



ევროკავშირი
საქართველოსთვის
EU4Justice



ინფორმაციის თავისუფლების
განვითარების ინსტიტუტი

საქართველოს პროკურატურის სისტემაში მიმდინარე რეფორმების მიმოხილვა: მიღწევები და არსებული გამოწვევები

ანალიზი მომზადდა ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტის (IDFI) მიერ ევროკავშირის (EU) მხარდაჭერით. მის შინაარსზე სრულად პასუხისმგებელია ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი და იგი არ ასახავს ევროკავშირის შეხედულებებს.

საკონტაქტო ინფორმაცია:

მის: ალ. გრიბოედოვის ქ. №3, 0180, თბილისი
ტელ: + 995 32 292 15 14
ელ-ფოსტა: info@idfi.ge
ვებგვერდი: www.idfi.ge

მაისი

2018

შესავალი

საქართველოს პროკურატურის დამოუკიდებლობისა და ავტონომიურობის გაუმჯობესების მიზნით საქართველოს ხელისუფლებამ 2013 წელს დაიწყო პროკურატურის ინსტიტუციური რეფორმების პროცესი.¹ ამ წლების განმავლობაში, გატარდა რამდენიმე მნიშვნელოვანი რეფორმა:

- 2013 წელს, პარლამენტმა მიიღო ცვლილებები „პროკურატურის შესახებ“ საქართველოს კანონში. ცვლილების შესაბამისად, სისხლისსამართლებრივი დევნის ფუნქცია ჩამოშორდა იუსტიციის მინისტრს და გადაეცა მთავარ პროკურორს;
- 2015 წლის სექტემბერში, „პროკურატურის შესახებ“ საქართველოს კანონში განხორციელებული ცვლილებებით, საქართველოს მთავარი პროკურორის შერჩევის, დანიშვნისა და გათავისუფლების ახალი წესი იქნა შემოღებული, რომელიც მიხედვითავე გადაწყვეტილებას იღებს კოლეგიური ორგანო - საპროკურორო საბჭო;
- 2016 წელს, მთავარი პროკურორის გადაწყვეტილებით, შეიქმნა საკონსულტაციო საბჭო, რომელიც განიხილავს საქართველოს პროკურატურის მუშაკთა წახალისებისა და დისციპლინური პასუხისმგებლობის საკითხებს;
- საკონსტიტუციო ცვლილებების შესაბამისად, რომელიც ძალაში 2018 წლის საპრეზიდენტო არჩევნების შემდეგ შედის, საქართველოს პროკურატურა გამოეყოფა აღმასრულებელ ხელისუფლებას – იუსტიციის სამინისტროს. ეს რეფორმა, საქართველოს პროკურატურის 2017-2021 წლების სტრატეგიასთან ² ერთად, უზრუნველყოფს საქართველოს პროკურატურის ინსტიტუციური დამოუკიდებლობის გაძლიერებას და მის შესაძლო პოლიტიკური გავლენისგან დაცვას.

მიუხედავად გატარებული რეფორმებისა, კვლავ არსებობს გამოწვევები, რომლებიც შემდგომ მუშაობასა და პროკურატურაში ძლიერი მართვის მექანიზმის არსებობას მოითხოვს. იმისათვის, რომ ეს გამოწვევები წარმატებულად გადაილახოს, სასიცოცხლოდ მნიშვნელოვანია, რომ საქართველოს პროკურატურამ განაგრძოს მისი ინსტიტუციური დამოუკიდებლობის და მთლიანობის ხარისხის გაზრდა, ადამიანის უფლებათა დაცვა, საზოგადოებაში ნდობის ამაღლება, არამენეჯერულ პოზიციებზე მყოფი პროკურორების გაძლიერება და მათი გადაწყვეტილების მიღების პროცესში უფრო აქტიურად ჩართვა.³

საპრეზიდენტო არჩევნების შემდგომ კონსტიტუციაში შევა ძალიან მნიშვნელოვანი ცვლილება, რაც პროკურატურას ჩამოაყალიბებს აბსოლუტურად დამოუკიდებელ უწყებად. უმნიშვნელოვანესი იქნება ამ პროცესის სისტემატიზებული მონიტორინგი, გამოვლენილი ხარვეზების დროული აღმოფხვრა, რათა საბოლოოდ საქართველოს პროკურატურა ჩამოყალიბდეს, როგორც ძლიერი სამართალდამცავი უწყება, რომლის სტრუქტურა და საქმიანობა შესაბამისობაში მოვა საერთაშორისო სტანდარტებთან.

¹ საქართველოს მთავრობა, ქვეყნის ძირითადი მონაცემები და მიმართულებები 2013-2016 წლებისათვის, გვ. 6, გვ. 49.

² საქართველოს პროკურატურის სტრატეგია (2017-2021 წლები)

³ საქართველოს პროკურატურაში მენეჯერულ პოზიციად ითვლება მთავარი პროკურორის, მისი მოადგილეების, დეპარტამენტის უფროსების და მოადგილეების, სამმართველოს უფროსების, საოლქო და რაიონული პროკურორების და მათი მოადგილეების პოზიციები. ყველა დანარჩენი პროკურორი არამენეჯერულ პოზიციაზე დასაქმებულ, რიგით პროკურორებად ითვლება.

არსებული მდგომარეობა

საქართველოს კონსტიტუციით გათვალისწინებული ცვლილებების ძალაში შესვლამდე, საქართველოს პროკურატურა შედის იუსტიციის სამინისტროს სისტემაში და მათ საერთო ხელმძღვანელობას ახორციელებს იუსტიციის მინისტრი. კონსტიტუციური ცვლილებების ძალაში შესვლის შემდეგ, საქართველოს პროკურატურა სტრუქტურულად გამოეყოფა იუსტიციის სამინისტროს, თავის საქმიანობაში გახდება დამოუკიდებელი და მისი დამოუკიდებლობის გარანტიები კონსტიტუციურად იქნება გაწერილი.

ცვლილებების მიხედვით, პროკურატურას უხელმძღვანელებს **გენერალური პროკურორი**, რომელსაც საპროკურორო საბჭოს წარდგინებით, სრული შემადგენლობის უმრავლესობით, აირჩევს პარლამენტი. აღსანიშნავია, რომ საკონსტიტუციო ცვლილებების შემუშავებისას არ იქნა გათვალისწინებული ვენეციის კომისიის რეკომენდაცია, მთავარი პროკურორის კვალიფიციური უმრავლესობით არჩევის შესახებ. მთავარი პროკურორის კვალიფიციური უმრავლესობით არჩევის შემთხვევაში, არჩეულ პირს ფართო პოლიტიკური მხარდაჭერა ექნებოდა გარანტირებული, რაც თავის მხრივ დაეხმარებოდა პროცესის დეპოლიტიზებას. თუმცა, მეორე მხრივ, ვენეციის კომისიამ გაითვალისწინა „ჩიხური სიტუაციების“ შექმნის პრაქტიკა, რასაც ორი მესამედის უმრავლესობით არჩევის შესაძლებლობა იწვევს ხოლმე, და რამაც შესაძლოა გააჭიანუროს არჩევის პროცესი. შესაბამისად, მთავარი პროკურორის კვალიფიციური უმრავლესობით არჩევა რეკომენდებული იყო ისეთი ალტერნატიული მექანიზმების გათვალისწინებით, რომელიც, როგორც უმრავლესობის, ასევე ოპოზიციის წარმომადგენლებს კონსესუსის მიღწევის შესაძლებლობას მისცემდა. ვენეციის კომისიამ ერთ-ერთ ასეთ შესაძლო გამოსავლად საქართველოს ხელისუფლებას შესთავაზა, რომ ასეთ შემთხვევებში, ჩაერთოს სხვა, ნეიტრალური ინსტიტუციური პირი ან ორგანო, რომელსაც გადაწყვეტი ხმის უფლება ექნება (მაგალითად, საკონსტიტუციო სასამართლოს თავმჯდომარე).⁴

2015 წელს, პროკურატურის შესახებ საქართველოს კანონის ცვლილებების შედეგად იუსტიციის სამინისტროსთან შეიქმნა **საპროკურორო საბჭო**.⁵ საბჭო არის დამოუკიდებელი, კოლეგიური ორგანო, რომლის ძირითადი უფლებამოსილებაა, უზრუნველყოს პროკურატურის დამოუკიდებლობა და გამჭვირვალობა. ამ მიზნის შესასრულებლად, საბჭოს მნიშვნელოვანი ფუნქცია აკისრია მთავარი პროკურორის არჩევისა და გათავისუფლების პროცესში. გარდა ამისა, საბჭო ახორციელებს დისციპლინურ სამართალწარმოებას მთავარი პროკურორის და მისი მოადგილეების მიმართ, ისმენს მთავარი პროკურორის ანგარიშებს პროკურატურის საქმიანობის შესახებ და ა.შ.

თუმცა, არსებობს გაურკვეველობა საპროკურორო საბჭოს იუსტიციის სამინისტროსგან დამოუკიდებლობის ნაწილში, კერძოდ, პროკურატურის შესახებ კანონის საფუძველზე შეიქმნა კოლეგიური ორგანო, რომელიც, ერთი მხრივ დამოუკიდებელია, თუმცა ამავე დროს ექვემდებარება იუსტიციის სამინისტროს (8¹-ე მუხლის 1-ელი ნაწილი), რაც კითხვის ნიშნის ქვეშ აყენებს მისი დამოუკიდებლობის ხარისხს. ამასთან, კანონი პირდაპირ განსაზღვრავს, რომ იუსტიციის მინისტრი საბჭოს თავმჯდომარეა, და, საპროკურორო საბჭოს სხვა წევრებისგან განსხვავებით, ის უვადოდაა დანიშნული. იუსტიციის მინისტრი უფლებამოსილია მოიწვიოს საბჭოს სხდომები. ამასთან, საბჭოს ფუნქციებიდან გამომდინარე, იუსტიციის მინისტრი პირდაპირ არის ჩართული მთავარი პროკურორის შერჩევისა და მთავარი პროკურორისა და მისი მოადგილეების დისციპლინირების პროცესში, რაც მას პროკურატურის საქმიანობაში ჩარევის ფართო უფლებამოსილებებს ანიჭებს. შესაბამისად, 8¹-ე მუხლი ნათლად არ განსაზღვრავს, თუ როგორაა საბჭო გამოყოფილი სამინისტროსგან. ვენეციის კომისიამ ამ საკითხზე თავის დასკვნაში აღნიშნა, რომ შეუძლებელი იქნება პროკურატურის დეპოლიტიზება და მისი ავტონომიის მიღწევა, თუ საბჭო აღმასრულებელ

⁴ [Joint Opinion by on the Draft Amendments to the Prosecutor's Office of Georgia](#) by VENICE COMMISSION, CCPE, OSCE/ODIHR, 2015, გვ. 7-8, პარ. 23.

⁵ პროკურატურის შესახებ კანონი, 2008, მუხლი 8¹, პირველი პუნქტი

ხელისუფლების ნაწილი იქნება.⁶ შესაბამისად, საკონსტიტუციო ცვლილებების ძალაში შესვლამდე, აუცილებელი იქნება სათანადო საკანონმდებლო ცვლილებების განხორციელება, რათა მოხდეს საბჭოს სრული განცალკევება იუსტიციის სამინისტროსგან. მნიშვნელოვანი იქნება ასევე ამ პროცესის მონიტორინგი, იმისათვის, რომ ამ კოლეგიური ორგანოს დამოუკიდებლობა მუდმივად გარანტირებული იყოს.

კიდევ ერთი მნიშვნელოვანი ელემენტია საპროკურორო საბჭოს დაკომპლექტება. საბჭოს შემადგენლობა, მისი წევრთა უფლებები და საბჭოს უფლებამოსილებები უნდა უზრუნველყოფდნენ საბჭოს წევრების მიერ მათი მოვალეობების ობიექტურ და ხარისხიან შესრულებას.⁷ საპროკურორო საბჭო შედგება 15 წევრისგან: 8 წევრს ირჩევს საქართველოს პროკურორთა კონფერენცია; საბჭოს 2 წევრი საქართველოს პარლამენტის წევრია, რომელთაგან ერთს საკუთარი რიგებიდან ირჩევს საპარლამენტო უმრავლესობა, ხოლო მეორეს – საპარლამენტო უმრავლესობის გარეთ მყოფი პარლამენტის წევრები; საერთო სასამართლოების 2 მოსამართლე ირჩევა საქართველოს იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს მიერ; საბჭოს ბოლო 2 წევრს საქართველოს უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულებები და სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციები წარადგენენ. საერთაშორისო საზოგადოებამ პოზიტიურად შეაფასა საპროკურორო საბჭოს შექმნის ფაქტი და მისი დაკომპლექტების წესი. კერძოდ ის, რომ დიდი ნაწილი საბჭოს წევრებისა თვით პროკურატურის სისტემიდან არჩეული პროკურორები არიან.⁸

პრობლემურ საკითხად რჩება ის, რომ კონსტიტუციის ცვლილებების მიხედვით, საპროკურორო საბჭოს თავჯდომარედ იუსტიციის მინისტრის არჩევის შესაძლებლობა არ არის გამორიცხული. ვენეციის კომისიის რეკომენდაციების მიხედვით, უმჯობესი იქნება, თუკი საბჭოს ყველა წევრი თავჯდომარედ აირჩევს პირს მათივე რიგებიდან და სასურველია, რომ ეს პირი არ იყოს იუსტიციის მინისტრი, რათა უზრუნველყოფილი იყოს საბჭოს დამოუკიდებლობა აღმასრულებელი ხელისუფლებისგან. ახალი საკონსტიტუციო ცვლილებების შესაბამისად, საბჭოს თავჯდომარეს ირჩევს თავად საბჭო. თუმცა, კონსტიტუციაში მხოლოდ ზოგადი რეგულირებაა მოცემული და ძირითადი საკითხები კანონით უნდა განისაზღვროს. საკონსტიტუციო ცვლილებების ძალაში შესვლის შემდგომ, საბჭოს ყველა წევრი იქნება არჩევითი, რაც გამორიცხავს საბჭოს *ex officio* წევრობას.

პროკურატურის რეფორმის ფარგლებში ასევე შეიქმნა საქართველოს **პროკურორთა კონფერენცია**. კონფერენციის მთავარი ფუნქციაა საპროკურორო საბჭოს 8 წევრის შერჩევა. ვენეციის კომისიამ და სხვა საერთაშორისო ორგანიზაციებმა დადებითად შეაფასეს პროკურორთა კონფერენციის შექმნის ფაქტი და აღნიშნეს, რომ პროკურორთათვის საპროკურორო საბჭოში თავიანთი წარმომადგენლების წარდგენის შესაძლებლობა წინგადადგმული ნაბიჯია და ხელს უწყობს პროკურატურის დეპოლიტიზებას.⁹

საქართველოს მთავარი პროკურორის ბრძანების საფუძველზე, პროკურატურის განვითარებისთვის საჭირო მნიშვნელოვანი საკითხების, მათ შორის, პროკურატურის მუშაკთა წახალისების, დაწინაურების და დისციპლინური საკითხების განხილვის მიზნით, 2016 წელს ასევე შეიქმნა **საკონსულტაციო საბჭო**. საბჭოს შემადგენლობაში შედის 16 წევრი, მათ შორის არის საპროკურორო კონფერენციის მიერ არჩეული 8 საპროკურორო საბჭოს წევრი პროკურორი, მთავარი პროკურორი და მოადგილეები. მთავარ პროკურორს აქვს უფლებამოსილება თავისი გადაწყვეტილებით შეცვალოს საკონსულტაციო საბჭოს წევრები.¹⁰ შედეგად, მთავარი პრობლემა საკონსულტაციო

⁶ [Joint Opinion by on the Draft Amendments to the Prosecutor's Office of Georgia](#) by VENICE COMMISSION, CCPE, OSCE/ODIHR, გვ. 9, პარ. 34.

⁷ იხ. [კოალიციის მოსაზრებები პროკურატურის რეფორმის კონცეფციასთან დაკავშირებით](#).

⁸ ამასთან დაკავშირებით, [Joint Opinion by on the Draft Amendments to the Prosecutor's Office of Georgia](#) by VENICE COMMISSION, CCPE, OSCE/ODIHR, გვ. 7, პარ. 20; [Anti-corruption reforms in Georgia. 4th round of monitoring of the Istanbul Anti-Corruption Action Plan, OECD, 2016, გვ. 64.](#)

⁹ [Anti-corruption reforms in Georgia, 4th round of monitoring of the Istanbul Anti-Corruption Action Plan, OECD, 2016, გვ. 64](#)

¹⁰ იქვე, გვ. 62

საბჭოსთან დაკავშირებით არის ის, რომ საბჭოს დაკომპლექტება მთლიანად მთავარი პროკურორის დისკრეციაა. ამაზე გაამახვილეს ყურადღება OECD-ACN-ის ექსპერტებმა და ანგარიშში აღნიშნეს, რომ: „ასეთმა სისტემამ შეიძლება გავლენა მოახდინოს ცალკეულ პროკურორებზე და გადაჭარბებული ძალაუფლება მოაქციოს მთავარი პროკურორის ხელში, რომელიც დანიშნულია პოლიტიკური თანამდებობის პირების გადაწყვეტი ჩართულობით (იუსტიციის მინისტრი, მთავრობა და პარლამენტი)“.¹¹

მაშინ, როდესაც პროკურატურა, როგორც ინსტიტუცია, უფრო ავტონომიური ხდება, **პროკურორთა ინდივიდუალური დამოუკიდებლობის** საკითხი კვლავ გამოწვევად რჩება. პროკურორები საჭიროებენ ეფექტურ და მოქმედ სამართლებრივ გარანტიებს, რათა მათი ნეიტრალურობა და მიუკერძოებლობა უზრუნველყოფილი იქნეს. პროკურატურის სისტემა არის ცენტრალიზებული და სუბორდინაციის პრინციპზე დაფუძნებული – ყველა პროკურორი ექვემდებარება მთავარ პროკურორს და ბრძანება/მითითებები შესასრულებლად სავალდებულოა მთავარი პროკურორის დაქვემდებარებაში მყოფი ყველა პირისთვის. შესაბამისად, გადაწყვეტილებების შიდა იერარქიულმა კონტროლმა შესაძლოა ვერ უზრუნველყოს დამოუკიდებელი და პროფესიონალური გარემოს შექმნა არამენეჯერულ პოზიციებზე მყოფი პროკურორებისთვის და მათი საკმარისი ჩართულობა გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში. ამ კუთხით, მნიშვნელოვანია არამენეჯერული პოზიციების მქონე პროკურორთა გაძლიერება და მათი დამოუკიდებლობის ხარისხის გაზრდა.

ასევე, გასაძლიერებელია პროკურორთა უფლებები დისციპლინური სამართალწარმოების პროცესში. პროკურორთა უფლებების გაძლიერების კუთხით, სახელმწიფოთა ჯგუფს კორუფციის წინააღმდეგ (GRECO) შემდეგი რეკომენდაციები აქვს ჩამოყალიბებული:

- დეტალურად დარეგულირდეს პროკურორთა დანიშვნისა და დაწინაურების საკითხები, რომ გადაწყვეტილებები ამ საკითხებთან დაკავშირებით იყოს ზუსტ და ობიექტურ კრიტერიუმებზე დაფუძნებული, რაც იქნება პროცედურების გამჭვირვალობის გარანტი. ეს მოიცავს კრიტერიუმების გასაჯაროებას და მიღებულ გადაწყვეტილებათა დასაბუთებას;
- შემუშავდეს პროკურორთათვის საქმის განაწილების და საქმის ჩამორთმევის ნათელი და ობიექტური კრიტერიუმები. ზემდგომი პროკურორების მიერ მიღებული გადაწყვეტილებები და ინსტრუქციები, მათ შორის ის გადაწყვეტილებები, რომლებიც ეხება ქვემდგომ პროკურორთათვის საქმის ჩამორთმევას, წერილობით უნდა იყოს დასაბუთებული;
- ზუსტად განისაზღვროს დისციპლინური სამართალდარღვევები. ასევე, უზრუნველყოფილი იყოს დისციპლინური სანქციების პროპორციულობის საკითხები.¹²

2017 წელს შემუშავდა დოკუმენტი, რომელიც აღწერს პროკურორთა პროფესიული განვითარებისა და მუშაობის შეფასების კრიტერიუმებს. ამ კრიტერიუმების მიხედვით ფასდებიან პროკურორები, რის შედეგადაც ხდება მათი დაწინაურება ან დისციპლინური პასუხისმგებლობის საკითხის დაყენება.

პროკურატურის თანამშრომელთა დისციპლინური პასუხისმგებლობის საფუძვლების განჭვრეტადობის უზრუნველსაყოფად განახლდა პროკურატურის მუშაკთა ქცევის მარეგულირებელი ეთიკის კოდექსი, რომელიც უფრო დეტალურად ასახავს დისციპლინური გადაცდომების ჩამონათვალს. ეთიკის კოდექსი არის სახელმძღვანელო, რომლის მიხედვითაც პროკურორები საპროკურორო უფლებამოსილებებს ახორციელებენ და, ამავდროულად, კოდექსს აქვს მნიშვნელოვანი როლი პროფესიული ეთიკის სტანდარტის ჩამოყალიბებისთვის. ეთიკის ახალი

¹¹ იქვე, გვ. 8, გვ. 69

¹² [Fourth Evaluation Round, Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors](#), GRECO, გვ. 57

კოდექსი დისციპლინურ გადაცდომებს ყოფს მათი სიმძიმის ხარისხის მიხედვით და აკონკრეტებს მოსალოდნელ სამართლებრივ შედეგებს კონკრეტული დისციპლინური დარღვევის შემთხვევაში.¹³

მთავარი პროკურორის 2017 წლის ანგარიშში აღნიშნულია, რომ პროკურატურის მუშაკთა ეთიკის კოდექსის კომენტარების შექმნასთან დაკავშირებით მუშაობა დაწყებულია. კომენტარებმა კოდექსის შინაარსი კიდევ უფრო უნდა დახვეწოს და პროკურორთათვის მეტად განჭვრეტადი გახადოს.¹⁴

გარდა პროკურატურის სისტემაში არსებული მდგომარეობის მიმოხილვისა, საინტერესოა ასევე ცალკეულ დანაშაულებთან მიმართებით სიტუაციის განხილვა. ბოლო პერიოდში განსაკუთრებით გააქტიურდა მუშაობა ქალთა მიმართ ძალადობისა და სიძულვილით მოტივირებული დანაშაულების მიმართულებით. პროკურატურას უკვე ჰყავს სპეციალიზებული პროკურორები ქალთა მიმართ და ოჯახში ძალადობის საქმეების სისხლისსამართლებრივი დევნის პროცესის პროფესიონალურად წარმართვისთვის. ამასთან, ბოლო პერიოდში (განსაკუთრებით 2017-2018 წლებში) გაზრდილია ასეთი ტიპის საქმეთა რაოდენობა, ცნობიერებისა და მიმართვიანობის გაზრდის შესაბამისად. აქედან გამომდინარე, ქვემოთ სწორედ ამ ორ დანაშაულთან დაკავშირებულ სიტუაციას მიმოვიხილავთ.

ცალკეული დანაშაულები: ქალთა მიმართ ძალადობა

ქალთა მიმართ ძალადობა გენდერული უთანასწორობის უკიდურესად მძიმე გამოვლინებაა. ბოლო წლებში მნიშვნელოვნად გაიზარდა ქალთა მიმართ ძალადობის შემთხვევები. მიუხედავად 2014 წლიდან დაწყებული საკანონმდებლო თუ სისტემური რეფორმებისა, დღემდე მნიშვნელოვან გამოწვევად რჩება ქალთა მიმართ ჩადენილი ძალადობის მასშტაბები.

პრაქტიკაში ერთ-ერთი მთავარი გამოწვევა გენდერული მოტივის გამოვლენაა. საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსის 53¹-ე მუხლით გათვალისწინებულია, რომ გენდერული იდენტობის მოტივით დანაშაულის ჩადენა წარმოადგენს პასუხისმგებლობის დამამძიმებელ გარემოებას, თუმცა პრაქტიკაში საგამოძიებო და პროკურატურის ორგანოებს უჭირთ ამ მოტივის გამოკვეთა.¹⁵

ოჯახში ძალადობა განსხვავდება სხვა დანაშაულებისგან და პრაქტიკაში ხშირია შემთხვევები, როდესაც დაზარალებული პირველ ეტაპზე აძლევს ჩვენებას, ხოლო შემდგომ უარს აცხადებს თანამშრომლობაზე. დამაბრკოლებელ ფაქტორს წარმოადგენს უხერხულობის განცდა, რომ ოჯახის წევრის წინააღმდეგ მისცეს ჩვენება და ასევე შიში იმისა, რომ მოძალადის მიერ უფრო მკაცრად დაისჯება. ასეთი შემთხვევები საბოლოოდ ართულებს საქმის წარმოებას. კერძოდ, არსებული პრაქტიკით, თუ ძალადობის საქმეზე ძირითადი მტკიცებულება დაზარალებულის ჩვენებაა, მისი არქონის შემთხვევაში შეუძლებელია საქმის წარმოების გაგრძელება.¹⁶

საყურადღებოა ქალთა მიმართ ძალადობის, ძალადობის მიზეზებისა და შედეგების შესახებ გაეროს სპეციალური მომხსენებლის 2016 წლის ივნისში საქართველოში განხორციელებული ვიზიტის შედეგად გამოცემული ანგარიში, რომელშიც აღნიშნულია, რომ პროკურორები ქალთა მკვლელობის საქმეებში არ არიან საკმარისად ინფორმირებული გენდერული ნიშნით ჩადენილ ძალადობრივი დანაშაულების აღმოფხვრასა და რეაგირებასთან დაკავშირებით არსებული საერთაშორისო სტანდარტების შესახებ.¹⁷ საზოგადოებაში პროკურატურისადმი ნდობის ამაღლების მიზნით

¹³ საქართველოს მთავარი პროკურორის ანგარიში, 2018, გვ. 55.

¹⁴ საქართველოს მთავარი პროკურორის ანგარიში, 2017, გვ. 62.

¹⁵ ოჯახში ძალადობის, ოჯახური დანაშაულისა და ქალთა მიმართ ძალადობის საქმეებზე განხორციელებული მონიტორინგის ანგარიში, 2017 წ.

¹⁶ ქალთა მიმართ ძალადობის პრევენცია, პრობლემები და გამოწვევები, 2018, ადამიანის უფლებათა ცენტრი

¹⁷ ქალთა მიმართ ძალადობის, ძალადობის მიზეზებისა და შედეგების შესახებ სპეციალური მომხსენებლის ანგარიში საქართველოში ვიზიტის შესახებ, 2016 წ. გვ. 17

აუცილებელია საქართველოს პროკურატურამ მუდმივად უზრუნველყოს პროკურორების კვალიფიკაციის ამაღლება, რათა მოხდეს არსებული გამოწვევების დაძლევა.

2017 წელს „ქალთა წინააღმდეგ ძალადობისა და ოჯახში ძალადობის პრევენციისა და აღკვეთის შესახებ“ ევროპის საბჭოს კონვენციის რატიფიცირება მნიშვნელოვანი გარანტიაა დანაშაულის წინააღმდეგ ბრძოლის მიდგომების გაუმჯობესების თვალსაზრისით.¹⁸ სტამბოლის კონვენციასთან საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისობაში მოყვანის მიზნით 2017 წელს ასევე განხორციელდა მნიშვნელოვანი საკანონმდებლო ცვლილებები. სისხლის სამართლის კოდექსით განსაზღვრულია ახალი დანაშაულის დეფინიციები: მუხლი 133¹ – სტერილიზაცია თანხმობის გარეშე; მუხლი 133² – ქალის სასქესო ორგანოების დასახიჩრება; მუხლი 151¹ – ადვენება. იქიდან გამომდინარე, რომ ქართული სამართალდამცავი სისტემისთვის სიახლეა მსგავს დანაშაულებთან გამკლავება, მნიშვნელოვანია, განხორციელდეს მათი ჯეროვანი მონიტორინგი და უზრუნველყოფილი იყოს სამართალდამცავი პირების მზაობა ამ დანაშაულებზე გამოძიებისა და დევნის პროცესის ეფექტიანობისთვის.

გენდერული თანასწორობის მიმართულებით შესრულებული რეკომენდაციებიდან განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია 2018 წელს შინაგან საქმეთა სამინისტროს სისტემაში ადამიანის უფლებათა დაცვის ახალი დეპარტამენტის შექმნა, რომლის მთავარი მიზანია ოჯახში ძალადობის, ქალთა მიმართ ძალადობის, დისკრიმინაციული ნიშნით და სიძულვილით მოტივირებული დანაშაულების გამოძიების ეფექტურობის უზრუნველყოფა.

მნიშვნელოვანი პოზიტიური საკანონმდებლო და სისტემური ცვლილებების პარალელურად, სახეზეა მზარდი დანაშაულებრივი სტატისტიკა. ეს ერთი მხრივ უკავშირდება იმას, რომ ძალადობის ფაქტებზე მიმართვიანობა იზრდება, რაც ნათლად წარმოაჩენს ამ მიმართულებით არსებული პრობლემის საგანგაშო მასშტაბს.

საქართველოს სახალხო დამცველის განცხადებით, ქალების მკვლელობის (ფემიციდის) ფაქტებთან დაკავშირებით ირკვევა, რომ 2017 წელს მომხდარი ქალის მკვლელობის 26 შემთხვევიდან 14 ოჯახში ძალადობის პირობებში იყო ჩადენილი, ხოლო 15 მკვლელობის მცდელობის ფაქტიდან 12 ოჯახურ დანაშაულს უკავშირდებოდა.¹⁹

გამჭვირვალობის გაზრდისა და საფრთხის სათანადო შეფასების მიზნით, მნიშვნელოვანია, საქართველოს პროკურატურამ გაასაჯაროოს სტატისტიკა. სახალხო დამცველის 2017 წლის ანგარიშში²⁰ აღნიშნულია, რომ მხოლოდ ნაწილობრივ განხორციელდა სახალხო დამცველის რეკომენდაცია ქალთა მიმართ და ოჯახში ძალადობის შემთხვევების შესახებ სტატისტიკის წარმოებასა და მის ანალიზთან დაკავშირებით. ანგარიში დადებითად აფასებს საქართველოს პროკურატურის მიერ განხორციელებულ ცვლილებას, რომლის შესაბამისადაც მუშავდება ქალთა მიმართ ჩადენილი მკვლელობების სისხლისსამართლებრივ ასპექტებთან დაკავშირებული ინფორმაცია. ოჯახში ძალადობისა და ქალთა მიმართ ძალადობის შემთხვევები საჭიროებს განსაკუთრებულ ყურადღებასა და მიდგომებს. იქიდან გამომდინარე, რომ ძალადობას, უმეტეს შემთხვევაში, ოჯახის წევრი სჩადის, მსხვერპლი განიცდის განსაკუთრებულ ზეწოლას, რომლის ფონზეც მიმართვიანობის სიხშირე ძალადობის საქმეზე დაბალი და, ცალკეულ შემთხვევებში, დაგვიანებულია. ამ გარემოების გათვალისწინებით, მნიშვნელოვანია, საზოგადოებაში სამართლებრივი ცნობიერების ამაღლება და სახელმწიფო ორგანოებისადმი ნდობის გაუმჯობესება.

¹⁸ საქართველოს პარლამენტის დადგენილება „ქალთა მიმართ ძალადობისა და ოჯახში ძალადობის პრევენციისა და აღკვეთის შესახებ“ ევროპის საბჭოს კონვენციის რატიფიცირების თაობაზე; იხ. სრული ტექსტი „ქალთა მიმართ ძალადობისა და ოჯახში ძალადობის პრევენციისა და აღკვეთის შესახებ ევროპის საბჭოს კონვენცია“

¹⁹ საქართველოს სახალხო დამცველის განცხადება, 2018

²⁰ საქართველოს სახალხო დამცველის ანგარიში საქართველოში ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის მდგომარეობის შესახებ, 2017, გენდერული თანასწორობა, გვ. 30

სიძულვილის მოტივით ჩადენილი დანაშაულები

ერთ-ერთ მთავარ გამოწვევად რჩება სიძულვილის მოტივით ჩადენილი დანაშაულების წინააღმდეგ ეფექტიანი პოლიტიკის შემუშავება და აღსრულება. სიძულვილისა და დისკრიმინაციული მიდგომების მოტივით ჩადენილი ძალადობის ფაქტები საზოგადოებაში დამკვიდრებული არასწორ შეხედულებათა შედეგია. სიძულვილის მოტივის პრევენცია და აღმოფხვრა სახელმწიფოსთვის დღემდე მნიშვნელოვან გამოწვევად რჩება.

საზოგადოებაში სიძულვილის მოტივით ჩადენილი დანაშაულის გამოვლინების ერთ-ერთი მაგალითია 2013 წლის 17 მაისს ჰომოფობიასა და ტრანსფობიასთან ბრძოლის საერთაშორისო დღესთან დაკავშირებული მოვლენები. დემონსტრაციაში მონაწილე ცალკეული სასულიერო პირების მხრიდან გამოხატულმა სიძულვილის ენამ კიდევ უფრო მეტად გაამძაფრა საზოგადოებაში აგრესიული დამოკიდებულება ლგბტქი პირების მიმართ. პრობლემური იყო ასევე გამოძიების გაჭიანურება. ამ მოვლენების შემდგომ, ლგბტქი პირებს ფაქტიურად აღარ ეძლევათ თავისუფალ გარემოში 17 მაისის დღის აღნიშვნის შესაძლებლობა. ასევე გაიზარდა სიძულვილის მოტივით ჩადენილი დანაშაულების მაჩვენებელი. ამ ფონზე, უმნიშვნელოვანესია სამართალდამცავი უწყებების მზაობა, სწორად წარმართონ გამოძიება და დევნა, რაც, ერთი მხრივ, იქნება ეფექტიანი პრევენციის საშუალება, ხოლო, მეორე მხრივ, ამაღლებს მოსახლეობის ცნობიერებას სიძულვილის მოტივით ჩადენილ დანაშაულებთან და ძალადობასთან დაკავშირებით.

პრევენციისა და დანაშაულის წინააღმდეგ ბრძოლაში ასევე მნიშვნელოვანია, რომ სახელმწიფოს პოლიტიკა იყოს ერთიანი და კანონის წინაშე თანასწორობის პრინციპზე დაფუძნებული, რათა უზრუნველყოფილ იქნეს სათანადო, სრულყოფილი გამოძიების ეფექტიანად განხორციელება და ადამიანის უფლებათა დაცვა, როგორცაა დისკრიმინაციის აკრძალვა, გამოხატვის თავისუფლება, სამართლიანი სასამართლოს უფლება.

საქართველოს პროკურორის 2018 წლის 6 თებერვლის ანგარიშში ასახულია სტატისტიკა სიძულვილის მოტივით ჩადენილ დანაშაულებთან დაკავშირებით, რომლებზეც მთავარ მოტივად იკვეთება გენდერული იდენტობის, სექსუალური ორიენტაციის, რელიგიური და, ცალკეულ შემთხვევაში, ეროვნული ნიშნები. 2017 წელს სიძულვილის მოტივის შესწავლა მიმდინარეობდა 86 სისხლის სამართლის საქმის ფარგლებში. კერძოდ, სექსუალური ორიენტაციის ნიშანი შესწავლილ იქნა - 12 სისხლის სამართლის საქმის ფარგლებში, გენდერული იდენტობის ნიშანი - 37 საქმის, სქესის/გენდერის ნიშანი - 25 საქმის, ეროვნული ნიშანი - 1 საქმის, ეთნიკური ნიშანი - 1 საქმის, ხოლო რელიგიური ნიშანი - 10 საქმის ფარგლებში. 2017 წელს სიძულვილით მოტივირებული დანაშაული დანაშაულებისთვის სისხლისსამართლებრივი დევნა დაიწყო 44 პირის მიმართ. ამათგან, 4 პირს ბრალი წარედგინა სექსუალური ორიენტაციის ნიშნით, 4 პირს - გენდერული იდენტობის ნიშნით, 2 პირს - რელიგიური ნიშნით, 25 პირს - სქესის/გენდერის ნიშნით, 9 პირს სხვა ნიშნით (სავარაუდო ნიშანი გენდერული იდენტობა - 6 პირი, სექსუალური ორიენტაცია - 1 პირი, რელიგია - 2 პირი).²¹

სახალხო დამცველის 2017 წლის ანგარიშში²² „საქართველოში ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის მდგომარეობის შესახებ“ აღნიშნულია, რომ 2017 წელს სახალხო დამცველმა დისკრიმინაციასთან დაკავშირებული 162 ახალი საქმე განიხილა. სახალხო დამცველის ინფორმაციით, ყველაზე დაუცველ ჯგუფები კვლავ ქალები, ლგბტქი თემის და რელიგიური უმცირესობების წარმომადგენლები არიან.

საქართველოს პროკურატურისა და სახალხო დამცველის მიერ წარმოდგენილი სტატისტიკური მონაცემები ადასტურებს, რომ მიმართვიანობა საქართველოს სახალხო დამცველისადმი

²¹ საქართველოს მთავარი პროკურორის ანგარიში, გვ. 46.

²² საქართველოს სახალხო დამცველის ანგარიში საქართველოში ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის მდგომარეობის შესახებ, 2017, გენდერული თანასწორობა, გვ. 30.

გაცილებით მაღალია (სახალხო დამცველმა 76 საქმით მეტი შეისწავლა), რაც ნიშნავს იმას, რომ საქართველოს პროკურატურამ უფრო აქტიურად უნდა იზრუნოს საზოგადოებაში ნდობის ამაღლებაზე.

დადებითად უნდა შეფასდეს საქართველოს პროკურატურის მზაობა სახელმწიფო ორგანოებთან, საერთაშორისო ორგანიზაციებთან, საქართველოს სახალხო დამცველის აპარატთან და ადგილობრივ არასამთავრობო ორგანიზაციებთან აქტიურად და ეფექტურად თანამშრომლობაზე. ამით საზოგადოებაში შეიცვლება ის არაჯანსაღი განწყობა, რომელიც იწვევს სიძულვილით მოტივირებულ დანაშაულს.

რეკომენდაციები

- საჭიროა საკონსტიტუციო ცვლილებების ფარგლებში განხორციელდეს შესაბამისი საკანონმდებლო ცვლილებები და მოხდეს საპროკურორო საბჭოს სრული განცალკევება იუსტიციის სამინისტროსგან;
- მნიშვნელოვანია განხორციელდეს ამ პროცესის მონიტორინგი, იმისათვის, რომ საპროკურორო საბჭოს დამოუკიდებლობა მუდმივად გარანტირებული იყოს;
- საჭიროა მოწესრიგდეს საკონსულტაციო საბჭოს დაკომპლექტების საკითხი იმგვარად, რომ მისი დაკომპლექტება სრულად გენერალური პროკურორის დისკრეცია არ იყოს;
- მნიშვნელოვანია არამენეჯერულ პოზიციებზე მყოფი პროკურორების გაძლიერება და მათი დამოუკიდებლობის ხარისხის გაზრდა. ამისთვის, საჭიროა ეფექტური და მოქმედი სამართლებრივი გარანტიები, რათა მათი ნეიტრალურობა და მიუკერძოებლობა უზრუნველყოფილი იქნეს;
- ასევე მნიშვნელოვანია, პროკურორთა უფლებები დისციპლინური სამართალწარმოების პროცესში უფრო ზუსტად და ვრცლად იყოს დარეგულირებული, ისევე როგორც საქმის გადაწინაწილებისა და ჩამორთმევის საფუძვლები და კრიტერიუმები;
- საჭიროა გაგრძელდეს მუშაობა ქალთა მიმართ და ოჯახში ძალადობის და სიძულვილით მოტივირებული დანაშაულების მიმართულებით სპეციალიზებული პროკურორების საჭირო რაოდენობის უზრუნველყოფის მიზნით, და გარანტირებული იქნეს მათი გადამზადება. საჭიროა, ასევე, ამ მიმართულებით პროკურატურამ იმუშაოს საზოგადოებრივი ნდობის ამაღლებაზე, რაც გავლენას მოახდენს დაზარალებულების მიმართვიანობის ზრდაზე.