტეტის ორი ძირითადი ელემენტი:

1. პარლამენტის წევრის პასუხისმგებლობისაგან განთავისუფლება ხმის მიცემისა და უფლებამოსილებათა განხორციელებისას გამოთქმული მოსაზრებებისათვის. ამ ელემენტს, ძალზედ მცირე გამონაკლისის გარდა, იდენტურად ითვალისწინებს მსოფლიოს დემოკრატიული სახელმწიფოების კონსტიტუციები და მიუხედავად იმისა, რომ ეს გარანტია აბსოლუტური უფლების ხასიათს ატარებს, დავის საგანს ნაკლებად წარმოადგენს.
2. ხელშეუხებლობა, ანუ როდესაც დაუშვებელია პარლამენტის ნებართვის გარეშე პარლამენტის წევრის სისხლისსამართლებრივი დევნა იმ ქმედებებისთვისაც კი, რომლებიც არ არის დაკავშირებული სადეპუტატო უფლებამოსილებათა განხორციელებასთან.

ვინაიდან იმუნიტეტის პირველ ელემენტთან დაკავშირებით რაიმე მნიშვნელოვანი აზრთა სხვადასხვაობა არ არსებობს, უფრო დეტალურად შევჩერდეთ მის მეორე ელემენტზე. ეს ელემენტი სახვადასხვა ქვეყნების კონსტიტუციებში ერთმანეთისგან ძირითადად განსხვავდება ორი მომენტით— მოქმედება დროში და დაცვის ხარისხი.

რაც შეეხება იმუნიტეტის დროში მოქმედების საკითხს, აქ განსხვავება ძირითადად სამართლებრივი სისტემისადმი კუთვნილებითაა განპირობებული. კონტინენტურ-ევროპული სამართლებრივი სისტემისათვის ძირითადად დამახასიათებელია მოდელი, რომლითაც პარლამენტის წევრი ხელშეუხებელია უფლებამოსილების მთელი ვადის განმავლობაში, ხოლო ანგლო-საქსონური სამართლებრივი სისტემისათვის დამახასიათებელია მოდელი, რომლითაც პარლამენტის წევრი ხელშეუხებელია საპარლამენტო სესიის პერიოდში, აგრეთვე როცა ის მიემართება სესიაზე ან ბრუნდება სესიიდან. თუმცა ეს განსხვავება მეტად

პირობითია, ვინაიდან ამ ქვეყნებში სესიები თითქმის მთელი წლის განმავლობაში მიმდინარეობს ხანმოკლე შესვენებების მონაცვლეობით და ფაქტიურად დეპუტატი აქაც უფლებამოსილების ვადითაა დაცული.

რაც შეეხება ხელშეუხებლობის ხარისხს, აქ განსხვავებები უფრო თვალში საცემია. თითქმის ყველასათვის საერთოა ერთი გარემოება—აკრძალულია პარლამენტის წევრის სისხლისსამართლებრივი დევნა, სანამ ამის ნებართვას არ გასცემს პარლამენტი. თუმცა ამ წესიდან გამონაკლისს წარმოადგენს დანაშაულზე წასწრების შემთხვევა, როდესაც პარლამენტის თანხმობა საჭირო აღარ არის. აქაც იჩენს თავს ერთი განსხვავება. არის ქვეყნების კატეგორია, სადაც დანაშაულზე წასწრების შემთხვევაში პარლამენტის წევრი კარგავს პარლამენტის მფარველობას(მაგ. იტალია, ესპანეთი). თუმცა არსებობს ქვეყნების კატეგორია, სადაც დანაშაულზე წასწრებული პარლამენტის წევრი შეიძლება გათავისუფლდეს დევნისაგან, თუ ამას თავისი გადაწყვეტილებით მოითხოვს პარლამენტი(საფრანგეთი, გერმანია). ანუ მეორე შემთხვევაში პარლამენტის წევრის დაცულობის ხარისხი უფრო მაღალია. თუმცა საქართველოს კონსტიტუცია ამ თვალსაზრისით კიდევ უფრო შორს წავიდა.

საქართველოს კონსტიტუციის 52-ე მუხლის მე-2 პუნქტის თანახმად “პარლამენტის წევრის სისხლის სამართლის პასუხისგებაში მიცემა, დაკავება ან დაპატიმრება, მისი ბინის, მანქანის, სამუშაო ადგილის ან პირადი გაჩხრეკა 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 განთავისუფლდეს.” მაშასადამე საქართველოს კონსტიტუციის თანახმად, დეპუტატის დანაშაულზე წასწრების შემთხვევაშიც საჭიროა პარლამენტის თანხმობა, რომელიც მიიღება დადგენილებით და თუ კენჭისყრაზე დასმული დადგენილება ჩავარდა, დაკავებული ან დაპატიმრებული პარლამენტის წევრი უნდა გათავისუფლდეს. ანუ, თუ მაგალითად საფრანგეთში დაკავებული ან დაპატიმრებული დეპუტატი შესაძლოა გათავისუფლდეს საკანონმდებლო ორგანოს აქტიური მოქმედების შედეგად(მისი მოთხოვნით), საქართველოში ამისათვის პარლამენტის პასიური პოზიცია(გადაწყვეტილების მიუღებლობა საერთოდ) საკმარისია.

ქართულ კონსტიტუციაში სადეპუტატო იმუნიტეტის ამგვარი მოდელის არსებობას თავისი ისტორიული წინაპირობები გააჩნია. 1992-1995 წლების პარლამენტში, რომელმაც მიიღო საქართველოს მოქმედი კონსტიტუცია, ჰქონდა შემთხვევებს ადგილი, როდესაც რამოდენიმე ოპოზიციონერი დეპუტატი დაპატიმრებულ იქნა. სადეპუტატო იმუნიტეტი მაშინაც მოქმედებდა და დეპუტატის დასაპატიმრებლად ან დასაკავებლად საჭირო იყო პარლამენტის თანხმობა, მაგრამ გამონაკლისი იყო დანაშაულზე წასწრება. ზემოაღნიშნული დეპუტატები დაპატიმრებულ იქნენ სწორედ დანაშაულზე წასწრების საფუძველზე და მათი გათავისუფლება არ მოხერხდა, მიუხედავად ოპოზიციის დიდი აქტიურობისა. საქართველოს კონსტიტუცია საპარლამენტო კონსესუსის პირშმოს წარმოადგენს, ვინაიდან მაშინ პარლამენტში არ არსებობდა კონსტიტუციური უმრავლესობა და კონსტიტუციის მიღება ოპოზიციის ხმების გარეშე შეუძლებელი იყო. უფრო მეტიც, შექმნილი იყო სიტუაცია, როდესაც არც სახელისუფლო ძალებს გააჩნდათ ის უმრავლესობა(სრული მობილიზაციის გარეშე, რაც მაშინ ძალზედ რთული იყო), რომ

სრულიად უბრალო გადაწყვეტილება მიეღოთ დამოუკიდებლად და არც ოპოზიციას. ამიტომ იყო შემთხვევები, როდესაც პარლამენტი ხანგრძლივი პერიოდის განმავლობაში საერთოდ ვერ იღებდა გადაწყვეტილებებს. ამდენად არ უნდა იყოს გასაკვირი, რომ კონსტიტუციის მიღებისას გავიდა იმუნიტეტის ის ვარიანტი, რომელიც მაქსიმალურად მისაღები იყო ოპოზიციისათვის.

თუმცა, მას შემდეგ ბევრმა წყალმა ჩაიარა, ბევრი რამ შეიცვალა. დღეს უკვე პარლამენტიც უფრო ძლიერია, დემოკრატიული ინსტიტუტებიც, განსაკუთრებით კი მედია და მესამე სექტორი და ამდენად ასეთ ძლიერ სადეპუტატო იმუნიტეტს ნეგატიური შედეგები უფრო მეტად მოაქვს, ვიდრე პოზიტიური. არსებული მოდელი წახალისებას უკეთებს როგორც კრიმინალების ლტოლვას პარლამენტისაკენ, ასევე პარლამენტის წევრებში აჩენს დაუსჯელობის, საზოგადოების წინაშე უპასუხისმგებლობის სინდრომს. ყოველივე ამას ხელს უწყობს არც თუ ისე მაღალი სამართლებრივი კულტურა ქვეყანაში, აგრეთვე ე.წ. კოლეგიალური მიდგომა საკითხისადმი, როდესაც პარლამენტის წევრი მხარს არ უჭერს იმუნიტეტის მოხსნის საკითხს მხოლოდ იმიტომ, რომ ეს ეხება მის კოლეგას. ამ მიდგომის ზორცშესხმას ხელს უწყობს ისიც, რომ კონსტიტუციით პარლამენტის პასიური პოზიციაც კი იწვევს დანაშაულზე წასწრებული დეპუტატის გათავისუფლებას. პარლამენტის წევრებს შეუძლიათ არ გამოცხადონ პარლამენტის სხდომაზე კენჭისყრის დღეს ან გამოცხადონ და კენჭისყრაში არ მიიღონ მონაწილეობა. ეს კი გამოიწვევს საკითხის ჩავარდნას კვორუმის არარსებობის გამო და ეჭვმიტანილი ან ბრალდებული(თუნდაც სრულიად მართებულად) დეპუტატის გათავისუფლებას და საქმის გამოძიების შეჩერებას, ხოლო ზემოაღნიშნული პარლამენტის წევრები პოზიციის საჯაროდ დაუფიქსირებლობის გამო ყოველთვის შეძლებენ თავის მართლებას საზოგადოების თვალში.

ზემოაღნიშნულიდან და ქვეყანაში არსებული მდგომარეობიდან გამომდინარე, მიზანშეწონილი იქნებოდა შეცვლილიყო სადეპუტატო იმუნიტეტის არსებული მოდელი და ამ ეტაპზე გადავსულიყავით თუნდაც ფრანგულ ან გერმანულ მოდელზე და კონსტიტუციის 52-ე მუხლის მე-2 პუნქტი ჩამოყალიბებულიყო შემდეგი რედაქციით:

“პარლამენტის წევრის სისხლის სამართლის პასუხისგებაში მიცემა, დაკავება ან დაპატიმრება, მისი ბინის, მანქანის, სამუშაო ადგილის ან პირადი გაჩხრეკა შეიძლება მხოლოდ პარლამენტის თანხმობით. გამონაკლისია დანაშაულზე წასწრების შემთხვევა, რაც დაუყოვნებლივ უნდა ეცნობოს პარლამენტს. დაკავებული ან დაპატიმრებული პარლამენტის წევრი დაუყოვნებლივ გათავისუფლდება, თუ ამას დადგენილებით მოითხოვს პარლამენტი.”