

საგანგებო მდგომარეობასთან დაკავშირებული ნორმაშემოქმედების მიმართება სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპებთან – საქართველოში 2020 წლის 21 მარტს გამოცხადებული საგანგებო მდგომარეობის მაგალითზე

აბსტრაქტი

სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპი საქართველოს კონსტიტუციის და, ზოგადად, სახელმწიფოს მოწყობის უმნიშვნელოვანესი ქვაკუთხეა. იგი განსაზღვრავს, თუ როგორ უნდა განხორციელდეს ხელისუფლება. ამ პრინციპში განსაკუთრებულია ხელისუფლების შტოებს შორის უფლებამოსილებათა გადანაწილება, რაც მათ შორის ბალანსს ქმნის და უზრუნველყოფს ხალხის ძალაუფლების ხელისუფლების მიერ დემოკრატიულად, კონსტიტუციისა და კანონის ფარგლებში განხორციელებას. ამასთანავე, არსებობს შემთხვევები, როდესაც ბუნებრივად შეუძლებელია აღნიშნული ბალანსის დაცვა. საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის დროს საქართველოს პრეზიდენტს ენიჭება ძალაუფლება, გამოსცეს ორგანული კანონის ძალის მქონე დეკრეტები, რითაც პრეზიდენტი, გარკვეულწილად, ანაცვლებს საკანონმდებლო ხელისუფლებას. ნაშრომი ეხება სწორედ საგანგებო მდგომარეობის განმავლობაში (საქართველოს მაგალითზე) ნორმაშემოქმედებით საქმიანობას და მის მიმართებას სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპებთან, კერძოდ, მასში განხილულია, თუ რამდენად შეუძლია დეკრეტს სრულად ჩაანაცვლოს კანონი და რა ფარგლებში უნდა იყოს მოქცეული მისი შინაარსი; რა სტანდარტები იხევს უკან და რა წესები უნდა იქნეს უცვლელად დაცული ნორმაშემოქმედებისას; შესაძლებელია თუ არა დეკრეტის საფუძველზე პასუხისმგებლობის განსაზღვრა და დაკისრება; შესაძლებელია თუ არა დეკრეტით უფლებამოსილებების საქართველოს მთავრობის დელეგირება.

შესავალი

საქართველოს კონსტიტუციის თანახმად, საქართველო სამართლებრივი სახელმწიფოა. სახელმწიფო ხელისუფლება ხორციელდება ხელისუფლების დანაწილების პრინციპზე დაყრდნობით კონსტიტუციითა და კანონით დადგენილ ფარგლებში. საქართველოს კონსტიტუცია სახელმწიფოს უზენაესი კანონია. საკანონმდებლო და სხვა ნორმატიული

აქტების მიღებისა და გამოცემის ზოგადი წესი და მათი იერარქია განისაზღვრება ორგანული კანონით.¹

ხელისუფლება დაყოფილია საკანონმდებლო, აღმასრულებელ და სასამართლო შტოებად. აღნიშნული „თანამედროვე დემოკრატიული სახელმწიფოს ფუნქციონირების ქვაკუთხედს წარმოადგენს“ და „მჭიდროდაა დაკავშირებული სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპთან“.² ამასთანავე, ხელისუფლება შეზღუდულია ადამიანის უფლებებითა და კანონით, განსაკუთრებით კი, უზენაესი კანონით – კონსტიტუციით. ხელისუფლების დანაწილების კონსტიტუციური პრინციპი მხოლოდ დეკლარაციული ხასიათის არაა – იგი მიზნად ისახავს, რომ უზრუნველყოფილ იქნეს შტოებს შორის შეკავებისა და განწონასწორების ქმედითი კონსტიტუციურსამართლებრივი მექანიზმი.³

„საქართველოს პარლამენტი არის ქვეყნის უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანო, რომელიც ახორციელებს საკანონმდებლო ხელისუფლებას, განსაზღვრავს ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკის ძირითად მიმართულებებს, კონსტიტუციით დადგენილ ფარგლებში კონტროლს უწევს მთავრობის საქმიანობას და ახორციელებს სხვა უფლებამოსილებებს“.⁴ სწორედ პარლამენტის პრეროგატივაა, შეასრულოს სახელმწიფოს ერთ-ერთი ძირითადი ფუნქცია – სამართალშემოქმედება, რომელიც არის სახელმწიფო საქმიანობის უმნიშვნელოვანესი ფორმა და რომლის უშუალო მიზანია სამართლებრივ ნორმათა შექმნა, შეცვლა, შევსება ან გაუქმება.⁵ „საქართველოს მთავრობა არის აღმასრულებელი ხელისუფლების უმაღლესი ორგანო, რომელიც ახორციელებს ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკას. მთავრობა ანგარიშვალდებული და პასუხისმგებელია პარლამენტის წინაშე“.⁶ „სასამართლო ხელისუფლება დამოუკიდებელია და მას ახორციელებენ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო და საქართველოს საერთო სასამართლოები“.⁷ საკონსტიტუციო სასამართლო საკონსტიტუციო კონტროლს ახორციელებს, ხოლო საერთო სასამართლო – მართლმსაჯულებას.⁸

ხელისუფლების სამი შტოს გარდა საქართველოს კონსტიტუცია მნიშვნელოვან როლს აკისრებს საქართველოს პრეზიდენტს, რომელიც „არის საქართველოს სახელმწიფოს მეთაური, ქვეყნის ერთიანობისა და ეროვნული დამოუკიდებლობის გარანტი, საქართველოს თავდაცვის ძალების უმაღლესი მთავარსარდალი“.⁹ იმის გათვალისწინებით, რომ დღესდღეობით საქართველოს მმართველობის ფორმაა საპარლამენტო რესპუბლიკა, პრეზიდენტი არ განეკუთვნება აღმასრულებელი ხელისუფლების შტოს და იგი მხოლოდ კონსტიტუციით პირდაპირ განსაზღვრულ უფლებამოსილებებს ახორციელებს.

მიუხედავად იმისა, რომ საკანონმდებლო საქმიანობა პარლამენტის პრეროგატივაა, სამართალშემოქმედება მხოლოდ პარლამენტში არ ხორციელდება – განსხვავდება

¹ საქართველოს კონსტიტუციის მე-4 მუხლის პირველი, მე-3 და მე-4 პუნქტები.

² საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2019 წლის 2 აგვისტოს N²1/7/1275 გადაწყვეტილება საქმეზე „ალექსანდრე მძინარაშვილი საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისიის წინააღმდეგ“, II-25. ³ იქვე.

⁴ საქართველოს კონსტიტუციის 36-ე მუხლის პირველი პუნქტი.

⁵ ბეჟაშვილი ლ., საკანონმდებლო ტექნიკა, თბილისი, 2012, 15.

⁶ საქართველოს კონსტიტუციის 54-ე მუხლის პირველი და მე-2 პუნქტები.

⁷ საქართველოს კონსტიტუციის 59-ე მუხლის პირველი პუნქტი.

⁸ საქართველოს კონსტიტუციის 59-ე მუხლის მე-2 და მე-3 პუნქტები.

⁹ საქართველოს კონსტიტუციის 49-ე მუხლის პირველი და მე-2 პუნქტები.

კანონის ფორმალური და მატერიალური გაგება. ფორმალური გაგებით, კანონის გამოცემა მხოლოდ პარლამენტს შეუძლია. რაც შეეხება მატერიალურ გაგებას, მასში იგულისხმება სახელმწიფოში მოქმედი ყველა იურიდიულად სავალდებულო, აბსტრაქტული და ზოგადი სამართლებრივი აქტი.¹⁰ ამ უკანასკნელთა შორის უმთავრესად კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტები მოიაზრება. „ნორმატიული აქტების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის მე-7 მუხლის მე-9 პუნქტის თანახმად, „კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტის მიღება (გამოცემა) შეიძლება მიმღები (გამომცემი) ორგანოს (თანამდებობის პირის) მიერ მისი კომპეტენციის ფარგლებში, მხოლოდ საკანონმდებლო აქტის შესასრულებლად და იმ შემთხვევაში, თუ ეს პირდაპირ არის გათვალისწინებული საკანონმდებლო აქტით“. განსხვავება კანონის ფორმალურ და მატერიალურ გაგებას შორის, უპირატესად, იმით გამოიხატება, რომ ძირითადი უფლებებით დაცულ სფეროში ჩარევა მხოლოდ კანონის (ფორმალური გაგებით) მეშვეობით შეიძლება.¹¹

მიუხედავად ზემოთ აღნიშნული ხელისუფლების დანაწილების პრინციპისა – ხელისუფლების შტოებს შორის უფლებამოსილებების გადანაწილებისა – საქართველოს კონსტიტუცია ითვალისწინებს გარემოებებს, რომლებიც დროებით იწვევს გარკვეულ ცვლილებებს ამ პრინციპში. საქართველოს კონსტიტუციის 71-ე მუხლის შესაბამისად, „საქართველოზე შეიარაღებული თავდასხმის ან მისი უშუალო საფრთხის შემთხვევაში“ შესაძლებელია გამოცხადდეს საომარი მდგომარეობა, ხოლო „მასობრივი არეულობის, ქვეყნის ტერიტორიული მთლიანობის ხელყოფის, სამხედრო გადატრიალების, შეიარაღებული ამბოხების, ტერორისტული აქტის, ბუნებრივი ან ტექნოგენური კატასტროფის ან ეპიდემიის დროს ან სხვა შემთხვევაში, როდესაც სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოები მოკლებული არიან კონსტიტუციურ უფლებამოსილებათა ნორმალური განხორციელების შესაძლებლობას“ – საომარი მდგომარეობა. ორივე შემთხვევაში სახელმწიფოს მართვა ვერ ხორციელდება მშვიდობიან დროს დადგენილი მართლწესრიგის შესაბამისად, რის გამოც ხელისუფლებას ჩვეულზე მეტი მოქნილობა ესაჭიროება. ასეთი შემთხვევებისთვის კონსტიტუცია ითვალისწინებს საქართველოს პრეზიდენტის მიერ პრემიერ-მინისტრის წარდგინების საფუძველზე ორგანული კანონის ძალის მქონე დეკრეტების გამოცემის შესაძლებლობას. შესაბამისად, ნათელია, რომ ირღვევა ხელისუფლების დანაწილების პრინციპით განმტკიცებული უფლებამოსილებების გადანაწილების ორდინალური ბალანსი და საკანონმდებლო ხელისუფლების მნიშვნელოვანი

¹⁰ ხუბუა გ., სამართლის თეორია, თბილისი, 2004, 140.

¹¹ იქვე. ამასთან, აღნიშნულ საკითხზე აგრეთვე საინტერესოა საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს განმარტება, რომლის მიხედვითაც, „ადამიანის ძირითადი უფლებებისა და თავისუფლებების დამდგენი კონსტიტუციური ნორმები, რიგ შემთხვევებში, მოითხოვენ, რომ ძირითად უფლებაში ჩარევა განხორციელდეს კონკრეტული სამართლებრივი ფორმის დაცვით. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს განმარტებით, საქართველოს კონსტიტუცია სახელმწიფო ხელისუფლების, მათ შორის საკანონმდებლო ხელისუფლების მოქმედებას მკაცრ კონსტიტუციურ-სამართლებრივ ჩარჩოებში აქცევს. საკანონმდებლო ხელისუფლების კონსტიტუციურსამართლებრივი შეზღუდვა გულისხმობს, რომ ნებისმიერი საკანონმდებლო აქტი უნდა შეესაბამებოდეს საქართველოს კონსტიტუციის მოთხოვნებს, როგორც ფორმალური, ისე მატერიალური თვალსაზრისით. ამდენად, კონსტიტუციით გათვალისწინებული ფორმალური მოთხოვნების დაუსველობა, რეგულირების შინაარსის მიუხედავად, იწვევს ძირითადი უფლების შემზღუდავი ნორმის არაკონსტიტუციურად ცნობას“. იხ.: საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2018 წლის 26 ივლისის №2/5/700 გადაწყვეტილება საქმეზე „შპს „კოკა-კოლა ბოთლერს ჯორჯია“, შპს „კასტელ ჯორჯია“ და სს „წყალი მარგებელი“ საქართველოს პარლამენტისა და საქართველოს ფინანსთა მინისტრის წინააღმდეგ“, II-10.

ნაწილი, მართალია, კონტროლით, თუმცა პრეზიდენტის ხელში იყრის თავს. ამ პირობებში კი მნიშვნელოვანია, თუ როგორ ხორციელდება სახელმწიფო ხელისუფლება და მისი უმნიშვნელოვანესი ნაწილი – ნორმაშემოქმედებითი საქმიანობა, რა სტანდარტები იხევს უკან და რა წესები უნდა იქნეს უცვლელად დაცული, მიუხედავად საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის არსებობისა.

I. საქართველოს პრეზიდენტის დეკრეტი, როგორც კანონი

საქართველოს კონსტიტუციის 71-ე მუხლის მე-3 პუნქტის თანახმად, „საომარი ან საგანგებო მდგომარეობის დროს საქართველოს პრეზიდენტი პრემიერ-მინისტრის წარდგინებით გამოსცემს ორგანული კანონის ძალის მქონე დეკრეტებს, რომლებიც მოქმედებს შესაბამისად საომარი ან საგანგებო მდგომარეობის გაუქმებამდე. ეროვნული ბანკის უფლებამოსილებასთან დაკავშირებული დეკრეტი გამოიცემა ეროვნული ბანკის პრეზიდენტის თანხმობით. დეკრეტი ძალაში შედის გამოცემის მომენტიდან. დეკრეტი დაუყოვნებლივ წარედგინება პარლამენტს. პარლამენტი დეკრეტს ამტკიცებს შეკრებისთანავე. თუ პარლამენტი დეკრეტს არ დაამტკიცებს, იგი კენჭისყრისთანავე კარგავს იურიდიულ ძალას“.

„ნორმატიული აქტების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის მე-7 მუხლის პირველი პუნქტი ერთმანეთისგან მიჯნავს საკანონმდებლო და კანონქვემდებარე ნორმატიულ აქტებს, რომელთა ერთობლიობასაც საქართველოს კანონმდებლობას უწოდებს. ამავე მუხლის მე-2 პუნქტის „ბ“ ქვეპუნქტი საქართველოს პრეზიდენტის დეკრეტს სწორედ საქართველოს საკანონმდებლო აქტებს განაკუთვნებს.

ამდენად, როგორც კონსტიტუციიდან, ასევე „ნორმატიული აქტების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონიდან გამომდინარეობს, რომ საქართველოს პრეზიდენტის დეკრეტი, ფორმალური გაგებით, კანონს განეკუთვნება, მიუხედავად იმისა, რომ ეს აქტი არ არის მიღებული წესითა და რიგით ფორმალური გაგებით კანონშემოქმედის – საქართველოს პარლამენტის მიერ.¹² აღნიშნული საკითხის განხილვას ის პრაქტიკული მნიშვნელობა აქვს, რომ გაეცეს პასუხი უმნიშვნელოვანეს კითხვას – სრულად შეუძლია თუ არა საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის დროს საქართველოს პრეზიდენტის დეკრეტს საქართველოს პარლამენტის მიერ მიღებული საკანონმდებლო აქტების ჩანაცვლება? პასუხი თავად კონსტიტუციაში უნდა იქნეს მოძიებული, რაზეც დეტალური მსჯელობა იქნება II და III თავებში (მათ შორის, შეუძლია თუ არა პრეზიდენტის დეკრეტს კანონის მსგავსად მოაწესრიგოს საზოგადოებრივი ცხოვრების ნებისმიერი სფერო, ასევე დაადგინოს პასუხისმგებლობა).

აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ მიუხედავად ზემოთ მითითებული ნორმების შესაბამისად დეკრეტის ფორმალურად საკანონმდებლო აქტისადმი მიკუთვნებისა, მისი, როგორც სრულყოფილი კანონის ძალა, სადავო შეიძლება გახადოს შემდეგმა კითხვამ: რამდენად შეიძლება ჩაითვალოს დეკრეტი სრულფასოვან კანონად, როდესაც მას გამოსცემს

¹² მიუხედავად იმისა, რომ პრეზიდენტის დეკრეტი გამოიცემა პრემიერ-მინისტრის წარდგინებით და შემდგომ მტკიცდება პარლამენტის მიერ, ფორმალურად, ნორმატიული აქტის შემოქმედი მაინც პრეზიდენტი. შესაბამისად, სწორედ იგი გვევლინება „დროებით კანონმდებლად“.

პრეზიდენტი, ხოლო პარლამენტი მისი დამტკიცებისას არ ატარებს ისეთივე პროცედურებს, როგორსაც კანონის მისაღებად იყენებს? როგორც წესი, სტანდარტულად, კანონპროექტი რეგისტრაციიდან მიღებამდე არაერთ საფეხურსა და პროცედურას გადის (მაგალითად, სავალდებულოა პარლამენტის აპარატის იურიდიული დეპარტამენტისა და პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისის დასკვნები, პარლამენტის ბიუროს გადაწყვეტილება კანონპროექტის განხილვის პროცედურის დაწყების შესახებ, წამყვანი კომიტეტისა და სხვა კომიტეტების მიერ კანონპროექტის განხილვა, პარლამენტის პლენარულ სხდომაზე კანონპროექტის სამი მოსმენით განხილვა და მიღება), მაშინ, როდესაც დეკრეტის დამტკიცების საკითხი განიხილება დაუყოვნებლივ და მას „კენჭი ეყრება წინასწარი საკომიტეტო მოსმენისა და სხვა შესაბამისი პროცედურების გავლის გარეშე“.¹³ მიუხედავად პროცედურის სიმარტივისა, აღნიშნული არ უნდა იქნეს იმგვარად აღქმული, რომ დეკრეტის, როგორც კანონის, ძალა კითხვის ნიშნის ქვეშ დგება, რადგან ამას საფუძვლად სწორედ სახელწიფო ხელისუფლების ორგანოთა მოქნილობა უდევს, რაც გამომდინარეობს არაორდინალური სიტუაციიდან – საგანგებო ან საომარი მდგომარეობიდან.¹⁴ ყოველივე ეს საჭიროა იმისათვის, რათა მინიმუმამდე იქნეს დაყვანილი კრიზისული სიტუაციის უარყოფითი შედეგები და დროულად იქნეს უზრუნველყოფილი ჩვეულ კონსტიტუციურ წყობილებაში დაბრუნება. წინააღმდეგ შემთხვევაში, სხვაგვარი განმარტებისას, თუკი პრეზიდენტის დეკრეტს არ ექნებოდა იგივე ლეგიტიმაცია, რაც კანონს, შეუძლებელი იქნებოდა ამ სამართლებრივი აქტით, მით უმეტეს, კონსტიტუციური უფლებების შეზღუდვა და ამ მიზნით საჭირო გახდებოდა საკანონმდებლო ხელისუფლების მიერ სტანდარტული კანონშემოქმედებითი პროცესის განხორციელება, რაც აზრს დაუკარგავდა საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის გამოცხადების მიზანს.

II. დეკრეტის ფარგლები და შინაარსი

როგორც აღინიშნა, საქართველოს კონსტიტუციის 71-ე მუხლის მე-3 პუნქტი საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის დროს ითვალისწინებს საქართველოს პრეზიდენტის მიერ პრემიერ-მინისტრის წარდგინებით კანონის ძალის მქონე დეკრეტების გამოცემის შესაძლებლობას. ამასთან, არც საქართველოს კონსტიტუცია, არც „ნორმატიული აქტების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონი, არც „საგანგებო მდგომარეობის შესახებ“ ან „საომარი მდგომარეობის შესახებ“ საქართველოს კანონები ამომწურავად არ ითვალისწინებენ საკითხებს, რომლებიც შესაძლებელია დარეგულირდეს საქართველოს პრეზიდენტის დეკრეტით. ერთადერთი შემთხვევა, როდესაც საუბარია დეკრეტის შინაარსსა და პრეზიდენტისთვის უფლებამოსილების ფარგლების განსაზღვრაზე, არის საქართველოს კონსტიტუციის მეორე თავით განსაზღვრული უფლებების შეზღუდვა – კონსტიტუციის 71-ე მუხლის მე-4 პუნქტი ჩამოთვლის კონკრეტულ მუხლებს (საქარ-

¹³ იხ.: საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის 101-ე მუხლის პირველი და 83-ე მუხლის მე-2 პუნქტები.

¹⁴ საგანგებო სიტუაციებისადმი მორგების შეხედულების მიხედვით, ასეთი მდგომარეობის არსებობისას, ძალაუფლება კონცენტრირებული უნდა იყოს მთავრობაში და კონსტიტუციური უფლებები შეიზღუდოს, რათა აღმასრულებელმა ხელისუფლებამ შეძლოს საფრთხეზე ქმედითი რეაგირება. იხ.: Posner, Eric A. and Vermeule, Adrian, Accommodating Emergencies (September 2003). U of Chicago, Public Law Working Paper No. 48, 1.

თველოს კონსტიტუციის მეორე თავით გათვალისწინებულ უფლებებს), რომელთა შემლუდვის უფლებამოსილებაც აქვს პრეზიდენტს დეკრეტით.

ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, შესაძლებელია განიმარტოს, რომ კანონის მსგავსად, საგანგებო მდგომარეობის დროს პრეზიდენტის დეკრეტით დასაშვებია, მოწესრიგდეს საზოგადოებრივი ცხოვრების ნებისმიერი სფერო, მათ შორის, დროებით გათვალისწინებულ იქნეს მოქმედი კანონმდებლობისგან განსხვავებული წესები.¹⁵ მაგალითისთვის, საქართველოს პრეზიდენტის 2020 წლის 21 მარტის №1 დეკრეტის მე-2 მუხლით გათვალისწინებულ იქნა, რომ საგანგებო მდგომარეობის მოქმედების ვადით, შეჩერდეს საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსის 31-ე მუხლის მე-3 და მე-4 ნაწილებით გათვალისწინებული პროცენტული შემლუდვები.¹⁶ დეკრეტით ასევე დასაშვებია პასუხისმგებლობის განსაზღვრა, რაზეც საუბარი იქნება III თავში.

ამასთანავე, ხაზი უნდა გაესვას იმ გარემოებას, რომ, თუკი საკითხი ეხება საქართველოს კონსტიტუციის მეორე თავით გათვალისწინებული უფლებების შემლუდვას, აღნიშნული დასაშვებია მხოლოდ კონსტიტუციით პირდაპირ გათვალისწინებულ მუხლებთან მიმართებით. მაგალითისთვის, საქართველოს პრეზიდენტის 2020 წლის 21 მარტის №1 დეკრეტით შეიზღუდა მე-13 (ადამიანის თავისუფლება), მე-14 (მიმოსვლის თავისუფლება), მე-15 (პირადი და ოჯახური ცხოვრების, პირადი სივრცისა და კომუნიკაციის ხელშეუხებლობის უფლებები), მე-18 (სამართლიანი ადმინისტრაციული წარმოების, საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის, ინფორმაციული თვითგამორკვევისა და საჯარო ხელისუფლების მიერ მიყენებული ზიანის ანაზღაურების უფლებები), მე-19 (საკუთრების უფლება), 21-ე (შეკრების თავისუფლება) და 26-ე (შრომის თავისუფლება, პროფესიული კავშირების თავისუფლება, გაფიცვის უფლება და მენარმეობის თავისუფლება) მუხლებში მითითებული უფლებები. ამასთან, დეკრეტში ყურადღებას იქცევს ისეთი ნორმები, რომლებიც საქართველოს მთავრობას ანიჭებს უფლებამოსილებას, ჩამოთვლილ მუხლებთან მიმართებით დააწესოს გარკვეული შემლუდვები, რაც კითხვის ნიშნებს აჩენს და დეტალურად იქნება განხილული IV თავში.

¹⁵ მოცემულ მსჯელობას ამყარებს კონსტიტუციის, განსაკუთრებით კი - მისი 71-ე მუხლის მე-3 და მე-4 პუნქტების სისტემური განმარტების მეთოდით წაკითხვა. მე-4 პუნქტი კონკრეტულად ადგენს, თუ რა ფარგლებშია დასაშვები ძირითადი უფლებების შემლუდვა ან შეჩერება, მაშინ, როდესაც მე-3 პუნქტი რაიმე კონკრეტულის ან დათქმის გარეშე განსაზღვრავს, რომ „საომარი ან საგანგებო მდგომარეობის დროს“ გამოიყენა „ორგანული კანონის ძალის მქონე დეკრეტები“. შესაბამისად, თუ საქმე არ ეხება ძირითადი უფლებების შემლუდვას ან შეჩერებას, მოქმედებს მხოლოდ კონსტიტუციის 71-ე მუხლის მე-3 პუნქტი. აღსანიშნავია ისიც, რომ დეკრეტს წინ უძღვის პრეზიდენტი-მინისტრის წარდგინება, ხოლო თან სდევს პარლამენტის მიერ დამტკიცება. შესაბამისად, დეკრეტის გამოცემის პროცესში მონაწილეობას იღებს, როგორც აღმასრულებელი, აგრეთვე საკანონმდებლო ხელისუფლება, რითაც, გარკვეულწილად, დაზღვეულია მმართველობის დღეს არსებული საპარლამენტო მოდელი და პრეზიდენტი საზოგადოებრივი ცხოვრების სფეროების მოწესრიგებისას ვერ გაცდება თავის კომპეტენციას. ამასთან, კონსტიტუციის მე-7 მუხლის პირველი პუნქტის „დ“ ქვეპუნქტის მიხედვით, „საგანგებო და საომარ მდგომარეობათა სამართლებრივი რეჟიმის დადგენა და შემოღება საქართველოს უმაღლეს სახელმწიფო ორგანოთა განსაკუთრებულ გამგებლობას მიეკუთვნება“ და პრეზიდენტი, კონსტიტუციის 49-ე მუხლის, 52-ე მუხლის პირველი პუნქტის „ი“ ქვეპუნქტისა და 71-ე მუხლის გათვალისწინებით, საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის დროს, მთავრობისა და პარლამენტის მონაწილეობით, სწორედ ასეთად გვევლინება.

¹⁶ მაგალითად, საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსის 31-ე მუხლის მე-3 ნაწილის მიხედვით, მხარჯავი დაწესებულების პროგრამებს შორის თანხების გადანაწილება არ უნდა აღემატებოდეს მხარჯავი დაწესებულებისათვის წლიური ბიუჯეტით გათვალისწინებული ასიგნებების 5%-ს. შესაბამისად, საგანგებო მდგომარეობის ვადაში მსგავსი გადანაწილება 5%-ზე მეტი შეიძლება იყოს.

III. დეკრეტის საფუძველზე პასუხისმგებლობის განსაზღვრისა და დაკისრების შესაძლებლობა

საქართველოს პრეზიდენტის 2020 წლის 21 მარტის №1 დეკრეტის მე-8 მუხლის მიხედვით, „ყველა ფიზიკური და იურიდიული პირი ვალდებულია, დაიცვას საგანგებო მდგომარეობის რეჟიმი. ამ დეკრეტითა და საქართველოს მთავრობის დადგენილებით განსაზღვრული საგანგებო მდგომარეობის რეჟიმის დარღვევა გამოიწვევს ადმინისტრაციულ პასუხისმგებლობას – ჯარიმას ფიზიკური პირებისათვის 3 000 ლარის ოდენობით, ხოლო იურიდიული პირებისათვის – 15 000 ლარის ოდენობით. ადმინისტრაციულსახდელდადებული პირის მიერ იმავე ქმედების განმეორებით ჩადენა გამოიწვევს სისხლის სამართლის პასუხისმგებლობას, კერძოდ, თავისუფლების აღკვეთას სამ წლამდე ვადით, ხოლო ამ პუნქტით გათვალისწინებული ქმედებისათვის იურიდიული პირი ისჯება ჯარიმით, საქმიანობის უფლების ჩამორთმევით ან ლიკვიდაციითა და ჯარიმით“.

რამდენადაა დასაშვები პრეზიდენტის დეკრეტით პასუხისმგებლობის განსაზღვრა? ადამიანის უფლებათა და ძირითად თავისუფლებათა დაცვის კონვენციის მე-7 და სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების შესახებ საერთაშორისო პაქტის მე-15 მუხლები იცნობს პრინციპს Nullum Crimen Sine Lege, რომელიც სისხლის სამართლის ერთ-ერთი უმთავრესი პრინციპია – დანაშაულის აკრძალვა კანონის გარეშე.¹⁷ კონვენციის მე-7 მუხლის პირველი აბზაცის მიხედვით, „არავინ შეიძლება ბრალეულად იქნეს მიჩნეული რაიმე დანაშაულში ისეთი მოქმედების ან უმოქმედობის გამო, რომელიც არ წარმოადგენდა დანაშაულს ეროვნული ან საერთაშორისო სამართლის მიხედვით იმ დროს, როდესაც იგი ჩაიდინეს“, ხოლო პაქტის მე-15 მუხლის შესაბამისად კი, „არავინ შეიძლება ცნონ დამნაშავედ ისეთი სისხლის სამართლის დანაშაულის ჩადენისათვის, რომელიც მოქმედების ან დაუდევრობის შედეგად, რომელიც მისი ჩადენის მომენტში მოქმედი სახელმწიფოს შიდა კანონმდებლობის თუ საერთაშორისო სამართლის შესაბამისად არ წარმოადგენდა სისხლის სამართლის დანაშაულს“. ამასთან, „ნორმატიული აქტების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის მე-8 მუხლის „ბ“ და „ი“ ქვეპუნქტების მიხედვით, იურიდიული პასუხისმგებლობისა და იძულების ზომის გამოყენების საკითხები, აგრეთვე სისხლის სამართლის კანონმდებლობა მხოლოდ საქართველოს საკანონმდებლო აქტით შეიძლება განისაზღვროს. იმის გათვალისწინებით, რომ სტატიის I თავში მოცემული მსჯელობის მიხედვით, დეკრეტი საკანონმდებლო აქტად ჩაითვალა, აგრეთვე სტატიის III თავის მიხედვითაც, თუ საკითხი არ ეხება კონსტიტუციური უფლებების შეზღუდვას, დეკრეტით, კანონის მსგავსად, საზოგადოებრივი ცხოვრების ნებისმიერი სფერო შეიძლება მოწესრიგდეს, კითხვას, შეიძლება თუ არა დეკრეტით პასუხისმგებლობის განსაზღვრა, დადებითად უნდა გაცეს პასუხი. იგივე ითქმის პრინციპზე Nulla Poena Sine Lege, ანუ დაუშვებელია სასჯელი კანონის გარეშე, რასაც აგრეთვე განამტკიცებს კონვენციისა და პაქტის ზემოთ ხსენებული მუხლები.¹⁸

¹⁷ მერაბ ტურავა, სისხლის სამართლის ზოგადი ნაწილის მიმოხილვა, თბილისი, 2013, 24.

¹⁸ ზოგადად, ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს პრაქტიკის თანახმად, კონვენციის მე-7 მუხლი „კანონზე“ საუბრისას მოიაზრებს როგორც კანონმდებლობას, აგრეთვე პრეცედენტულ სამართალს.

მიუხედავად ზემოთქმულისა, რომ დეკრეტით დასაშვებია პასუხისმგებლობისა და სასჯელის დადგენა, აღნიშნული არ ნიშნავს იმას, რომ დეკრეტის მიღებისას არ უნდა იქნეს დაცული საქართველოს კონსტიტუციითა და საქართველოს საერთაშორისო ხელშეკრულებით აღიარებული ადამიანის უფლებები და კანონმდებლობისადმი დადგენილი სტანდარტები. აღნიშნულში, უპირატესად, განჭვრეტადობის, პროპორციულობისა და უკუძალის აკრძალვის პრინციპები იგულისხმება.¹⁹

„საკონსტიტუციო სასამართლო კვლავ მიუთითებს კანონმდებლის ვალდებულებაზე, მიიღოს ზუსტი, მკაფიო, არაორაზროვანი კანონმდებლობა, რომელიც დააკმაყოფილებს განჭვრეტადობის და სამართლებრივი სიხადის კრიტერიუმებს და გამოორიყხავს სამართალშემფარდებლის მხრიდან მანიპულირების და თვითნებობის შესაძლებლობას, რაც განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია სისხლის სამართალწარმოებაში მონაწილე პირთა უფლებების და თავისუფლებების დასაცავად.“²⁰ საქართველოს პრეზიდენტის 2020 წლის 21 მარტის №1 დეკრეტით დადგენილია, რომ ადმინისტრაციულ პასუხისმგებლობას გამოიწვევს „დეკრეტითა და საქართველოს მთავრობის დადგენილებით განსაზღვრული საგანგებო მდგომარეობის რეჟიმის დარღვევა“, ხოლო თუკი ადმინისტრაციულსახდელდადებული პირი განმეორებით ჩაიდენს იმავე ქმედებას, დგება სისხლისსამართლებრივი პასუხისმგებლობა. აღნიშნული ვერ აკმაყოფილებს განჭვრეტადობის პრინციპს, რადგანაც „საგანგებო მდგომარეობის რეჟიმის დარღვევა“ საკმაოდ ფართო ცნებაა, არ იძლევა კონკრეტულად დასჯადი ქმედებისა და ამ ქმედებათა ხარისხის (სიმძიმის) იდენტიფიცირების საშუალებას.²¹ აღნიშნულს ემატება ისიც, რომ

ამასთან, სასამართლოს ტერმინს „კანონი“ ყოველთვის უყურებს მატერიალური და არა ფორმალური გაგებით. შესაბამისად, ეს მოიცავს კანონთან შედარებით დაბალი რანგის მქონე აქტებსაც (იხ.: ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს გადაწყვეტილება საქმეზე №21906/04 „კაფკარისი კვიპროსის წინააღმდეგ“, 2008 წლის 12 თებერვალი, პარაგრაფი 139). ამასთან, სასამართლოს „კანონის“ ცნების ქვეშ გათვალისწინებულ უნდა იქნეს ეროვნული კანონმდებლობა „მთლიანობაში“ (იხ.: ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს გადაწყვეტილება საქმეზე №42750/09 „დელ რიო პრადა ესპანეთის წინააღმდეგ“, 2013 წლის 21 ოქტომბერი, პარაგრაფი 90). შესაბამისად, რადგან სასამართლო კანონმდებლობაში ბევრად დაბალი რანგის ნორმატიულ აქტებსაც გულისხმობს, საქართველოს რეალობიდან გამომდინარე, კონვენციის გადმოსახედიდან, ორგანული კანონის ძალის მქონე დეკრეტით შესაძლებელია დადგინდეს პასუხისმგებლობა.

¹⁹ განჭვრეტადობის, პროპორციულობისა და უკუძალის აკრძალვის პრინციპების მნიშვნელობა საკონსტიტუციო სასამართლოს არაერთ გადაწყვეტილებაშია ხაზგასმული. მაგ., განჭვრეტადობის პრინციპთან დაკავშირებით იხ. მე-20 და მე-21 სქოლიოებში მითითებული გადაწყვეტილებები, პროპორციულობის პრინციპთან დაკავშირებით – საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2019 წლის 2 აგვისტოს №1/6/770 გადაწყვეტილება საქმეზე „საქართველოს სახალხო დამცველი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, ხოლო უკუძალის აკრძალვის პრინციპთან დაკავშირებით – საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2016 წლის 13 აპრილის №3/1/633,634 გადაწყვეტილება საქმეზე „საქართველოს უზენაესი სასამართლოს კონსტიტუციური წარდგინება საქართველოს სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსის 269-ე მუხლის მე-5 ნაწილის „გ“ ქვეპუნქტის კონსტიტუციურობის თაობაზე და საქართველოს უზენაესი სასამართლოს კონსტიტუციური წარდგინება საქართველოს სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსის 306-ე მუხლის მე-4 ნაწილის და 269-ე მუხლის მე-5 ნაწილის „გ“ ქვეპუნქტის კონსტიტუციურობის თაობაზე“.

²⁰ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2016 წლის 18 აპრილის №2/1/631 გადაწყვეტილება საქმეზე „საქართველოს მოქალაქეები – თეიმურაზ ჯანაშია და გიული ალანია საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“ II-16.

²¹ პასუხისმგებლობის დამდგენი ნორმისადმი განსაზღვრული კრიტერიუმების თვალსაზრისით საინტერესოა საკონსტიტუციო სასამართლოს მსჯელობა საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსის 314-ე მუხლთან (ჯაშუშობა) დაკავშირებით. სასამართლომ განმარტა, რომ „განჭვრეტადი და არაორაზროვანი კანონმდებლობა, ერთი მხრივ, უზრუნველყოფს პირის დაცვას სამართალშემფარდებლის თვითნებობისგან, მეორე მხრივ კი, ადგენს გარანტიას, რომ პირმა მიიღოს მკაფიო შეტყობინება სახელმწიფოსგან, რათა მოახერხოს

სისხლის სამართლებრივი პასუხისმგებლობა დგება „ქმედების განმეორებით ჩადენის შემთხვევაში“, მაშინ, როდესაც საგანგებო მდგომარეობის პირობებში არაერთი ნორმატიული აქტი და ქცევის წესია დადგენილი და სწორედ მათი ერთობლიობაა „საგანგებო მდგომარეობის რეჟიმი“ (როგორც თავად დეკრეტი მიუთითებს, „ამ დეკრეტითა და საქართველოს მთავრობის დადგენილებით განსაზღვრული საგანგებო მდგომარეობის რეჟიმი“). მაგალითისთვის, საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 23 მარტის №181 დადგენილებით დამტკიცებული „საქართველოში ახალი კორონავირუსის (COVID-19) გავრცელების აღკვეთის მიზნით გასატარებელი ღონისძიებების“ მე-2 მუხლის მე-7 პუნქტის მიხედვით, სატრანსპორტო საშუალებით გადაადგილებისას აკრძალულია მგზავრის განთავსება მძღოლის გვერდით, ხოლო მე-5 მუხლის მე-2 პუნქტის მიხედვით, დახურულ საჯარო სივრცეში თავშეყრისას ყველა პირი ვალდებულია, ატაროს პირბადე. შესაბამისად, თუკი, პირობითად, პირველ ჯერზე პირი დაჯარიმებული იქნება მგზავრის გადაყვანის წესის დარღვევისთვის, ხოლო სახდელის დადებიდან ერთი წლის გასვლამდე პირი მაღაზიაში შევა პირბადის გარეშე, დეკრეტი იძლევა საშუალებას, რომ მას უკვე დაეკისროს სისხლისსამართლებრივი პასუხისმგებლობა.²² „დანაშაული და შესაბამისი სასჯელი მკაფიოდ უნდა განისაზღვროს კანონით. ეს მოთხოვნა დაკმაყოფილებულია მაშინ, როდესაც ინდივიდი შესაბამისი ნორმის ტექსტიდან ხვდება, მათ შორის, თუ საჭიროა, სასამართლოს განმარტებების დახმარებით და სათანადო იურიდიული კონსულტაციის მიღებით, თუ რომელი მოქმედება ან/და უმოქმედობა გახდის მას სისხლისსამართლებრივად პასუხისმგებელს და რა სასჯელი დაეკისრება ასეთი მოქმედების ან/და უმოქმედობის ჩადენისთვის.“²³

ნორმის სწორი აღქმა, განსაზღვროს, რომელი ქმედებაა კანონით აკრძალული და რომელ ქმედებას შეიძლება მოჰყვეს სამართლებრივი პასუხისმგებლობა. პირს უნდა ჰქონდეს შესაძლებლობა, განჭვრიტოს საკუთარ ქმედებაში აკრძალული ქმედების ნიშნები და წარმართოს საკუთარი ქცევა კანონმდებლობით დადგენილი წესების შესაბამისად“. იხ.: საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2013 წლის 14 მაისის №2/2/516,542 გადაწყვეტილება საქმეზე „საქართველოს მოქალაქეები – ალექსანდრე ბარამიძე, ლაშა ტულუში, ვახტანგ ხმალაძე და ვახტანგ მაისაია საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II-30.

²² დეკრეტი რეალურად (ფაქტობრივად) ერთმანეთისგან განსხვავებული ქმედებების ჩადენის გამო სისხლისსამართლებრივი პასუხისმგებლობის დადგომის შესაძლებლობას იმდენად უშვებს, რამდენადაც ეს ქმედებები, ფორმალურად, ერთი ცნების „საგანგებო მდგომარეობის რეჟიმის დარღვევა“ ქვეშაა გაერთიანებული. ამ მხრივ, მნიშვნელოვანი იქნება სასამართლოს მსჯელობა (ამგვარი პასუხისმგებლობის დადგომის შემთხვევაში), თუ როგორ უნდა იქნეს განმარტებული დეკრეტით გათვალისწინებული „ქმედების განმეორებით ჩადენა“ – სიტყვასიტყვით, როგორც ეს მოცემულია ნორმატიულ აქტში, თუ უფრო ვიწროდ. პარალელის გავლების მხრივ, საინტერესო შეიძლება იყოს სისხლის სამართლის კოდექსის მე-15 მუხლის პირველი ნაწილი, რომლის მიხედვითაც, „არაერთგზისი დანაშაული ნიშნავს წინათ ნასამართლევი პირის მიერ ამ კოდექსის იმავე მუხლით გათვალისწინებული დანაშაულის ჩადენას. ამ კოდექსის სხვადასხვა მუხლით გათვალისწინებული ორი ან მეტი დანაშაული მხოლოდ მაშინ ჩაითვლება არაერთგზისი დანაშაულად, თუ ამის შესახებ მითითებულია ამ კოდექსის შესაბამის მუხლში“. შესაბამისად, „განმეორების“ თვალსაზრისით კოდექსს სწორება იმავე მუხლზე აქვს და არა იდენტურ ქმედებაზე, თუმცა, ამ შემთხვევაშიც კი, დეკრეტისგან განსხვავებით, კოდექსის მუხლები სწორედაც რომ თემატურადაა დაყოფილი, შესაბამისად, ქმედებებიც მეტ-ნაკლებად მსგავსია (მაგალითად, 109-ე მუხლის მე-3 ნაწილის „ე“ ქვეპუნქტი არაერთგზისობაში მოიაზრებს „განზრახ მკვლელობასა“ და „განზრახ მკვლელობას დამამძიმებელ გარემოებებში“), მაშინ, როდესაც დეკრეტით „იმავე ქმედებაში“ ერთმანეთისგან აბსოლუტურად განსხვავებული ქმედებები შეიძლება იგულისხმებოდეს. სწორედ ეს ბუნდოვანებაა დეკრეტის ერთ-ერთი მთავარი ხარვეზი, რომელმაც არსებითად შეიძლება შელახოს ადამიანის უფლებები.

²³ ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს გადაწყვეტილება საქმეზე №42750/09 „დელ რიო პრადა ესპანეთის წინააღმდეგ“, 2013 წლის 21 ოქტომბერი, პარაგრაფი 79.

ამ მხრივ გასათვალისწინებელია საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა და საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსებში 2020 წლის 23 აპრილს განხორციელებული ცვლილებები,²⁴ რომლებითაც არ იქნა გამოსწორებული პრეზიდენტის დეკრეტში დაშვებული შეცდომები და დარღვეულ იქნა როგორც განჭვრეტადობის, აგრეთვე სასჯელის პროპორციულობის პრინციპები. ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსს დაემატა ორი მუხლი – იზოლაციის ან/და კარანტინის წესის დარღვევა და საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის რეჟიმის დარღვევა.²⁵ პირველი მუხლის (42¹⁰) მიხედვით, დასჯადი ქმედებაა „საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ“ საქართველოს კანონით გათვალისწინებულ საკითხებთან დაკავშირებით დადგენილი იზოლაციის ან/და კარანტინის წესის დარღვევა, ხოლო მეორე მუხლის (177¹⁵) შესაბამისად – საქართველოს პრეზიდენტის დეკრეტით ან/და სხვა შესაბამისი ნორმატიული აქტებით განსაზღვრული საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის რეჟიმის დარღვევა, მათ შორის, „საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ“ საქართველოს კანონით გათვალისწინებულ საკითხებთან დაკავშირებით დადგენილი იზოლაციის ან/და კარანტინის წესის დარღვევა, თუ ეს წესი საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის რეჟიმის ნაწილია. ეს უკანასკნელი მუხლი კვლავ ფართოა, გენერალურად აკეთებს მითითებას საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის დროს მოქმედ ყველა სამართლებრივ აქტზე და, ამასთან, იმეორებს 42¹⁰ მუხლით გათვალისწინებულ გადაცდომასაც. რაც შეეხება სისხლის სამართლის კოდექსის ახალ მუხლებს (248¹ და 359¹), ისინი იმეორებენ ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსისეულ შემადგენლობას იმ დათქმით, რომ სისხლისსამართლებრივი პასუხისმგებლობა დგება ზემოთ მითითებული ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის ჩადენისათვის ადმინისტრაციულსახდელდადებული ან/და ამ მუხლებით გათვალისწინებული დანაშაულისათვის ნასამართლვეი პირის მიერ. დასაბუთებულობის თვალსაზრისით, გაურკვეველია, თუ რატომ გახდა აუცილებელი იზოლაციის ან/და კარანტინის წესის დარღვევის განმეორებით ჩადენისთვის პირდაპირ სისხლისსამართლებრივი პასუხისმგებლობის დაკისრება, როდესაც განმეორება ფორმალური ხასიათის შეიძლება იყოს და მას არ მოჰყვება იმგვარი საფრთხე, რომელიც გაამართლებდა სისხლის სამართლის პასუხისმგებლობის დაწესებას.²⁶ რაც შეეხება

²⁴ „საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსში ცვლილების შეტანის შესახებ“ საქართველოს 2020 წლის 23 აპრილის №5887-სს და „საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსში ცვლილების შეტანის შესახებ“ საქართველოს 2020 წლის 23 აპრილის №5889-სს კანონები. ცვლილებები ძალაში შედის 2020 წლის 2 მაისს.

²⁵ ცვლილებებით მოდიფიკაცია განიცადა აგრეთვე სხვა ნორმებმაც, რომლებიც აგრეთვე იწვევს დავას ადამიანის უფლებების თვალსაზრისით, თუმცა ამ აბზაცში ყურადღება გამახვილებული იქნება მხოლოდ განჭვრეტადობასა და პროპორციულობაზე.

²⁶ ზოგადად, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პრაქტიკით, „სახელმწიფოს აქვს ფართო მიხედულების ზღვარი სისხლის სამართლის პოლიტიკის განსაზღვრის დროს. [...] სახელმწიფოს პასუხისმგებლობის სფეროს განეკუთვნება კანონით კონკრეტული ქმედებების რეგულირება, აკრძალვა და ასეთი საყოველთაო წესების დარღვევისთვის პასუხისმგებლობის შესაბამისი ზომების გამოყენება. ცხადია, ამ პროცესში სახელმწიფოს ძალიან დიდი სიფრთხილე მართებს, რადგან, ერთი მხრივ, უსაფუძვლოდ არ შემზღველოს ადამიანების თავისუფლება ამა თუ იმ ქმედების აკრძალვის გზით, ხოლო, მეორე მხრივ, აკრძალული ქმედების ჩადენისთვის სახელმწიფოს პასუხი არ იყოს გადამეტებული, არაპროპორციული, რადგან ასეთი პასუხიც ადამიანის თავისუფლების სფეროს, სახელმწიფოს მხრიდან, შევიწროებას თავისთავად გულისხმობს. სახელმწიფო არ შეიძლება ადამიანის თავისუფლებაში (მის უფლებებში) ჩაერიოს ობიექტურად საჭიროზე მეტი დოზით, რადგან შედეგად, მიზნად გადაიქცევა ადამიანის შემზღვევა და არა მისი დაცვა“. იხ.: საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2015 წლის 24 ოქტომბრის №1/4/592 გადაწ-

საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის რეჟიმის დარღვევას, აღნიშნული მუხლი კვლავ ბუნდოვანია, მის მიხედვით საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის დროს დარღვევის განმეორებით ჩადენამ შესაძლებელია, გამოიწვიოს სასჯელი და, რაც მთავარია, იმგვარად, რომ მუხლით არაა გამიჯნული ერთმანეთისგან დარღვევები მათი სიმძიმისა და ხარისხის მიხედვით, მაქსიმალურ სასჯელად კი ყოველგვარი ალტერნატიული სასჯელის გარეშე გათვალისწინებულია თავისუფლების აღკვეთა ვადით ექვს წლამდე. „აშკარად არაპროპორციულ სასჯელებს, რომლებიც არ შეესაბამებიან დანაშაულის ხასიათს და სიმძიმეს, არა მარტო აქვთ მიმართება სასტიკი, არაადამიანური და დამამცირებელი მოპყრობისა და სასჯელის კონსტიტუციურ აკრძალვასთან, არამედ არღვევენ კიდევ ამ კონსტიტუციურ დანაშაულს“ [იგულისხმება საქართველოს კონსტიტუციის (2014 წელს მოქმედი რედაქციით) მე-17 მუხლის მე-2 პუნქტით ადამიანის წამების, არაპროპორციული, სასტიკი ან პატივისა და ღირსების შემლახველი მოპყრობისა და სასჯელის გამოყენების აკრძალვა].²⁷ აღნიშნული კითხვის ნიშნის ქვეშ აყენებს სისხლის სამართლისთვის აგრეთვე უმნიშვნელოვანეს – სასჯელის ინდივიდუალიზაციის პრინციპის დაცვასაც, რადგანაც საგანგებო მდგომარეობის რეჟიმის ნებისმიერი დარღვევა, მიუხედავად ქმედების სიმძიმისა და ხარისხისა, ალტერნატიული სასჯელის გარეშე იწვევს 6 წლამდე თავისუფლების აღკვეთას, ეს კი სამართალშემფარდებელ ორგანოს სასჯელის ვადის შერჩევის დიდი თავისუფლების ფარგლებს აძლევს, რაც სანქციის სწორად შეფარდებას ამ ორგანოს კეთილსინდისიერებაზე დამოკიდებულს ხდის.²⁸

საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა და საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსებში ცვლილებები უარყოფითად იქნა შეფასებული არასამთავრობო სექტორის მიერაც. ერთ-ერთი ორგანიზაცია მიუთითებს დამატებით ხარვეზებზე, რომლებიც, მისი აზრით, დაშვებულ იქნა აღნიშნული საკანონმდებლო ცვლილებების მიღებისას. მაგალითისთვის, განცხადების ავტორი მსჯელობს, რომ „ქმედებაზე სასჯელის სახით ექვს წლამდე თავისუფლების აღკვეთის განსაზღვრა, მას მძიმე დანაშაულთა კატეგორიაში აქცევს, თუმცა მოცემულ შემთხვევაში ის არ უნდა ჩაითვალოს მძიმე კატეგორიის დანაშაულად, რადგან პრეზიდენტის დეკრეტით მხოლოდ სამ წლამდე თავისუფლების აღკვეთაა სასჯელის სახით გათვალისწინებული. შესაბამისად, არ შეიძლება გამოყენებულ იქნას სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსით განსაზღვრული საპროცესო მოქმედებები, რომლებიც გამოიყენება მხოლოდ მძიმე ან/და განსაკუთრებით მძიმე კატეგორიის დანაშაულებზე (მათ შორის ფარული საგამოძიებო

ყვეტილება საქმეზე „საქართველოს მოქალაქე ბექა წიქარიშვილი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II-32.

²⁷ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2015 წლის 24 ოქტომბრის №1/4/592 გადაწყვეტილება საქმეზე „საქართველოს მოქალაქე ბექა წიქარიშვილი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II-25.

²⁸ მართალია, სასჯელის დანიშვნის ფარგლების განსაზღვრა სწორედ სამართალშემფარდებელი ორგანოსთვის თავისუფლების მინიჭებას ემსახურება (რათა მან საქმის ინდივიდუალური გარემოებების გათვალისწინება შეძლოს), თუმცა საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პრაქტიკით, „სასჯელის გამოყენებით სამართლიანობის აღდგენის მიზანი“ არა მხოლოდ სამართალშემფარდებელ ორგანოს, არამედ კანონმდებელსაც ბოჭავს (იხ.: საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2015 წლის 24 ოქტომბრის №1/4/592 გადაწყვეტილება საქმეზე „საქართველოს მოქალაქე ბექა წიქარიშვილი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II-45.დ) შესაბამისად, აუცილებელია, რომ თავად კანონმდებელმაც სწორად განსაზღვროს სასჯელის დანიშვნის ფარგლები, გამიჯნოს დარღვევები სიმძიმის (ხარისხის) მიხედვით და იმგვარად დააწესოს შესაძლო სანქციის გონივრული ჩარჩოები.

მოქმედებები)²⁹ გარდა აღნიშნულისა, არასამთავრობო ორგანიზაცია ყურადღებას ამახვილებს, მისი აზრით, კანონპროექტების განხილვისა და მიღების პროცედურების დაუცველობაზე.³⁰

პრობლემური შეიძლება გახდეს აგრეთვე დეკრეტის აღსრულებაც, რამდენადაც საქართველოს კონსტიტუციის 31-ე მუხლის მე-9 პუნქტის მიხედვით, „არავინ აგებს პასუხს ქმედებისათვის, რომელიც მისი ჩადენის დროს სამართალდარღვევად არ ითვლებოდა. კანონს, თუ იგი არ ამსუბუქებს ან არ აუქმებს პასუხისმგებლობას, უკუძალა არა აქვს“. იმავეს განამტკიცებს ადამიანის უფლებათა და ძირითად თავისუფლებათა დაცვის კონვენციის მე-7 და სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების შესახებ საერთაშორისო პაქტის მე-15 მუხლები. საქართველოს კონსტიტუციის 71-ე მუხლის მე-3 პუნქტის თანახმად, „საომარი ან საგანგებო მდგომარეობის დროს პრეზიდენტის მიერ გამოცემული დეკრეტები მოქმედებს შესაბამისად საომარი ან საგანგებო მდგომარეობის გაუქმებამდე“. შესაბამისად, კონსტიტუციის ამ დანაწესიდან გამომდინარე, როგორც კი დასრულდება საგანგებო ან საომარი მდგომარეობა, დეკრეტი და, შესაბამისად, მისი პასუხისმგებლობის დამდგენი ნორმა (როგორც დეკრეტის ნაწილი) ძალას კარგავს. საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსის მე-3 მუხლის მიხედვით, „სისხლის სამართლის კანონს, რომელიც აუქმებს ქმედების დანაშაულებრიობას ან ამსუბუქებს სასჯელს, აქვს უკუძალა. სისხლის სამართლის კანონს, რომელიც აწესებს ქმედების დანაშაულებრიობას ან ამკაცრებს სასჯელს, უკუძალა არა აქვს. თუ ახალი სისხლის სამართლის კანონი ამსუბუქებს სასჯელს ქმედებისათვის, რომლის გამოც დამნაშავე მას იხდის, ეს სასჯელი უნდა შემცირდეს ამ სისხლის სამართლის კანონის სანქციის ფარგლებში. თუ დანაშაულის ჩადენიდან განაჩენის გამოტანამდე სისხლის სამართლის კანონი რამდენჯერმე შეიცვალა, გამოიყენება ყველაზე მსუბუქი კანონი“. „უკუძალის აკრძალვით კონსტიტუცია იძლევა იმის გარანტიას, რომ სამართლის სუბიექტები დაცული იქნენ კანონთა მოქმედების შედეგად გამოწვეული უარყოფითი შედეგებისაგან. [...] ნამდვილი უკუძალა გულისხმობს კანონის მოქმედების გავრცელებას იმ ურთიერთობებზე, რომლებიც წარმოიშვა და განხორციელდა ახალი კანონის ამოქმედებამდე და იწვევს წარსულში მომხდარი სამართლებრივი ურთიერთობების შედეგების შეცვლას. კანონის ასეთი უკუძალა, ესაა კლასიკური, ინსტიტუციური ხასიათის უკუძალა, რაც, როგორც წესი, აკრძალულია და დაშვებულია გამონაკლისი სახით, როცა ახალი კანონი უკეთეს პირობებში აყენებს უფლების სუბიექტს.“³¹ ამდენად, საგანგებო მდგომარეობის დასრულების შემდგომ, უკუძალის აკრძალვის პრინციპიდან გამომდინარე, პირისთვის თავად დეკრეტის საფუძველზე პასუხისმგებლობის დაკისრება პრობლემური შეიძლება გახდეს, რადგან დეკრეტს აღარ ექნება იურიდიული ძალა, ხოლო ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა და სისხლის სამართლის კოდექსის 2020 წლის 23 აპრილის ცვლილებები ძალაში შედის 2020 წლის 2 მაისიდან, ანუ ისინი ვერ გავრცელდება

²⁹ საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციის განცხადება, ხელმისაწვდომია აქ: <https://gyla.ge/ge/post/saia-s-shefaseba-sagangebo-mdgomareobastan-dakavshirebit-mighebul-sakanonmdebl-cvliilebebe> [უკანასკნელად გადამოწმდა 2020 წლის 28 აპრილს]

³⁰ იქვე.

³¹ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2009 წლის 13 მაისის №1/1/428,447,459 გადაწყვეტილება საქმეზე „საქართველოს სახალხო დამცველი, საქართველოს მოქალაქე ელგუჯა საბაური და რუსეთის ფედერაციის მოქალაქე ზვიად მანია საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II-6.

საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების მომენტიდან (2020 წლის 21 მარტი) წარმოშობილ სამართლებრივ ურთიერთობებზე.

აღსანიშნავია, რომ ზემოაღნიშნული სტანდარტები აგრეთვე ვრცელდება ადმინისტრაციულ პასუხისმგებლობაზეც, რადგან ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს სტანდარტებით, გარკვეული სახის ადმინისტრაციული დარღვევები ექცევა ადამიანის უფლებათა და ძირითად თავისუფლებათა დაცვის კონვენციის მოქმედების სფეროში (მაგალითად, ისეთი გადაცდომები, რომლებიც იწვევს საზოგადოებრივი წესრიგის დარღვევას).³² შესაბამისად, აგრეთვე განჭვრეტადი და პროპორციული უნდა იყოს ადმინისტრაციული პასუხისმგებლობის დამდგენი ნორმა. ამასთან, უკუძალის თვალსაზრისით, აგრეთვე პრობლემური შეიძლება გახდეს დეკრეტის საფუძველზე სახდელის დაკისრება და აღსრულება საგანგებო მდგომარეობის დასრულების შემდგომ.

ზოგადად, როგორც დანაშაულთან, აგრეთვე ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევასთან მიმართებით პასუხისმგებლობის დაკისრებისა და აღსრულების საკითხი პრობლემური შეიძლება გახდეს იმდენად, რამდენადაც უკუძალის აკრძალვის პრინციპიდან გამომდინარე, დაუშვებელია პასუხისმგებლობის დაკისრება ძალადაკარგული კანონის საფუძველზე. ამავდროულად, შესაძლებელია საკითხზე მსჯელობის სხვაგვარი თვალთახედვიდან წარმართვაც (აღნიშნულ საკითხზე საბოლოო პასუხის გაცემა სასამართლოს მოუწევს),³³ კერძოდ, ამ მხრივ, საინტერესო იქნება სასამართლოს განმარტება პრეზიდენტის დეკრეტის საფუძველზე (ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა და სისხლის სამართლის კოდექსში შეტანილი ცვლილებების ამოქმედებამდე) პირისთვის პასუხისმგებლობის დაკისრებასა და აღსრულებაზე, მაგალითად, საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსის მე-3 მუხლის მე-3 ნაწილის კონტექსტში. აღნიშნული ნორმა ადგენს, რომ „თუ დანაშაულის ჩადენიდან განაჩენის გამოტანამდე სისხლის სამართლის კანონი რამდენჯერმე შეიცვალა, გამოიყენება ყველაზე მსუბუქი კანონი“. საგანგებო მდგომარეობის განმავლობაში ერთი და იგივე დანაშაული 2020 წლის 21 მარტიდან 2020 წლის 22 მაისის ჩათვლით დასჯადია პრეზიდენტის დეკრეტით, ხოლო 2020 წლის 2 მაისიდან განუსაზღვრელი ვადით – საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსით. შესაბამისად, სასამართლომ უნდა განმარტოს, თუ რამდენადაა სისხლის სამართლის კოდექსის მე-3 მუხლის მე-3 ნაწილის მიზნებისთვის პრეზიდენტის დეკრეტი „სისხლის სამართლის კანონი“ და რამდენად შეიძლება საგანგებო მდგომარეობის დასრულების შემდგომ პირს 2020 წლის 2 მაისამდე (ე. ი. კოდექსში ცვლილების შეტანამდე, მხოლოდ პრეზიდენტის დეკრეტის მოქმედების პერიოდში) ჩადენილი დანაშაულისთვის დაეკისროს პასუხისმგებლობა.

³² მაგალითისთვის, იხ.: ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს გადაწყვეტილება საქმეზე №4/1998/907/1119 „ლაუკო სლოვაკეთის წინააღმდეგ“, 1998 წლის 2 სექტემბერი.

³³ იმის გათვალისწინებით, რომ საგანგებო მდგომარეობის განმავლობაში ნორმაშემოქმედება სტატიაში განხილული სახით დამოუკიდებელი საქართველოს ისტორიაში პირველად წარიმართა, ამ ეტაპზე, არ არსებობს სასამართლო პრაქტიკა, რომელიც კონკრეტულად გასცემდა კითხვებს პასუხს ამ პერიოდში მიღებულ/გამოცემულ ნორმატიულ აქტებთან დაკავშირებით.

IV. უფლებამოსილების საქართველოს მთავრობისთვის დელეგირების შესაძლებლობა

კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტების გამოცემის უფლებამოსილების დელეგირება მოქნილობის პრინციპს ემსახურება.³⁴ „რამდენადაც საკანონმდებლო ხელისუფლებას ძალა არ შესწევს, უზრუნველყოს ქვეყნის საზოგადოებრივი ცხოვრების ყველა საკითხის ნორმატიული მოწესრიგება, ნორმატიული მოქმედება მოითხოვს სამუშაოს გაყოფას საკანონმდებლო და აღმასრულებელ ხელისუფლებას შორის. კანონმდებელი ვალდებულია, კანონის გამოცემის გზით თვითონ მოაწესრიგოს მნიშვნელოვანი საკითხების ნორმატიული სფერო და სპეციფიკური, წვრილმანი საკითხების მოწესრიგების პრეროგატივა დაუტოვოს მმართველობის ორგანოებს.“³⁵ სავალდებულოა, რომ დაცულ იქნეს კონსტიტუციით გარკვეული საკითხის „კანონით“ განსაზღვრის აუცილებლობა. წინააღმდეგ შემთხვევაში, საკითხის ქვემდგომი ნორმატიული აქტით მოწესრიგება გამოიწვევს სადავო ნორმების ძალადაკარგულად გამოცხადებას ფორმალური არაკონსტიტუციურობის გამო.³⁶ ამავე დროს, „საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს დამკვიდრებული პრაქტიკის თანახმად, ამა თუ იმ საკითხის ორგანული კანონით ან კანონით მოწესრიგებაზე მითითება, თავისთავად, არ გამოორიცხავს პარლამენტის შესაძლებლობას, მოახდინოს საკითხის რეგულირების უფლებამოსილების დელეგირება სხვა ორგანოზე [...]. გარკვეულ შემთხვევაში აღნიშნული განპირობებულია ამა თუ იმ საკითხის მოწესრიგების უფლებამოსილების სხვა ორგანოზე დელეგირების საჭიროებით და, შესაბამისად, თავსებადია საქართველოს კონსტიტუციის მოთხოვნებთან“.³⁷

იმისათვის, რათა სწორად იქნეს გამოიყენებული საკანონმდებლო და კანონქვემდებარე რეგულირების საკითხები, გარდა ზოგადი პრინციპისა (მე-7 მუხლის მე-9 პუნქტი), „ნორმატიული აქტების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის მე-8 მუხლი ითვალისწინებს რეგულირების სფეროებს, რომლებიც მხოლოდ საქართველოს საკანონმდებლო აქტით შეიძლება განისაზღვროს.

ამ მხრივ, საქართველოს პრეზიდენტის 2020 წლის 21 მარტის №1 დეკრეტი მნიშვნელოვანი გამოწვევის წინაშე დგას, რადგან იგი, ფაქტობრივად, შეიცავს მხოლოდ დათქმებს, რომ შეიზღუდა საქართველოს კონსტიტუციის გარკვეული მუხლებით დაცული უფლებები, ხოლო იმის დადგენა, თუ კონკრეტულად რა და როგორ იზღუდება, დაევალა საქართველოს მთავრობას. იმის გათვალისწინებით, რომ საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის განმავლობაში პრეზიდენტი, გარკვეულწილად, იკავებს საქართველოს

³⁴ „უფლებამოსილების დელეგირების მექანიზმი მნიშვნელოვნად ამარტივებს კანონქვემდებარე საქმიანობას და საკანონმდებლო ხელისუფლებას აძლევს შესაძლებლობას, მიიღოს გადაწყვეტილებები პრინციპულ პოლიტიკურ-სამართლებრივ საკითხებზე, ხოლო მათი იმპლემენტაციისათვის საჭირო დეტალების მოწესრიგება კი სხვა სახელმწიფო ორგანოებს გადააწოდოს“. იხ.: საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2019 წლის 2 აგვისტოს №1/7/1275 გადაწყვეტილება საქმეზე „ალექსანდრე მძინარაშვილი საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისიის წინააღმდეგ“, II-30.

³⁵ ტურავა პ., წიკელაძე ნ., ზოგადი ადმინისტრაციული სამართლის სახელმძღვანელო, თბილისი, 2010, 83.

³⁶ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2019 წლის 5 ივლისის №2/3/1279 გადაწყვეტილება საქმეზე „ლევან ალაფიშვილი და 'კს ალაფიშვილი და ყავლაშვილი - საქართველოს ადვოკატთა ჯგუფი' საქართველოს მთავრობის წინააღმდეგ“, II-19.

³⁷ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2017 წლის 16 ნოემბრის №2/5/658 გადაწყვეტილება საქმეზე „საქართველოს მოქალაქე ომარ ჯორბენაძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II-27.

პარლამენტის ადგილს და გამოსცემს ორგანული კანონის ძალის მქონე დეკრეტებს,³⁸ ბუნებრივია, დეკრეტს, როგორც საკანონმდებლო აქტს, აქვს საშუალება, გარკვეული საკითხების მოწესრიგების უფლებამოსილება მიანიჭოს სათანადო მმართველობით ორგანოებს. ამავდროულად, დეკრეტი, როგორც საკანონმდებლო აქტი, ვალდებულია, დაემორჩილოს კანონშემოქმედებითი პროცესის საქართველოს კანონმდებლობითა და საერთაშორისოდ აღიარებულ სტანდარტებს და არ გაითვალისწინოს დელეგირება იმაზე მეტი მოცულობით, ვიდრე ეს დასაშვებია.³⁹ პრეზიდენტის დეკრეტი არ თავისუფლდება კონსტიტუციური ნორმებისა და „ნორმატიული აქტების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის მოთხოვნებისგან. მიუხედავად იმისა, რომ დეკრეტი, გამოცემის შემდეგ, თავის მხრივ, იძენს ორგანული კანონის ძალას, პრეზიდენტმა აღნიშნული ნორმატიული აქტის მომზადებისას და გამოცემისას უნდა გაითვალისწინოს „ნორმატიული აქტების შესახებ“ საქართველოს კანონის მოთხოვნები (მაგალითად, მისი მე-8 მუხლი, რომელიც საკანონმდებლო და კანონქვემდებარე რეგულირების სფეროებს მიჯნავს), აგრეთვე სასამართლოს პრაქტიკა (განსაკუთრებით კი – საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პრაქტიკა, რომელიც კანონმდებელს უფლებამოსილების სწორად დელეგირების მიზნით, მნიშვნელოვან სახელმძღვანელო კრიტერიუმებსა და პრინციპებს განუსაზღვრავს). წინააღმდეგ შემთხვევაში, არათანმიმდევრული და არაერთგვაროვანი კანონმდებლობის არსებობით, მნიშვნელოვანი საფრთხე მიადგება სამართლებრივი სტაბილურობის პრინციპს.⁴⁰

³⁸ ამ საკითხზე დეტალურად იხილეთ I თავი.

³⁹ „კანონის სიზუსტე, განჭვრეტადობა და ხელმისაწვდომობა მოიცავს იმ აუცილებელ პირობასაც, რომ უფლების შეზღუდვაზე უფლებამოსილი პირების დასაშვები მოქმედების ფარგლები იყოს კონკრეტული, გასაგები, მკაფიო. კანონისადმი ასეთი მოთხოვნა აუცილებელია უფლებაში ჩარევაზე უფლებამოსილი პირის (ორგანოს) შეზღუდვის და შემდგომი კონტროლის უზრუნველყოფისთვის, რადგან ამ თანამდებობის პირებს კონკრეტული საჯარო ინტერესის მიღწევა სამართლებრივი სახელმწიფოსგან აქვთ დაკისრებული. სამართლის უზენაესობის პრინციპთან შესაბამისობისათვის კანონი უნდა უზრუნველყოფდეს უფლების ეფექტური დაცვის შესაძლებლობას ხელისუფლების მხრიდან თვითნებური ჩარევისაგან. ეს, პირველ რიგში, გულისხმობს, რომ თავად კანონით დეტალურად, სიცხადის საკმარისი ხარისხით განისაზღვროს საჯარო ხელისუფლების უფლებამოსილება ამ სფეროში. შესაბამისად, კანონი არ უნდა იძლეოდეს შესაძლებლობას, რომ აღმასრულებელმა ხელისუფლებამ დამოუკიდებლად დაადგინოს საკუთარ ქმედებათა დიაპაზონი. თუ უფლებაში ჩარევაზე უფლებამოსილი პირს ზუსტად და კონკრეტულად არ ეცოდინება თავისი შესაძლო მოქმედების ფარგლები, ერთი მხრივ, უნებლიედ გაიზრდება რისკი უფლებაში არასწორი, გადამეტებული ჩარევისა, ხოლო, მეორე მხრივ, ცდუნებაც უფლების შეგნებულად ბოროტად გამოყენებისა, რისი კანონზომიერი შედეგიც არის უფლების დარღვევა“. იხ.: საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2007 წლის 26 დეკემბრის 1/3/407 გადაწყვეტილება საქმეზე „საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია და საქართველოს მოქალაქე – ეკატერინე ლომთათიძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II-14.

⁴⁰ „მხოლოდ სტაბილური და სამართლიანი კანონმდებლობაა ადამიანის კონსტიტუციით აღიარებული უფლებების დაცვის სერიოზული გარანტი. ნორმატიულმა აქტმა მხოლოდ ასე შეიძლება შეინარჩუნოს სრულად მისთვის დამახასიათებელი ნიშან-თვისებები. აღნიშნულ მოთხოვნათა უგულვებელყოფით კი ირღვევა კანონთა სამართლიანობისა და შეუქცევადობის პრინციპები“. იხ.: საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2020 წლის 18 აპრილის №1/1/126,129,158 გადაწყვეტილება საქმეზე „(1) ბაჭუა გაჩეჩილაძე, სიმონ თურვანდიშვილი, შოთა ბუაძე, სოლომონ სანადირაძე და ლევან ქვაცაბია, (2) ვლადიმერ დობორჯგინიძე, ნინელი ანდრიაძე, გურამ დემეტრაშვილი და შოთა ჰაპიაშვილი, (3) გივი დონაძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, VI. ზოგადად, საინტერესოა საკითხი, თუ რამდენად შეიძლება ერთმა თანაბარი ძალის კანონმა სავალდებულო მოთხოვნები დაუწესოს იმავე რანგის მქონე სხვა კანონს (რაც, გარკვეულწილად, ერთგვარ „ჯენტლმენურ შეთანხმებას“ ემსგავსება). ბუნებრივია, თუ საუბარია უკვე მოქმედ კანონებზე, აქ გამოიყენება „ნორმატიული აქტების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის მე-7 მუხლის მე-8 პუნქტის დანაწესი და უპირატესობა ენიჭება უფრო გვიან მიღებულ (გამოცემულ) ნორმატიულ აქტს. ეს დათქმაც, თავის მხრივ, სამართლებრივი უსაფრთხოების პრინციპს ემსახურება, რათა დაძლეულ იქნეს კოლიზია, თუმცა სწორედ ისაა არსებითი, რომ კანონმდებელი ასეთ კოლიზიამდე არ მივიდეს და მან

მაგალითად, დეკრეტის პირველი მუხლის მე-4 პუნქტის მიხედვით, შეიზღუდა საქართველოს კონსტიტუციის მე-18 მუხლი და საქართველოს მთავრობას მიეცა უფლება, დადგენილებით განსაზღვროს საჯარო სერვისებისა და ადმინისტრაციული საქმისწარმოების განხორციელების საქართველოს მოქმედი კანონმდებლობისაგან განსხვავებული წესები. შედეგად, საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 23 მარტის №181 დადგენილებით დამტკიცებული „საქართველოში ახალი კორონავირუსის (COVID-19) გავრცელების აღკვეთის მიზნით გასატარებელი ღონისძიებების“, მათ შორის, მე-13 მუხლით დადგინდა ელექტრონული საქმისწარმოების, ადმინისტრაციული წარმოებისა და საჯარო ინფორმაციის გაცემის განსხვავებული წესები. მუხლის პირველი პუნქტით შეჩერდა კანონმდებლობით დადგენილი ადმინისტრაციული საჩივრის წარდგენისა და განხილვის ვადები. ეს ყველაფერი განხორციელდა იმ ფონზე, რომ „ნორმატიული აქტების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის მე-8 მუხლის „ი“ ქვეპუნქტის თანახმად, ადმინისტრაციული კანონმდებლობა მხოლოდ საქართველოს საკანონმდებლო აქტით შეიძლება განისაზღვროს, ამასთან, განცხადებისა და ადმინისტრაციული საჩივრის წარდგენის წესსა და პირობებს საკანონმდებლო აქტი – საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი აწესრიგებს. მსგავს საკითხზე საინტერესოა საქართველოს უზენაესი სასამართლოს მიდგომა, როდესაც საქმე შეეხო აღმასრულებელი ხელისუფლების თანამდებობის პირის მიერ საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით მოწესრიგებული საკითხის კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტით დარეგულირებას, კერძოდ, საკასაციო პალატამ განმარტა, რომ ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობის სამართლებრივი ფორმის ერთ-ერთი კლასიკური სახე – ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის დეფინიცია მხოლოდ საკანონმდებლო აქტით შეიძლება განისაზღვროს და იგი არ შეიძლება გახდეს ცალკეულ ადმინისტრაციულ ორგანოთა ნორმაშემოქმედების საგანი.⁴¹ შესაბამისად, ის, რაც საკანონმდებლო აქტით უნდა მოწესრიგდეს და არის კიდევ მოწესრიგებული, არ შეიძლება გახდეს კანონქვემდებარე ნორმაშემოქმედების საგანი. ამდენად, განსახილველ შემთხვევაში სწორი მიდგომა იქნებოდა, საქართველოს პრეზიდენტს თავად განესაზღვრა დეკრეტით კანონისგან განსხვავებული წესი და არა საქართველოს მთავრობისთვის მიენიჭებინა უფლებამოსილება, ქვემდებარე აქტით (დადგენილებით) განესაზღვრა კანონისგან (საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსისგან) განსხვავებული წესები.

დაიცვას ის წესები, რაც დადგენილია საქართველოს კანონმდებლობით. ჩვენს შემთხვევაში, პრეზიდენტს უნდა გაეთვალისწინებინა „ნორმატიული აქტების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონი (მით უმეტეს, მას შემდეგ, რაც აღნიშნულმა კანონმა სწორედ ბოლო საკონსტიტუციო ცვლილებების შედეგად შეიძინა „ორგანული“ ძალა და მის მნიშვნელობას ხაზი კონსტიტუციის მე-4 მუხლის მე-4 პუნქტშიც გაესვა). პარალელის გავლების თვალსაზრისით შეიძლება აღინიშნოს საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი, რომელსაც ორდინალური კანონის ძალა აქვს, თუმცა მისი გათვალისწინება სავალდებულოა მასზე ბევრად მაღალი იერარქიის მქონე კანონების მიღების პროცესში.

⁴¹ საკითხი ეხებოდა საქართველოს იუსტიციის მინისტრის კანონქვემდებარე ნორმატიულ აქტს – ბრძანებას, რომლითაც განისაზღვრებოდა, რომ „ნოტარიუსის დადგენილება სანოტარო მოქმედების შესრულებაზე უარის თქმის შესახებ წარმოადგენს ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტს და მისი კანონიერება შეიძლება გასაჩივრდეს სასამართლოში სანოტარო ბიუროს ადგილსამყოფელის მიხედვით, ადმინისტრაციული საპროცესო კანონმდებლობით დადგენილი წესით“. იხ.: საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ და სხვა კატეგორიის საქმეთა პალატის 2007 წლის 19 ივნისის განჩინება საქმეზე №ბს-468-445(გ-07). წიგნიდან: ტურავა პ., წკეპლაძე ნ., ზოგადი ადმინისტრაციული სამართლის სახელმძღვანელო, თბილისი, 2010, 181-185.

შესაბამისად, იმ პირობებში, როდესაც, ერთი მხრივ, საქართველოს კონსტიტუცია საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის დროს ექსკლუზიურად საქართველოს პრეზიდენტს ანიჭებს ორგანული კანონის ძალის მქონე დეკრეტების გამოცემის უფლებამოსილებას, ხოლო, მეორე მხრივ, „ნორმატიული აქტების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონი ამომწურავად განსაზღვრავს საკანონმდებლო აქტებით მოსაწესრიგებელ სფეროებს, საქართველოს პრეზიდენტის მიერ უმეტეს საკითხთა (განსაკუთრებით კი, შებლუდების) განსაზღვრის საქართველოს მთავრობისთვის დელეგირება პრობლემურია. მეტიც, აღნიშნული შეიძლება განხილულ იქნეს, როგორც საქართველოს კონსტიტუციისა და საქართველოს პარლამენტისთვის თავის არიდება, რამდენადაც საქართველოს მთავრობის დადგენილებით განსაზღვრული საკითხები სწორად რომ ყოფილიყო პრეზიდენტის დეკრეტით გათვალისწინებული, მას საქართველოს კონსტიტუციის 71-ე მუხლის მე-3 პუნქტის თანახმად, იურიდიული ძალის შესანარჩუნებლად საქართველოს პარლამენტის მიერ დამტკიცება დასჭირდებოდა, მაშინ, როდესაც საქართველოს მთავრობა დადგენილებას იღებს სტანდარტული წესით და მასზე აქტიური საპარლამენტო კონტროლი ვერ ხორციელდება.⁴² მთავრობისთვის დელეგირება ვერ გამართლდება მოქნილობის არგუმენტით, რამდენადაც საგანგებო მდგომარეობის დროს ხელისუფლების დანაწილების პრინციპით განმტკიცებული ბალანსის დარღვევა, საკანონმდებლო ხელისუფლების გარკვეული ფუნქციების პრეზიდენტის მიერ შეთავსება და გამართივებული საპარლამენტო კონტროლი (მაგალითად, საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის 83-ე მუხლის მე-2 პუნქტით განსაზღვრული წესრიგი, რომ საქართველოს პრეზიდენტის დეკრეტების დამტკიცების „საკითხებს პარლამენტი განიხილავს დაუყოვნებლივ და მათ კენჭი ეყრება წინასწარი საკომიტეტო მოსმენისა და სხვა შესაბამისი პროცედურების გავლის გარეშე“) სწორედაც რომ სახელმწიფო ხელისუფლების მოქნილობას ემსახურება და სათანადო ჩარჩოების დაწესებით ის მაქსიმუმია, რომელსაც თავად კონსტიტუცია ითვალისწინებს, რათა, ერთი მხრივ, უზრუნველყოფილ იქნეს კრიზისულ სიტუაციაზე ოპერატიული რეაგირება, ხოლო, მეორე მხრივ, თავიდან იქნეს არიდებული ადამიანის უფლებათა ზედმეტად, გაუმართლებლად შებლუდვა.

აქვე დამატებით უნდა აღინიშნოს, რომ კრიტიკას ვერ უძლებს საქართველოს მთავრობის ზემოთ მითითებული დადგენილებით დამტკიცებული ღონისძიებების მე-14 მუხლის მე-3 პუნქტი, რომლითაც განისაზღვრა, რომ 16 წლამდე ასაკის პირის მიერ საგანგებო მდგომარეობის რეჟიმის დარღვევისათვის ადმინისტრაციული პასუხისმგებლობა ეკისრება მის მშობელს ან ბავშვის სხვა კანონიერ წარმომადგენელს. აღნიშნული პირდაპირ ეწინააღმდეგება არა მხოლოდ საქართველოს კონსტიტუციასა და „ნორმატიული აქტების შესახებ“ საქართველოს ორგანულ კანონს, არამედ თავად პრეზიდენტის

⁴² საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის 39-ე მუხლის პირველი პუნქტის თანახმად, „კომიტეტი თავისი კომპეტენციის ფარგლებში უფლებამოსილია შეამოწმოს საქართველოს მთავრობის, მინისტრის, აღმასრულებელი ხელისუფლების სხვა სახელმწიფო უწყების ხელმძღვანელის ნორმატიული აქტების საქართველოს კანონმდებლობასთან შესაბამისობა, მათი შესრულების მდგომარეობა. იგი შეისწავლის და აანალიზებს ამ ნორმატიული აქტების მოქმედების პერიოდში გამოვლენილ ხარვეზებს და შეიმუშავებს რეკომენდაციებს, რომლებსაც უგზავნის შესაბამის უწყებას“, ხოლო მე-3 პუნქტის მიხედვით კი, „ამ მუხლით გათვალისწინებული დავალების ან რეკომენდაციის შეუსრულებლობის შემთხვევაში კომიტეტი იღებს შესაბამის გადაწყვეტილებას“. ამდენად, საქართველოს მთავრობის მიერ უკვე მიღებულ კანონქვემდებარე ნორმატიულ აქტებზე საქართველოს პარლამენტი, დღეს მოქმედი კანონმდებლობით, არ ფლობს ეფექტიანი კონტროლის მექანიზმს და შემოიფარგლება მხოლოდ რეკომენდაციების გაცემით.

დეკრეტს, რომელიც ამომწურავად ითვალისწინებს, რომ როგორც ადმინისტრაციული, ასევე სისხლისსამართლებრივი პასუხისმგებლობა შესაძლებელია დაეკისროს მხოლოდ დამრღვევს (შესაბამისად, 16 წლამდე პირის მიმართ გამოყენებული უნდა იყოს არასრულწლოვანთა მართლმსაჯულების კოდექსის მე-3 მუხლის მე-3 პუნქტი⁴³). მთავრობის ხსენებული დადგენილებით დარღვეულია როგორც ფორმალური კონსტიტუციურობა (კანონქვემდებარე აქტით პასუხისმგებლობის დაწესების დაუშვებლობა და კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტის საკანონმდებლო საფუძვლის გარეშე გამოცემა), ასევე პერსონალური პასუხისმგებლობის პრინციპიც, რადგან ერთი პირის მიერ დარღვევის ჩადენა იწვევს სხვა პირის პასუხისმგებლობას.⁴⁴

დასკვნა

მიუხედავად საქართველოს კონსტიტუციით განმტკიცებული ხელისუფლების დანაწილების პრინციპისა, არსებობს გარემოებები – საომარი ან საგანგებო მდგომარეობა, როდესაც სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოები მოკლებული არიან შესაძლებლობას, სტანდარტულად განახორციელონ კონსტიტუციური უფლებამოსილებები და თავად კონსტიტუცია, დროებით, ხელისუფლების დანაწილების პრინციპისა და ბალანსის მოდიფიკაციას ითვალისწინებს. ქვეყანაში საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის გამოცხადების შემდეგ საქართველოს პრეზიდენტს ენიჭება უფლებამოსილება, საქართველოს პრემიერ-მინისტრის წარდგინებით გამოსცეს ორგანული კანონის ძალის მქონე დეკრეტები, რომელსაც პარლამენტის მიერ დამტკიცება სჭირდება, თუმცა დამტკიცების პროცედურა გაცილებით მარტივი და შეზღუდულია სტანდარტულ საკანონმდებლო პროცესთან შედარებით. ასეთ პირობებში კი მნიშვნელოვანია, თუ როგორ ხორციელდება სახელმწიფო ხელისუფლება და მისი უმნიშვნელოვანესი ნაწილი – ნორმატივმოქმედებითი საქმიანობა, რა სტანდარტები იხევს უკან და რა წესები უნდა იქნეს უცვლელად დაცული, მიუხედავად საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის არსებობისა.

სტატიამ ცხადყო, რომ საქართველოს პრეზიდენტის დეკრეტისთვის კონსტიტუციით ორგანული კანონის მინიჭება არაა ფიქციური, ეს სამართლებრივი აქტი სრულყოფილ საკანონმდებლო აქტად ითვლება და მას საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის განმავლობაში შეუძლია ჩაანაცვლოს საქართველოს პარლამენტის მიერ მიღებული საკანონ-

⁴³ პასუხისმგებლობის მინიმალური ასაკი – მინიმალური ასაკი, რომელიც სისხლისსამართლებრივი პასუხისმგებლობისათვის 14 წელია, ხოლო ადმინისტრაციული პასუხისმგებლობისათვის – 16 წელი.

⁴⁴ მართალია, სისხლისსამართლებრივ, თუმცა მსგავს საკითხზე საინტერესოა საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2011 წლის 11 ივლისის N³/2/416 გადაწყვეტილება საქმეზე „საქართველოს სახალხო დამცველი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“. საკონსტიტუციო სასამართლომ არაკონსტიტუციურად არ ჩათვალა საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსის იმ პერიოდში მოქმედი 42-ე მუხლის 5¹ პუნქტი, რომლის მიხედვითაც, თუ მსჯავრდებული არასრულწლოვანი და გადახდისუნაროა, სასამართლო მისთვის დაკისრებული ჯარიმის გადახდას აკისრებდა მშობელს, მეურვეს ან მზრუნველს. სასამართლოს განმარტებით, არ ირღვეოდა პერსონალური პასუხისმგებლობის პრინციპი, რადგან სისხლისსამართლებრივი პასუხისმგებლობა ეკისრებოდა თავად არასრულწლოვანს, ხოლო მშობლისთვის, მეურვისთვის ან მზრუნველისთვის ჯარიმის გადახდის ვალდებულების დაკისრება არ იყო სასჯელი და გამომდინარეობდა მათი არასრულწლოვანთან განსაკუთრებული ურთიერთობებიდან. მთავრობის ზემოთხსენებული დადგენილება არც ამ მიდგომას შეესაბამება და პასუხისმგებლობის დაკისრებას ითვალისწინებს თავად 16 წლამდე პირის მშობლისთვის ან მისი სხვა კანონიერი წარმომადგენლისთვის.

მდებლო აქტები. დეკრეტს, კანონივით, შეუძლია მოაწესრიგოს საზოგადოებრივი ცხოვრების ნებისმიერი სფერო, თუმცა თუ საკითხი ეხება საქართველოს კონსტიტუციის მეორე თავით გათვალისწინებული უფლებების შეზღუდვას, აქ დეკრეტის არეალი მკაცრად შემოსაზღვრულია კონსტიტუციით პირდაპირ ჩამოთვლილი შემთხვევებით.

იმის გათვალისწინებით, რომ საქართველოს პრეზიდენტის დეკრეტი სრულყოფილ საკანონმდებლო აქტად იქნა განხილული, დასაშვებად იქნა მიჩნეული დეკრეტით ადმინისტრაციული და სისხლისსამართლებრივი პასუხისმგებლობის დაწესება, თუმცა გამოიკვეთა, რომ შემოღებული ნორმები არ აკმაყოფილებს განჭვრეტადობისა და პროპორციულობის პრინციპებს. ამასთან, წარმოჩენილ იქნა პრობლემები პასუხისმგებლობის დაკისრებისა და აღსრულების კუთხით, რამდენადაც საქართველოს პრეზიდენტის დეკრეტი ძალას კარგავს საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის დასრულებისთანავე. შესაბამისად, უკუძალის აკრძალვის პრინციპიდან გამომდინარე, საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის დასრულების შემდეგ, პრეზიდენტის დეკრეტის საფუძველზე პასუხისმგებლობის დაკისრება და აღსრულება პრობლემური შეიძლება იყოს.

იმდენად, რამდენადაც საქართველოს პრეზიდენტის დეკრეტი საკანონმდებლო აქტია, დასაშვებია მისი მეშვეობით კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტის მიღების (გამოცემის) უფლებამოსილების დელეგირებაც, თუმცა ხაზი გაესვას იმ გარემოებას, რომ სწორედ დეკრეტის საკანონმდებლო აქტისადმი კუთვნილების გამო, აუცილებელია საქართველოს კანონმდებლობითა და საერთაშორისო სამართლით განმტკიცებული კანონშემოქმედებითი სტანდარტების დაცვა. დაუშვებელია დეკრეტმა გაითვალისწინოს საქართველოს მთავრობისთვის იმგვარი საკითხების განსაზღვრის უფლებამოსილების დელეგირება, რომლებიც საქართველოს კონსტიტუციისა და „ნორმატიული აქტების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის შესაბამისად, მხოლოდ საკანონმდებლო აქტით შეიძლება მოწესრიგდეს. სხვაგვარი მიდგომა და ამგვარი საკითხების საქართველოს მთავრობის დადგენილებით მოწესრიგება უშვებს საქართველოს კონსტიტუციისთვის და საქართველოს პარლამენტისთვის თავის არიდების შესაძლებლობას.

ამრიგად, დასკვნის სახით, შეიძლება ითქვას, რომ, მიუხედავად საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის არსებობისა, რა დროსაც, გარკვეულწილად, იცვლება ხელისუფლების დანაწილების პრინციპით განმტკიცებული ძალაუფლების შტოებს შორის გადანაწილების ორდინალური ბალანსი, სახელმწიფო ხელისუფლება მაინც შეზღუდულია სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპებით და საქართველოს პრეზიდენტმა, როგორც „დროებითმა კანონმდებელმა“, უნდა დაიცვას ნორმაშემოქმედებისთვის საქართველოს კანონმდებლობითა და საერთაშორისო სამართლით აღიარებული პრინციპები. იგივე ვალდებულება აქვს საქართველოს მთავრობას. ამ უკანასკნელს არ აქვს უფლება, თავად განსაზღვროს იმგვარი საკითხები, რომელთა მოწესრიგების უფლებამოსილებაც არ ყოფილა დელეგირებული საქართველოს პრეზიდენტის დეკრეტით ან სხვა საკანონმდებლო აქტით.