



სამოქალაქო საზოგადოების ინსტიტუტი CIVIL SOCIETY INSTITUTE

დამოუკიდებელი ექსპერტის დასკვნა

**კანონპროექტებზე
„საქართველოს სასაზღვრო პოლიციის შესახებ“, „საქართველოს
სახელმწიფო საზღვრის შესახებ“ საქართველოს კანონში დამატების
შეტანის თაობაზე“, „საქართველოს საერთაშორისო ხელშეკრულებების
შესახებ“ საქართველოს კანონში დამატებებისა და ცვლილებების
შეტანის თაობაზე“, „ნორმატიული აქტების შესახებ“ საქართველოს
კანონში ცვლილებების შეტანის თაობაზე“**

ლევან ალაფიშვილი

სახელმწიფოს სუვერენული უფლების განხორციელება დიდწილად არის დამოკიდებული სახელმწიფო საზღვრის დაცვის ჯეროვან დაცვაზე. სახელმწიფოს საზღვრის დაცვა კი შეუძლებელია თანამედროვე სტანდარტებისა და საერთაშორისო აქტების შესაბამისი ნორმატიული ბაზისა და საზღვრის დაცვაზე პასუხისმგებელი სახელმწიფო სტრუქტურის ფორმირების გარეშე.

1995 წლის შემდგომ საქართველოს სახელმწიფო შეუდგა რა სამხედრო სფეროს რეფორმირებას, შექმნა ამ სფეროს (მათ შორის სახელმწიფო საზღვრის) საკანონმდებლო ბაზა: მიღებულ იქნა კანონი „სახელმწიფო საზღვრის შესახებ“, განისაზღვრა საზღვრის დაცვაზე პასუხისმგებელი სახელმწიფო ორგანოს – საქართველოს სახელმწიფო საზღვრის დაცვის სახელმწიფო დეპარტამენტის, როგორც აღმასრულებელი ხელისუფლების დამოუკიდებელი ორგანოს სტატუსი. ამ პერიოდისათვის სახელმწიფო საზღვრის დაცვის დეპარტამენტი წარმოადგენდა სამხედრო სტრუქტურას (პოლიციური ფუნქციებით), ხოლო დეპარტამენტის მოსამსახურეები გახლდათ სამხედრო მოსამსახურეები; ამასთან დეპარტამენტის სტრუქტურაში არსებობდა სამხედრო ერთეული – სასაზღვრო ძალები, რომელსაც ხელმძღვანელობდა სარდალი. აღნიშნულ კონცეფციას, რა თქმა უნდა ჰქონდა ხარვეზები: პრაქტიკულად სამხედრო ძალებს განეკუთვნებოდა არასამხედრო (პოლიციური) ფუნქციის მქონე ერთეული (ისევე როგორც შინაგანი ჯარები), იქმნებოდა სირთულეები სამხედრო ძალების მართვაში, პოლიციური ძალების ყოფნა სამხედრო ძალების შემადგენლობაში ამცირებდა რეალური სამხედრო ძალების რიცხოვნობას, ამცირებდა ევროპაში ჩვეულებრივი შეიარაღების ხელშეკრულებით (CEF) საქართველოსათვის დაწესებულ ქვოტებს და სხვა. აღნიშნულის გათვალისწინებით, სახელმწიფოს გადაწყვეტილება სასაზღვრო ძალების რეფორმირების შესახებ დროული და მისასაღმებელია.

სწორედ აღნიშნულის გათვალისწინებით, შემუშავებული კანონპროექტები წარმოადგენს სასაზღვრო ძალების რეფორმის გაგრძელებას და მიგვაჩნია მისაღებად. თუკი გაზიარებული იქნება წინამდებარე დასკვნაში გამოთქმული შენიშვნები, კანონპროექტები უფრო გამართული იქნება.

კანონპროექტი „საქართველოს სასაზღვრო პოლიციის შესახებ“

შესავლისთვის აღვნიშნავთ, რომ კანონპროექტი ჰარმონიაში უნდა იყოს საქართველოს კონსტიტუციასთან, „სახელმწიფო საზღვრის შესახებ“, „ოპერატიულ-სამძებრო საქმიანობის შესახებ“ და სხვა კანონებთან.

კანონპროექტის მე-2 მუხლის პირველი პუნქტით გაუგებრად არის ჩამოყალიბებული სასახლვრო პოლიციის სტატუსი და მიგვაჩნია, რომ იგი უნდა ჩამოყალიბდეს შემდეგი რედაქციით: „1. საქართველოს სასახლვრო პოლიცია (შემდგომში – სასახლვრო პოლიცია) არის საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს გამგებლობაში არსებული აღმასრულებელი ხელისუფლების დაწესებულება (სახელმწიფო საქვეუწყებო დაწესებულება) სამართალდამცავი და სპეციალური ფუნქციით, რომლის დანიშნულებაა (. . .)“ - შემდგომ როგორც ტექსტშია.

კანონპროექტის მე-2 მუხლის მე-3 პუნქტის „ბ“ და „გ“ ქვეპუნქტებიდან ამოსაღებია ფრჩხილებში მოცემული წინადადებები, რადგანაც აღნიშნული დარეგულირებულია საქართველოს კანონით „საქართველოს სახელმწიფო სახლვრის შესახებ“;

კანონპროექტის მე-2 მუხლის მე-3 პუნქტის „ე“ ქვეპუნქტი მიზანშეწონილია ჩამოყალიბდეს შემდეგი რედაქციით: „ე) საქართველოს შიდა წყლებში, ტერიტორიულ წყლებში, მიმდებარე ხონასა და განსაკუთრებულ ეკონომიკურ ხონაში“; აღნიშნული განპირობებულია შემდეგი გარემოებებით: „სახელმწიფო სახლვრის შესახებ“ კანონით არ არის გათვალისწინებული (და განმარტებული) ტერმინი „სახლვაო სივრცე“ (სხვათაშორის, აღნიშნულს ვერ ვხდებით კანონში „სახლვაო სივრცის შესახებ“), ხოლო რაც შეეხება ტერმინს „ღია ზღვა“ და მასში საქართველოს სუვერენიტეტის გავრცელებას – არც „სახელმწიფო სახლვრის შესახებ“ საქართველოს კანონით და არც საერთაშორისო ხელშეკრულებებით ან კონვენციებით ღია ზღვა არ განეკუთვნება საქართველოს სახელმწიფოს ტერიტორიას, ამიტომ კანონპროექტში აღნიშნული საკითხის რეგულირება არ არის მიზანშეწონილი – ღია ზღვის სამართლებრივი რეჟიმი და სახელმწიფოთა კომპეტენცია განსახლვრულია საერთაშორისო ხელშეკრულებებითა და კონვენციებით.

კანონპროექტის მე-3 მუხლის პირველი პუნქტი ამოსაღებია, რადგანაც ტერმინის „სახელმწიფო სახლვრის დაცვა“ განმარტება უკვე მოცემულია კანონში „სახელმწიფო სახლვრის დაცვის შესახებ“ (მე-2 მუხლის „ა“ ქვეპუნქტი), ხოლო კანონპროექტში კი ხდება მისი სიტყვასიტყვითი გამეორება. ანალოგიურს აღვიშნავთ ამავე მუხლის მე-6 პუნქტთან („სასახლვრო ინციდენტი“) დაკავშირებით.

კანონპროექტის მე-3 მუხლის მე-9 პუნქტთან დაკავშირებით აღვნიშნავთ, რომ მოცემული უნდა იყოს ტერმინის მკაფიო განმარტება და მაქსიმალურად უნდა გამოირიცხავდეს მის სუბიექტურ განმარტებას. სამწუხაროდ სიტყვა „გარკვეული“ იძლევა სხვადასხვა სუბიექტური განმარტების საშუალებას. საკითხი მეტად აქტუალურია იმ თვალსაზრისით, რომ შეეხება ადამიანის კონსტიტუციით დაცულ უფლებებს.

კანონპროექტის მე-3 მუხლის მე-11 პუნქტთან დაკავშირებით აღვნიშნავთ, რომ სიტყვა „მმართველობის“ უნდა შეიცვალოს „თვითმმართველობის“; რადგანაც 2006 წლის ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა არჩევნების დასრულებისა და წარმომადგენლობით ორგანოთა უფლებამოსილების ცნობის დღიდან ამოქმედდა ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ და საქართველოში დამკვიდრდა ადგილობრივი თვითმმართველობა.

კანონპროექტის მე-4 მუხლის მე-2 პუნქტთან დაკავშირებით აღვნიშნავთ, რომ საკანონმდებლო ტექნიკის თვალსაზრისით გამართლებული იქნება, თუკი პუნქტით გათვალისწინებული ფუნქციები მოცემული იქნება ჩამონათვალის (ქვეპუნქტების) სახით.

კანონპროექტის მე-6 მუხლთან დაკავშირებით აღვნიშნავთ, რომ საკანონმდებლო ტექნიკის თვალსაზრისით უმჯობესი იქნება თუკი მუხლში არ იქნება მოცემული ნორმატიული აქტის კონკრეტული დასახელება – უმჯობესია მოცემულ იქნეს მხოლოდ კონკრეტული თანამდებობის პირის ნორმატიული აქტის დასახელება (სახეობა) – საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანებულებით.

ერთიანად აღვნიშნავთ, რომ კანონპროექტის 9.2; 13.2.; 13.7.; 13.10 და 19.1„ე“ მუხლებში მოშველიებული ტერმინი „სახლვაო სივრცე“ შესაბამისობაში უნდა იქნეს მოყვანილი საქართველოს კანონმდებლობით უკვე დამკვიდრებულ ტერმინებთან და შესაბამისად ან:

ა) უნდა შეიცვალოს და მოცემულ იქნეს კონკრეტული ჩამონათვალი (კონკრეტული არგუმენტაცია მოცემულია ზემოთ, კანონპროექტის მე-2 მუხლის მე-3 პუნქტის „ე“ ქვეპუნქტთან დაკავშირებით გამოთქმულ შენიშვნაში), ან

ბ) კანონპროექტს ტერმინთა გამნარტებებში დაემატოს „სახლვაო სივრცე“-ს განმარტება (საქართველოს შიდა წყლები, ტერიტორიული წყლები, მიმდებარე ზონა და განსაკუთრებული ეკონომიკური ზონა) - ამ შემთხვევაში კანონპროექტის სხვა მუხლებში აღარ იქნება საჭირო შესწორებების შეტანა.

კანონპროექტის მე-13 მუხლის პირველი პუნქტის შინაარსი გაუგებარია და საჭიროებს სტილისტურ ჩასწორებას. ფიქრობთ აღნიშნულ მუხლს შესავალში უნდა დაემატოს: „სასახლვო პოლიციის საქმიანობის ძირითადი მიმართულებები და ამოცანები“. ამის შემდგომ კი კანონპროექტში ნუმერაცია შეიცვალოს ანბანური ჩამონათვალით.

გაუგებარია კანონპროექტის მე-16 მუხლის რეგულირების სფერო. ჯერ ერთი „სახელმწიფო დაცვის სპეციალური სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონით განსაზღვრულია, რომ თანამდებობის პირთა უსაფრთხოების დაცვას უზრუნველყოფს საქართველოს სახელმწიფო დაცვის სამსახური, მეორეც: გაუგებარია ვინ მთავრდება ტერმინში „მაღალი თანამდებობის პირი“, ასეთი ტერმინი საქართველოს კანონმდებლობაში დამკვიდრებული არ გახლავთ.

მიგვაჩია, რომ კანონპროექტში მე-19 მუხლის არსებობა მიზანშეუწონელია, რადგანაც ამ საკითხებს არეგულირებს საქართველოს სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსი.

ანალოგიურად მე-20 მუხლით გათვალისწინებული საკითხები რეგულირდება საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსით.

ანალოგიურს აღვნიშნავთ კანონპროექტის მე-4 თავთან დაკავშირებით – ეს საკითხები უკვე დარეგულირებულია „ოპერატიულ-სამძებრო საქმიანობის შესახებ“ საქართველოს კანონით, „კონტრსადაზვერვო საქმიანობის შესახებ“ საქართველოს კანონით, საქართველოს სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსითა და სხვა საკანონმდებლო აქტებით. თუკი ამ თავით გათვალისწინებულია ზემოაღნიშნული კანონებისაგან განსხვავებული რეგულაციები, მაშინ ცვლილება უნდა შევიდეს სწორედ მოქმედ ნორმატიულ აქტებში; მითუმეტეს, რომ შესაძლებელია კანონპროექტით მოცემული რეგულაციები წინააღმდეგობაში მოდოდეს საქართველოს კონსტიტუციასთან ან სხვა, სპეციალურ საკანონმდებლო აქტებთან (მაგ.: სადავოა კანონპროექტის 43-ე მუხლის მიმართება საქართველოს კონსტიტუციის მე-18 მუხლთან).

კანონპროექტის 47-ე მუხლის პირველი პუნქტის ბოლოს მოცემული მითითება კანონპროექტის 48-ე მუხლის პირველ პუნქტთან გაურკვეველი ხასიათისაა რადგანაც ჯერ ერთი 48-ე მუხლს პირველი პუნქტი არ აქვს, და მეორეც: 48-ე მუხლი სულ სხვა საკითხს არეგულირებს.

მიგვაჩინია, რომ კანონპროექტის მე-60 მუხლი ამოღებულ უნდა იქნეს, რადგანაც ზიანის ანაზღაურების საკითხებსა და წესს არეგულირებს საქართველოს სამოქალაქო კოდექსი. მაგრამ თუკი ამ მუხლის არსებობა პრინციპული ხასიათისაა, მაშინ იგი შესაბამისობაში უნდა იყოს საქართველოს სამოქალაქო კოდექსთან – მე-60 მუხლის მე-3 პუნქტი კი ანაზღაურებას უქვემდებარებს მხოლოდ მე-3 პირისათვის მიყენებულ ზიანს და არა თვით ე.წ. „ობიექტისათვის“ მიყენებულ ზიანს.

ანალოგიურს აღვნიშნავთ კანონპროექტის 61-ე მუხლთან დაკავშირებით. აღნიშნული მუხლი ანაზღაურებას უქვემდებარებს მხოლოდ მატერიალური

ქონების დაზიანებით დამდგარ ზიანს და რეგულაციის მიღმა ტოვებს თუნდაც საქართველოს სამოქალაქო კოდექსით გათვალისწინებულ, მიუღებელ შემოსავალს.

საგანგებო მსჯელობის საგანი უნდა გახდეს კანონპროექტის 63-ე მუხლი, რადგანაც, ჯერ ერთი, არსად არ არის მოცემული ტერმინ „განსაკუთრებული აუცილებლობის“ განმარტება (ტოვებს სუბიექტური განმარტების შესაძლებლობას), მეორეც, მოცემული რეგულაციები წინააღმდეგობაში მოდის საქართველოს კონსტიტუციის მე-15; 20.1. და 20.2. მუხლებთან. ჩვენის აზრით, მიზანშეწონილი იქნებოდა ამ მუხლის ამოღება, რადგანაც ეს საკითხები დარეგულირებულია საქართველოს კონსტიტუციითა და მის შესაბამისად გამოცემულ საკანონმდებლო აქტებში.

კანონპროექტი „საქართველოს სახელმწიფო საზღვრის შესახებ“ საქართველოს კანონში დამატების შეტანის თაობაზე“

მართალია, წარმოდგენილი კანონპროექტი მცირე მოცულობისაა, მაგრამ მასში გათვალისწინებული საკითხი საკმაოდ მნიშვნელოვანია და მისი ხელაღებით, სათანადო მსჯელობის გარეშე გაზიარება დაუშვებელია.

შემოთავაზებული კანონპროექტით დამატება შედის „საქართველოს სახელმწიფო საზღვრის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-2 მუხლის „დ“ პუნქტში. შემოთავაზებული სიახლის ტექსტი ასე იკითხება – სასაზღვრო ზონა განსაკუთრებულ შემთხვევაში შესაძლებელია შეადგენდეს 30 კილომეტრის სახმელეთო ზოლს. ერთის შეხედვით შეიძლება ითქვას, რომ საგანგაშო ამ შემოთავაზებაში არაფერია, მაგრამ თუკი გავითვალისწინებთ, რომ კანონის დღეს მოქმედი რედაქციის მიხედვით მკაფიოდ (ყოველგვარი სუბიექტური ინტერპრეტაციის გარეშე) არის განსაზღვრული სასაზღვრო ზოლი 5 კილომეტრით, მაშინ დავინახავთ, რომ შემოთავაზებულ ცვლილებაზე საგანგებოდ უნდა ვიმსჯელოთ.

რა ხარვეზები აქვს წარმოდგენილ კანონპროექტს - მოხსენიებულია, რომ სასაზღვრო ზოლი 30 კილომეტრის სიგანის შეიძლება იყოს განსაკუთრებულ შემთხვევაში, მაგრამ:

- ა) რა არის განსაკუთრებული შემთხვევა;
- ბ) სუბიექტი (თანამდებობის პირი) ადგენს განსაკუთრებული შემთხვევის არსებობას თუ ნორმატიული აქტი;
- გ) შესაძლებელია თუ არა რომ ხვალ საქართველოს სახელმწიფო საზღვრის მთელს პერიმეტრზე დაწესდეს 30 კილომეტრიანი სასაზღვრო ზონა.

ეს ის კითხვებია, რომელიც პასუხგაუცემელი რჩება და მათი რეგულაციის გარეშე ამ სახით მიუღებელია, რადგანაც სასაზღვრო ზონის სიგანის ასეთი დაუსაბუთებელი გაზრდა მნიშვნელოვნად შეეხება ადამიანის უფლებათა შეზღუდვას, რამეთუ სასაზღვრო ზოლში ყოფნისთვის და საქმიანობისათვის დაწესებულია რიგი მნიშვნელოვანი შეზღუდვები (მაგალითისთვის, იხ.: „საქართველოს სახელმწიფო საზღვრის შესახებ“ საქართველოს კანონის 26-ე; 27.1.; 28-ე მუხლები).

ვეცნობოდით რა კანონპროექტს, მაქსიმალური ინფორმაციის და ზემოაღნიშნულ კითხვებზე პასუხების მისაღებად გავეცანით კანონპროექტის განმარტებით ბარათს, მაგრამ უშედეგოდ. განმარტებითი ბარათის მიხედვით კანონპროექტის მიღების (ე.ი. სასაზღვრო ზოლის 30 კილომეტრამდე გაზრდის) მიზეზი არის თანამედროვე და ეფექტური სასაზღვრო უწყების ჩამოყალიბება. ამის შემდგომ ვხვდებით საკმაოდ „საინტერესო“ დასაბუთებას: „თანამედროვე სტანდარტებიდან გამომდინარე აუცილებლობას წარმოადგენს საქართველოს სასაზღვრო პოლიციამ თავისი კომპეტენციის ფარგლების გათვალისწინებით თავისი ფუნქციონალური მოვალეობები განახორციელოს საქართველოს ტერიტორიის იმ ფარგლებში, რაც მითითებულია კანონპროექტში“ - ერთადერთი დასკვნის გაკეთებაა შესაძლებელი:

სასაზღვრო პოლიციას სურს თავისი მოვალეობები შემოსაზღვროს 30 კილომეტრიანი სასაზღვრო ზოლით (შეზღუდვა ან გაფართოება). თუკი კანონპროექტის მიღების მიზანი მართლაც ესაა, მაშინ უმჯობესია მის განხილვაზე უარი ითქვას. თუკი კანონპროექტის მიზანი არის სასაზღვრო პოლიციის მოქმედების არეალის (შესაბამისად საზოგადოებაში და ხელისუფლებაში მისი სტატუსის, წონის) გაზრდა, მაშინ ამის განხორციელება ადამიანის უფლებათა ხარჯზე არ უნდა ხდებოდეს.

კანონპროექტი „საქართველოს საერთაშორისო ხელშეკრულებების შესახებ“ საქართველოს კანონში დამატებებისა და ცვლილებების შეტანის თაობაზე“

განმარტებითი ბარათის მიხედვით, კანონპროექტის მიღება განაპირობა იმ გარემოებამ, რომ „საქართველოს საერთაშორისო ხელშეკრულებების შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-4 მუხლის მე-4 მუხლი არ არეგულირებს უწყებათშორისი ხელშეკრულების დადების საკითხს, ეს აფერხებს სასაზღვრო პოლიციის ეფექტურად მართვას.

ჩვენი მსჯელობა სუბიექტურად რომ არ ჩაითვალოს და მაქსიმალურად გამოირიცხოს შესაძლო შეცდომები, მოვიყვანოთ 2 არგუმენტი:

პირველი არგუმენტი კანონის მოქმედი რედაქციის მე-4 მუხლის მე-4 პუნქტის ტექსტია: „საქართველოს აღმასრულებელი ხელისუფლების ცენტრალური ორგანოების სახელით იღება უწყებათშორისი ხასიათის საერთაშორისო ხელშეკრულება საკითხებზე, რომლებიც მათ კომპეტენციას განეკუთვნება“. თუ სასაზღვრო პოლიცია არის საქართველოს აღმასრულებელი ხელისუფლების ცენტრალური ორგანო (ამის საწინააღმდეგოს არც კანონპროექტის ავტორები ამტკიცებენ), მაშინ ისმის კითხვა: რა საჭიროა კანონპროექტის მიღება?

მეორე არგუმენტი: საქართველოს აღმასრულებელი ხელისუფლების სისტემაში გარდა სასაზღვრო პოლიციისა არსებობს სხვა, არაერთი საქვეუწყებო დაწესებულება (სახელობითი ჩამოთვლა შორის წაგვიყვანს). კანონპროექტის ავტორთა მიერ შემოთავაზებული დოკუმენტით „საქართველოს საერთაშორისო ხელშეკრულებების შესახებ“ საქართველოს კანონში უნდა შევიდეს დამატებები და სახელდებით მოცემული იყოს ყველა სამინისტროს ან საქვეუწყებო დაწესებულების ჩამონათვალი – რაც აბსურდია. კანონმდებელმა მოქმედი კანონის მე-4 მუხლის მე-4 პუნქტით უკვე მოგვცა საქვეუწყებო დაწესებულებათა რეგულაცია და არავითარი დამატება საჭირო არ არის.

კანონპროექტი „ნორმატიული აქტების შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილებების შეტანის თაობაზე“

არსებითი ცვლილება წარმოდგენილ კანონპროექტთან დაკავშირებით არ გვაქვს. აღვნიშნავთ, რომ გარდა „ნორმატიული აქტების შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-4 მუხლის პირველ პუნქტში დამატებისა, საჭირო არის ამავე კანონის მე-5 მუხლის მე-2 პუნქტში „ჩ“ ქვეპუნქტის დამატება, რომლის შინაარსი კანონპროექტით მოცემული ტექსტის იდენტური იქნება.

შესავალშიც აღვნიშნეთ, რომ სასაზღვრო საკითხების რეფორმირების კვალობაზე წარმოდგენილი კანონპროექტების მიღება დროის მოთხოვნაა და დაყოვნება მხოლოდ ზიანის მომტანი იქნება. გამოთქმული შენიშვნები არ ნიშნავს, რომ კანონპროექტების უარყოფილი უნდა იყოს, პირიქით, უნდა გაიმართოს ფართო მსჯელობა – რა დროსაც შესაძლებელია გამოჩნდეს ახალი არგუმენტები ან საკითხები, რომლებიც რეგულაციას საჭიროებს.