

საკანონმდებლო სიხსლენი

საქართველოს კანონი „დამოუკიდებელი ეროვნული მარეგულირებელი ორგანოების შესახებ“

პასტანგ ზაალიშვილი*

2002 წლის 21 ივნისს საქართველოს პარლამენტმა მიიღო კანონი „დამოუკიდებელი ეროვნული მარეგულირებელი ორგანოების შესახებ“, რომელიც ძალაში შევიდა იმავე წლის 15 ოქტომბერს. იგი მიზნად ისახავს საქართველოში მოქმედი ეროვნული მარეგულირებელი ორგანოებისათვის ერთიანი, „მყარი სამართლებრივი და სრულყოფილი ინსტიტუციური გარემოს...“ შექმნას (1-ლი მუხლის 1-ლი პუნქტი). ამ დებულებამ შეიძლება შექმნას შთაბეჭდილება, რომ საქმე გვაქვს მარეგულირებელ ორგანოებთან დაკავშირებული დებულებების ერთ კოდიფიცირებულ აქტში თავმოყრის მცდელობასთან, რომელიც ჩაენაცვლება არსებულ საკანონმდებლო ბაზას. ზოგადად, მსგავსი საკანონმდებლო ინიციატივა, რომელიც მოწოდებულია, არსებულზე უფრო სრულყოფილი, სისტემატიზებული ფორმით დაარეგულიროს საზოგადოებრივი ურთიერთობანი, თავისთავად მისასაღმებელია და ამარტივებს მიღებული სამართლებრივი აქტის ცხოვრებაში რეალიზაციის პროცესს. თუმცა აღნიშნული თეზა ნაკლებად თუ შეიძლება გამოვიყენოთ განსახილველ კანონთან მიმართებაში. ამის მიზეზად შესაძლოა დასახელდეს კანონის მოცულობა. იგი სულ 21 მუხლისაგან შედგება და პრაქტიკულად შეუძლებელს ხდის საკმაოდ „ხმამაღალი“ მიზნის მიღწევას. გარდა ამისა, არსებობს რიგი სამართლებრივი და მარტივი ლოგიკური შენიშვნებისა კანონში არსებული ხარვეზებისა თუ მოქმედ კანონმდებლობასთან შეუსაბამობის შესახებ. ქვემოთ შევეცდებით, წარმოვაჩინოთ ზოგიერთი, ჩვენი აზრით, მნიშვნელოვანი მათგანი.

როგორც აღინიშნა, მიღებული კანონის პარალელურად მოქმედებს ზოგადი და სპეციალური ხასიათის საკანონმდებლო აქტები, რომლებიც საკმაოდ ნათელი სისტემური წესით არეგულირებენ როგორც ასეთი ორგანოების სამართლებრივ ორგანიზაციულ ფორმას, ისე მათ უფლება-მოვალეობებს.

კანონი საჯარო სამართლის იურიდიული პირის შესახებ იძლევა პოლიტიკურ, სახელმწიფოებრივ, სოციალურ, საგანმანათლებლო, კულტურულ და სხვა საჯარო სფეროებში სახელმწიფო რეგულირების სპეციალური უფლებამოსილების სამართლის განსაკუთრებული სუბიექტებისთვის გადასაცემ საშუალებას.

უფლებამოსილების მსგავსი დელეგირება შესაძლოა მხოლოდ სპეციალური დარგობრივი კანონის საფუძველზე, რასაც, როგორც წესი, ახორციელებს პრეზიდენტი თავისი ბრძანებულებით. ამდენად, მოცემული კანონი ზოგად დებულებებში განმარტავს არა მარტო საჯარო სამართლის იურიდიული პირის სამართლებრივ სტატუსს, არამედ განსაზღვრავს მათ მიმართ გამოსაყენებადი ნორმატიული აქტების სისტემასაც.

რაც შეეხება კანონს დამოუკიდებელი მარეგულირებელი ორგანოების შესახებ, მისი მოქმედება, მე-2 მუხლის მიხედვით, ვრცელდება საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნულ კომისიაზე, საქართველოს ენერჯეტიკის მარეგულირებელ კომისიაზე, საქართველოს ნავთობისა და გაზის რესურსების მარეგულირებელ სახელმწიფო სააგენტოსა და „ყველა იმ ორგანოზე, რომელსაც საქართველოს კანონმდებლობით მომავალში ექნება კონკრეტული სფეროს დამოუკიდებელი რეგულირების ფუნქცია და რომელიც ამ კანონისა და საქართველოს კანონმდებლობის თანახმად, წარმოადგენს დამოუკიდებელ მარეგულირებელ ორგანოს“.

* GEPLAC-ის ექსპერტი სამართლებრივ საკითხებში.

გაუგებარია პრინციპი, რომლის საფუძველზეც მოხდა დამოუკიდებელი მარეგულირებელი ორგანოების სიაში ისეთი ორგანოს გაერთიანება, როგორცაა ნავთობისა და გაზის რესურსების მარეგულირებელი სახელმწიფო სააგენტო. იგი სახელმწიფო საქვეუწყებო დაწესებულებაა და, შესაბამისად, აღმასრულებელი ხელისუფლებისადმი ერთ-ერთ დაქვემდებარებულ რგოლს წარმოადგენს, განსხვავებით საჯარო სამართლის იურიდიული პირებისაგან, რომლებიც განცალკევებულია სახელმწიფო მმართველობის ორგანოებისაგან და დამოუკიდებლად ახორციელებენ საჯარო საქმიანობას. სააგენტოს სტატუსიდან გამომდინარე, მისი მოცემული კანონის მოქმედების სფეროში მოქცევა ეწინააღმდეგება, სულ მცირე, თავად კანონით დადგენილ „დამოუკიდებელი მარეგულირებელი ორგანოს“ განსაზღვრებას (მე-3(გ) მუხლი).

ხაზი უნდა გაესვას მე-2 მუხლის ბოლო – დ) პუნქტს; ბუნდოვანია, მხოლოდ მომავალში შექმნილ მარეგულირებელ ორგანოებზე გავრცელდება კანონის მოქმედება, თუ ბოლო ფრაზით – „... და რომელიც ამ კანონისა და საქართველოს კანონმდებლობის თანახმად, წარმოადგენს დამოუკიდებელ მარეგულირებელ ორგანოს“ – კანონის ავტორებს სურდათ, მოეცვათ სხვა დარგებში მოქმედი საჯარო სამართლის იურიდიული პირებიც. მოცემულ ბოლო ფრაზაზე ყურადღებას ვამახვილებთ იქიდან გამომდინარე, რომ განსახილველი მუხლის ა), ბ) და გ) პუნქტები იძლევა სავსებით კონკრეტული ორგანოების ჩამონათვალს, რომელიც მოულოდნელად რატომღაც წყდება და არ მოიცავს მაგალითად, ისეთ დაწესებულებას, როგორცაა საქართველოს დაზღვევის სახელმწიფო ზედამხედველობის სამსახური, რომელიც ასევე წარმოადგენს საჯარო სამართლის იურიდიულ პირს ანალოგიური ფუნქციებით.

კანონში მოცემული ტერმინთა განმარტებანი უფრო მეტ კითხვას ბადებს, ვიდრე პასუხობს. მე-3 მუხლში არის მცდელობა ისეთი ახალი ტერმინების დამკვიდრებისა, როგორებიცაა: „არასათანადო ზემოქმედება და არასამართლებრივი ჩარევა“. გაურკვეველია, რა მიზანს ემსახურება ამ ტერმინთა განმარტება, რადგან წარმოდგენილი შინაარსით მოქმედი კანონმდებლობა უკვე იცნობს ასეთ ქმედებას „იძულები“ (სისხლის სამართლის კოდექსის 150-ე მუხლი) სახით, როგორც დანაშაულს, და შესაბამის სანქციასაც ითვალისწინებს მისთვის. ასევე, საყოველთაოდ მიღებული და დამკვიდრებულია ტერმინები: „უკანონო“, „კანონსაწინააღმდეგო ქმედება“ როგორც სისხლისსამართლებრივი, ისე სხვა ხასიათის ქმედებებისთვის, რომლებსაც შესაბამისი სამართლებრივი შედეგები მოსდევს. ამდენად, არ არის მიზანშეწონილი, ახალი სახელწოდებით განმარტებულ იქნას იგივე შინაარსის ქმედებანი.

აქვე უნდა მოვიხსენიოთ კიდევ ერთი ახალი ტერმინი „პოლიტიკური ზენოლა“. მისი შინაარსი ეფუძნება ზემოაღნიშნულ ორ ტერმინს, რომელთაც საფუძველად პოლიტიკური მიზნები და მოტივები უდევს. როგორც აღვნიშნეთ, მსგავსი ქმედება სისხლისსამართლებრივად დასჯადია, მიუხედავად მისი შემადგენლობის სუბიექტური მხარისა (მოტივი, მიზანი). ამდენად, არც ამ შემთხვევაში არსებობს რაიმე აუცილებლობა მისი ხელმეორე, დაკონკრეტებული განმარტებისა.

მსგავსად მოყვანილი ტერმინებისა, კანონში მოცემული სხვა განმარტებებიც, როგორცაა: „ოჯახის წევრი“, „უფლებამოსილება“, „უფლებაუნარიანობა“ და „პირი“, შესაბამისი საკანონმდებლო აქტებით საკმაოდ ნათლადაა განსაზღვრული.

გარდა წარმოდგენილი ტავტოლოგიისა, ხაზგასასმელია ტერმინ „პირის“ დეფინიცია. კანონის მიხედვით, პირების ცნება მოიცავს ფიზიკურ და იურიდიულ პირებს, აგრეთვე, „სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოებს, აღმასრულებელი ხელისუფლების დაწესებულებებს, ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის ორგანოებს, სხვა სახელმწიფო ორგანოებს“. უნდა ვივარაუდოთ, რომ მოცემული განმარტების მიზანია, გამოიკვეთოს კანონით რეგულირებული ურთიერთობების მონაწილე პირთა სამართლებრივი სტატუსი, რაც შემდგომ ლოგიკურად შეიძლება დაუკავშირდეს მათი პასუხისმგებლობის ფარგლების დადგენას. სუბიექტების მსგავს კლასიფიკაციას ვხვდებით სამოქალაქო სამართალში, სადაც სახელმწიფოც წარმოადგენს კერძოსამართლებრივი ურთიერთობების სუბიექტს. იგი სტატუსით უთანაბრდება იურიდიულ

პირებს, თუმცა მისი ორგანო, რომლის საშუალებითაც იგი გამოდის ასეთ ურთიერთობებში, თავად არ არის იურიდიული პირი (გარდა საჯარო სამართლის იურიდიული პირებისა). კერძოსამართლებრივი ურთიერთობებისას პასუხისმგებლობის თვალსაზრისით ყველაფერი ნათელია; რაც შეეხება ადმინისტრაციულ და სისხლის სამართალს, არცერთი ამ დარგთაგანი სახელმწიფო ორგანოს და, უფრო მეტიც, თავად სახელმწიფო პასუხისმგებლობის ცნებას არ იცნობს და შემოიფარგლება მხოლოდ ფიზიკური პირის პასუხისმგებლობით. აქედან გამომდინარე, სრულიად მიუღებელია როგორც თავად ტერმინ „პირის“ განმარტება მოცემული კანონით, ისე მასში სახელმწიფოს გაერთიანება ასეთი დანაწევრებული ფორმით.

შემდგომ, კანონში მოცემულია ძირითადად ზოგადი დეკლარაციული ხასიათის დებულებები; უბრალოდ კოპირებულია ნორმები სხვადასხვა დარგობრივი კანონიდან. თუმცა ხარვეზი მხოლოდ ამაში როდია: იგი უფრო სერიოზული ხასიათისაა: მაგალითად შეიძლება მოვიყვანოთ მე-2(გ) მუხლი, რომლის მიხედვითაც, ნავთობისა და გაზის რესურსების მარეგულირებელ სახელმწიფო სააგენტოზე არ ვრცელდება კანონის მე-4 მუხლის მე-3 და მე-4 პუნქტები. მათში წარმოდგენილია დამოუკიდებლობის განმსაზღვრელი ძირითადი პრინციპები, ხოლო მათგან ერთ-ერთია მარეგულირებელი ორგანოს მიმართ ნებისმიერი სახის კონტროლის დაუშვებლობა. ამავე დროს, მე-6 მუხლის მე-3 პუნქტი, რომელიც სრულად ვრცელდება სააგენტოზე, ადგენს, რომ „ნებისმიერი პირის მცდელობა, განახორციელოს იურისდიქცია დამოუკიდებელი მარეგულირებელი ორგანოს უფლებამოსილების სფეროზე, უკანონოა, ხოლო შედეგებს არა აქვს იურიდიული ძალა“. აშკარაა, რომ საქმე გვაქვს, სულ მცირე, უყურადღებობასთან შემუშავების პროცესში.

აღნიშვნის ღირსია მე-15 მუხლის 1-ლი პუნქტი, რომელიც ადგენს, რომ ეთიკასთან და ინტერესთა კონფლიქტთან დაკავშირებით კომისიონერზე ვრცელდება მხოლოდ ამ კანონით დადგენილი წესი. შესაბამისად, იგი გამორიცხავს საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ კანონის ისეთი მნიშვნელოვანი წესების გავრცელებას კომისიონერებზე, როგორცაა პასუხისმგებლობა კორუფციული სამართალდარღვევისათვის (მე-5 თავი). იმავდროულად, იმავე მუხლის მე-6 პუნქტი პირდაპირ იძლევა მითითებას აღნიშნული კანონის საფინანსო დეკლარაციასთან დაკავშირებული დებულებების გამოყენებაზე.

გარდა ზემოთ მოყვანილი შენიშვნებისა, ზოგადად შეიძლება ითქვას, რომ განსახილველი კანონი ნაკლებად რეალიზებადია, რადგან ძირითადი აქცენტი გაკეთებულია მარეგულირებელი ორგანოების დამოუკიდებლობის უზრუნველყოფაზე, რაც მოქმედი დარგობრივი კანონმდებლობით ისედაც საკმარისად ნათლადაა რეგულირებული. გარდა ამისა, კანონი საკმაოდ დაბალი საკანონმდებლო ტექნიკითაა შესრულებული, რაზეც მეტყველებს წარმოდგენილი ხარვეზები. ყოველივე ამან კი შესაძლოა, საკმაოდ მწვავე პრობლემები შექმნას მისი პრაქტიკაში რეალიზაციისას. აშკარაა, რომ კანონი ნაჩქარევადაა მიღებული და წარმოადგენს გაურკვევლობის წყაროს როგორც რეგულირებული ურთიერთობების მონაწილეთათვის, ისე მის განხორციელებაზე პასუხისმგებელი სახელმწიფო ორგანოებისათვის.