

ლევან ალაფიშვილი

**ძირითადი უფლების შეზღუდვის და საკანონმდებლო
უფლებამოსილების დელეგირების მნიშვნელობა
საპარლამენტო ზედამხედველობისთვის**

1. შესავალი

კოვიდ-19 (SARS-CoV-2) ვირუსით გამოწვეული პანდემია იქცა გამოწვევად ადამიანების ჯანმრთელობისთვის, ადამიანის ძირითადი უფლებების დაცვისა და დემოკრატიული მმართველობისთვის. სახელმწიფოებმა ეპიდემიასთან ბრძოლა და მისი ეკონომიკური თუ სოციალური შედეგების შემცირება საგანგებო რეჟიმში გადასვლით და მართვით გადანწყვიტეს.

საგანგებო მდგომარეობის რეჟიმი, მისი არსით დემოკრატიის, კანონის უზენაესობისა და ადამიანის ძირითადი უფლებებისთვის საფრთხის შემცველია. ევროპის ისტორია აჩვენებს რომ საგანგებო მდგომარეობას შეუძლია კანონის უზენაესობასა და ძირითად უფლებებზე დაფუძნებული დემოკრატია აქციოს ტოტალიტარულ, რეპრესიულ და აგრესიულ რეჟიმად.¹

საგანგებო სიტუაციაში ოპერატიული გადანწყვეტილებების მიღების მეტი საშუალება აქვს ხელისუფლების აღმასრულებელ შტოს რაც, განაპირობებს ძალაუფლების კონსტიტუციური ბალანსის გადახრას მთავრობის მხარეს, მის გაძლიერებას და მეტი უფლებამოსილებით აღჭურვას. საგანგებო სიტუაციის ეფექტურად მართვისთვის უმაღლესი ლეგიტიმაციის მქონე ორგანოს, პარლამენტს უნევს მისი საკანონმდებლო უფლებების ნაწილის გადაცემა მისდამი ანგარიშვალდებული აღმასრულებელი ინსტიტუტებისთვის.

საგანგებო სიტუაციის პერიოდში ხელისუფლების აღმასრულებელი სისტემა პარლამენტის მიერ დადგენილი კანონმდებლობის

¹ The Impact of Covid-19 Measures on Democracy, the Rule of Law and Fundamental Rights in the EU, BRIEFING Requested by the LIBE committee Monitoring Group on Democracy, Rule of Law, Fundamental Rights of the European Parliament, PE 651.343, 23 April 2020, 2.

აღმსრულებლიდან თვითონვე იქცევა კანონმდებლად, მის ხელში აღმოჩნდება საკანონმდებლო და აღმასრულებელი კომპეტენცია. თუკი გავითვალისწინებთ, რომ ომის, ეპიდემიის თუ სხვა საგანგებო სიტუაციის ხანგრძლივობის წინასწარ განსაზღვრა შეუძლებელია, დავინახავთ, რომ მთავრობის შეუზღუდავი მმართველობა შეიძლება დიდხანს გაგრძელდეს, რაც მნიშვნელოვნად აზიანებს დემოკრატიის ხარისხს და ძირითადი უფლებების უზრუნველყოფის მდგომარეობას. „კოვიდპანდემიისას სპეციალური საკანონმდებლო ცვლილებებით მთავრობის ფართო უფლებამოსილებით აღჭურვა ატარებს ხანგრძლივი ან მუდმივი საგანგებო მდგომარეობის დამკვიდრების საფრთხეს“² – აღნიშნულია ვენეციის კომისიის საგანგებო გაფრთხილებაში.

გლობალურად კოვიდპანდემია გრძელდება თითქმის 2 წლის განმავლობაში. ვირუსის მუტაცია, გავრცელების და გავლენის მასშტაბი არ იძლევა მისი დასრულების დამაიმედებელი პროგნოზის საშუალებას. ამდენად, დემოკრატიისა და ძირითადი უფლებების უზრუნველყოფისთვის მნიშვნელოვანია უფლებამოსილების დელეგირებისა და საგანგებო უფლებამოსილებებით აღჭურვილი მთავრობის საპარლამენტო ზედამხედველობის არსებული პრაქტიკისა და მექანიზმების ხელახალი გააზრება, ეფექტიანობის გაუმჯობესება, დისკუსია ახალი გადაწყვეტებსა და ინსტრუმენტების შექმნაზე. სხვა შემთხვევაში შესაძლოა შეიქმნას ნიადაგი ხანგრძლივი ვადით ეპიდემიური ავტორიტარიზმის დამკვიდრებისათვის.

მთავრობის შეუზღუდავი უფლებამოსილებები, დე იურე ან დე ფაქტო, აბსოლუტური და დიქტატორული სისტემების მთავარი მახასიათებელია. თანამედროვე კონსტიტუციონალიზმი კი აგებულია ასეთი სისტემების წინააღმდეგ და შესაბამისად უზრუნველყოფს საკანონმდებლო ორგანოს უზენაესობას.³

² Respect for Democracy, Human Rights and the Rule of Law During States of Emergency – Reflections, European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), Strasbourg, 26 May 2020, para 33.

³ Rule Of Law Checklist, European Commission For Democracy Through Law (Venice Commission), Venice, 11-12 March 2016, 20, para 49.

ძირითადი უფლების შეზღუდვის თუ საკანონმდებლო უფლებამოსილების დელეგირების არსისა და ფარგლების თაობაზე მეცნიერებასა თუ სასამართლო პრაქტიკაში არსებული კონსენსუსის მიუხედავად, საგანგებო სიტუაციაში წარმოშვა აზრთა სხვადასხვაობა და უფლებრივად გაძლიერებული მთავრობა სახელმწიფოს მართავს საპარლამენტო კონტროლის გარეშე.

საქართველოს საერთო სასამართლოებსა და საკონსტიტუციო სასამართლოში წარმართა არაერთი დავა, რომელიც მთავრობის უფლებრივ გაძლიერებას, ძირითადი უფლებების შეზღუდვის უფლებამოსილებას და ფარგლებს შეეხება. მიუხედავად იმისა, რომ საგანგებო სიტუაციაში საკონსტიტუციო სასამართლოებს ოპერატიულობისკენ მოუწოდა ევროსაბჭომ,⁴ მნიშვნელოვან საქმეებზე გადაწყვეტილებები მიღებული არ არის.

საგანგებო სიტუაციაში და მშვიდობიანობისას ძირითადი უფლებების შეზღუდვისა და საკანონმდებლო უფლებამოსილების დელეგირებისა და საპარლამენტო კონტროლის აქტუალურ საკითხებზე მსჯელობას წარემართავთ პრაქტიკული მაგალითების მიმოხილვით. სტატიაში აქტუალური საკითხების გამოკვეთით შევეცდებით ხელი შევუწყოთ დისკუსიას, პრობლემების იდენტიფიცირებასა და საჭირო გადაწყვეტების მოძიების პროცესს, რომელიც წვლილს შეიტანს საქართველოში დემოკრატიისა და ძირითადი უფლებების უზრუნველყოფის გაუმჯობესებაში.

2. საკანონმდებლო უფლებამოსილების დელეგირება და საპარლამენტო ზედამხედველობა

კონსტიტუცია საკანონმდებლო უფლებამოსილებით აღჭურავს მხოლოდ პარლამენტს, რომელიც ხალხის მანდატის მფლობელი უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოა.⁵ პარლამენტი მთავ-

⁴ დემოკრატიის, კანონის უზენაესობისა და ადამიანის უფლებათა პატივისცემა COVID-19-ის სანიტარული კრიზისის პირობებში - ინსტრუმენტების წყება წევრი სახელმწიფოებისთვის, საინფორმაციო დოკუმენტი SG/Inf(2020)11, ევროპის საბჭო, 7 აპრილი 2020, 5.

⁵ საქართველოს კონსტიტუცია, საქართველოს პარლამენტის უწყებები, 31-33, 24/08/1995, მუხლი 36, ნაწილი 1.

რობას სწორედ კანონმდებლობით განუსაზღვრავს პოლიტიკის ძირითად მიმართულებებს. პარლამენტის მიერ დადგენილი ჩარჩოს ფარგლებში მთავრობა აღასრულებს პარლამენტის მიერ დადგენილ კანონებს და ახორციელებს საშინაო და საგარეო პოლიტიკას.⁶

საქართველოს კონსტიტუციის სხვადასხვა მუხლში მითითებულია საკითხის კანონით მოწესრიგების თაობაზე. მაგალითად, მოყვანთ რამდენიმე განსხვავებულ მუხლს:

- i. პარლამენტის წევრის უფლებამოსილებათა განხორციელებისათვის დაბრკოლებათა შექმნა ისჯება კანონით – მუხლი 39, ნაწილი 3;
- ii. საქართველოს პროკურატურა თავის საქმიანობაში დამოუკიდებელია და ემორჩილება მხოლოდ კონსტიტუციასა და კანონს – მუხლი 65, ნაწილი 1;
- iii. სახელმწიფო ბიუჯეტის შედგენისა და მიღების წესი განისაზღვრება კანონით – მუხლი 66, ნაწილი 8;
- iv. სავალდებულოა გადასახადებისა და მოსაკრებლების გადახდა კანონით დადგენილი ოდენობითა და წესით – მუხლი 67, ნაწილი 1;
- v. სამხედრო სამსახურის გავლის წესი განისაზღვრება კანონით – მუხლი 70, ნაწილი 2.

საგანგებო სიტუაციისას მიღებულ გადაწყვეტილებებზე მსჯელობისას აქტუალური იყო და აზრთა სხვადასხვაობა გამოიწვია კონსტიტუციაში „კანონზე“ მითითებამ და კანონისმიერი დათქმის პრინციპმა. მეცნიერთა და პრაქტიკოს პრაქტიკოს იურისტთა ნაწილის აზრით საგანგებო სიტუაციისას „კანონზე“ მითითების არსი იცვლება და იგი გულისხმობს არა მხოლოდ პარლამენტის მიერ მიღებულ საკანონმდებლო აქტს, არამედ პრეზიდენტის და მთავრობის ნორმატიულ აქტებსაც. ამ მოსაზრების გაზიარების შემთხვევაში, მოყვანილ მაგალითებზე თუ ვიმსჯელებთ დასაშვები ხდება პარლამენტის ჩანაცვლება სხვა ორგანოს მიერ და მთავრობის დადგენილებით სამხედრო სამსახურის გავლის წესის ან სახელმწიფო ბიუჯეტის შედგენისა და მიღების წესების დადგენა.

⁶ იქვე, მუხლი 4, ნაწილი 4 და მუხლი 54.

ეს კი საფუძველს გამოაცლის ხელისუფლების დანაწილებისა და სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპებს, კონსტიტუციურ წესრიგს. საქართველოს კონსტიტუცია საგანგებოდ მიუთითებს, რომ სახელმწიფო ხელისუფლება კონსტიტუციითა და კანონით დადგენილ ფარგლებში უნდა განხორციელდეს.⁷

კანონის ფორმალური და მატერიალური გაგება ღირებულია როგორც სამეცნიერო, ასევე პრაქტიკული თვალსაზრისით. განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია კანონის სწორედ გაგება მართლმსაჯულებისა და კონსტიტუციური კონტროლისთვის. კონსტიტუციაში ტერმინ კანონის მითითება ნიშნავს საკანონმდებლო უფლებამოსილებით აღჭურვილი ერთადერთი ორგანოს, პარლამენტის მიერ მიღებულ გადაწყვეტილებას. კონსტიტუცია დაუშვებლად მიიჩნევს პარლამენტის მიერ ავტორიზაციის მინიჭების გარეშე სხვა ორგანოს მიერ გადაწყვეტილების მიღებას, პარლამენტის ჩანაცვლებას და საკანონმდებლო უფლებამოსილების მითვისებას. თუკი საკითხზე გადაწყვეტილება არ აქვს მიღებული საკანონმდებლო ორგანოს, მას ვერ გადაწყვეტს სხვა ორგანო.

კანონისმიერი დათქმა ანუ ძირითადი უფლების საკანონმდებლო აქტით შეზღუდვა განსაკუთრებულად აქტუალურია საგანგებო სიტუაციისას, როდესაც იცვლება ხელისუფლების ბალანსი. საგანგებო მდგომარეობის მოქმედების დროს ძირითადი უფლების შეზღუდვის უფლებამოსილება მინიჭებული აქვს საქართველოს პრეზიდენტს, რომელიც გადაწყვეტილებას იღებს მხოლოდ მთავრობის ინიციატივით.⁸ კონსტიტუციის ეს ჩანაწერი არ ნიშნავს, რომ პრეზიდენტი და მთავრობა საგანგებო მდგომარეობისას ჩანაცვლებს პარლამენტს. მას რჩება საკანონმდებლო უფლებამოსილება, მათ შორის საგანგებო მდგომარეობისას მიიღოს გადაწყვეტილება ძირითადი უფლების შეზღუდვის თაობაზე.

მიმოსვლის, საცხოვრებელი ადგილის არჩევისა და საქართველოდან გასვლის უფლება შესაძლებელია შეიზღუდოს კანონით.⁹

⁷ იქვე.

⁸ საქართველოს კონსტიტუცია, საქართველოს პარლამენტის უწყებები, 31-33, 24/08/1995, მუხლი 71.

⁹ იქვე, მუხლი 14.

ამავდროულად, საგანგებო მდგომარეობისას პრეზიდენტის დეკრეტით შესაძლებელია ამ უფლებათა შეზღუდვა.¹⁰ კონსტიტუციაში გადმოცემული კანონისმიერი დათქმის პრინციპი გულისხმობს რომ პარლამენტს ნებისმიერ დროს აქვს უფლება კანონით შეზღუდვას დაუქვემდებაროს ძირითადი უფლება, ხოლო პრეზიდენტის უფლებამოსილება დროებითი ხასიათის არის და იგი არ ანაცვლებს არც პარლამენტს და არც კანონს. მიმოსვლის უფლება შეზღუდული არის კანონით „საგზაო მოძრაობის შესახებ“¹¹. პარლამენტს აქვს ამ კანონში ცვლილებების შეტანის უფლებამოსილება და კონსტიტუციით დაგენილ ფარგლებში, სხვა საკანონმდებლო აქტით ახალი შეზღუდვების დაწესების უფლებამოსილებაც. კანონი „საგზაო მოძრაობის შესახებ“ და პარლამენტის საკანონმდებლო უფლებამოსილება არ უქმდება არც საგანგებო მდგომარეობის შემოღების გამო და არც საქართველოს პრეზიდენტის მიერ იგივე ძირითადი უფლების დეკრეტით, დროებით შეზღუდვის გამო.

საგანგებო მდგომარეობის მოქმედებისას ძირითადი უფლების კონკრეტულ საკითხზე/კომპონენტზე თუკი არ იარსებებს საკანონმდებლო აქტით დადგენილი შეზღუდვა, რომელიც საჭიროა საგანგებო მდგომარეობის რომელიმე საკითხის მოსაწესრიგებლად, ოპერატიული გადაწყვეტილების საჭიროების გამო ამ შემთხვევაში შესაძლებელი არის ძირითადი უფლების რომელიმე კომპონენტის პრეზიდენტის დეკრეტით დროებით შეზღუდვა. იმ შემთხვევაში თუკი ოპერატიულობას არ აქვს გადაწყვეტი მნიშვნელობა შესაძლებელია კანონპროექტის ინიცირება და მიღება პარლამენტის მიერ.

საგანგებო მდგომარეობისას უცვლელი რჩება მთავრობის საქმიანობაზე საპარლამენტო ზედამხედველობისა და პარლამენტის ნორმატიული აქტების აღსრულების კონტროლის უფლებამოსი-

¹⁰ იქვე, მუხლი 71.

¹¹ საქართველოს კანონი „საგზაო მოძრაობის შესახებ“, სსმ ვებ-გვერდი, 24/12/2013.

ლება.¹² ძირითადი უფლების პრეზიდენტის დეკრეტით შეზღუდვის შემთხვევაში მთავრობის საქმიანობა გადის საპარლამენტო ზედამხედველობის ამ მექანიზმის ფარგლებიდან. მართალია ძირითადი უფლების შემზღუდველი დეკრეტი საჭიროებს პარლამენტის მიერ დამტკიცებას, მაგრამ ეს არ არის პარლამენტის აქტი და დამტკიცების შემდგომ მას არ აქვს მთავრობის მიერ პრეზიდენტის დეკრეტით გათვალისწინებულ ფარგლებში მიღებულ გადაწყვეტილებათა კონტროლის ან საგანგებო მდგომარეობის გაუქმების უფლებამოსილება.

საქართველოს გამგებლობაში არსებულ ნებისმიერ საკითხზე გადაწყვეტილებას კონსტიტუციით დადგენილ ფარგლებში და კანონის ფორმით იღებს საქართველოს პარლამენტი. პარლამენტს შეუძლია საკითხი სრულად თვითონ მოაწესრიგოს ან არსებით საკითხებზე ჩარჩოს დადგენით მოახდინოს მოწესრიგების უფლებამოსილების დელეგირება.

არსებობს საპარლამენტო უფლებამოსილების დელეგირების ორი სახე: ძირითადი უფლების შეზღუდვის უფლებამოსილების დელეგირება და საკანონმდებლო უფლებამოსილების დელეგირება, რომელიც არ გულისხმობს ძირითადი უფლების შეზღუდვას. იმის გათვალისწინებით, რომ ხელისუფლების განხორციელებისას პარლამენტიც და მთავრობაც ადამიანის უფლებებით არის შეზღუდული, ძირითადი უფლების შეზღუდვის უფლებამოსილების დელეგირება უფრო ინტენსიური ხასიათს ატარებს და საჭიროებს უფრო მეტ სიცხადეს, შეზღუდვებს და ზედამხედველობის მექანიზმს.¹³

ნორმატიული აქტის გამოცემა სათანადო უფლებამოსილებით აღჭურვილი ორგანოს მიერ არის იურიდიული პოზიტივიზმისა და ფორმალური ლეგიტიმურობის ერთ-ერთი მთავარი საკითხი.¹⁴

¹² საქართველოს კონსტიტუცია, საქართველოს პარლამენტის უწყებები, 31-33, 24/08/1995, მუხლი 41 და საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი, სსმ ვებგვერდი, 06/12/2018, მუხლი 38.

¹³ გონაშვილი ვ., ერემაძე ქ., თევდორაშვილი გ., კახიანი გ., კვერენჩილაძე გ., ჭილაძე ნ., შესავალი საკონსტიტუციო სამართალში, თბილისი, 2016, 16.

¹⁴ ხუბუა გ., სამართლის თეორია, თბილისი, 2015, 42, 55.

სხვადასხვა ორგანოებს სხვადასხვა გადაწყვეტილებების მიღების უფლებამოსილებით აღჭურვის მთავარი წყარო არის კონსტიტუცია. სწორედ კონსტიტუციით დადგენილ ფარგლებში, პარლამენტი არის ის ერთადერთი ორგანო რომელიც არის როგორც უშუალოდ გადაწყვეტილების მიმღები, ასევე გადაწყვეტილების მიღების უფლების სხვა ორგანოსთვის მიმნიჭებელი. ამდენად, დელეგირებას დიდი მნიშვნელობა აქვს გადაწყვეტილების ლეგიტიმურობისთვის.

იურისტთა ნაწილის აზრით „საქართველოს კონსტიტუცია კანონშემოქმედებითი უფლებამოსილების დელეგირების შესაძლებლობას არ ითვალისწინებს, რაც არსებითობის პრინციპის მაღალი სტანდარტით დაცვას უზრუნველყოფს.“¹⁵ ყველა საკითხის ყველა დეტალის ამომწურავად კანონის ფორმით მონესრიგებას საქართველოს კონსტიტუცია არ მოითხოვს, ეს შეუძლებელიც არის. კონსტიტუციის საწინააღმდეგო არის ის დელეგირება რომელიც საკითხის საკანონმდებლო მონესრიგებას სრულად, მიზნებისა და ჩარჩოს დადგენის გარეშე გადასცემს მთავრობას. საკანონმდებლო უფლებამოსილების დელეგირებისას მიზნები, შინაარსი და ფარგლები დადგენილი უნდა იყოს თავად პარლამენტის მიერ მიღებული აქტით – საგანგებოდ მიუთითებს ვენეციის კომისია.¹⁶

ძირითადი უფლების შეზღუდვის თუ საკანონმდებლო უფლებამოსილების დელეგირებას განსაკუთრებული მნიშვნელობა აქვს დაცვის უფლების უზრუნველყოფისთვის. შინაარსისა და ფარგლების დადგენის გარეშე პარლამენტის მიერ უფლებამოსილების შეზღუდავი დელეგირების საფუძველზე გამოცემული მთავრობის ნორმატიული აქტით ძირითადი უფლების შეზღუდვისას დავის საგანი შეიძლება იყოს მთავრობის ნორმატიული აქტის კანონშესაბამისობა თუ კონსტიტუციურობა? იმ შემთხვევაში როცა პარლამენტს არ აქვს დადგენილი უფლებამოსილების ფარგლები და არსებითი საკითხები, დავის საგანი ვერ იქნება მთავრობის დადგე-

¹⁵ კობახიძე ი., კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი, 2019, 54-55.

¹⁶ Respect for Democracy, Human Rights and the Rule of Law During States of Emergency – Reflections, European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), Strasbourg, 26 May 2020, para 65.

ნილების კანონშეუსაბამობა იმ უბრალო მიზეზით, რომ რაიმე კონკრეტული მოთხოვნა რომელსაც უნდა შედარდეს მთავრობის დადგენილება კანონით დადგენილი არ იქნება. განსხვავებულია ასეთი აქტის კონსტიტუციურობის შეფასების საკითხი, მისი კონსტიტუციურობა გადაწყდება არა კანონით, არამედ კონსტიტუციით დადგენილ პრინციპებთან შედარებით. კანონით შეუზღუდავი დელეგირების შემთხვევაში ადამიანი რომელიც დავობს მთავრობის გადაწყვეტილების თაობაზე, რჩება არსებითად დაცვის უფლების გარეშე რადგან სასამართლო განხილვა და გადაწყვეტილების მიღება დადგენილების მადელეგირებელ კანონთან შესაბამისობის თაობაზე შეუძლებელი ხდება, რაც აზრს და შინაარსს აცლის სასამართლოსათვის მიმართვას.

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს ჩამოყალიბებული აქვს საკანონმდებლო უფლებამოსილების დელეგირებისა და საპარლამენტო კონტროლის სტანდარტები. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს ეს სტანდარტები ჩამოყალიბდა ე.წ. მშვიდობიანობის პერიოდში, როდესაც სახელმწიფოში არ მოქმედებდა საგანგებო მდგომარეობა. საგანგებო მდგომარეობის მოქმედების პირობებში ადამიანის უფლებების შეზღუდვის უფლებამოსილების დელეგირების საკითხებზე საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პლენუმს წარდგენილ სარჩელზე¹⁷ გადაწყვეტილება ჯერ არ გამოუცხადებია, თუმცა არსებული პრაქტიკა მნიშვნელოვანია საგანგებო მდგომარეობის პირობებში ადამიანის უფლებების შეზღუდვის უფლებამოსილების დელეგირების საკითხზე მსჯელობისთვის.

საკონსტიტუციო სასამართლო უფლებამოსილების შეუზღუდავ დელეგირებას პარლამენტის მიერ კონსტიტუციური უფლებამოსილების განხორციელებაზე უარის თქმად მიიჩნევს.¹⁸ ამასთან, სა-

¹⁷ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2020 წლის 20 მაისის №3/7/1503 საოქმო ჩანაწერი საქმეზე, თორნიკე ართქმელაძე საქართველოს პარლამენტის, საქართველოს პრეზიდენტის და საქართველოს მთავრობის წინააღმდეგ.

¹⁸ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2016 წლის 20 ივლისის №3/3/763 გადაწყვეტილება საქმეზე, საქართველოს პარლამენტის წევრთა

კონსტიტუციო სასამართლომ პარლამენტის ვალდებულებად ჩათვალა დელეგირებული უფლებამოსილების სამართლებრივი ჩარჩოს დადგენა, რათა ორგანომ, რომელზეც მოხდა უფლებამოსილების დელეგირება, შეძლოს გადაწყვეტილების მიღება მხოლოდ კანონმდებლის ნების ფარგლებში და მის შესაბამისად.¹⁹ საკონსტიტუციო სასამართლომ საგანგებოდ იმსჯელა ფორმალური და შეუზღუდავი დელეგირების საკითხზე და მხოლოდ ის გარემოება, რომ პარლამენტმა კანონით მოახდინა ადამიანის უფლებების შეზღუდვის უფლებამოსილების მთავრობისთვის დელეგირება, საკმარისად არ მიიჩნია პარლამენტის ამ გადაწყვეტილების კონსტიტუციურად მიჩნევისთვის. მხოლოდ ფორმალურად, ყოველგვარი ჩარჩოს გარეშე უფლებამოსილების დელეგირება, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლომ კონსტიტუციის საწინააღმდეგოდ მიიჩნია რადგან სახელმწიფოს და პარლამენტის ვალდებულება არის ადამიანის უფლების არაგონივრული ან არაპროპორციული შეზღუდვის რისკის გამორიცხვა.²⁰

ადამიანის უფლებების შეზღუდვის დელეგირებასთან დაკავშირებით საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლომ სისტემური მსჯელობით განსაკუთრებით მნიშვნელოვანი სტანდარტი დაადგინა საქმეზე, „საქართველოს მოქალაქე ომარ ჯორბენაძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, რომლის შესაბამისადაც: „საქართველოს კონსტიტუციის მიერ პირის ძირითად უფლებასთან დაკავშირებით სამართლებრივი მოწესრიგების კანონმდებლისთვის მინდობა არ გულისხმობს მისთვის უპირობო თავის უფლების მინიჭებას. კანონმდებლის უფლებამოსილების ფარგლე-

ჯგუფი - დავით ბაქრაძე, სერგო რატიანი, როლანდ ახალაია, გიორგი ბარამიძე და სხვები, სულ 42 დეპუტატი - საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ, II-78.

¹⁹ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2021 წლის 11 თებერვლის №1/1/1505,1515,1516,1529 გადაწყვეტილება საქმეზე, პაატა დიასამიძე, გიორგი ჩიტიძე, ედუარდ მარიკაშვილი და ლიკა საჯაია საქართველოს პარლამენტისა და საქართველოს მთავრობის წინააღმდეგ, II-42.

²⁰ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2019 წლის 2 აგვისტოს №1/7/1275 გადაწყვეტილება საქმეზე, ალექსანდრე მძინარაშვილი საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისიის წინააღმდეგ“, II-42.

ბის ამგვარი გაგება ეწინააღმდეგება კონსტიტუციის უზენაესობის, დემოკრატიული და სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპებს. კონსტიტუციის ძირითადი იდეა ადამიანის უფლებების დაცვაა და, შესაბამისად, შეუძლებელია იგი ხელისუფლებას ანიჭებდეს უპირობო ან/და აბსოლუტურ თავისუფლებას იმ ურთიერთობების დარეგულირების პროცესში, რომლებიც ეხება კონსტიტუციით განმტკიცებულ უმთავრეს ღირებულებებს – ადამიანის ძირითად უფლებებს. საქართველოს კონსტიტუციის მიერ კანონმდებლისთვის გარკვეული უფლებამოსილების მინიჭებას თან სდევს სახელმწიფოს ვალდებულება, არ მოხდეს ამა თუ იმ უფლების არაგონივრული, არაპროპორციული შეზღუდვა.²¹

როგორც აღინიშნა, პარლამენტს აქვს მთავრობის საქმიანობის კონტროლის მექანიზმები, რომელთა მიზანია სახელმწიფო ორგანოებს შორის ინსტიტუციური ბალანსის, ურთიერთშეკავების უზრუნველყოფა.²² საპარლამენტო კონტროლის მექანიზმებს შორის მნიშვნელოვანია პარლამენტის მიერ მიღებული ნორმატიული აქტების აღსრულების კონტროლის კომპეტენცია და მექანიზმი. პარლამენტის კომიტეტი კანონის ან სხვა ნორმატიული აქტის აღსრულების კონტროლის ფარგლებში შეისწავლის „ნორმატიული აქტების ეფექტიანობას, მათი მოქმედების პერიოდში გამოვლენილ ხარვეზებს“.²³

თუკი გავითვალისწინებთ, რომ კონსტიტუციური კონტროლი (ანუ ნორმატიული აქტის კონსტიტუციასთან შესაბამისობის გადაწყვეტა) და სასამართლო კონტროლი (ანუ ნორმატიული აქტის საკანონმდებლო აქტთან შესაბამისობის გადაწყვეტა) არის საკონსტიტუციო და საერთო სასამართლოს კონსტიტუციური ფუნქცია, პარლამენტის უფლებამოსილება ამ მიმართულებით შეზღუდუ-

²¹ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2017 წლის 15 თებერვლის №3/1/659 გადაწყვეტილება საქმეზე, საქართველოს მოქალაქე ომარ ჯორბენაძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ, II-25.

²² ფირცხალაიშვილი ა., მირიანაშვილი გ., საქართველოს სახელმწიფო მონყობის საფუძვლები, თბილისი, 2018, 53.

²³ საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი, სსმ ვებგვერდი, 06/12/2018, მუხლი 38.

ლია. თუმცა, პარლამენტს რჩება საკანონმდებლო საქმიანობის კონსტიტუციური უფლებამოსილება, რაც ასევე გულისხმობს პარლამენტის მიერ მიღებული ნებისმიერი საკანონმდებლო აქტის შეცვლისა თუ ძალადაკარგულად გამოცხადების უფლებამოსილებას.

პარლამენტის მიერ მიღებული ნორმატიული აქტების აღსრულების კონტროლის მექანიზმის ფარგლებში პარლამენტს აქვს შესაძლებლობა იმსჯელოს არა კონკრეტულ დავაზე ან უფლების კონკრეტული შეზღუდვის გარემოებებზე, არამედ განზოგადებულად შეისწავლოს როგორც მის მიერვე მიღებული ნორმატიული აქტის, ასევე ამ აქტით დელეგირებული უფლებამოსილების ფარგლებში მიღებული მთავრობისა თუ სხვა ორგანოების ნორმატიული აქტების კონსტიტუციურ პრინციპებთან, აგრეთვე საკანონმდებლო აქტით დადგენილ ფარგლებთან შესაბამისობაზე. ანალოგიურად, შესწავლის შედეგად თუკი პარლამენტი დაადგენს რომ მაღალეგირებელ საკანონმდებლო აქტში არ არის დადგენილი ან საკმარისად არ არის დადგენილი დელეგირების შინაარსი ან ფარგლები, იგი უფლებამოსილია შეცვალოს საკანონმდებლო აქტი.

3. ძირითადი უფლების შეზღუდვის უფლებამოსილების დელეგირება საგანგებო ვითარებაში

საგანგებო ვითარების გამო, საჭიროა ოპერატიული გადაწყვეტილებების მიღება, რაც განაპირობებს ხელისუფლების დანაწილების კონსტიტუციურ ბალანსს აღმასრულებელი ხელისუფლების სასარგებლოდ. აღნიშნული არ ნიშნავს, კონსტიტუციური პრინციპების დაცვისა და ვალდებულებების შესრულებისაგან გათავისუფლებას, რაც უპირველესად დელეგირების ჩარჩოს დადგენისა და მთავრობის საქმიანობაზე საპარლამენტო კონტროლის ვალდებულებას გულისხმობს.

ახალი კორონავირუსის ეპიდემიის პირობებში ვირუსის გავრცელების შენელებისა და ეპიდვითარების კონტროლისთვის ერთ-ერთ მნიშვნელოვან საშუალებად პირბადის ტარება ითვლება. საქარ-

თველოს პარლამენტმა 2020 წლის 12 ივნისს მიღებული კანონით²⁴, ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსში შეიტანა ცვლილება და კოდექსს დაემატა მუხლი, რომელიც დახურულ საჯარო სივრცეში პირბადის ტარების წესების დარღვევას დასჯად ქმედებად აცხადებდა. ამასთანავე, პირბადის ტარების წესების დადგენის უფლებამოსილების დელეგირება მოხდა მთავრობაზე.

დელეგირებული უფლებამოსილების საფუძველზე და ფარგლებში საქართველოს მთავრობამ დაამტკიცა პირბადის ტარების წესები.²⁵ პირბადის ტარების წესების მიხედვითაც სავალდებულოდ დადგინდა პირბადის ტარება დახურულ საჯარო სივრცეში და ავტოსატრანსპორტო საშუალებებით გადაადგილებისას.²⁶

მოგვიანებით საქართველოს მთავრობამ ცვლილება შეიტანა მის მიერ გამოცემულ დადგენილებაში და პირბადის ტარება სავალდებულოდ ჩათვალა როგორც დახურულ, ასევე ღია საჯარო სივრცეში.²⁷

როგორც აღინიშნა, პირბადის ტარების წესის დარღვევისთვის პასუხისმგებლობა პარლამენტმა კანონით დაადგინა და ამავე კანონით დაადგინა დელეგირების ფარგლები. ამ საკანონმდებლო გადწყვეტილებით ადმინისტრაციული წესით დასჯადი იყო პირბადის ტარების წესების დარღვევა მხოლოდ დახურულ საჯარო სივრცეში.

²⁴ საქართველოს კანონი „საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსში ცვლილების შეტანის შესახებ“, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე ვებგვერდი, 12/06/2020.

²⁵ საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 15 ივნისის №368 დადგენილება „პირბადის ტარების წესის დამტკიცების შესახებ“, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე ვებგვერდი, 15/06/2020.

²⁶ საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 15 ივნისის №368 დადგენილება „პირბადის ტარების წესის დამტკიცების შესახებ“, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე ვებგვერდი, 15/06/2020, მუხლი 1, მუხლი 3, ნაწილი 1, პუნქტი „ა“.

²⁷ საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 3 ნოემბრის №660 დადგენილება „პირბადის ტარების წესის დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 15 ივნისის №368 დადგენილებაში ცვლილების შეტანის თაობაზე“, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე ვებგვერდი, 03/11/2020.

მიუხედავად აღნიშნულისა, საქართველოს მთავრობის დადგენილების საფუძველზე პოლიცია მოქალაქეებს ადმინისტრაციული წესით აჯარიმებდა ღია სივრცეში პირბადის ტარების წესების დარღვევისთვისაც.²⁸ მოგვიანებით, ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსში ცვლილების შეტანიდან დაახლოებით 4 თვის შემდეგ საქართველოს პარლამენტმა მიიღო კანონი და პირბადის ტარების წესების დარღვევა ღია საჯარო სივრცეშიც დასჯადი გახდა.²⁹

განსახილველი შემთხვევა წარმოაჩენს ძირითადი უფლების შეზღუდვის დელეგირების მთავრობის მხრივ სუბიექტური განმარტების საფრთხეს. საპარლამენტო ზედამხედველობის ფარგლებში პარლამენტს 4 თვის განმავლობაში რეაგირება არ მოუხდენია მთავრობის კონსტიტუციურ თვითნებობაზე. ამ თვითნებობით მთავრობამ შეზღუდა ასეულობით მოქალაქის ძირითადი უფლება, რომელიც არის სამართლიანი სასამართლოს უფლების შემადგენელი უფლება და გულისხმობს პასუხისმგებლობის დაკისრებას მხოლოდ საკანონმდებლო აქტით აკრძალული ქმედებისთვის.³⁰

4. საჯარო ფინანსების მართვის წესების და პოლიციელის დისციპლინური პასუხისმგებლობის საფუძვლების დადგენის დელეგირება

საკანონმდებლო უფლებამოსილებისა და ძირითადი უფლების შეზღუდვის დელეგირების პრინციპებისა და ფარგლების დადგენის გარეშე დელეგირება საფრთხეს უქმნის კონსტიტუციურ წესრიგს. აღმასრულებელი ხელისუფლების ხელში აღმოჩნდება საკანონ-

²⁸ ადამიანის უფლებათა ცენტრი ღია სივრცეში პირბადის გარეშე ყოფნისთვის გამოწერილ ჯარიმებს ასაჩივრებს, 17 მარტი, 2021. <shorturl.at/hHmw5> [10.09.2021].

²⁹ საქართველოს კანონი „საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსში ცვლილების შეტანის შესახებ“, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე ვებგვერდი, 18/02/2021.

³⁰ საქართველოს კონსტიტუცია, საქართველოს პარლამენტის უწყებები, 31-33, 24/08/1995, მუხლი 31, ნაწილი 9.

მდებლო, აღმასრულებელი და საზედამხედველო უფლებამოსილებები.

საჯარო ფინანსების მართვისა და პოლიციელთა დისციპლინური პასუხისმგებლობის სფეროებში საკანონმდებლო უფლებამოსილების ან ძირითადი უფლების შეზღუდვის საკითხების მიმოხილვით წარმოჩინდება დელეგირების პრინციპების, კრიტერიუმებისა და ფარგლების დადგენის აუცილებლობა.

4.1. საბიუჯეტო ასიგნებების მართვის უფლებამოსილების დელეგირება

საჯარო ფინანსები საქართველოს უმაღლეს სახელმწიფო ორგანოთა განსაკუთრებულ კომპეტენციას განეკუთვნება.³¹ საქართველოს კონსტიტუციით გათვალისწინებული კანონისმიერი დათქმის პრინციპის გათვალისწინებით სახელმწიფო ფინანსების მართვის წესები კონსტიტუციითა და კანონით დადგენილ ფარგლებში უნდა დადგინდეს.³² ამდენად, საჯარო ფინანსების მართვის წესების დადგენა არის უმაღლესი საკანონმდებლო ორგანოს, პარლამენტის კომპეტენცია, რომელსაც იგი გადმოსცემს საკანონმდებლო აქტის, კანონის ფორმით.

საბიუჯეტო პროცესი ხელისუფლების დანაწილების და კომპეტენციათა გამიჯვნის პრინციპს ეფუძნება. სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტის შემუშავება და ინიცირება მთავრობის არის მთავრობის კომპეტენცია, ხოლო ბიუჯეტის კანონის მიღება არის პარლამენტის უფლებამოსილება.³³ საჯარო ფინანსების მართვის წესებს პარლამენტი ადგენს საბიუჯეტო კოდექსით,³⁴ სახელმწიფო შეს-

³¹ საქართველოს კონსტიტუცია, საქართველოს პარლამენტის უწყებები, 31-33, 24/08/1995, მუხლი 7, ნაწილი 1, პუნქტი „ე“.

³² საქართველოს კონსტიტუცია, საქართველოს პარლამენტის უწყებები, 31-33, 24/08/1995, მუხლი 4, ნაწილი 4.

³³ იქვე, მუხლი 66.

³⁴ საქართველოს კანონი „საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი“, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, 47, 18/12/2009.

ყიდვების კანონით,³⁵ წლიური ბიუჯეტის კანონებით და ამ კანონებით დელეგირებული უფლებამოსილების ფარგლებში საქართველოს მთავრობის ნორმატიული აქტებით. ამდენად, საჯარო ფინანსების მართვის საკითხებზე არსებობს უფლებამოსილების დელეგირების როგორც ვადით განუსაზღვრელი, ასევე ვადით განსაზღვრული, ერთი წლით მოქმედი საკანონმდებლო ნორმები.

საქართველოს პარლამენტმა განიხილა და მიიღო მთავრობის ინიცირებული 2017 წლის ბიუჯეტის კანონი.³⁶ ამ კანონით დამტკიცდა „ფიზიკურ პირებზე უცხოურ ვალუტაში გაცემული საბანკო სესხების ეროვნულ ვალუტაში კონვერტირების ხელშეწყობის ღონისძიებების“ ასიგნება 65 მლნ. ლარის ოდენობით. პარლამენტმა კანონით ამ ასიგნებების მართვის წესებისა და პირობების დადგენის უფლებამოსილება გადასცა საქართველოს მთავრობას. „ამ კანონით დამტკიცებული საერთო-სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის გადასახდელების – „60 13 – ფიზიკურ პირებზე უცხოურ ვალუტაში გაცემული საბანკო სესხების ეროვნულ ვალუტაში კონვერტირების ხელშეწყობის ღონისძიებები“ – განკარგვა განხორციელდეს საქართველოს მთავრობის მიერ დადგენილი წესით.“ – აღნიშნულია წლიური ბიუჯეტის კანონში.³⁷ როგორც კანონის ნორმიდან ჩანს დელეგირების მიზანი, ფარგლები და პრინციპები არ არის განსაზღვრული.

წლიური ბიუჯეტით გათვალისწინებული დელეგირების საფუძველზე საქართველოს მთავრობამ დაამტკიცა „საბანკო კრედიტის/სესხის საქართველოს ეროვნულ ვალუტაში კონვერსიისა და საქართველოს მთავრობის მიერ სუბსიდირების განხორციელების სახელმწიფო პროგრამა“,³⁸ რომელშიც სხვა საკითხებთან ერთად

³⁵ საქართველოს კანონი „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, 22, 20/04/2005.

³⁶ საქართველოს კანონი „საქართველოს 2017 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე ვებგვერდი, 14/12/2016.

³⁷ იქვე, მუხლი 17, ნაწილი 2.

³⁸ საქართველოს მთავრობის 2017 წლის 11 იანვრის №1 დადგენილება „საბანკო კრედიტის/სესხის საქართველოს ეროვნულ ვალუტაში კონვერსიისა და საქართველოს მთავრობის მიერ სუბსიდირების განხორციელების

დაადგინა პირობები და საბიუჯეტო სახსრების მართვის წესი. პროგრამაში მთავრობამ დაადგინა არაერთი პირობა და წესი, რომელთა კონსტიტუციურობა საეჭვო იყო. პროგრამით გათვალისწინებული ასიგნებებით სარგებლობა შეეძლო მხოლოდ საქართველოს მოქალაქეს, მხოლოდ იმ მოქალაქეს რომელსაც კრედიტი აღებული ჰქონდა 2015 წლამდე ამერიკის შეერთებული შტატების დოლარში (და არა სხვა ვალუტაში), რომლის 2015 წლის (მანამდე ან შემდგომი წლებისაც) შემოსავლები არ აღემატებოდა 100 000 (ასი ათასი) ლარს და ეს კრედიტი უზრუნველყოფილი იყო უძრავი ქონებით.

2017 წლის ბიუჯეტის კანონით პროგრამისთვის გათვალისწინებული 65 მლნ სრულად არ დაიხარჯა, პროგრამას მოხმარდა მხოლოდ 15.7 მლნ ლარი.³⁹ საქართველოს მთავრობის ანგარიშიდან ირკვევა, რომ ეს საბიუჯეტო ასიგნებები მოხმარდა მხოლოდ 5 614 ბენეფიციარს. ანგარიშში არ არის მოცემული განმარტება რით იხელმძღვანელა მთავრობამ პროგრამის პირობებისა და ხარჯვის წესის დადგენისას. სავარაუდოა, რომ განსხვავებული პირობების დადგენის პირობებში პროგრამით ისარგებლებდა მეტი ბენეფიციარი და ბიუჯეტის კანონით გათვალისწინებული 65 მლნ ლარი სრულად დაიხარჯებოდა. ამ პირობებში, სახელმწიფო ბიუჯეტით გათვალისწინებული პროგრამისთვის განსაზღვრული თანხის დაუხარჯავი ნაწილი, 49.3 მლნ ლარი ვერ მოხმარდა ვერც პროგრამას, ბენეფიციარებს და ვერც სხვა საჯარო მიზანს, საჭიროებას.

პროგრამისა და 2017 წლის ბიუჯეტის კანონის მადელეგირებული ნორმის შედარებით შეგვიძლია დავასკვნათ, რომ პარლამენტმა მოახდინა არსებითი საკითხების სრული და შეუზღუდავი დელეგირება, რითაც შეუძლებელი გახდა პროგრამის მართვასა და ასიგნებების ხარჯვაზე საპარლამენტო ზედამხედველობის განხორციელება.

სახელმწიფო პროგრამის დამტკიცების შესახებ“, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე ვებგვერდი, 12/01/2017.

³⁹ საქართველოს 2017 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების ანგარიში, თავი III და თავი IV. <<https://www.mof.ge/5167>> [10.09.2021].

4.2. პოლიციელის დისციპლინური გადაცდომის განსაზღვრის უფლებამოსილების დელეგირება

პოლიციელთა დისციპლინური გადაცდომები არ არის განსაზღვრული საკანონმდებლო აქტით. „პოლიციის შესახებ“ კანონმა⁴⁰ პოლიციელთა დისციპლინური წესდების დადგენის უფლებამოსილება გადასცა საქართველოს შინაგან საქმეთა მინისტრს. სამინისტროს მოსამსახურისათვის დისციპლინური სახდელის შეფარდების და მისი მოხსნის წესს ადგენს მინისტრი – აღნიშნულია „პოლიციის შესახებ“ საქართველოს კანონის 59-ე მუხლის მე-4 ნაწილში. როგორც შეგვიძლია დავინახოთ პარლამენტმა საკანონმდებლო აქტში მინისტრს მიანიჭა მხოლოდ სახდელის შეფარდების და მოხსნის წესის დადგენის უფლებამოსილება, თუმცა იმ ქმედების, დისციპლინური გადაცდომის დადგენის უფლებამოსილების დელეგირება არ მომხდარა და იგი არც ამ კანონით არის დადგენილი.

„პოლიციის შესახებ“ კანონით საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი პოლიციელებსა და სამინისტროს მოსამსახურეებზე ვრცელდება მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ ამ კანონითა და სხვა საკანონმდებლო აქტებით სხვა რამ არ არის დადგენილი.⁴¹ აღნიშნულის გათვალისწინებით, კი რადგან არც „პოლიციის შესახებ“ კანონი და არც სხვა საკანონმდებლო აქტი არ ადგენს შს მოსამსახურეთა (რომლებიც არიან საჯარო მოსამსახურეები) დისციპლინურ გადაცდომებს და პასუხისმგებლობის საკითხებს, გამოყენებული უნდა იყოს „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონი (მისი მე-10 თავი).

მიუხედავად დადგენილი საკანონმდებლო დანაწესისა, „საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს მოსამსახურეთათვის ზოგიერთი ქმედების აკრძალვის შესახებ“ საქართველოს შინაგან საქმეთა მინისტრის 2018 წლის 15 თებერვლის №MIA 4 18 00001/73 ბრძანების მე-2 პუნქტით ექიმის დანიშნულების გარეშე

⁴⁰ საქართველოს კანონი „პოლიციის შესახებ“, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე ვებგვერდი, 04/10/2013, მუხლი 60, ნაწილი 2, „ი“ პუნქტი.

⁴¹ იქვე, მუხლი 5, ნაწილი 2.

ნარკოტიკული საშუალების ან/და ფსიქოტროპული ნივთიერების მოხმარება დადგინდა როგორც დისციპლინური გადაცდომა და ამ გადაცდომის/დარღვევის ჩადენისთვის ამავე ბრძანებით პასუხისმგებლობად განისაზღვრა სამსახურიდან დათხოვნა. ბრძნების მე-3 პუნქტით დისციპლინურ გადაცდომად/დარღვევად დადგინდა სამინისტროს გენერალური ინსპექციის მოსამსახურის მოთხოვნის შემთხვევაში „ნარკოტიკული ან ფსიქოტროპული ნივთიერების მოხმარების დადგენის მიზნით შემოწმებისათვის თავის არიდება“, ხოლო ამ დარღვევის პასუხისმგებლობად განისაზღვრა სამსახურიდან დათხოვნა. ბრძანებაში არ არის განმარტებული რა ითვლება შემოწმებისათვის თავის არიდებად.

საქართველოს შინაგან საქმეთა მინისტრის 2018 წლის 15 თებერვლის №MIA 4 18 00001/73 ბრძანება ტოვებს სუბიექტური და ანტიკონსტიტუციური ინტერპრეტაციის საშუალებას, რაც ძირითადი უფლების შეზღუდვისა და თვითნებობს საფუძველი შეიძლება გახდეს.

საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს გენერალური ინსპექციის თანამშრომლებმა პოლიციელის მოთხოვნა ნარკოტიკული ნივთიერების მოხმარების დასადგენად შემოწმება ჩატარებულიყო შინაგან საქმეთა სამინისტროსგან დამოუკიდებელ ექსპერტიზის ბიუროში ჩათვალეს საქართველოს შინაგან საქმეთა მინისტრის 2018 წლის 15 თებერვლის №MIA 4 18 00001/73 ბრძანებით გათვალისწინებული შემოწმებისაგან თავის არიდებად, დისციპლინურ გადაცდომად. ამის საფუძველზე პოლიციელი, რომელიც მოქმედებდა კონსტიტუციით გარანტირებული დაცვის უფლების ფარგლებში და რომელსაც მეორე დღეს საკუთარი ინიციატივით ჩატარებული ექსპერტიზის დასკვნით არ დაუდგინდა ნარკოტიკული საშუალების მოხმარება დისციპლინური წესით დასაჯეს და გაათავისუფლეს სამსახურიდან.⁴²

მოყვანილი მაგალითი წარმოაჩენს დელეგირებისას უფლებამოსილების მიზნების, პრინციპებისა და ფარგლების განსაზღვრის

⁴² კაზუსი რეალურია. დავა წარმოებს სასამართლოში და ასევე წარდგენილია კონსტიტუციური სარჩელი №1585 <shorturl.at/wFPT7> [10.09.2021].

მნიშვნელობას. მიუხედავად იმისა, რომ „პოლიციის შესახებ“ კანონის მე-5 მუხლი მკაფიოდ ადგენს საკანონმდებლო ჩარჩოს და ამასთანავე, სხვა მუხლებით მინისტრს არ ანიჭებს პოლიციელის დისციპლინური დარღვევის/გადაცდომის ქმედების დადგენის უფლებამოსილებას, შინაგან საქმეთა მინისტრმა ჩათვალა რომ პარლამენტმა მოახდინა ამ უფლებამოსილების დელეგირება და საკითხის მისეულად მოსაწესრიგებლად გამოსცა ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი. საქართველოს შინაგან საქმეთა მინისტრის 2018 წლის 15 თებერვლის №MIA 4 18 00001/73 ბრძანება არ არის რეგისტრირებული და „საქართველოს საკანონმდებლო მაცნეში“ გამოქვეყნებული როგორც ნორმატიული აქტი, ანუ სახეზეა ფორმალურ-სამართლებრივი დარღვევა, რაც ართულებს ან შეუძლებელს ხდის შინაგან საქმეთა მინისტრის საქმიანობისა და გადაწყვეტილებების საპარლამენტო ზედამხედველობას და სასამართლო კონტროლს.

5. სახელმწიფო საიდუმლოების მონესრიგების დელეგირება და მთავრობის საქმიანობაზე საპარლამენტო ზედამხედველობა

დემოკრატიული მმართველობა ხელისუფლების დანაწილებისა და გაწონასწორების პრინციპს ეფუძნება. მთავრობის საქმიანობაზე საპარლამენტო ზედამხედველობა და სასამართლო კონტროლი არის დემოკრატიული მმართველობის, დემოკრატიული და სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპების შემადგენელი კომპონენტები.

დემოკრატიულ სახელმწიფოში გადაწყვეტილებები მიიღება დისკუსიის შედეგად. ინფორმაციაზე წვდომისა და გავრცელების გარეშე შეუძლებელია დისკუსიის წარმართვა და შედეგის მიღწევა. სწორედ ინფორმირებული პოლიტიკური დებატები უზრუნველყოფს მთავრობის საქმიანობაზე ეფექტურ ზედამხედველობას, დემოკრატიულ მმართველობას.

დემოკრატიულ სახელმწიფოში საჯარო ინფორმაციის გარდა არსებობს კონფიდენციალური ინფორმაცია. მათ შორის განსაკუთრებულია სახელმწიფო საიდუმლოების სტატუსის მატარე-

ბელი ინფორმაცია. მმართველობითი ფუნქციის შესრულებისას შექმნილი სახელმწიფო საიდუმლოების სტატუსის მქონე ინფორმაციაზე წვდომა განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია მთავრობის საქმიანობაზე საპარლამენტო ზედამხედველობის ეფექტურად განხორციელებისათვის. თუკი პარლამენტის წევრებს ან მოსამართლეებს არ გადაეცემათ კონსტიტუციური ფუნქციის შესრულებისთვის საჭირო ინფორმაცია, შესაძლოა ფიქციად იქცეს თვით საპარლამენტო ზედამხედველობისა და სასამართლო კონტროლის ფუნქციები.

საქართველოში მოქმედი, სახელმწიფო საიდუმლოების მომწესრიგებელი სამართლებრივი აქტების მიმოიხილვით შესაძლებელია საკანონმდებლო უფლებამოსილებისა და ძირითადი უფლების შეზღუდვის დელეგირების, აგრეთვე მთავრობის საქმიანობაზე საპარლამენტო ზედამხედველობისა და სასამართლო კონტროლის ეფექტურობისა და კონსტიტუციურობის შეფასება.

სახელმწიფოს სასიცოცხლოდ მნიშვნელოვანი ინტერესების დაცვა არის სახელმწიფო საიდუმლოების შესახებ კანონით⁴³ (შემდგომში მოკლედ მოხსენიებულია როგორც *საიდუმლოების კანონი*) გაცხადებული მიზანი. ამ მიზნის უზრუნველსაყოფად საიდუმლოების კანონი არეგულირებს ინფორმაციის სახელმწიფო საიდუმლოებად მიჩნევასთან და დაცვასთან დაკავშირებულ საკითხებს.

საიდუმლოების კანონით სახელმწიფო საიდუმლოებად შეიძლება მიჩნეულ იქნეს ქვეყნის თავდაცვის, ეკონომიკის, საგარეო ურთიერთობათა, დაზვერვის, სახელმწიფო უსაფრთხოების, მართლწესრიგის დაცვისა და სამოქალაქო უსაფრთხოების სფეროებში არსებული ინფორმაცია, რომლის გამჟღავნებამ ან დაკარგვამ შეიძლება ზიანი მიაყენოს საქართველოს სახელმწიფოს, ან საქართველოს საერთაშორისო ხელშეკრულების ან შეთანხმების მონაწილე მხარის სუვერენიტეტს, კონსტიტუციურ წყობილებას, პოლიტიკურ და ეკონომიკურ ინტერესებს და რომელიც საიდუმლოების კანონით ან/და საქართველოს საერთაშორისო ხელშეკრულებით ან

⁴³ საქართველოს კანონი „სახელმწიფო საიდუმლოების შესახებ“, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, 12/03/2015.

შეთანხმებით დადგენილი წესით წინასწარ დასაიდუმლოებულია ან მიჩნეულია სახელმწიფო საიდუმლოებად და სახელმწიფოს მიერ დაცვას ექვემდებარება.

საიდუმლოების კანონით განსაზღვრულია იმ ინფორმაციის ჩამონათვალი, რომელთა დასაიდუმლოება დაუშვებელია. არ შეიძლება სახელმწიფო საიდუმლოებად იქნეს მიჩნეული:

- ინფორმაცია რომლითაც შეიძლება შეილახოს ან შეიზღუდოს ადამიანის ძირითადი უფლებები და თავისუფლებები, მისი კანონიერი ინტერესები, აგრეთვე ზიანი მიადგეს მოსახლეობის ჯანმრთელობასა და უსაფრთხოებას,
- ნორმატიული აქტები, გარდა უსაფრთხოების უზრუნველყოფი ინსტიტუტების საქმიანობასთან დაკავშირებული აქტებისა,
- რუკები, გარდა საიდუმლო ინფორმაციის შემცველი სამხედრო და სპეციალური რუკებისა,
- ინფორმაცია სტიქიური უბედურების, კატასტროფისა და სხვა განსაკუთრებული მოვლენის შესახებ, რომლებიც მოხდა ან შეიძლება მოხდეს და ემუქრება მოსახლეობის უსაფრთხოებას,
- ინფორმაცია გარემოს მდგომარეობის თაობაზე, მოსახლეობის ჯანმრთელობის მდგომარეობის, მისი ცხოვრების დონის (მათ შორის, სამედიცინო მომსახურებისა და სოციალური უზრუნველყოფის) შესახებ, აგრეთვე სოციალურ-დემოგრაფიული მაჩვენებლების, მოსახლეობის განათლებისა და კულტურის თაობაზე,
- ინფორმაცია კორუფციის, თანამდებობის პირთა უკანონო ქმედებებისა და კრიმინოგენული სიტუაციის შესახებ;
- ინფორმაცია პრივილეგიის, კომპენსაციის, ფულადი ჯილდოსა და შელავათის შესახებ, რომლებსაც სახელმწიფო ანიჭებს მოქალაქეს, თანამდებობის პირს, საწარმოს, დაწესებულებასა და ორგანიზაციას;
- ინფორმაცია სახელმწიფო სავალუტო ფონდისა და ოქროს საერთო მარაგის შესახებ;

- ინფორმაცია სახელმწიფო-პოლიტიკური თანამდებობის პირთა ჯანმრთელობის მდგომარეობის შესახებ.

საჯარო პირების მიერ სუბიექტური, დაუსაბუთებელი გადაწყვეტილების მიღების ან შეცდომის გამოსარიცხად ინფორმაციის საიდუმლოებად მიჩნევისას, საიდუმლოების კანონით დადგენილია სხვადასხვა სფეროებში ინფორმაციების ჩარჩო რომლის ფარგლებშიც თანამდებობის პირმა კონკრეტულ ინფორმაციას შეიძლება მიანიჭოს სახელმწიფო საიდუმლოების სტატუსი. აღნიშნულით ერთის მხრივ, საკანონმდებლო ორგანომ განსაზღვრა მთავრობისთვის უფლებამოსილების დელეგირების ჩარჩო და მოახდინა საკითხის საკანონმდებლო მონესრიგების უფლებამოსილების დელეგირება, ხოლო მეორეს მხრივ, უზრუნველყოფილია საჯაროობისა და სახელმწიფო საიდუმლოების სფეროში მთავრობის საქმიანობაზე საპარლამენტო ზედამხედველობა და სასამართლო კონტროლი.

ინფორმაცია თავისთავად არ წარმოადგენს სახელმწიფო საიდუმლოებას, მის სტატუსს განსაზღვრავს კანონით ან მის საფუძველზე განსაზღვრული კომპეტენტური თანამდებობის პირი. საიდუმლოების კანონით კონკრეტული ინფორმაციის სახელმწიფო საიდუმლოებისათვის მიკუთვნების კომპეტენციის მქონე თანამდებობის პირთა განსაზღვრის უფლებამოსილება მინიჭებული აქვს საქართველოს მთავრობას. ამ თანამდებობის პირთა ნუსხაში⁴⁴ ხვდებიან საქართველოს პარლამენტის წევრებიც. საკანონმდებლო უფლებამოსილების ამ საკამათო დელეგირებით ზედამხედველობას დაქვემდებარებული ინსტიტუტი განუსაზღვრავს წესებს ან იღებს გადაწყვეტილებას პარლამენტის წევრისთვის უფლებამოსილების მინიჭების თაობაზე.

ინფორმაციის დასაიდუმლოების უფლებამოსილების საკითხის გარდა, მთავრობის საქმიანობაზე საპარლამენტო ზედამხედველობისა და სასამართლო კონტროლისთვის მნიშვნელოვანია პარ-

⁴⁴ საქართველოს მთავრობის 2015 წლის 24 სექტემბრის №507 დადგენილება „სახელმწიფო საიდუმლოების შესახებ“ საქართველოს კანონის ამოქმედებასთან დაკავშირებული ნორმატიული აქტების დამტკიცების თაობაზე“, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, 29/09/2015.

ლამენტის წევრთა და მოსამართლეთა სახელმწიფო საიდუმლოების სტატუსის მქონე ინფორმაციასთან დაშვების საკითხი.

სახელმწიფო უსაფრთხოების ინტერესების გათვალისწინებით, საიდუმლოების კანონით შეზღუდულია საჯარო დანესებულებაში არსებული სახელმწიფო საიდუმლოების გაცნობის უფლება. საიდუმლოების კანონით განსაზღვრულია იმ პირთა წრე რომლებსაც შეიძლება მიეცეთ სახელმწიფო საიდუმლოებასთან დაშვების, გაცნობისა და მუშაობის უფლება.

საიდუმლოების კანონი განსაზღვრავს ორი განსხვავებული კატეგორიის პირთა წრეს, რომლებსაც აქვთ სახელმწიფო საიდუმლოებასთან მუშაობის, მისი გაცნობის უფლება:

1. სახელმწიფო საიდუმლოებასთან გარანტირებული დაშვების⁴⁵ მქონე თანამდებობის პირები, რომლებსაც ეს უფლება წარმოეშობათ თანამდებობაზე გამწესების მომენტიდან. ეს თანამდებობის პირები არიან:
 - ა) საქართველოს პრეზიდენტი,
 - ბ) საქართველოს პრემიერ-მინისტრი,
 - გ) საქართველოს მთავრობის წევრი,
 - დ) საქართველოს პარლამენტის თავმჯდომარე,
 - ე) საქართველოს სახალხო დამცველი,
 - ვ) სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის გენერალური აუდიტორი,
 - ზ) საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს თავმჯდომარე,
 - თ) საქართველოს უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარე,
 - ი) საქართველოს გენერალური პროკურორი,
 - კ) საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის უფროსი,
 - ლ) საქართველოს დაზვერვის სამსახურის უფროსი,

⁴⁵ საქართველოს კანონი „სახელმწიფო საიდუმლოების შესახებ“, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, 12/03/2015. მუხლი 18.

- მ) საქართველოს სახელმწიფო დაცვის სპეციალური სამსახურის უფროსი,
- ნ) საქართველოს ეროვნული ბანკის პრეზიდენტი,
- ო) საქართველოს თავდაცვის ძალების მეთაური.

2. პირები რომლებსაც უფლებამოსილი თანამდებობის პირის მიერ შეიძლება მიეცეთ სახელმწიფო საიდუმლოებასთან დაშვება⁴⁶ თუკი აქვთ ინფორმაციის გაცნობის საჭიროება სამსახურებრივი, პროფესიული ან სამეცნიერო-კვლევითი საქმიანობიდან გამომდინარე და აკმაყოფილებენ საიდუმლოების კანონით დადგენილ სანდოობის და საიმედოობის პირობებს.

სახელმწიფო საიდუმლოებასთან დაშვების გაცემამდე სავალდებულოა შესაბამისი შემოწმების გავლა საიმედოობისა და სანდოობის თვალსაზრისით და შემოწმების დადებითი დასკვნის არსებობა. სახელმწიფო საიდუმლოებასთან დაშვების მოსაპოვებლად პირის შემოწმების პროცედურებს აწარმოებს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახური.

საიდუმლოების კანონის აღსასრულებლად მთავრობას მიღებული აქვს რამდენიმე რამდენიმე რეგულაცია, რომლებიც დამტკიცებულია საქართველოს მთავრობის **#507** დადგენილებით. ამ დადგენილებით დამტკიცებულია:

ა) ინფორმაციის სახელმწიფო საიდუმლოებისათვის მიკუთვნებისა და დაცვის წესი (შემდგომში მოკლედ მოხსენიებულია როგორც *დაცვის წესი*)

ბ) სახელმწიფო საიდუმლოებისათვის მიკუთვნებული ინფორმაციების ნუსხა (შემდგომში მოკლედ მოხსენიებულია როგორც *ინფორმაციების ნუსხა*)

გ) იმ უფლებამოსილი პირების ნუსხა, რომლებიც სახელმწიფო საიდუმლოებასთან ინდივიდუალურ დაშვებას უზრუნველყოფენ (შემდგომში მოკლედ მოხსენიებულია როგორც *დაშვების უფლების მქონეთა ნუსხა*)

⁴⁶ საქართველოს კანონი „სახელმწიფო საიდუმლოების შესახებ“, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, 12/03/2015. მუხლი 20.

დ) იმ უფლებამოსილი პირების ნუსხა, რომლებსაც აქვთ კონკრეტული ინფორმაციის სახელმწიფო საიდუმლოებისათვის მიკუთვნების კომპეტენცია (შემდგომში მოკლედ მოხსენიებულია როგორც *დასაიდუმლოების უფლების მქონეთა ნუსხა*).

სახელმწიფო საიდუმლოებასთან დაიშვებიან 18 წელს მიღწეული საქართველოს მოქალაქეები, ხოლო უცხოელების ან მოქალაქეობის არქმონეთა სახელმწიფო საიდუმლოებასთან დაშვება რეგულირდება საქართველოს საერთაშორისო ხელშეკრულებით ან მთავრობის დადგენილებით.

საქართველოს მთავრობის დადგენილებით დამტკიცებული „ინფორმაციის სახელმწიფო საიდუმლოებისათვის მიკუთვნებისა და დაცვის წესით“⁴⁷ განსაზღვრულია სახელმწიფო საიდუმლოებასთან დაშვების გაცემამდე სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის მიერ ჩასატარებელი შემოწმების მეთოდების სამართლებრივი საფუძვლები. კერძოდ, შემოწმება ხდება „საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის შესახებ“, „კონტრდაზვერვითი საქმიანობის შესახებ“ და „ოპერატიულ-სამძებრო საქმიანობის შესახებ“ კანონებით დადგენილი წესით. ეს ნიშნავს რომ სახელმწიფო საიდუმლოებასთან დაშვებამდე პირის შემოწმებისას გამოიყენება ღია და ფარული მეთოდები, მათ შორის: ფარული ჩანერა, ელექტრონული თვალთვალი, ცნობების შეგროვება და ვიზუალური კონტროლი, პირის გამოკითხვა.

კონტრდაზვერვითი და ოპერატიულ-სამძებრო საქმიანობა, აგრეთვე ამ საქმიანობის შედეგად მოპოვებული ინფორმაცია არ არის საჯარო და ეს საქმიანობა არ ექვემდებარება სასამართლო კონტროლს. აღნიშნულის გათვალისწინებით არც სახელმწიფო საიდუმლოებასთან დაშვების უფლების მქონე თანამდებობის პირს და არც თვით იმ პირს, რომელსაც უნდა მიეცეს სახელმწიფო საიდუმლოებასთან დაშვება არ აქვთ სამართლებრივი საშუალება გაეცნონ ან გადაამოწმონ შემოწმების შედეგად მოპოვებული ინფორ-

⁴⁷ საქართველოს მთავრობის 2015 წლის 24 სექტემბრის №507 დადგენილება „სახელმწიფო საიდუმლოების შესახებ“ საქართველოს კანონის ამოქმედებასთან დაკავშირებული ნორმატიული აქტების დამტკიცების თაობაზე“, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, 29/09/2015.

მაცია და შემონმების შედეგად გაცემული დასკვნის დასაბუთებულობა თუ კანონშესაბამისობა.

საიდუმლოების კანონით შემონმების დასკვნა სავალდებულოა ყველა იმ თანამდებობის პირისთვის, რომელიც უფლებამოსილია მიიღოს გადაწყვეტილება პირის სახელმწიფო საიდუმლოებასთან დაშვების თაობაზე.⁴⁸ აღნიშნული ვალდებულება აკისრია როგორც საქართველოს პარლამენტის თავმჯდომარეს, ასევე სასამართლო ხელისუფლების უმაღლეს თანამდებობის პირებს.

ეს წესები გულისხმობს, რომ სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურს აქვს უფლებამოსილება მიიღოს გადაწყვეტილება უმაღლესი წარმომადგენლობითი და სასამართლო ხელისუფლების კონსტიტუციურ ინსტიტუტებთან მიმართებაში ისე რომ ამ ინსტიტუტებს არ აქვთ გადაწყვეტილებაზე ეფექტური მონიტორინგის განხორციელების საშუალება. ამასთან, გასათვალისწინებელია რომ სახეზეა ინტერესთა კონფლიქტიც რადგან სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურს უწევს იმ ინსტიტუტების თაობაზე გადაწყვეტილების მიღება, რომელთა წინაშეც არის ანგარიშვალდებული.

სახელმწიფო საიდუმლოების მომწესრიგებელი სამართლებრივი აქტებით ხალხის მანდატით აღჭურვილი პარლამენტის წევრისთვის სახელმწიფო საიდუმლოებასთან დაშვების საკითხის გადაწყვეტისას საქართველოს პარლამენტის თავმჯდომარე შეზღუდულია პარლამენტისადმი ანგარიშვალდებული სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის იმ ფართო მიხედულებით, რომელიც არის ფარული და არ ექვემდებარება სასამართლო კონტროლსაც. ანალოგიურია შემთხვევა, როდესაც საქართველოს უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარეს უწევს იმ მოსამართლის სახელმწიფო საიდუმლოებასთან დაშვების გადაწყვეტილების მიღება, რომელმაც უნდა განიხილოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის საქმიანობისა თუ გადაწყვეტილებების კანონიერება.

⁴⁸ საქართველოს კანონი „სახელმწიფო საიდუმლოების შესახებ“, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, 12/03/2015. მუხლი 22, პუნქტი 4.

საქართველოს მთავრობის დადგენილებით დამტკიცებული „ინფორმაციის სახელმწიფო საიდუმლოებისათვის მიკუთვნებისა და დაცვის წესით“⁴⁹ სახელმწიფო საიდუმლოებასთან დაშვებისთვის გარდა მოქალაქეობისა, ასაკისა, ინფორმაციასთან დაშვების საჭიროებისა და შემონგების დადებითი დასკვნის არსებობისა, დადგენილია რომ სახელმწიფო საიდუმლოებასთან დაიშვებიან მხოლოდ ის პირები რომელთაც აქვთ „სათანადო საქმიანი და სხვა თვისებები და შესწევთ უნარი დაიცვან სახელმწიფო საიდუმლოება“.⁵⁰ არც საიდუმლოების კანონით და არც „ინფორმაციის სახელმწიფო საიდუმლოებისათვის მიკუთვნებისა და დაცვის წესით“ არის განსაზღვრული რომელი ორგანო და რა წესით ამონმებს საიდუმლოებასთან დასაშვები პირის თვისებებსა და უნარებს, რაც აჩენს დაუსაბუთებელი გადაწყვეტილებებისა თუ შეცდომების რისკებს.

აღნიშნული ნორმატიული აქტების ანალიზი ცხადყოფს, რომ სახელმწიფო საიდუმლოების საკანონმდებლო მოწესრიგებისთვის პარლამენტმა დაადგინა უფლებამოსილების ჩარჩო და ამ ჩარჩოს ფარგლებში მოახდინა უფლებამოსილების დელეგირება. ამასთან, საქართველოს პარლამენტმა განსაკუთრებული სახელმწიფო-პოლიტიკური საკითხების, პარლამენტის წევრთა სახელმწიფო საიდუმლოებასთან დაშვებისა და მათ მიერ ინფორმაციის დასაიდუმლოების უფლების მოწესრიგების უფლებამოსილებაც გადასცა პარლამენტისადმი ანგარიშვალდებულ ინსტიტუტს რაიმე ფარგლების დადგენის გარეშე რითაც საფრთხე შეექმნა კონსტიტუციით

⁴⁹ საქართველოს მთავრობის 2015 წლის 24 სექტემბრის №507 დადგენილება „სახელმწიფო საიდუმლოების შესახებ“ საქართველოს კანონის ამოქმედებასთან დაკავშირებული ნორმატიული აქტების დამტკიცების თაობაზე“, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, 29/09/2015.

⁵⁰ „ინფორმაციის სახელმწიფო საიდუმლოებისათვის მიკუთვნებისა და დაცვის წესი“ დამტკიცებულია საქართველოს მთავრობის 2015 წლის 24 სექტემბრის №507 დადგენილება „სახელმწიფო საიდუმლოების შესახებ“ საქართველოს კანონის ამოქმედებასთან დაკავშირებული ნორმატიული აქტების დამტკიცების თაობაზე“, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, 29/09/2015, მუხლი 20.

გარანტირებული ხელისუფლების დანაწილებისა და საპარლამენტო ზედამხედველობის პრინციპების დაცვას.

პარლამენტის წევრთა და მოსამართლეთა სახელმწიფო საიდუმლოებასთან დაშვების საკითხის მოწესრიგების დელეგირება, არის არა მხოლოდ მმართველობითი საკითხის საკანონმდებლო მოწესრიგების დელეგირება, არამედ იგი არის ძირითადი უფლების (ინფორმაციის თავისუფლება) შეზღუდვის უფლებამოსილების დელეგირებაც. საკანონმდებლო ფარგლების დადგენის გარეშე ამ ძირითადი უფლების შეზღუდვის დელეგირება არ შეესაბამება კონსტიტუციით და საკონსტიტუციო სასამართლოს პრაქტიკით დამკვიდრებულ სტანდარტებს.

ამდენად, მთავრობის საქმიანობის საპარლამენტო ზედამხედველობის და სასამართლო კონტროლის კონსტიტუციური ფუნქციის ჯეროვნად უზრუნველსაყოფად პარლამენტის წევრების, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრებისა და საერთო სასამართლოების მოსამართლეების სახელმწიფო საიდუმლოებასთან დაშვება გარანტირებული უნდა იყოს საკანონმდებლო აქტით და არ უნდა იყოს დამოკიდებული სხვა რომელიმე ინსტიტუტის გადანყვეტილებაზე.

6. დასკვნა

მკაფიო და მკაცრი ჩარჩოს გარეშე პარლამენტის მიერ კანონშემოქმედების თუ ძირითად უფლებათა შეზღუდვის უფლებამოსილების მთავრობისთვის დელეგირებისას დემოკრატიის საფრთხესთან ერთად შეუძლებელი ხდება მთავრობის მმართველობის კონტროლი როგორც პარლამენტის, ასევე სასამართლოს მეშვეობით.

გადაჭარბებული, პარლამენტისა და სასამართლოს კონტროლის გარეშე დარჩენილი არაარჩევითი აღმასრულებელი ინსტიტუტი გარდამავალი დემოკრატიის ქვეყნებში ავტორიტარიზმის, არადემოკრატიული მმართველობისა და ადამიანის უფლებათა ნიველირებისთვის ქმნის ნიადაგს.

განხილული მაგალითები ადასტურებს საქართველოში საკანონმდებლო უფლებამოსილების და ძირითადი უფლების შეზღუდვის

დელეგირების, აგრეთვე საპარლამენტო ზედამხედველობის სფეროში პრობლემების არსებობას. ეს პრობლემები თანაბარად აქტიუ-ალურია როგორც მშვიდობიანობის, ასევე საგანგებო სიტუაციის პერიოდში და ახლებურად გააზრებას, ახალი საკანონმდებლო გარანტიებისა და მექანიზმების შექმნას მოითხოვს.

გონივრული იქნება თუკი საკანონმდებლო უფლებამოსილებისა და ძირითადი უფლებების შეზღუდვის დელეგირების საკითხების მუდმივი ზედამხედველობა იქცევა პარლამენტის ვალდებულებად, რომელიც დადგინდება საკანონმდებლო აქტით და რომელსაც საგანგებო სიტუაციაში მეტი ინტენსივობა ექნება. ამავე აქტით შეიძლება განისაზღვროს მთავრობის ვალდებულება დელეგირებული უფლებამოსილების ფარგლებში მიღებული გადაწყვეტილებების თაობაზე ანგარიშის პერიოდული წარდგენისა და პარლამენტში საჯარო განხილვების თაობაზე.

მოქალაქეებსა და არასაჯარო ინსტიტუტებს საკანონმდებლო აქტით უნდა მიეცეთ შესაძლებლობა აქტიურად ჩაერთონ დელეგირებისა და საპარლამენტო კონტროლის განხორციელების პროცესში, იყვნენ როგორც შესწავლის ინიციატორები, ასევე მიიღონ ინფორმაცია და იყონ დებატების მონაწილენი.