

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს

პირველი კოლეგიის

გადაწყვეტილება №1/1/1505,1515,1516,1529

2021 წლის 11 თებერვალი

ქ. ბათუმი

კოლეგიის შემადგენლობა:

ვასილ როინიშვილი – სხდომის თავმჯდომარე;

ევა გოცირიძე – წევრი;

გიორგი კვერენჩილაძე – წევრი, მომხსენებელი მოსამართლე;

ხვიჩა კვიციანი – წევრი.

სხდომის მდივანი: მანანა ლომთათიძე.

საქმის დასახელება: პაატა დიასამიძე, გიორგი ჩიტაძე, ედუარდ მარიკაშვილი და ლიკა საჯაია საქართველოს პარლამენტისა და საქართველოს მთავრობის წინააღმდეგ.

დავის საგანი: ა) №1505 კონსტიტუციურ სარჩელზე: ა.ა) „საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ“ საქართველოს კანონის 45³ მუხლის პირველი პუნქტის პირველი და მე-2 წინადადებების კონსტიტუციურობა საქართველოს კონსტიტუციის მე-14 მუხლის პირველ და მე-2 პუნქტებთან და 26-ე მუხლის პირველ პუნქტთან მიმართებით; ა.ბ) „საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ“ საქართველოს კანონის 45³ მუხლის მე-2 პუნქტის „ბ“ ქვეპუნქტის სიტყვების „პირთა მიმოსვლასთან“ და „იზოლაციისა და კარანტინის წესების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 23 მაისის №322 დადგენილებით დამტკიცებული იზოლაციისა და კარანტინის წესების მე-2 მუხლის პირველი პუნქტის (2021 წლის პირველ თებერვლამდე მოქმედი რედაქცია), მე-2 პუნქტის პირველი წინადადების (2021 წლის პირველ თებერვლამდე მოქმედი რედაქცია) და მე-3 პუნქტის (2021 წლის პირველ თებერვლამდე მოქმედი რედაქცია) კონსტიტუციურობა საქართველოს კონსტიტუციის მე-14 მუხლის პირველ და მე-2 პუნქტებთან მიმართებით.

ბ) №1515 კონსტიტუციურ სარჩელზე: „საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-11 მუხლის მე-3 პუნქტის, 45³ მუხლის პირველი პუნქტის პირველი და მე-2 წინადადებების და „იზოლაციისა და კარანტინის წესების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 23 მაისის №322 დადგენილებით დამტკიცებული იზოლაციისა და კარანტინის წესების მე-11 მუხლის მე-6 პუნქტის კონსტიტუციურობა საქართველოს კონსტიტუციის მე-13 მუხლის პირველ, მე-2 და მე-3 პუნქტებთან მიმართებით.

გ) №1516 კონსტიტუციურ სარჩელზე: გ.ა) „საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ“ საქართველოს კანონის 45³ მუხლის პირველი პუნქტის პირველი და მე-2 წინადადებების კონსტიტუციურობა საქართველოს კონსტიტუციის მე-14 მუხლის პირველ და მე-2 პუნქტებთან, მე-19 მუხლის პირველ და მე-2 პუნქტებთან, 21-ე მუხლის პირველ პუნქტთან და 26-ე მუხლის პირველ პუნქტთან მიმართებით; გ.ბ) „საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ“ საქართველოს კანონის 45³ მუხლის მე-2 პუნქტის „ბ“ ქვეპუნქტის სიტყვების „პირთა მიმოსვლასთან“ და „იზოლაციისა და კარანტინის წესების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 23 მაისის №322 დადგენილებით დამტკიცებული იზოლაციისა და კარანტინის წესების მე-2 მუხლის პირველი პუნქტისა (2021 წლის პირველ



თებერვლამდე მოქმედი რედაქცია) და მე-2 პუნქტის პირველი წინადადების (2021 წლის პირველ თებერვლამდე მოქმედი რედაქცია) კონსტიტუციურობა საქართველოს კონსტიტუციის მე-14 მუხლის პირველ და მე-2 პუნქტებთან მიმართებით.

დ) №1529 კონსტიტუციურ სარჩელზე: დ.ა) „საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ“ საქართველოს კანონის 45³ მუხლის პირველი პუნქტის პირველი და მე-2 წინადადებების კონსტიტუციურობა საქართველოს კონსტიტუციის მე-14 მუხლის პირველ და მე-2 პუნქტებთან და 26-ე მუხლის პირველ პუნქტთან მიმართებით; დ.ბ) „საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ“ საქართველოს კანონის 45³ მუხლის მე-2 პუნქტის „ბ“ ქვეპუნქტის და „იზოლაციისა და კარანტინის წესების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 23 მაისის №322 დადგენილებით დამტკიცებული იზოლაციისა და კარანტინის წესების მე-2 მუხლის პირველი პუნქტისა (2021 წლის პირველ თებერვლამდე მოქმედი რედაქცია) და მე-2 პუნქტის პირველი წინადადების (2021 წლის პირველ თებერვლამდე მოქმედი რედაქცია) კონსტიტუციურობა საქართველოს კონსტიტუციის მე-14 მუხლის პირველ და მე-2 პუნქტებთან მიმართებით.

საქმის განხილვის მონაწილეები: მოსარჩელე - პაატა დიასამიძე, მოსარჩელე მხარის, პაატა დიასამიძის წარმომადგენლები - ვასილ ჟიჟიაშვილი და გიორგი გოცირიძე; მოსარჩელეები - გიორგი ჩიტაძე და ედუარდ მარიკაშვილი, მოსარჩელე ედუარდ მარიკაშვილის წარმომადგენლები - სოფიო ასათიანი და გიორგი ჩიტაძე; მოსარჩელე - ლიკა საჯაია; მოპასუხე მხარის, საქართველოს პარლამენტის წარმომადგენლები - ბაჩანა სურმავა და რუსუდან მუმლაური; მოპასუხე მხარის, საქართველოს მთავრობის წარმომადგენლები - ლალი თევდორაშვილი და ქეთევან კრაწაშვილი; სპეციალისტი - საჯარო სამართლის იურიდიული პირის ლ. საყვარელიძის სახელობის დაავადებათა კონტროლისა და საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის ეროვნული ცენტრის გენერალური დირექტორის მოადგილე მეცნიერების დარგში - პაატა იმნაძე.

I

აღწერილობითი ნაწილი

1. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2020 წლის 25 მაისს კონსტიტუციური სარჩელით (რეგისტრაციის №1505) მიმართა პაატა დიასამიძემ. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2020 წლის 22 ივნისს კონსტიტუციური სარჩელით (რეგისტრაციის №1515) მიმართეს ედუარდ მარიკაშვილმა და გიორგი ჩიტაძემ. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2020 წლის 22 ივნისს კონსტიტუციური სარჩელით (რეგისტრაციის №1516) მიმართეს ლიკა საჯაიამ და ედუარდ მარიკაშვილმა. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2020 წლის 21 ივლისს კონსტიტუციური სარჩელით (რეგისტრაციის №1529) მიმართა პაატა დიასამიძემ. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პირველი კოლეგიის განმწესრიგებელი სხდომა №1505 კონსტიტუციური სარჩელის არსებითად განსახილველად მიღების საკითხის გადასაწყვეტად, ზეპირი მოსმენის გარეშე, გაიმართა 2020 წლის 5 ივნისს, ხოლო №1515, №1516 და №1529 კონსტიტუციური სარჩელების არსებითად განსახილველად მიღების საკითხის გადასაწყვეტად გამწესრიგებელი სხდომა, ზეპირი მოსმენის გარეშე, გაიმართა 2020 წლის 12 ნოემბერს. №1505 კონსტიტუციური სარჩელი საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2020 წლის 5 ივნისის №1/9/1505 საოქმო ჩანაწერით, ხოლო №1515, №1516 და №1529 კონსტიტუციური სარჩელები 2020 წლის 12 ნოემბრის, შესაბამისად, №1/12/1515, №1/13/1516 და №1/14/1529 საოქმო ჩანაწერებით ნაწილობრივ იქნა მიღებული არსებითად განსახილველად. №1/14/1529 საოქმო ჩანაწერით დასახელებული ოთხი კონსტიტუციური სარჩელი გაერთიანდა ერთ საქმედ. №1505, №1515, №1516 და №1529 კონსტიტუციური სარჩელების არსებითად განხილვის სხდომა გაიმართა 2020 წლის 17, 18 და 21 დეკემბერს.

2. კონსტიტუციურ სარჩელებში საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოსათვის მიმართვის სამართლებრივ საფუძვლებად მითითებულია: საქართველოს კონსტიტუციის 31-ე მუხლის პირველი პუნქტი და მე-60 მუხლის მე-4 პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტი; „საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის მე-19 მუხლის პირველი პუნქტის „ე“ ქვეპუნქტი, 31-ე და 31¹ მუხლები და 39-ე მუხლის პირველი პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტი.

3. „საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-11 მუხლის მე-3 პუნქტის თანახმად, გადაწყვეტილებას ადამიანის იზოლაციის ან/და მის მიმართ საკარანტინო ღონისძიებების გამოყენების შესახებ იღებს საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის სამსახური „ადამიანის უფლებათა და



მირითად თავისუფლებათა დაცვის“ ევროპული კონვენციის პრინციპების დაცვით. ამავე კანონის 45³ მუხლის პირველი პუნქტის პირველი და მე-2 წინადადებების თანახმად, „იზოლაციის ან/და კარანტინის წესს ადგენს საქართველოს მთავრობა ან საქართველოს მთავრობის მიერ განსაზღვრული სამინისტრო. ამ წესით შეიძლება განისაზღვროს შესაბამისი საკარანტინო ღონისძიებებიც, რომლებიც აღნიშნულ შემთხვევაში ამ წესის ნაწილია“. ამავე მუხლის მე-2 პუნქტის „ბ“ ქვეპუნქტის შესაბამისად კი განსაზღვრულია, თუ რა ჩაითვლება ამავე მუხლის მიზნებისათვის საკარანტინო ღონისძიებებად, კერძოდ, საკარანტინო ღონისძიებებია, მათ შორის, „ამ კანონით ან/და ამ კანონის შესაბამისად მიღებული/გამოცემული ნორმატიული აქტით განსაზღვრული ღონისძიებები, რომლებიც დროებით გამოიყენება პანდემიის ან/და საზოგადოებრივი ჯანმრთელობისთვის განსაკუთრებით საშიში ეპიდემიის დროს მოსახლეობის ჯანმრთელობის დაცვის მიზნით და შეიძლება გულისხმობდეს საქართველოს სხვა ნორმატიული აქტებით დადგენილისგან განსხვავებულ მოწესრიგებას, მათ შორის, შესაბამისი შეზღუდვების დროებით დაწესებას, საჯარო დაწესებულებების, აღმასრულებელ ხელისუფლებაში შემავალი სხვა დაწესებულებების, საჯარო სამართლის იურიდიული პირების, სხვა იურიდიული პირების საქმიანობასთან/ადმინისტრირებასთან, საჯარო სერვისების მიწოდებასთან, პირთა მიმოსვლასთან, საკუთრებასთან, შრომასთან, პროფესიულ ან ეკონომიკურ საქმიანობასთან, უკანონო მიგრაციასთან/საერთაშორისო დაცვასთან ან/და სოციალური ღონისძიებების ჩატარების მიზნით პირთა თავშეყრასთან დაკავშირებით“.

4. „იზოლაციისა და კარანტინის წესების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 23 მაისის №322 დადგენილებით დამტკიცებული იზოლაციისა და კარანტინის წესების მე-2 მუხლის პირველი პუნქტის 2021 წლის პირველ თებერვლამდე მოქმედი რედაქციის თანახმად, ჩერდება საერთაშორისო სამგზავრო საჰაერო, სახმელეთო და საზღვაო მიმოსვლა. ამავე მუხლის მე-2 პუნქტის პირველი წინადადების 2021 წლის პირველ თებერვლამდე მოქმედი რედაქციის შესაბამისად, „ჩერდება პირდაპირი საერთაშორისო რეგულარული რეისები“. ამავე მუხლის მე-3 პუნქტის 2021 წლის პირველ თებერვლამდე მოქმედი რედაქცია კი ადგენს, რომ არარეგულარული (ჩარტერული) ფრენების განაცხადი განიხილება ინდივიდუალურად სსიპ - სამოქალაქო ავიაციის სააგენტოს მიერ, საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროსთან შეთანხმებით. ამავე დადგენილების მე-11 მუხლის მე-6 პუნქტი კონტაქტირებული პირების დადგენისა და ამ პირთა იზოლაციის შესახებ გადაწყვეტილების მიღების უფლებამოსილებას ანიჭებს საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის დაცვის სამსახურების უფლებამოსილ პირებს (ეპიდემიოლოგებს).

5. საქართველოს კონსტიტუციის მე-13 მუხლის პირველი პუნქტის თანახმად, ადამიანის თავისუფლება დაცულია. ამავე მუხლის მე-2 პუნქტი თავისუფლების აღკვეთას ან თავისუფლების სხვაგვარ შეზღუდვას დასაშვებად მიიჩნევს მხოლოდ სასამართლოს გადაწყვეტილებით, ხოლო მე-3 პუნქტის თანახმად, „ადამიანის დაკავება დასაშვებია კანონით განსაზღვრულ შემთხვევებში კანონით უფლებამოსილი პირის მიერ. დაკავებული პირი უნდა წარედგინოს სასამართლოს განსჯადობის მიხედვით არაუგვიანეს 48 საათისა. თუ მომდევნო 24 საათის განმავლობაში სასამართლო არ მიიღებს გადაწყვეტილებას დაპატიმრების ან თავისუფლების სხვაგვარი შეზღუდვის შესახებ, პირი დაუყოვნებლივ უნდა გათავისუფლდეს.“ საქართველოს კონსტიტუციის მე-14 მუხლის პირველი პუნქტი ადგენს, რომ ყველას, ვინც კანონიერად იმყოფება საქართველოში, აქვს ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე თავისუფალი მიმოსვლის, საცხოვრებელი ადგილის არჩევისა და საქართველოდან გასვლის უფლება. ამავე მუხლის მე-2 პუნქტის მიხედვით კი, „ამ უფლებათა შეზღუდვა დასაშვებია მხოლოდ კანონის შესაბამისად, დემოკრატიულ საზოგადოებაში აუცილებელი სახელმწიფო ან საზოგადოებრივი უსაფრთხოების უზრუნველყოფის, ჯანმრთელობის დაცვის ან მართლმსაჯულების განხორციელების მიზნით“. საქართველოს კონსტიტუციის მე-19 მუხლის პირველი პუნქტი იცავს საკუთრების უფლებას, ხოლო ამავე მუხლის მე-2 პუნქტი ადგენს საზოგადოებრივი საჭიროებისათვის საკუთრების უფლების შეზღუდვის წესს. საქართველოს კონსტიტუციის 21-ე მუხლის პირველი პუნქტით გარანტირებულია შეკრების თავისუფლება, ხოლო 26-ე მუხლის პირველი პუნქტის თანახმად, „შრომის თავისუფლება უზრუნველყოფილია. ყველას აქვს სამუშაოს თავისუფალი არჩევის უფლება. უფლება შრომის უსაფრთხო პირობებზე და სხვა შრომითი უფლებები დაცულია ორგანული კანონით“.

6. მოსარჩელე მხარის განმარტებით, „საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ“ საქართველოს კანონის სადავო ნორმები ვერ აკმაყოფილებს საქართველოს კონსტიტუციით დადგენილი უფლების შეზღუდვის ფორმალურ მოთხოვნებს. კერძოდ, მათ საფუძველზე, საქართველოს მთავრობას ენიჭება არა მხოლოდ ადამიანის ძირითადი უფლებების შეზღუდვის შესაძლებლობა, არამედ მას ასევე შეუძლია კანონით განსაზღვრული წესებისაგან განსხვავებული რეგულირებების დადგენა. მოსარჩელე მხარის პოზიციით,



საქართველოს კონსტიტუციის მოთხოვნაა, რომ უფლებები იზღუდებოდეს საქართველოს პარლამენტის, ხალხის წარმომადგენლობითი ორგანოს მიერ კანონის მიღებისათვის დამახასიათებელი გამჭვირვალე საკანონმდებლო პროცედურის საფუძველზე. მოცემულ შემთხვევაში კი საქართველოს პარლამენტს თავად არ მიუღია გადაწყვეტილება უფლების შეზღუდვასთან დაკავშირებულ ისეთ პრინციპულ საკითხებზე, როგორებიცაა - უფლების შეზღუდვის შინაარსი და ფარგლები, მისი სახე და ინტენსივობა. ამდენად, ფაქტობრივად, საქართველოს პარლამენტი უარს ამბობს საკუთარი კონსტიტუციური კომპეტენციის განხორციელებაზე და გადაწყვეტილების მიღებას ისეთ საკითხებთან მიმართებით, რომლებიც ფუნდამენტურ გავლენას ახდენს კონსტიტუციურ უფლებებზე, სრულიად ანდობს საქართველოს მთავრობას.

7. მოსარჩელე მხარე აღნიშნავს, რომ პარლამენტის მიერ სამართალშემოქმედებითი უფლებამოსილების ფართო დელეგირება საფრთხეს უქმნის დემოკრატიისა და ხელისუფლების დანაწილების პრინციპებს. მოსარჩელების განმარტებით, დელეგირების დროს კანონის დათქმის პრინციპი მოითხოვს ფუნდამენტური მნიშვნელობის საკითხების საკანონმდებლო ლეგიტიმაციას. მოსარჩელე მხარეს მიაჩნია, რომ ადამიანის უფლებების შეზღუდვა, თავისთავად, წარმოადგენს ფუნდამენტური მნიშვნელობის საკითხს, რა დროსაც კანონმდებელმა თავად უნდა განსაზღვროს უფლებაში ჩარევის ფარგლები და მხოლოდ ტექნიკური საკითხების მოწესრიგების უფლებამოსილება გადაანდოს აღმასრულებელ ხელისუფლებას. საკანონმდებლო ორგანოს მიერ ფუნდამენტური მნიშვნელობის საკითხების მოწესრიგება აზღვევს ხელისუფლების მიერ ძალაუფლების თვითნებურად გამოყენებისა და ადამიანის უფლებების გაუმართლებლად შეზღუდვის რისკებს.

8. მოსარჩელე მხარის განმარტებით, პრინციპულად არასწორია მოპასუხის პოზიცია იმის თაობაზე, რომ ქვეყანაში შექმნილი არაორდინარული ვითარება მოითხოვს საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ უკვე დადგენილი დელეგირების სტანდარტების შეცვლას. მოსარჩელე მხარე მიიჩნევს, რომ საგანგებო სიტუაციის დროს, როდესაც არსებობს ძირითადი უფლებების არაპროპორციულად შეზღუდვის მომეტებული რისკი, განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია უფლებათა დაცვის აღნიშნული სტანდარტების შენარჩუნება. უფრო მეტიც, მოსარჩელე მხარის განმარტებით, როგორც კონსტიტუციური პრინციპების შინაარსი, ასევე მისგან გამომდინარე სტანდარტები არის უცვლელი და მუდმივი მოქმედების. შესაბამისად, არ იცვლება საკითხის კანონით მოწესრიგების კონსტიტუციით განსაზღვრული ფორმალური მოთხოვნა.

9. მოსარჩელე მხარის განმარტებით, არამართებულია მოპასუხის ის პოზიცია, რომ შექმნილ ვითარებაში უფლებამოსილების დელეგირების მნიშვნელოვან ფარგლებს ქმნის იმ უფლებათა ჩამონათვლის წინასწარ განსაზღვრა, რომლის შეზღუდვის უფლებამოსილებაც მთავრობას მიენიჭა. მოსარჩელე მხარე აღნიშნავს, რომ უფლების შეზღუდვის ფარგლების განსაზღვრა არ გულისხმობს მხოლოდ სიტყვიერად რომელიმე კონსტიტუციური უფლების შეზღუდვაზე მითითებას, რასთანაც გასაჩივრებული დებულებების შემთხვევაში გვაქვს საქმე. არამედ იგი გულისხმობს უფლების შეზღუდვის ფორმის განსაზღვრას. საქართველოს პარლამენტს კი არ განუსაზღვრავს უფლების მზღუდავი კონკრეტული ღონისძიებები. მიმოსავლის თავისუფლებასთან მიმართებაში მოსარჩელებმა განმარტეს, რომ იგი მოიცავს რამდენიმე უფლებრივ კომპონენტს. დელეგირების საფუძველზე კი მთავრობას შეუძლია, შეზღუდვა განახორციელოს მის ყველა უფლებრივ კომპონენტში, მათ შორის, სრულად აკრძალოს სპეციალური საშვების გარეშე ბინიდან გასვლა. საკითხის ამგვარი რეგულირება კი არ შეიძლება მიჩნეულ იქნეს როგორც მთავრობისთვის უფლებამზღუდველი ღონისძიებების რაიმე ჩარჩოს დადგენა.

10. №1515 და №1516 კონსტიტუციური სარჩელების თანხმად, არ არის მართებული მოპასუხე მხარის მითითება იმაზე, რომ პარლამენტის მიერ საპარლამენტო კონტროლის განხორციელების შესაძლებლობა მეტ ლეგიტიმაციას სძენს მთავრობაზე უფლებამოსილების დელეგირებას. მოსარჩელეთა განმარტებით, იმ შემთხვევაში, როდესაც პარლამენტი უარს ამბობს საკუთარი კონსტიტუციური კომპეტენციის განხორციელებაზე, არარელევანტურია პარლამენტის მიერ იმ წესების აღსრულების ზედამხედველობა, რომელთა გადაცემაც მთავრობისთვის არაკონსტიტუციურად განხორციელდა.

11. №1505, №1516 და №1529 კონსტიტუციური სარჩელების თანხმად, მიმოსვლის თავისუფლების, ისევე როგორც შრომის თავისუფლების შეზღუდვა დასაშვებია მხოლოდ კანონით. კონსტიტუციური ჩანაწერი შეზღუდვის მხოლოდ კანონის შესაბამისად დასაშვებობასთან დაკავშირებით გამორიცხავს საქართველოს პარლამენტის მიერ ამ უფლების შეზღუდვის უფლებამოსილების საქართველოს მთავრობისათვის დელეგირებას იმგვარად, რომ პარლამენტმა თავად არ განსაზღვროს უფლების შეზღუდვის ფარგლები. აღნიშნულის საწინააღმდეგოდ კი პარლამენტმა მთავრობას მიანიჭა მიმოსვლის



თავისუფლების რეგულირების უკონტროლო ფარგლები, რამაც ფაქტობრივად შექმნა მთავრობის მიერ თვითნებური გადაწყვეტილებების მიღების შესაძლებლობა. კერძოდ, დელეგირებული უფლებამოსილების ფარგლებში მთავრობამ შემოიღო ე.წ. დე ფაქტო კომენდანტის საათი და აკრძალა პირთა გადაადგილება 21:00 საათიდან 05:00 საათამდე პერიოდში როგორც ქვეითად, ისე სატრანსპორტო საშუალებით, რისი უფლებამოსილებაც მთავრობას მხოლოდ საგანგებო მდგომარეობის დროს გააჩნდა. ამავდროულად, მთავრობის სადავო დადგენილებით აკრძალა საერთაშორისო საჰაერო, სახმელეთო და საზღვაო მიმოსვლა. მოსარჩელის განმარტებით, დადგენილი შეზღუდვები, გვერდითი ეფექტის სახით, იწვევს მთელი რიგი სხვა კონსტიტუციური უფლებების შეზღუდვას და მნიშვნელოვან გავლენას ახდენს საზოგადოების ეკონომიკურ საქმიანობაზე, მათი სოციალური და კულტურული ცხოვრების სფეროებზე. შესაბამისად, მიმოსვლის თავისუფლების ამგვარი შეზღუდვა არის ფუნდამენტური მნიშვნელობის საკითხი, რომელზეც გადაწყვეტილებას უნდა იღებდეს მაღალი ლეგიტიმაციის მქონე ორგანო - საქართველოს პარლამენტი და დაუშვებელია ამ საკითხების საქართველოს მთავრობის მიერ დარეგულირება.

12. №1505, №1529 კონსტიტუციური სარჩელების ავტორი მიუთითებს საქართველოს კონსტიტუციის 26-ე მუხლის პირველ პუნქტზე და აღნიშნავს, რომ კონსტიტუციის ხსენებული დებულების შესაბამისად, შრომის თავისუფლების შეზღუდვა დასაშვებია ორგანული კანონით. მოსარჩელის პოზიციით, პარლამენტის მიერ შრომის თავისუფლების შეზღუდვის უფლებამოსილების საქართველოს მთავრობისათვის დელეგირების დასაშვებობის შემთხვევაშიც კი, დელეგირება უნდა მომხდარიყო ორგანული კანონით, საქართველოს შრომის კოდექსით და არა „საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ“ საქართველოს კანონით. მოსარჩელის განმარტებით, უფლების შეზღუდვის ფორმალური მოთხოვნები დარღვეული იქნებოდა იმ შემთხვევაშიც, თუ პარლამენტი სადავო ნორმის საფუძველზე საქართველოს მთავრობაზე მოახდენდა შრომის თავისუფლებასთან დაკავშირებული მხოლოდ ტექნიკური საკითხების მოწესრიგების უფლებამოსილების დელეგირებას.

13. №1516 კონსტიტუციური სარჩელის ავტორის განმარტებით, დელეგირების გამამართლებელ არგუმენტად ვერ გამოდგება მხოლოდ გადაწყვეტილების მიღებისა თუ საკითხის მოწესრიგების ოპერატიულობაზე მითითება. მოსარჩელის მითითებით, საგანგებო მდგომარეობის დროსაც კი თანაბრად არსებობს როგორც ოპერატიული ქმედებების განხორციელების საჭიროება, ისე ამ პროცესების კონტროლისადმი ქვემდებარეობის აუცილებლობა, რათა არ მოხდეს ადამიანის უფლებების გადამეტებული შეღუდვა. მოსარჩელე მხარის განმარტებით, კონტროლის მექანიზმის მნიშვნელობაზე თავად კონსტიტუცია მიუთითებს, რამდენადაც იგი ადგენს, რომ პრეზიდენტის დეკრეტთან მიმართებაში სწორედ პარლამენტი იღებს საბოლოო გადაწყვეტილებას. იმ შემთხვევაში კი, როდესაც არ გვაქვს საგანგებო მდგომარეობა და, შესაბამისად, სახელმწიფო ორგანოებს შეუძლიათ ნორმალური ფუნქციონირება, მით უმეტეს, დაუშვებელია პარლამენტის მიერ თავისი საკანონმდებლო უფლებამოსილების მთავრობაზე დელეგირება.

14. №1515 კონსტიტუციური სარჩელის თანახმად, სადავო ნორმები იძლევა შესაძლებლობას, პირი, მისი ნების საწინააღმდეგოდ, 14 დღის განმავლობაში მოთავსდეს კარანტინში/იზოლაციაში და შეეზღუდოს გარკვეული სივრცის მიღმა გადაადგილების თავისუფლება. მოსარჩელეები მიუთითებენ, რომ პირის კარანტინსა და იზოლაციაში მოთავსება გულისხმობს მთელი რიგი უფლებების ინტენსიურ შეზღუდვას. კერძოდ, კარანტინსა და თვითიზოლაციაში მყოფ პირს, მათ შორის, ეკრძალება იზოლაციის ადგილის დატოვება, იზოლაციის სივრცეში ვიზიტორების მიღება, საცხოვრებელ სივრცეში მყოფ სხვა ადამიანებთან კონტაქტი შეზღუდულია მინიმუმამდე და დაუშვებელია 1 მეტრზე ახლო კონტაქტი 15 წუთზე მეტი დროით. ამავდროულად, კარანტინში/იზოლაციაში მყოფი პირები სამართლებრივი აკრძალვებით და სანქციის შიშით ვერ ტოვებენ იზოლაციის ადგილს. შესაბამისად, მოსარჩელეთა განმარტებით, უფლებაში ჩარევის ფორმის და ინტენსივობის გათვალისწინებით, ადგილი აქვს ადამიანის ფიზიკურ თავისუფლებაში ჩარევას, კერძოდ კი, დაკავებას.

15. მოსარჩელე მხარის განმარტებით, საქართველოს კონსტიტუციით, პირის ფიზიკური თავისუფლების შეზღუდვა დასაშვებია მხოლოდ სასამართლო ხელისუფლების ჩართულობით. ამის საპირისპიროდ კი სადავო ნორმები პირის იზოლაციაში/კარანტინში მოთავსების საკითხის გადაწყვეტას მიანდობს აღმასრულებელ ხელისუფლებას ისე, რომ არც წინასწარ ხდება სასამართლოს ნებართვის აღება და არც პირის იზოლაციაში/კარანტინში მოთავსების შემდგომ ხორციელდება აღნიშნული კონტროლი. მოსარჩელე მხარე აღნიშნავს, რომ კონსტიტუციის მოქმედი რედაქციით, დაკავება თავისუფლების სხვაგვარ შეზღუდვასაც მოიცავს. შესაბამისად, დაკავება გულისხმობს როგორც დაკავებას დაპატიმრების, ისე პირის იზოლაციაში ან კარანტინში მოთავსების მიზნებით. მოსარჩელე მხარის



განმარტებით, საკონსტიტუციო სასამართლოს დამკვიდრებული სტანდარტით, პირის კარანტინსა და თვითიზოლაციაში მოთავსება კონსტიტუციის მე-13 მუხლის მე-2 პუნქტის მიზნებისთვის მიჩნეულ უნდა იქნეს პირისთვის თავისუფლების სხვაგვარ შეზღუდვად. ამავდროულად, ვინაიდან შესაძლებელია, პირი დაუყოვნებლივ იქნეს აღნიშნულ სივრცეში მოთავსებული, იგი უნდა ჩაითვალოს დაკავებად კონსტიტუციის მე-13 მუხლის მე-3 პუნქტის მიზნებისთვის, რა დროსაც, ამავე პუნქტით გათვალისწინებული მოთხოვნების დაცვით უნდა განხორციელდეს ე.წ. *ex ante* სასამართლო კონტროლი პირის იზოლაციისა თუ კარანტინის ადგილზე დარჩენის საკითხის გადაწყვეტის მიზნით. ამდენად, მოსარჩელები განმარტავენ, რომ დაუშვებელია ადამიანთა ფიზიკური თავისუფლების მსგავსი ინტენსივობით შეზღუდვა ყოველგვარი სასამართლო კონტროლის გარეშე, რის გამოც სადავო ნორმები ეწინააღმდეგება კონსტიტუციის მე-13 მუხლის პირველ, მე-2 და მე-3 პუნქტებს. ამავდროულად, მოსარჩელეთა განმარტებით, „საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ“ საქართველოს კანონი არ ითვალისწინებს ადამიანის ფიზიკური თავისუფლების შეზღუდვის უფლებამოსილების საქართველოს მთავრობაზე დელეგირების შესაძლებლობას. შესაბამისად, სადავო ნორმებით დარღვეულია უფლებამოსილების დელეგირების კონსტიტუციური სტანდარტი საქართველოს კონსტიტუციის მე-13 მუხლთან მიმართებით.

16. მოპასუხე მხარის განმარტებით, ქვეყანაში შექმნილია საგანგებო სიტუაცია, რაც, თავის მხრივ, გამოწვეულია ეპიდემიით. ასეთ ვითარებაში, განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია დროში ეფექტურობის კომპონენტი, რათა უსწრაფესად მოხდეს ვითარების ნორმალიზაცია. ეპიდემიოლოგიური ვითარების გათვალისწინებით, დადგენილი წესები მოითხოვს მოქნილობას და მუდმივი ცვლილების საჭიროებას. ამავდროულად, შეუძლებელია ყველა იმ საჭიროების წინასწარ განსაზღვრა, რომელიც აუცილებელი იქნება პანდემიის ეფექტურად მართვისთვის. შესაბამისად, აღმასრულებელ ხელისუფლებაზე უფლებამოსილების დელეგირება ემსახურება მისთვის ოპერატიული მოქმედების უკეთესი შესაძლებლობის მიცემას. გასათვალისწინებელია ის გარემოებაც, რომ შექმნილი საგანგებო სიტუაციის პირობებში, რიგი საკითხების გადაწყვეტა საჭიროებს იმ საექსპერტო ცოდნას, რომელიც მხოლოდ აღმასრულებელ ხელისუფლებას გააჩნია. შესაბამისად, აღნიშნული საკითხების მოწესრიგების უფლებამოსილება მიენიჭა მთავრობას, რომელმაც, მოიაზრება, რომ ყველაზე კარგად იცის, თუ ყოველ კონკრეტულ შემთხვევაში რა ღონისძიებების გატარებაა საჭირო.

17. მოპასუხე მხარე აღნიშნავს, რომ შექმნილი ეპიდემიოლოგიური ვითარების გათვალისწინებით, შეუძლებელია, კანონით გაწერილიყო უფლების შეზღუდვის იმაზე მეტი ფარგლები, ვიდრე ეს მოქმედი კანონმდებლობით დარეგულირდა. ამავდროულად, მნიშვნელოვანია ის, რომ მთავრობა მოქმედებს „საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ“ საქართველოს კანონით განსაზღვრულ ფარგლებში, რომელიც, თავის მხრივ, ნათლად განუსაზღვრავს მთავრობას იმ უფლებათა ჩამონათვალს, რომელთა შეზღუდვის უფლებამოსილებაც მას გააჩნია. ამავდროულად, კანონმა მას განუსაზღვრა უფლების შეზღუდვის ლეგიტიმური მიზანიც. შესაბამისად, მოქმედი რეგულირების პირობებში, მთავრობა შეზღუდულია იმით, რომ მის მიერ მიღებული ღონისძიება ლეგიტიმური მიზნის მიღწევის გამოსადეგი, ვარგისი და პროპორციული საშუალება იყოს. ასეთი მოწესრიგება კი, თავის მხრივ, გამორიცხავს უფლებამოსილების ფართო დელეგირების ფარგლებს.

18. მოპასუხე მხარის განმარტებით, პარლამენტი კონსტიტუციით და რეგლამენტით გაწერილი კონტროლის მექანიზმებით აკონტროლებს მთავრობის საქმიანობას, რაც გამორიცხავს მთავრობის თვითნებობის რისკებს. პარლამენტს, თუ ის ჩათვლის, რომ მთავრობა გასცდა უფლებამოსილების საზღვრებს და დაარღვია კონსტიტუცია, შეუძლია, კანონის მიღებით მოახდინოს ინტერვენცია აღნიშნულ პროცესში. შესაბამისად, საკითხის კანონით დარეგულირების შემდეგ, მთავრობას არ დარჩება სხვა გზა და იგი იძულებული იქნება, იმოქმედოს კანონის შესაბამისად.

19. მოპასუხე მხარის განმარტებით, შრომითი ურთიერთობების „საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ“ საქართველოს კანონით მოწესრიგება არ ეწინააღმდეგება აღნიშნული ურთიერთობების ორგანული კანონით მოწესრიგების კონსტიტუციურ მოთხოვნას. მოპასუხე მხარის აღნიშვნით, საქართველოს შრომის კოდექსის პირველი მუხლი იძლევა სხვა სპეციალური კანონით შრომითი ურთიერთობების დარეგულირების შესაძლებლობას. აღნიშნულ სპეციალურ კანონად კი, ქვეყანაში შექმნილი ვითარებიდან გამომდინარე, უნდა მივიჩნიოთ „საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ“ საქართველოს კანონი. ამავდროულად, საქართველოს შრომის კოდექსი არეგულირებს ქვეყანაში მშვიდობიანობის, ორდინარული მდგომარეობის დროს სტაბილურ შრომით ურთიერთობებს. იგი არ ეხება და არ შეიძლება ეხებოდეს იმგვარ საჭიროებებს, რაც შეიძლება წარმოიშვას საგანგებო სიტუაციის დროს აღნიშნული ურთიერთობების დასარეგულირებლად.



20. მოპასუხე მხარის განმარტებით, უსაფუძვლოა მოსარჩელე მხარის მითითება იმაზე, რომ „საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ“ საქართველოს კანონით მთავრობაზე არ მომხდარა ადამიანის ფიზიკური თავისუფლების შეზღუდვის უფლებამოსილების დელეგირება. მოპასუხე მხარე მიუთითებს, რომ „საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ“ საქართველოს კანონის 45³ მუხლთან სისტემური ანალიზის საფუძველზე, ადამიანის ფიზიკური თავისუფლების შეზღუდვის დელეგირების საფუძველს ქმნის ამავე მუხლის მე-4 პუნქტი და ამავე კანონის მე-11 მუხლი. შესაბამისად, მოპასუხე მხარე მიიჩნევს, რომ მოსარჩელის არგუმენტი უფლების შეზღუდვის ფორმალურ მოთხოვნებთან დაკავშირებით დაუსაბუთებელია.

21. მოპასუხე მხარის განმარტებით, პირის იზოლაციასა და კარანტინში მოთავსება წარმოადგენს საქართველოს კონსტიტუციის მე-13 მუხლის მე-2 პუნქტით გათვალისწინებულ თავისუფლების სხვაგვარ შეზღუდვას, შესაბამისად, მასზე ვერ გავრცელდება ამავე მუხლის მე-3 პუნქტით გათვალისწინებული წინასწარი სასამართლო კონტროლი. მოპასუხე მხარის მითითებით, საქართველოს კონსტიტუციის მე-13 მუხლის მე-3 პუნქტი აქცენტს აკეთებს დაკავებაზე, რაშიც მოიაზრება მხოლოდ სისხლისამართლებრივი ხასიათის დაკავება. ამდენად, ის ვერ გავრცელდება პირის იზოლაციასა და კარანტინში მოთავსებაზე, რომელიც, თავისი არსით, წარმოადგენს პრევენციულ და არა რეპრესიულ ღონისძიებას. ამავდროულად, მნიშვნელოვანია, რომ აღნიშნულ პროცესზე არ გამოირიცხება სასამართლო კონტროლი. პირს, რომელსაც მიაჩნია, რომ ადმინისტრაციული ორგანოს გადაწყვეტილებით დაერღვა უფლებები, უფლება აქვს, მიმართოს სასამართლოს კარანტინსა და იზოლაციაში მოთავსების კანონიერების თაობაზე.

22. სხდომაზე მოწვეული ექსპერტ-სპეციალისტის განმარტებით, პანდემიასთან ეფექტურად ბრძოლისთვის აუცილებელია როგორც დაავადებულის, ისე დაავადების შესაძლო გამავრცელებლის იზოლირება საზოგადოებისგან. შესაბამისად, საჭირო იყო მსგავსი რეგულაციის შემოღება როგორც ინფიცირებულების, ისე ახალი კორონავირუსის (COVID-19) საეჭვო ან მაღალი რისკის მატარებელი პირების მიმართ. გასათვალისწინებელია ის ფაქტი, რომ აღნიშნულის შესახებ არსებობს რეკომენდაციები ჯანმრთელობის საერთაშორისო წესებში. სწორედ ამ რეკომენდაციების საფუძველზე შემოიღო საქართველოს მთავრობამ იზოლაციისა და კარანტინის წესები. ასევე, მსოფლიოს თითქმის ყველა ქვეყანაში ახალი კორონავირუსის (COVID-19) ინფექციასთან ბრძოლის ეფექტურ მეთოდს წარმოადგენდა ადამიანების იზოლაცია.

23. ექსპერტ-სპეციალისტი განმარტავს, რომ კარანტინისა და იზოლაციის დღეების განსაზღვრას საფუძვლად დაედო მსოფლიოში არსებული მეცნიერული კვლევები. თუმცა არ არსებობდა ზუსტი კვლევები ვირუსის ინკუბაციის დღეების ოდენობაზე. სამეცნიერო ინფორმაციის დაგროვების შემდეგ, როდესაც დადასტურდა, რომ ინფიცირებულთან კონტაქტში მყოფი ადამიანების 98%-ში ვირუსი ვლინდებოდა 12 დღეში, ქართული კანონმდებლობაც აღნიშნულ მიდგომაზე შეჩერდა.

24. ექსპერტი აღნიშნავს, რომ იზოლაციაში/კარანტინში მოთავსებულ პირზე არ ხორციელდება არანაირი იძულებითი მკურნალობა და მისი მიზანი მხოლოდ ის არის, რომ დაავადებულმა ადამიანმა არ დააინფიციროს სხვა ადამიანი. ამავდროულად, დღეის მდგომარეობით, როდესაც ქვეყანაში არის ათასობით ინფიცირებული, უმრავლესობა მათგანი თვითიზოლაციაშია და არ ხდება მათი საკარანტინე სივრცეებში გადაყვანა.

II

სამოტივაციო ნაწილი

1. სადავო ნორმების კონსტიტუციურობის შეფასებამდე აუცილებელია აღინიშნოს, რომ კონსტიტუციური სარჩელების არსებითი განხილვის დასრულების შემდგომ „იზოლაციისა და კარანტინის წესების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 23 მაისის №322 დადგენილებით დამტკიცებულ იზოლაციისა და კარანტინის წესებში განხორციელდა რიგი ცვლილებები. კერძოდ, „იზოლაციისა და კარანტინის წესების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 23 მაისის №322 დადგენილებაში ცვლილების შეტანის თაობაზე“ საქართველოს მთავრობის 2021 წლის 29 იანვრის №40 დადგენილების საფუძველზე შემოხსენებული ნორმატიული



აქტის სადავოდ გამხდარი მე-2 მუხლის პირველი პუნქტი ჩამოყალიბდა ახალი რედაქციით, ხოლო ამავე მუხლის მე-2 და მე-3 პუნქტები ამოღებულ იქნა.

2. საკონსტიტუციო სასამართლოს დადგენილი პრაქტიკის თანახმად, „სადავო ნორმის ახალი რედაქციით ჩამოყალიბებამ, შესაძლოა, განსხვავებული სამართლებრივი მოცემულობები წარმოშვას, მისი გასაჩივრებული შინაარსი შეიძლება მნიშვნელოვნად, უმნიშვნელოდ ან საერთოდ არ შეიცვალოს. თუმცა, ნორმის ძველი, კონსტიტუციური სარჩელის რეგისტრაციის დროისთვის მოქმედი რედაქცია, ყველა შემთხვევაში ძალადაკარგულად ითვლება“ (საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2014 წლის 24 ივნისის №1/3/559 განჩინება საქმეზე „შპს „გამომცემლობა ინტელექტი“, შპს „გამომცემლობა არტანუჯი“, შპს „გამომცემლობა დიოგენე“, შპს „ლოგოს პრესი“, შპს „ბაკურ სულაკაურის გამომცემლობა“, შპს „საგამომცემლო სახლი ტრიასი“ და საქართველოს მოქალაქე ირინა რუხაძე საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების მინისტრის წინააღმდეგ“; II-5). შესაბამისად, საქმის არსებითი განხილვის შემდგომ სადავო ნორმამ ძალა დაკარგა.

3. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს განმარტებით, იმ შემთხვევაში, „როდესაც სადავო ნორმის ძალადაკარგულად ცნობა/გაუქმება ხდება საკონსტიტუციო სასამართლოში საქმის განხილვის დასრულების შემდეგ (როდესაც სასამართლო იმყოფება სათათბირო ოთახში), არ არსებობს საკანონმდებლო საფუძველი საქმის შეწყვეტისთვის“ (საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2015 წლის 24 ოქტომბრის №1/4/592 გადაწყვეტილება საქმეზე „საქართველოს მოქალაქე ბექა წიქარიშვილი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“). აღნიშნულიდან გამომდინარე, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო შეაფასებს ძალადაკარგული სადავო ნორმების კონსტიტუციურობას.

4. განსახილველ საქმეზე მოსარჩელე მხარე სადავოდ ხდის „საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-11 მუხლის მე-3 პუნქტის, 45³ მუხლის პირველი პუნქტის პირველი და მე-2 წინადადებების, 45³ მუხლის მე-2 პუნქტის „ბ“ ქვეპუნქტისა და „იზოლაციისა და კარანტინის წესების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 23 მაისის №322 დადგენილებით დამტკიცებული იზოლაციისა და კარანტინის წესების მე-2 მუხლის პირველი პუნქტის (2021 წლის პირველ თებერვლამდე მოქმედი რედაქცია), მე-2 პუნქტის პირველი წინადადების (2021 წლის პირველ თებერვლამდე მოქმედი რედაქცია), მე-3 პუნქტისა (2021 წლის პირველ თებერვლამდე მოქმედი რედაქცია) და მე-11 მუხლის მე-6 პუნქტის კონსტიტუციურობას.

5. „საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ“ საქართველოს კანონის სადავო ნორმებით, საქართველოს მთავრობას მიენიჭა იზოლაციისა და კარანტინის წესების განსაზღვრისა და რიგი კონსტიტუციური უფლებების შეზღუდვის შესაძლებლობა. უფლებამოსილების დელეგირების საფუძველზე კი, „იზოლაციისა და კარანტინის წესების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის დადგენილებით დამტკიცებული იზოლაციისა და კარანტინის წესების სადავო ნორმებით, საქართველოს მთავრობის მიერ დადგინდა მიმოსვლის რეგულირებასთან დაკავშირებული რიგი ღონისძიებები, ასევე განისაზღვრა ის უფლებამოსილი სუბიექტები, რომლებიც იღებენ გადაწყვეტილებას პირის იზოლაციის/კარანტინში მოთავსების შესახებ.

6. მოსარჩელე მხარე მიიჩნევს, რომ პირის კარანტინში/იზოლაციაში მოთავსება წარმოადგენს საქართველოს კონსტიტუციის მე-13 მუხლით დაცული ფიზიკური თავისუფლების უფლების შეზღუდვას, რომელიც მხოლოდ სასამართლოს წინასწარი მონაწილეობით დაიშვება. სადავო ნორმები კი ამ უფლების შეზღუდვას სასამართლოს გადაწყვეტილების გარეშე ითვალისწინებს, რაც კონსტიტუციის ხსენებულ დებულებას არღვევს.

7. საქართველოს კონსტიტუციის მე-13 მუხლისგან განსხვავებით, მოსარჩელე მხარე არ მიუთითებს, სადავო ნორმების შედეგად, კონსტიტუციის სხვა დებულებების მატერიალურ დარღვევაზე. მისი პოზიციით, სადავო ნორმები ვერ აკმაყოფილებს საქართველოს კონსტიტუციის ფორმალურ მოთხოვნებს კონსტიტუციის მე-14, მე-19, 21-ე და 26-ე მუხლებით დაცული ძირითადი უფლებების შეზღუდვის უფლებამოსილების დელეგირებასთან მიმართებით. კერძოდ, მოსარჩელეები მიიჩნევენ, რომ მიმოსვლისა და შეკრების თავისუფლების, ასევე საკუთრების კონსტიტუციურ უფლებასთან მიმართებით, საქართველოს პარლამენტმა აღმასრულებელ ხელისუფლებას გადასცა ფუნდამენტური საკითხების მოწესრიგების უფლებამოსილება ისე, რომ თავად არ განსაზღვრა დელეგირებული უფლებამოსილების ფარგლები, შინაარსი და ინტენსივობა. ამასთან, საქართველოს კონსტიტუციის 26-ე მუხლის პირველი პუნქტი მოითხოვს, რომ შრომითი უფლებები დაცული იყოს ორგანული კანონით,



რაც ასევე გულისხმობს, რომ ამ უფლების შეზღუდვის დელეგირება უნდა განხორციელდეს ორგანული კანონით. ამის საპირისპიროდ, მოცემულ შემთხვევაში, დელეგირების საფუძველია ორდინარული კანონი, რაც ავტომატურად არღვევს დასახელებულ კონსტიტუციურ დებულებას.

8. აღნიშნულიდან გამომდინარე, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო, უპირველეს ყოვლისა, იმსჯელებს სადავო ნორმების საქართველოს კონსტიტუციის მე-13 მუხლით დაცულ ადამიანის ფიზიკური თავისუფლების უფლებასთან შესაბამისობის საკითხზე. შემდგომ სასამართლო შეაფასებს, სადავო რეგულაციებით რამდენად არის დაცული უფლებამოსილების დელეგირების მოთხოვნები თავისუფალი მიმოსვლის, შეკრებისა და საკუთრების კონსტიტუციურ უფლებასთან მიმართებით. ბოლოს, სასამართლო იმსჯელებს ორდინარული კანონის საფუძველზე შრომითი უფლებების შეზღუდვის დელეგირების კონსტიტუციურობაზე.

1. სადავო ნორმების კონსტიტუციურობა საქართველოს კონსტიტუციის მე-13 მუხლის პირველ, მე-2 და მე-3 პუნქტებთან მიმართებით

9. მოსარჩელე მხარე სადავოდ ხდის „საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-11 მუხლის მე-3 პუნქტის, 45³ მუხლის პირველი პუნქტის პირველი და მეორე წინადადებების და „იზოლაციისა და კარანტინის წესების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 23 მაისის №322 დადგენილებით დამტკიცებული იზოლაციისა და კარანტინის წესების მე-11 მუხლის მე-6 პუნქტის კონსტიტუციურობას საქართველოს კონსტიტუციის მე-13 მუხლის პირველ, მე-2 და მე-3 პუნქტებთან მიმართებით. მოსარჩელეთა განმარტებით, სადავო ნორმები ითვალისწინებს ახალი კორონავირუსით (COVID-19) ინფიცირებულ პირთან კონტაქტირებული პირის განცალკევებას (თვითიზოლაციაში ყოფნის დავალდებულებას ან საკარანტინო სივრცეში გადაყვანას), რა დროსაც ხდება მათი მოთავსება ჩაკეტილ სივრცეში, მათ არ ეძლევათ სივრცის დატოვებისა და სხვა ადამიანებთან ფიზიკური კონტაქტის საშუალება, რაც წარმოადგენს საქართველოს კონსტიტუციის მე-13 მუხლით დაცული ფიზიკური თავისუფლების შეზღუდვას. ამასთანავე, გადაწყვეტილება კონტაქტირებული პირის განცალკევების შესახებ მიიღება არა სასამართლოს, არამედ საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის სამსახურის მიერ, რაც არღვევს დასახელებული კონსტიტუციური დებულების ფორმალურ მოთხოვნას პირის თავისუფლების შეზღუდვის პროცესში სასამართლოს სავალდებულო ჩართულობის შესახებ.

10. სადავო ნორმები უშვებს ინფიცირებული ან მასთან კონტაქტირებული პირის განცალკევებას იმგვარად, რომ მოხდეს ვირუსის შემდგომი გავრცელების პრევენცია. თუმცა დასახელებულ საქმეში მოსარჩელები ამ ღონისძიების გამოყენებას არაკონსტიტუციურად მხოლოდ კონტაქტირებულ პირთან მიმართებით მიჩნევენ და, შესაბამისად, სასარჩელო მოთხოვნაც მხოლოდ ხსენებულ საკითხს უკავშირდება. ამდენად, დასახელებული საქმის ფარგლებში საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლომ უნდა დაადგინოს, რამდენად წარმოადგენს კონტაქტირებული პირის განცალკევება (თვითიზოლაციაში ყოფნის დავალდებულება ან საკარანტინო სივრცეში გადაყვანა) საქართველოს კონსტიტუციის მე-13 მუხლით დაცული უფლების შეზღუდვას.

11. საქართველოს კონსტიტუციის მე-13 მუხლის პირველი პუნქტის თანახმად, ადამიანის თავისუფლება დაცულია. ამავე მუხლის მე-2 პუნქტი ადგენს, რომ თავისუფლების აღკვეთის ან თავისუფლების სხვაგვარი შეზღუდვის შეფარდება დასაშვებია მხოლოდ სასამართლოს გადაწყვეტილებით, ხოლო მე-3 პუნქტი ითვალისწინებს დასახელებული წესიდან გამონაკლისს, კერძოდ, გადაუდებელი აუცილებლობის შემთხვევაში პირის დაკავებას, თუმცა დაკავებული პირი უნდა წარედგინოს სასამართლოს განსჯადობის მიხედვით, არა უგვიანეს 48 საათისა. თუ მომდევნო 24 საათის განმავლობაში სასამართლო არ მიიღებს გადაწყვეტილებას დაპატიმრების ან თავისუფლების სხვაგვარი შეზღუდვის შესახებ, პირი დაუყოვნებლივ უნდა გათავისუფლდეს. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პრაქტიკის თანახმად, საქართველოს კონსტიტუციის მე-13 მუხლით დაცული უფლება გულისხმობს „ფიზიკურ თავისუფლებას, პირის უფლებას, თავისუფლად გადაადგილდებოდეს ფიზიკურად, თავისი ნების შესაბამისად, იმყოფებოდეს ან არ იმყოფებოდეს რომელიმე ადგილზე“ (საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2009 წლის 6 აპრილის N2/1/415 გადაწყვეტილება საქმეზე „საქართველოს სახალხო დამცველი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II-2).



12. ფიზიკური თავისუფლების შეზღუდვის ერთ-ერთი დამახასიათებელი ელემენტია პირის კონკრეტულ ადგილზე დაყოვნება მისი ნების საწინააღმდეგოდ და მისთვის გადაადგილების შესაძლებლობის შეზღუდვა. ანალოგიური უფლებრივი კომპონენტი, პირის თავისუფალი გადაადგილების კონტექსტში, დაცულია საქართველოს კონსტიტუციის მე-14 მუხლით. დასახელებული დებულებით დადგენილია, რომ ყველას, ვინც კანონიერად იმყოფება საქართველოში, აქვს ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე თავისუფალი მიმოსვლის, საცხოვრებელი ადგილის არჩევისა და საქართველოდან გასვლის უფლება. საქართველოს კონსტიტუციის მე-14 მუხლი იცავს პირის შესაძლებლობას, საკუთარი სურვილისამებრ, ნებისმიერ დროს გადაადგილდეს, მათ შორის, საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე.

13. ამდენად, აშკარაა, რომ პირის გადაადგილების შეზღუდვა ექვევა ორი კონსტიტუციური უფლების მოქმედების სფეროში. საკონსტიტუციო სასამართლოს განმარტებების თანახმად, საქართველოს კონსტიტუციის სულისკვეთება მოითხოვს, რომ თითოეული უფლების დაცული სფერო შესაბამის კონსტიტუციურ დებულებებში იქნეს ამოკითხული და კონკრეტული შეზღუდვის შეფასება განხორციელდეს სათანადო კონსტიტუციურ უფლებასთან მიმართებით, რათა არ მოხდეს ძირითად უფლებებს შორის კონსტიტუციით გავლებული ზღვრის ხელოვნური წაშლა და კონსტიტუციური წესრიგის დაზიანება (იხ. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2016 წლის 14 აპრილის №3/2/588 გადაწყვეტილება საქმეზე „საქართველოს მოქალაქეები – სალომე ქინქლაძე, ნინო კვეციანი, ნინო ოდიშარია, დაჩი ჯანელიძე, თამარ ხითარიშვილი და სალომე სებისკვერაძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II-12).

14. მოცემულ შემთხვევაში, ინფიცირებულთან კონტაქტირებული პირის თვითიზოლაციასა თუ საკარანტინე სივრცეში გადაყვანით, მას ეზღუდება კონკრეტული სივრცის - საცხოვრებელი სახლისა თუ კარანტინში მოთავსების ადგილის დატოვება და იგი ვერ ახერხებს საკუთარი სურვილისამებრ თავისუფალ გადაადგილებას. ამდენად, უდავოა, რომ სადავო ნორმა უშვებს პირის თავისუფალი გადაადგილების შეზღუდვას. თუმცა ამავე დროს, ცხადია, რომ კონსტიტუციის მიზანს არ წარმოადგენს გადაადგილების თავისუფლების შეზღუდვის თითოეული შემთხვევის საქართველოს კონსტიტუციის როგორც მე-13, ასევე მე-14 მუხლის მოქმედების სფეროში მოქცევა. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს განმარტებით, „კონსტიტუციის განსხვავებული ნორმებით დაცული უფლებების ფარგლების ხელოვნური გაფართოება, უფლებებს შორის კონსტიტუციით გავლებული ზღვრის წაშლა, ვერც უფლების დაცვას მოემსახურება და ვერც კონსტიტუციით დადგენილ წესრიგს უზრუნველყოფს“ (საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2013 წლის 20 დეკემბრის №1/7/561,568 საოქმო ჩანაწერი საქმეზე „საქართველოს მოქალაქე იური ვაზაგაშვილი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II-11). ამდენად, თავად კონსტიტუცია გამორიცხავს ამა თუ იმ უფლების ერთმანეთში აღრევას და კონსტიტუციის არქიტექტურის ფარგლებში მათ დამოუკიდებელ მნიშვნელობას და შინაარსს სძენს.

15. აღნიშნულიდან გამომდინარე, მოცემულ შემთხვევაში საკონსტიტუციო სასამართლო დგას საქართველოს კონსტიტუციის მე-13 და მე-14 მუხლებით დაცული სფეროების გამიჯვნის საჭიროების წინაშე. მნიშვნელოვანია განისაზღვროს, როდის, რა შემთხვევაში მიიჩნევა უფლებამშემზღუდველი ღონისძიება მიმოსვლის თავისუფლებაში ჩარევად (საქართველოს კონსტიტუციის მე-14 მუხლის გაგებით) და როდის - ადამიანის ფიზიკურ თავისუფლებაში ჩარევად (საქართველოს კონსტიტუციის მე-13 მუხლის გაგებით). ამისათვის, სასამართლომ უნდა დაადგინოს, გარდა გადაადგილების შეზღუდვისა, რა დამატებითი პირობები უნდა იყოს სახეზე, რათა გამოყენებული ღონისძიება მოექცეს საქართველოს კონსტიტუციის მე-13 მუხლით დაცულ სფეროში.

16. საქართველოს კონსტიტუციის მე-13 მუხლით დაცული უფლების შეზღუდვის დადგენისას ყურადღება უნდა მიექცეს მრავალ ასპექტს, მათ შორის, რა მიზნით ხდება პირისთვის კონკრეტული ადგილის დატოვების აკრძალვა, როგორია მის ნებაზე ზემოქმედების ფარგლები, რამდენად ეზღუდება ამ სივრცეში მოქმედების თავისუფლება, როგორია უფლებამშემზღუდველი პირის სამართლებრივი სტატუსი, რა შედეგის დადგომას ისახავს მიზნად ამგვარი შეზღუდვა და სხვა. შემზღუდველი ღონისძიების საქართველოს კონსტიტუციის მე-13 მუხლის რეგულირების ქვეშ მოქცევას, უმთავრესად, ადამიანის თავისუფლებაში ჩარევის, მის ნებაზე ზემოქმედების ხარისხი განაპირობებს. ამასთან, მხოლოდ ის გარემოება, თუ რა ვადით ხდება კონკრეტული ადგილის დატოვების აკრძალვა, ვერ გამოდგება პირის ფიზიკური თავისუფლების შეზღუდვის წარმოსაჩენ თვითკმარ არგუმენტად. ის, თუ რა ვადით ეკრძალება პირს განსაზღვრული ადგილის დატოვება, მნიშვნელოვანი, თუმცა არა გადაწყვეტი ფაქტორია. გამორიცხული არ არის შესაძლებლობა, რომ შესაბამის გარემოებებში, განსაზღვრული ადგილის დატოვების მხოლოდ ერთსაათიანი აკრძალვაც კი ფიზიკური თავისუფლების შეზღუდვად იყოს მიჩნეული თავისუფლებაში ჩარევის მაღალი ინტენსიურობის გამო, ხოლო რამდენიმე



დღიანი აკრძალვა - მხოლოდ მიმოსვლის თავისუფლების შეზღუდვად, მაგალითად, ისეთ პირობებში, როდესაც ადგილის დატოვების აკრძალვას თან არ ახლავს რაიმე სახის სხვა სოციალური ქცევის შეზღუდვა.

17. განსახილველ შემთხვევაში სადავო ნორმა ითვალისწინებს ახალი კორონავირუსით (COVID-19) ინფიცირებულთან კონტაქტირებული პირის საკარანტინე სივრცეში ან თვითიზოლაციაში მოთავსებას, რაც გულისხმობს, რომ პირს ეკრძალება კარანტინის გავლისათვის სპეციალურად გამოყოფილი სივრცის ან, თვითიზოლაციის შემთხვევაში, საკუთარი სახლის დატოვება, დასახელებული სივრცის მიღმა გადაადგილება და სხვა პირებთან ფიზიკური კონტაქტი. აღნიშნული სივრცის დატოვება კარანტინის გავლის პერიოდში დასაშვებია მხოლოდ განსაკუთრებულ შემთხვევაში, სამედიცინო მომსახურების მიღების მიზნით, შესაბამის პირთა გადაწყვეტილებით. ამასთანავე, „იზოლაციისა და კარანტინის წესების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 23 მაისის №322 დადგენილებით დამტკიცებული იზოლაციისა და კარანტინის წესების მე-11 მუხლის მე-4 პუნქტით განსაზღვრული ზოგადი წესის თანახმად, კარანტინის/თვითიზოლაციის ვადა შეადგენს 12 დღეს.

18. „საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ“ საქართველოს კანონის, ისევე, როგორც „იზოლაციისა და კარანტინის წესების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 23 მაისის №322 დადგენილების თანახმად, კონტაქტირებული პირის კარანტინში/იზოლაციაში მოთავსების მიზანია ახალი კორონავირუსის (COVID-19) გავრცელების რისკის აღკვეთა, რის ერთ-ერთ საშუალებადაც არჩეულია პირის მოთავსება კონკრეტულ სივრცეში სხვა ადამიანებისაგან იზოლირებულად. ამდენად, სადავო ნორმებით გათვალისწინებული შეზღუდვის დროს პირს არ გააჩნია რაიმე იმგვარი სამართლებრივი სტატუსი, რომლის არსებობის შემთხვევაშიც აუცილებელი გახდებოდა საქართველოს კონსტიტუციის მე-13 მუხლით გათვალისწინებული საპროცესო გარანტიების ამოქმედება. კარანტინში/თვითიზოლაციაში მყოფი პირის სამართლებრივი მდგომარეობა სრულიად განსხვავებულია იმ პირის სამართლებრივი მდგომარეობისაგან, ვის მიმართაც ხორციელდება სამართლებრივი პასუხისმგებლობის დაკისრებისაკენ მიმართული კანონით დადგენილი ღონისძიებები.

19. რაც შეეხება კარანტინში/იზოლაციაში მოთავსებული პირის უფლებათა შეზღუდვის ინტენსივობას, ამისათვის უნდა შეფასდეს, თუ რა ზომით ახორციელებს სახელმწიფო მისი ქცევის თავისუფლების კონტროლს, გარესამყაროსთან კომუნიკაციისა და სოციალიზაციის რა საშუალებები გააჩნია მას, რა ტიპის მოპყრობას შეიძლება დაექვემდებაროს თავისუფლების შეზღუდვის ადგილას. ამ მხრივ, სასამართლო ითვალისწინებს, რომ პირის თავისუფალი გადაადგილების უფლება ორგანულ კავშირშია მთელ რიგ ძირითად უფლებებთან და, მიზეზ-შედეგობრივად, აქტიურ გავლენას ახდენს მათ სრულყოფილ რეალიზაციაზე. როდესაც პირს ეკრძალება ერთი კონკრეტული სივრცის დატოვება, ბუნებრივია, რომ იგი მოკლებულია შესაძლებლობას, ისარგებლოს ამ სივრცის მიღმა არსებული სერვისებითა თუ მომსახურებით, გარდა იმ შემთხვევებისა, როდესაც სერვისის მიღება შესაძლებელია დისტანციურად. მას ასევე უზღუდება სხვა ადგილას მყოფ პირებთან ფიზიკური კონტაქტის შესაძლებლობა და, საერთოდ, სოციალიზაციის არაერთი კონკრეტული ფორმა. თავის მხრივ, სხვებთან კომუნიკაციის შეზღუდვის ინტენსიურობის ხარისხი იმაზეც არის დამოკიდებული, თუ რამდენად არის აღჭურვილი კომუნიკაციის საშუალებებით ის სივრცე, სადაც მას ყოფნა უწევს. თუმცა აქვე ისიც უნდა აღვნიშნოთ, რომ, თუ კონკრეტულ პირს, საკუთარ სახლში თვითიზოლაციის გავლისას არ აქვს ინტერნეტი, ეს არ გულისხმობს, რომ, ამ სივრცის დატოვების აკრძალვით, მას შეეზღუდა ინტერნეტზე წვდომის უფლება.

20. პირის კარანტინში/თვითიზოლაციაში მოთავსების მიზანია, რომ მას არ ჰქონდეს ფიზიკური კონტაქტი სხვა პირებთან და, ამ გზით, არ მოხდეს ვირუსის გავრცელება. კარანტინსა თუ თვითიზოლაციის ადგილას მასზე არ ხორციელდება რაიმე ტიპის კონტროლი სახელმწიფოს მხრიდან და გარდა ვალდებულებისა, არ დატოვოს კარანტინის/იზოლაციის ადგილი, მასზე რაიმე სხვა ვალდებულებების დაკისრება არ ხდება. მაგალითად, კარანტინში/იზოლაციაში მყოფ პირს შეუძლია, შეუზღუდავად გამოიყენოს ნებისმიერი ტიპის საკომუნიკაციო საშუალება და ინტერნეტი ნებისმიერი მიზნით (იქნება ეს სოციალიზაცია, სამსახურებრივი უფლებამოსილების შესრულება თუ სხვა), დღის განმავლობაში დაკავდეს ნებისმიერი ტიპის საქმიანობით და შესაბამისი სამსახურის წარმომადგენლებს არ აქვთ უფლება, პირს მიუთითონ, თუ რისი კეთება შეუძლია და რისი არაა. ამდენად, გარდა კონკრეტული სივრცის დატოვების აკრძალვისა და ამ შეზღუდვით გამოწვეული თანმხლები შედეგებისა, ადამიანის ნების თავისუფლებაზე არ ხდება სხვა ტიპის იძულებითი ზემოქმედება და, ამ მხრივ, მისი ქცევა არ ექვემდებარება რაიმე სახის კონტროლსა თუ კორექციას. ამისგან განსხვავებით, დაკავებულ პირს დაკავების ადგილას მოთავსებისას არ აქვს შესაძლებლობა, ნებისმიერ დროს



ისარგებლოს საკომუნიკაციო საშუალებებით, შეუზღუდავად იკონტაქტოს ოჯახის წევრებთან თუ მეგობრებთან, მისი ქცევა მკაცრი მეთვალყურეობის ქვეშაა და შესაძლოა, დაექვემდებაროს სხვადასხვა ტიპის კონტროლს, მაგალითად, მოხდეს მისი ნივთების შემოწმება, საკნის ან სხვა სამყოფელის დათვალიერება და ა. შ. მსგავსი შემთხვევაა ფსიქიატრიულ დაწესებულებაში მოთავსებული პირის მდგომარეობა. ასეთ დროს პაციენტი ექვემდებარება დაწესებულებაში დადგენილ რეჟიმს; ექიმი უფლებამოსილია, საკუთარი შეხედულებისამებრ დაავალოს ან აუკრძალოს პაციენტს კონკრეტული ქმედების განხორციელება, დაადგინოს ოჯახის წევრებთან კონტაქტის დრო და სიხშირე და სხვა. კარანტინსა და თვითიზოლაციაში მოთავსებულ პირთან მიმართებით კი ადგილი არ აქვს მსგავსი სახის ზემოქმედებას და ნების თავისუფლების შეზღუდვას.

21. კარანტინისა და იზოლაციის საკანონმდებლო დეფინიცია გულისხმობს მხოლოდ პირის განცალკევებას, კონკრეტული ადგილის დატოვების აკრძალვას და არა მისი ქცევის თავისუფლებაში ჩარევას ამა თუ იმ მექანიზმის გამოყენებით. ანალოგიურად, „საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ“ საქართველოს კანონის 45³ მუხლი, რომლითაც დადგენილია საქართველოს მთავრობისათვის დელეგირებული უფლებამოსილების ფარგლები, არ მიუთითებს, რომ კარანტინისა და იზოლაციის წესის განსაზღვრა გულისხმობს საქართველოს კონსტიტუციის მე-13 მუხლით დაცული კონსტიტუციური უფლების შეზღუდვას. ამდენად, მოცემულ შემთხვევაში, კარანტინისა და იზოლაციის წესების დადგენის უფლებამოსილების დელეგირებით, საქართველოს მთავრობას მიენიჭა მხოლოდ პირისთვის კონკრეტული სივრცის დატოვების აკრძალვის შესაძლებლობა, რაც, სასამართლოს პოზიციით, წარმოადგენს საქართველოს კონსტიტუციის მე-14 მუხლით დაცული გადაადგილების თავისუფლების შეზღუდვას. რა თქმა უნდა, დელეგირების ფარგლების განსაზღვრა ავტომატურად არ გულისხმობს, რომ აღმასრულებელი ხელისუფლება ქცევის კონკრეტული წესის შემოღებით, ნებით ან უნებლიეთ, არ გასცდება დელეგირებულ უფლებამოსილებას და ამის მიღმა არ შეზღუდავს სხვა რომელიმე უფლებას. თუმცა, მოცემულ შემთხვევაში, მოსარჩელე მხარეს სადავოდ არ გაუხდია საქართველოს მთავრობის მიერ მიღებული რაიმე რეგულაცია, რომელიც გადაადგილების თავისუფლების შეზღუდვის მიღმა იწვევს პირის ფიზიკური თავისუფლების (საქართველოს კონსტიტუციის მე-13 მუხლის) შეზღუდვას.

22. ყოველივე აღნიშნულის გათვალისწინებით, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო მიიჩნევს, რომ „საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-11 მუხლის მე-3 პუნქტი, 45³ მუხლის პირველი პუნქტის პირველი და მეორე წინადადებები და „იზოლაციისა და კარანტინის წესების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 23 მაისის №322 დადგენილებით დამტკიცებული იზოლაციისა და კარანტინის წესების მე-11 მუხლის მე-6 პუნქტი არ იწვევს საქართველოს კონსტიტუციის მე-13 მუხლის პირველი, მე-2 და მე-3 პუნქტებით გარანტირებული უფლების შეზღუდვას და სასარჩელო მოთხოვნის ამ ნაწილში კონსტიტუციური სარჩელი არ უნდა დაკმაყოფილდეს.

2. სადავო ნორმების კონსტიტუციურობა საქართველოს კონსტიტუციის მე-14 მუხლის პირველ და მე-2 პუნქტებთან, მე-19 მუხლის პირველ და მე-2 პუნქტებთან და 21-ე მუხლის პირველ პუნქტთან მიმართებით

23. „საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ“ საქართველოს კანონის 45³ მუხლის პირველი პუნქტის თანახმად, იზოლაციისა და კარანტინის წესების დადგენის უფლებამოსილება მიენიჭა საქართველოს მთავრობას ან საქართველოს მთავრობის მიერ განსაზღვრულ სამინისტროს. ამავე კანონის მე-3 მუხლის „ლ“ ქვეპუნქტი განმარტავს, რომ „იზოლაცია“ ესაა ავადმყოფის ან ინფიცირებული პირის განცალკევება სხვა ადამიანებისაგან დაავადების გადამდებლობის პერიოდის განმავლობაში ისეთ ადგილას ან/და ისეთ პირობებში, რომელიც (რომლებიც) შეზღუდავს ან გამორიცხავს მისგან ამ დაავადების პირდაპირი ან არაპირდაპირი გზით სხვა ადამიანზე გადადებას. რაც შეეხება საკარანტინე ღონისძიებებს, „საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ“ საქართველოს კანონის 45³ მუხლის მე-2 პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტის შესაბამისად, ერთი მხრივ, ესაა ღონისძიებათა ერთობლიობა, რომელიც გამოიყენება იმ პირის მიმართ, რომელიც ავად არ არის, მაგრამ ჰქონდა ან შესაძლებელია ჰქონოდა შეხება გადამდები დაავადების შემთხვევასთან გადამდებლობის პერიოდის განმავლობაში. ხოლო ამავე პუნქტის „ბ“



ქვეპუნქტი საკარანტინო ღონისძიებად ასევე მოიაზრებს „საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ“ საქართველოს კანონით ან/და ამ კანონის შესაბამისად მიღებული/გამოცემული ნორმატიული აქტით განსაზღვრულ ღონისძიებებს, რომლებიც დროებით გამოიყენება პანდემიის ან/და საზოგადოებრივი ჯანმრთელობისთვის განსაკუთრებით საშიში ეპიდემიის დროს მოსახლეობის ჯანმრთელობის დაცვის მიზნით და შეიძლება გულისხმობდეს საქართველოს სხვა ნორმატიული აქტებით დადგენილისგან განსხვავებულ მოწესრიგებას, მათ შორის, შესაბამისი შეზღუდვების დროებით დაწესებას საჯარო დაწესებულებების, აღმასრულებელ ხელისუფლებაში შემავალი სხვა დაწესებულებების, საჯარო სამართლის იურიდიული პირების, სხვა იურიდიული პირების საქმიანობასთან/ადმინისტრირებასთან, საჯარო სერვისების მიწოდებასთან, პირთა მიმოსვლასთან, საკუთრებასთან, შრომასთან, პროფესიულ ან ეკონომიკურ საქმიანობასთან, უკანონო მიგრაციასთან/საერთაშორისო დაცვასთან ან/და სოციალური ღონისძიებების ჩატარების მიზნით პირთა თავშეყრასთან დაკავშირებით.

24. ამდენად, „საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ“ საქართველოს კანონის თანახმად, იზოლაცია გულისხმობს ინფიცირებული პირის განცალკევებას იმგვარად, რომ მოხდეს ვირუსის გავრცელების პრევენცია, ხოლო საკარანტინო ღონისძიებების ფარგლებში შესაძლებელია, საქართველოს მთავრობამ შეიმუშაოს წესები, ერთი მხრივ, უშუალოდ ინფიცირებულთან კონტაქტირებული პირის განცალკევებასთან, ხოლო, მეორე მხრივ, ზოგადად ვირუსის გავრცელების პრევენციის მიზნით პირთა მიმოსვლასთან, საკუთრებასთან, შრომასთან, პროფესიულ ან ეკონომიკურ საქმიანობასთან ან/და სოციალური ღონისძიებების ჩატარების მიზნით პირთა თავშეყრასთან დაკავშირებით. ზემოხსენებული დელეგირების ფარგლებში „იზოლაციისა და კარანტინის წესების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 23 მაისის №322 დადგენილებით დამტკიცებული იზოლაციისა და კარანტინის წესების სადავო ნორმებით დადგინდა გადაადგილების თავისუფლებასთან დაკავშირებული რიგი შეზღუდვები, კერძოდ, შეჩერდა საერთაშორისო სამგზავრო საჰაერო, სახმელეთო, საზღვაო მიმოსვლა და პირდაპირი საერთაშორისო რეგულარული რეისები, ხოლო არარეგულარული (ჩართერული) ფრენების განაცხადი დაექვემდებარა ინდივიდუალურ განხილვას სსიპ – სამოქალაქო ავიაციის სააგენტოს მხრიდან, საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროსთან შეთანხმებით.

25. კონსტიტუციური სარჩელების თანახმად, მოსარჩელე მხარე პრობლემურად მიიჩნევს საქართველოს პარლამენტის მიერ აღმასრულებელი ხელისუფლებისათვის დასახელებული ძირითადი უფლებების ამ ფორმით შეზღუდვის უფლებამოსილების დელეგირებას. მათი განმარტებით, საქართველოს კონსტიტუცია ძირითადი უფლებების შეზღუდვის უფლებამოსილებას ანიჭებს საქართველოს პარლამენტს, რაც არ გამორიცხავს ამ უფლებამოსილების დელეგირების შესაძლებლობას აღმასრულებელ ორგანოზე, თუმცა საკანონმდებლო ორგანომ დელეგირების აქტით თავად უნდა მიიღოს გადაწყვეტილება პრინციპულ საკითხებზე და განსაზღვროს დელეგირებული უფლებამოსილების ფარგლები. თუმცა ამის საპირისპიროდ, სადავო ნორმებით საქართველოს პარლამენტი იმ მასშტაბით ახდენს საკანონმდებლო ფუნქციის დელეგირებას მთავრობაზე, რომ ფაქტობრივად იხსნის ყოველგვარ პასუხისმგებლობას და უარს აცხადებს საკუთარი კონსტიტუციური ფუნქციის განხორციელებაზე. მათი პოზიციით, „საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ“ საქართველოს კანონის გასაჩივრებული ნორმები საკმარისი სიღრმადით არ განსაზღვრავს შესაბამისი კონსტიტუციური უფლებების (მიმოსვლის თავისუფლება, შეკრების თავისუფლება, საკუთრების უფლება) შეზღუდვის შინაარსს და ფარგლებს, აგრეთვე არ შეიცავს ამ უფლებების შეზღუდვასთან დაკავშირებულ პრინციპულ საკითხებზე გადაწყვეტებს, შეზღუდვის სახეებს. შესაბამისად, მოსარჩელე მხარე მიიჩნევს, რომ სადავო ნორმებით, პარლამენტმა მთავრობას მიანდო ფუნდამენტურ საკითხებთან მიმართებით გადაწყვეტილების მიღების უფლება, რაც არღვევს საქართველოს კონსტიტუციის მე-14, მე-19 და 21-ე მუხლების ფორმალურ მოთხოვნებს.

26. საქართველოს კონსტიტუციის მე-14 მუხლის პირველი პუნქტით გარანტირებულია მიმოსვლის თავისუფლება და დადგენილია, რომ ყველას, ვინც კანონიერად იმყოფება საქართველოში, აქვს ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე თავისუფალი მიმოსვლის, საცხოვრებელი ადგილის არჩევისა და საქართველოდან გასვლის უფლება. საქართველოს კონსტიტუციის მე-14 მუხლით დაცული უფლება პიროვნული ავტონომიისა და თვითგამორკვევის მნიშვნელოვანი კომპონენტია (იხ. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2018 წლის 7 დეკემბრის №2/10/1212 გადაწყვეტილება საქმეზე „საქართველოსა და კანადის მოქალაქე გიორგი სპარტაკ ნიკოლაძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II-11). იგი იცავს პირის შესაძლებლობას, საკუთარი სურვილისამებრ, ნებისმიერ დროს გადაადგილდეს საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე, დატოვოს ქვეყნის საზღვრები და თავისუფალი ნების შესაბამისად, აირჩიოს საცხოვრებელი ადგილი.



27. საქართველოს კონსტიტუციის მე-19 მუხლის პირველი პუნქტით აღიარებული და უზრუნველყოფილია საკუთრების უფლება. საქართველოს კონსტიტუციის მე-19 მუხლი, ერთი მხრივ, წარმოადგენს კერძო საკუთრების ინსტიტუტის კონსტიტუციურსამართლებრივ გარანტიას, ხოლო, მეორე მხრივ, განამტკიცებს ძირითად უფლებას. საკუთრების ძირითადი უფლების დაცვა წარმოადგენს პიროვნების თავისუფალი განვითარების მნიშვნელოვან წინაპირობას. საკონსტიტუციო სასამართლოს არაერთხელ განუმარტავს, რომ „საკუთრების უფლება ადამიანის არა მარტო არსებობის ელემენტარული საფუძველია, არამედ უზრუნველყოფს მის თავისუფლებას, მისი უნარისა და შესაძლებლობების ადეკვატურ რეალიზაციას, ცხოვრების საკუთარი პასუხისმგებლობით წარმართვას. ყოველივე ეს კანონზომიერად განაპირობებს ინდივიდის კერძო ინიციატივებს ეკონომიკურ სფეროში, რაც ხელს უწყობს ეკონომიკური ურთიერთობების, თავისუფალი მეწარმეობის, საბაზრო ეკონომიკის განვითარებას, ნორმალურ, სტაბილურ სამოქალაქო ბრუნვას“ (საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2007 წლის 2 ივლისის №1/2/384 გადაწყვეტილება საქმეზე „საქართველოს მოქალაქეები – დავით ჯიმშელიძე, ტარიელ გვეტაძე და ნელი დალაღაშვილი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II-5). ამასთანავე, საქართველოს კონსტიტუციის მე-19 მუხლის პირველი პუნქტით გარანტირებული კონსტიტუციური სიკეთეა აგრეთვე პირის შესაძლებლობა, დაცული იყოს სახელმწიფო ხელისუფლების მხრიდან იმგვარი სამართლებრივი წესრიგის ჩამოყალიბებისაგან, რომელიც იწვევს მისთვის სხვადასხვა სახის გაუმართლებელი ვალდებულებების დაწესებას. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პრაქტიკის თანახმად, „სახელმწიფოს ქმედება, რომელიც ზღუდავს პირის თავისუფლებას, ფლობდეს, სარგებლობდეს, განკარგავდეს საკუთარ ქონებას ან/და კერძო პირებისაგან ხელშეკრულების საფუძველზე შეიძინოს საქონელი ან/და მომსახურება *a priori* განიხილება როგორც ჩარევა საქართველოს კონსტიტუციის მე-19 მუხლით დაცულ საკუთრების კონსტიტუციურ უფლებაში“ (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-7).

28. რაც შეეხება, საქართველოს კონსტიტუციის 21-ე მუხლს, დასახელებული კონსტიტუციური დებულება განამტკიცებს ადამიანთა უფლებას მშვიდობიან, საჯარო შეკრებაზე. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს განმარტებით, კონსტიტუციის ხსენებული დებულება „უფლებით მოსარგებლე პირს (მისი პოლიტიკური, სოციალური, არტისტული, რელიგიური და ა. შ.) გრძნობებისა და შეხედულებების გამოხატვის შესაძლებლობას აძლევს. შეკრება და მანიფესტაცია შეიძლება იყოს პოლიტიკური საქმიანობის განუყოფელი ელემენტი, ემსახურებოდეს აზრის გამოხატვას, ინფორმაციის მიღებასა და გავრცელებას და ა. შ.“ (საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2011 წლის 18 აპრილის №2/482,483,487,502 გადაწყვეტილება საქმეზე „მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანება „მომრაობა ერთიანი საქართველოსთვის“, მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანება „საქართველოს კონსერვატიული პარტია“, საქართველოს მოქალაქეები – ზვიად ძიძიგური და კახა კუკავა, საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია, მოქალაქეები დაჩი ცაგურია და ჯაბა ჯიშკარიანი, საქართველოს სახალხო დამცველი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II-4).

29. სადავო ნორმები საქართველოს მთავრობას ანიჭებს უფლებამოსილებას, პანდემიის ან/და საზოგადოებრივი ჯანმრთელობისთვის განსაკუთრებით საშიში ეპიდემიის დროს, მოსახლეობის ჯანმრთელობის დაცვის მიზნით, შეიმუშაოს იზოლაციისა და კარანტინის წესები, რაც, თავის მხრივ, გულისხმობს, მათ შორის, მიმოსვლისა და შეკრების თავისუფლების და საკუთრების უფლების შემზღვეველი წესების დადგენის უფლებამოსილებას. ძირითადი უფლების შეზღუდვის კონსტიტუციურობის შემოწმება არ შემოიფარგლება მხოლოდ სადავო ნორმის შინაარსის, მისი მატერიალური მხარის შემოწმებით, აუცილებელია, რომ უფლებაში ჩარევა განხორციელდეს კონსტიტუციით დადგენილი წესითა და პროცედურით სათანადო უფლებამოსილების მქონე ორგანოს მიერ. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პრაქტიკის თანახმად, „კონსტიტუციითა და მისი ძირითადი პრინციპებით სახელმწიფო ხელისუფლების ბოჭვა, მათ შორის, მოიცავს ნორმატიული აქტების კონსტიტუციის მოთხოვნებთან შესაბამისობას როგორც ფორმალური, ისე მატერიალური თვალსაზრისით“ (*mutatis mutandis* საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2017 წლის 15 თებერვლის №3/1/659 გადაწყვეტილება საქმეზე „საქართველოს მოქალაქე ომარ ჯორბენაძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II-27).

30. ამდენად, აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოთათვის დასახელებულ კონსტიტუციურ უფლებათა შეზღუდვის უფლებამოსილების დელეგირება ექვემდებარება, მათ შორის, ფორმალურ კონსტიტუციურსამართლებრივ კონტროლს საქართველოს კონსტიტუციის მე-14 მუხლის პირველ და მე-2 პუნქტებთან, მე-19 მუხლის პირველ და მე-2 პუნქტებთან და 21-ე მუხლის პირველ პუნქტთან



მიმართებით. ამ მხრივ უნდა შემოწმდეს, რამდენად აკმაყოფილებს სადავო ნორმები საქართველოს კონსტიტუციის მოთხოვნას უფლების შეზღუდვის ფორმასთან მიმართებით, კერძოდ, საკონსტიტუციო სასამართლომ უნდა შეაფასოს, რამდენად თავსებადია აღმასრულებელი ხელისუფლებისათვის ძირითადი უფლებების შეზღუდვის დელეგირება კონსტიტუციის მოთხოვნებთან: განსაზღვროს, თუ რას გულისხმობს უფლებამოსილების დელეგირება, რა მოთხოვნებს ადგენს საქართველოს კონსტიტუცია უფლებამოსილების დელეგირებისას და რამდენად აკმაყოფილებს სადავო ნორმები ამ კრიტერიუმებს.

2.1 უფლებამოსილების დელეგირების არსი და ზოგადი სტანდარტები

31. საქართველოს კონსტიტუციის მე-4 მუხლის მე-3 პუნქტის თანახმად, „სახელმწიფო ხელისუფლება ხორციელდება ხელისუფლების დანაწილების პრინციპზე დაყრდნობით“. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პრაქტიკის შესაბამისად, ხელისუფლების დანაწილების კონსტიტუციური პრინციპი „... როგორც წესი, გულისხმობს ხელისუფლების დანაწილებას საკანონმდებლო, აღმასრულებელ და სასამართლო ხელისუფლებებად, რაც თანამედროვე დემოკრატიული სახელმწიფოს ფუნქციონირების ქვაკუთხედს წარმოადგენს. მოცემული ჩანაწერი არ არის დეკლარაციული ხასიათის და იგი მჭიდრო კავშირშია სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპთან, რომელიც გაცხადებული და განმტკიცებულია კონსტიტუციის პრეამბულით. ... აღნიშნული კონსტიტუციური დებულების დანიშნულებას არ წარმოადგენს ხელისუფლების მხოლოდ ფორმალური დაყოფა სხვადასხვა შტოებად, არამედ მისი მიზანია, აღნიშნულ შტოებს შორის შეკავებისა და გაწონასწორების რეალური და ქმედითი კონსტიტუციურსამართლებრივი მექანიზმების უზრუნველყოფა, რაც გამოხატულია კიდევ კონსტიტუციის შესაბამის თავებში მოცემული რეგულირებებით, რომლებიც განსაზღვრავს ხელისუფლების თითოეული შტოს კომპეტენციას და მის ურთიერთმიმართებას სხვა შტოებთან“ (საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2016 წლის 29 დეკემბრის №3/5/768,769,790,792 გადაწყვეტილება საქმეზე „საქართველოს პარლამენტის წევრთა ჯგუფი (დავით ბაქრაძე, სერგო რატიანი, როლანდ ახალაია, ლევან ბეჟაშვილი და სხვები, სულ 38 დეპუტატი), საქართველოს მოქალაქეები - ერასტი ჯაკობია და კარინე შახპარონიანი, საქართველოს მოქალაქეები - ნინო კოტიშაძე, ანი დოლიძე, ელენე სამადბეგიშვილი და სხვები, აგრეთვე, საქართველოს პარლამენტის წევრთა ჯგუფი (ლევან ბეჟაშვილი, გიორგი ღვინიაშვილი, ირმა ნადირაშვილი, პეტრე ცისკარიშვილი და სხვები, სულ 38 დეპუტატი) საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II-6, 7).

32. ამდენად, ხელისუფლების დანაწილება დემოკრატიული სახელმწიფოს აუცილებელი ელემენტი და მისი ფუნქციონირების ორგანიზაციული პრინციპია, რომელიც დიდწილად უზრუნველყოფს სახელმწიფო ძალაუფლების კონცენტრაციისა და ბოროტად გამოყენების რისკების თავიდან აცილებას. სწორედ მისი მეშვეობით არის შესაძლებელი ლეგიტიმური და ეფექტიანი დემოკრატიული სისტემის ჩამოყალიბება. მაშასადამე, იმ მიზნით, რომ სახელმწიფოში ეფექტურად იყოს დაცული ადამიანის ძირითადი უფლებები და თავისუფლებები, აუცილებელია, ძალაუფლება დანაწილებული იყოს ხელისუფლების სხვადასხვა შტოებს შორის, რომელთაც ექნებათ საფუძვლები და უფლებამოსილება, წინ აღუდგნენ ხელისუფლების რომელიმე შტოს მიერ უფლებამოსილებათა მითვისებას. „სახელმწიფო ხელისუფლების ამგვარი ინსტიტუციონალიზაციის პირობებში შესაძლებელი ხდება სახელისუფლებლო ძალაუფლების უზურპირების პრევენცია, უზენაესი და წარუვალი კონსტიტუციური ღირებულების - ადამიანის უფლებებისა და თავისუფლებების დაცვა“ (საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2016 წლის 29 სექტემბრის №3/4/641 გადაწყვეტილება საქმეზე „ქუთაისის სააპელაციო სასამართლოს კონსტიტუციური წარდგინება „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ქონების მართვისა და განკარგვის შესახებ“ აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კანონის მე-19 მუხლის მე-3 პუნქტის კონსტიტუციურობის თაობაზე“, II-2).

33. აღსანიშნავია, რომ საქართველოს კონსტიტუცია, ერთი მხრივ, *expressis verbis* განამტკიცებს ძალაუფლების დანაწილების პრინციპს, მეორე მხრივ კი, მიჯნავს ხელისუფლების თითოეული შტოს უფლებამოსილებებს და განსაზღვრავს მათი მოქმედების დასაშვებ ფარგლებს. თანამედროვე დემოკრატიულ სახელმწიფოში ეფექტური და სამართლიანი მმართველობისათვის აუცილებელია, შესაბამისი გადაწყვეტილებები მიიღებოდეს იმ ორგანოების მიერ, რომლებიც საამისოდ არიან კომპეტენტური თავიანთი კონსტიტუციური სტატუსით, ფუნქციითა და უფლებამოსილებებით.



საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პრაქტიკის თანახმად, „კონსტიტუციური უფლებამოსილების შესაბამისი კონსტიტუციური ლეგიტიმაციის არმქონე სუბიექტის მიერ განხორციელება ქმნის როგორც ძალაუფლების ბოროტად გამოყენებისა და ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დარღვევის რისკებს, ისე საფრთხეს უქმნის სახელმწიფოს ეფექტიან ფუნქციონირებას“ (საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2016 წლის 29 სექტემბრის №3/4/641 გადაწყვეტილება საქმეზე „ქუთაისის სააპელაციო სასამართლოს კონსტიტუციური წარდგინება „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ქონების მართვისა და განკარგვის შესახებ“ აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კანონის მე-19 მუხლის მე-3 პუნქტის კონსტიტუციურობის თაობაზე“, II-6). ამგვარად, საქართველოს კონსტიტუციის ზოგადი მოთხოვნაა, რომ კონსტიტუციური კომპეტენციები და ამოცანები კონსტიტუციის საფუძველზე უფლებამოსილმა ხელისუფლების შესაბამისმა შტომ, მის სტრუქტურაში შემავალმა შესაბამისმა ორგანომ უნდა განახორციელოს.

34. განსახილველ შემთხვევაში საქმე შეეხება საქართველოს პარლამენტის მიერ საკანონმდებლო უფლებამოსილების აღმასრულებელ ხელისუფლებაზე დელეგირების საკითხს. საქართველოს კონსტიტუციის თანახმად, კანონშემოქმედებითი კომპეტენციით ხალხის მიერ უშუალოდ არჩეული ორგანო - საქართველოს პარლამენტი აღჭურვილი, ხოლო საქართველოს მთავრობას - აღმასრულებელი ფუნქცია ენიჭება. კერძოდ, საქართველოს კონსტიტუციის 36-ე მუხლის პირველი პუნქტის თანახმად, „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“. საქართველოს კონსტიტუციის 54-ე მუხლის პირველი პუნქტის თანახმად კი, „საქართველოს მთავრობა არის აღმასრულებელი ხელისუფლების უმაღლესი ორგანო, რომელიც ახორციელებს ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკას“. ამდენად, საქართველოს კონსტიტუცია არ ითვალისწინებს (გარდა საგანგებო და საომარი მდგომარეობისა) პარლამენტის მიღმა სხვა რომელიმე ორგანოს უფლებამოსილებას, განახორციელოს კანონშემოქმედებითი საქმიანობა. სწორედ პარლამენტის პრეროგატივა და უპირობო ვალდებულებაა, შეასრულოს სახელმწიფოს ერთ-ერთი ძირითადი ფუნქცია – კანონშემოქმედება.

35. კანონშემოქმედებითი კომპეტენციის საქართველოს პარლამენტის მიერ განხორციელება ემსახურება სახალხო სუვერენიტეტის რეალიზებას და წარმოადგენს საშუალებას, რომ უფლებაში ჩარევის სტანდარტები დადგინდეს ხალხის მიერ არჩეული უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოს გადაწყვეტილებით. სწორედ პარლამენტს აკისრია ფუნქცია, აქციოს სუვერენი ხალხის პოლიტიკური სურვილები კანონად. ამასთან, საკითხის პარლამენტის მიერ კანონმდებლობით მოწესრიგებისას აქტის მიღება ხდება გამჭვირვალე პროცედურების საფუძველზე, რაც უზრუნველყოფს პროცედურული დემოკრატიის რეალიზებას და ამცირებს უფლებაში დაუსაბუთებლად ჩარევის რისკებს, კერძოდ, როგორც შემადგენლობით, ასევე მუშაობის მეთოდით, პარლამენტი წარმოადგენს ინსტიტუტს, სადაც ნაკლებია გადაწყვეტილების თვითნებურად მიღების შესაძლებლობა. საქართველოს პარლამენტში საკითხის გადაწყვეტის პროცესში მონაწილეობენ სხვადასხვა პოლიტიკური ჯგუფის წევრები და წარმოდგენილია საზოგადოების მრავალფეროვანი შეხედულებები. ამასთან, საქართველოს პარლამენტის მიერ საკითხის გადაწყვეტა ხდება საჯარო სხდომაზე, რაც საშუალებას აძლევს ამომრჩეველს, გაზარდოს საკუთარი წარმომადგენლების ანგარიშვალდებულობის ხარისხი. იმისათვის, რათა სამართალმა ეფექტიანად შეასრულოს თავისუფლების დაცვის ფუნქცია, აუცილებელია, მისი წარმოშობა/განვითარება ხდებოდეს გადაწყვეტილებების მიღების დემოკრატიული პროცედურით.

36. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პრაქტიკის თანახმად, „საქართველოს პარლამენტი არის ის კონსტიტუციური ორგანო, რომელიც საკითხს წყვეტს გამჭვირვალე საკანონმდებლო პროცესის საფუძველზე, პოლიტიკური დებატების შედეგად, რაც საფუძველშივე ქმნის დამატებით ფილტრს უფლებაში გაუმართლებლად ჩარევის რისკების შესამცირებლად. დემოკრატიული ლეგიტიმაცია მიიღწევა სწორედ კომპლექსური საპარლამენტო პროცედურებით, გამჭვირვალე გადაწყვეტილების მიღების გზით, ინტერესთა დაბალანსების, პოლიტიკური უმრავლესობისა და უმცირესობების თანამონაწილეობის საფუძველზე. მსგავსი წესით აქტის მიღება შესაძლებლობას აძლევს ყველა დაინტერესებულ მხარეს მონაწილეობა მიიღონ პოლიტიკური ნების ფორმირებაში, რათა თავიდან იქნეს აცილებული უმრავლესობის თვითნებური ქმედება. ცხადია, ამგვარი პროცედურა არ უზრუნველყოფს კონსტიტუციური უფლებების დარღვევის სრულფასოვან პრევენციას, თუმცა, უდავოდ, მნიშვნელოვნად ამცირებს ძალაუფლების თვითნებურად გამოყენების შესაძლებლობას, უზრუნველყოფს მიღებული აქტის მიმართ მეტ ლეგიტიმაციას და სანდოობას“ (საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2019 წლის 2 აგვისტოს №1/7/1275 გადაწყვეტილება საქმეზე „ალექსანდრე მძინარაშვილი საქართველოს



კომუნიკაციების ეროვნული კომისიის წინააღმდეგ“, II-28). ამდენად, კანონშემოქმედებითი საქმიანობის საქართველოს პარლამენტის მიერ განხორციელება ამ ორგანოს პრივილეგია კი არ არის, არამედ იმ ხალხის დაცვის მექანიზმია, რომელთა უფლებრივ მდგომარეობასაც განსაზღვრავს კანონები და ვისგანაც კანონის მიღების კომპეტენცია წარმოდგება.

37. საქართველოს პარლამენტისათვის საქართველოს კონსტიტუციით მინიჭებული საკანონმდებლო უფლებამოსილება მოიცავს ქვეყნის განვითარების ყველა სფეროში, საზოგადოებრივი ცხოვრების სხვადასხვა ასპექტზე გადაწყვეტილებების მიღებასა და შესაბამისი სამართალურთქმელების ნორმატიულად მოწესრიგებას. ფაქტობრივად, შეუძლებელია იმ სფეროთა ჩამოთვლა კი, რომელთან დაკავშირებითაც საქართველოს პარლამენტმა უნდა მიიღოს შესასრულებლად სავალდებულო ქვეყნის წესები. ამასთანავე, განვითარებად საზოგადოებაში მუდმივად არსებობს მოქმედი რეგულაციების ადაპტაციის, შეცვლის, ახალ რეალობასა თუ ღირებულებებზე მორგების საჭიროება. შესაბამისად, საკანონმდებლო საქმიანობა - საზოგადოებრივი ურთიერთობის სხვადასხვა ასპექტების ნორმატიულ სივრცეში გადატანა და მათი რეგულირება დაუსრულებელი პროცესია, რომელიც ძალიან დიდ დროს, ძალისხმევასა და ადამიანურ/მატერიალურ რესურსებს მოითხოვს. აქვე უნდა აღინიშნოს ისიც, რომ გარდა საკანონმდებლო საქმიანობისა, საქართველოს პარლამენტს ასევე გააჩნია სხვა კონსტიტუციური უფლებამოსილებებიც, რომელთა ეფექტურად განხორციელებაც მნიშვნელოვნად განსაზღვრავს ქვეყნის დემოკრატიულობის ხარისხს. მაგალითად, საქართველოს კონსტიტუციის თანახმად, საქართველოს პარლამენტი თანამდებობაზე ირჩევს სხვადასხვა პირებს (მაგალითად, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოსა და უზენაესი სასამართლოს მოსამართლეებს, გენერალურ პროკურორს, სახალხო დამცველს და სხვა), ნდობას ან უნდობლობას უცხადებს საქართველოს მთავრობას და ზედამხედველობს მის საქმიანობას და სხვა. აღნიშნულის გათვალისწინებით, ფუნდამენტურად მნიშვნელოვანია, რომ საქართველოს პარლამენტმა ეფექტურად განახორციელოს, ერთი მხრივ, საკანონმდებლო საქმიანობა და მოწესრიგების გარეშე არ დატოვოს საზოგადოებრივი ცხოვრების რომელიმე სფერო, ხოლო, მეორე მხრივ, შეძლოს სხვა, არანაკლებ მნიშვნელოვანი კონსტიტუციური კომპეტენციების განხორციელება.

38. საკანონმდებლო ორგანოს მიერ ნორმატიული ბაზის შექმნის ერთ-ერთი მიზანია საქართველოს კონსტიტუციით გარანტირებული ძირითადი უფლებების სრულყოფილად რეალიზება. ძირითადი უფლებები მრავალი განსხვავებული ასპექტისგან შედგება, რომელთა რეგლამენტაცია სხვადასხვა დონით დეტალიზებული ქვეყნის წესების შემუშავებასა და პროცესუალურ-ტექნიკური საკითხების გადაწყვეტას მოითხოვს, რაც, თავის მხრივ, დაკავშირებულია მთელი რიგი სპეციფიკური საკითხებისა და საჭიროებების ანალიზთან, პროფესიული ცოდნისა და გამოცდილების გამოყენებასთან. ძირითად უფლებებთან დაკავშირებულ აბსოლუტურად ყველა საკითხზე საქართველოს პარლამენტის მიერ გადაწყვეტილების მიღება, ამ პროცესისთვის აუცილებელი დროის, რესურსისა და შესაძლებლობების გათვალისწინებით, წარმოშობს საკანონმდებლო ორგანოს გადატვირთვის უსათუო რისკს.

39. ამგვარი რისკის თავიდან აცილების ერთ-ერთ გზას კი წარმოადგენს გარკვეულ საკითხებზე გადაწყვეტილების მიღების უფლებამოსილების დელეგირება აღმასრულებელ ხელისუფლებაზე. როგორც საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლომ განმარტა, „უფლების შეზღუდვასთან დაკავშირებული ყველა საკითხის საქართველოს პარლამენტის მიერ მოწესრიგებამ შესაძლოა, საკანონმდებლო ხელისუფლების პარალიზება/შეფერხება გამოიწვიოს და წარმოშვას ინსტიტუციური პრობლემები. ... უფლებამოსილების დელეგირების მექანიზმი მნიშვნელოვნად ამარტივებს კანონშემოქმედებით საქმიანობას და საკანონმდებლო ხელისუფლებას აძლევს შესაძლებლობას, მიიღოს გადაწყვეტილებები პრინციპულ პოლიტიკურ-სამართლებრივ საკითხებზე, ხოლო მათი იმპლემენტაციისათვის საჭირო დეტალების, პროცედურულ-ტექნიკურ საკითხთა მოწესრიგება სხვა სახელმწიფო ორგანოებს გადაანდოს“ (საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2019 წლის 2 აგვისტოს №1/7/1275 გადაწყვეტილება საქმეზე „ალექსანდრე მძინარაშვილი საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისიის წინააღმდეგ“, II-30).

40. ამასთანავე, რთული საკანონმდებლო პროცედურებით, ფართომასშტაბიანი განხილვებითა და საზოგადოების აქტიური ჩართულობით გადაწყვეტილების მიღება, მართალია, ამცირებს უფლებაში არაკონსტიტუციურად ჩარევის რისკებს, თუმცა მნიშვნელოვნად ართულებს დროის მოკლე მონაკვეთში გადაწყვეტილების მიღების შესაძლებლობას. ამ მხრივ, გარკვეული საკითხების მოწესრიგების უფლებამოსილების დელეგირება ასევე შესაძლოა, გამართლებული იყოს საკანონმდებლო ტექნიკის თვალსაზრისითაც. ბუნებრივია, საკითხის კანონით დარეგულირება ქმნის სტაბილურობის უფრო მაღალ გარანტიებს, თუმცა ზოგიერთი საკითხის გადაწყვეტა საჭიროებს უფრო მოქნილ მექანიზმს. ამ თვალსაზრისით, უფლებამოსილების დელეგირება აღმასრულებელ ხელისუფლებაზე



ხელს უწყობს მარტივ ნორმატიულ ცვლილებებს იმ სფეროებში, რომლებიც მოითხოვს ხშირ მოდიფიკაციას, რეგულირების შეცვლილ გარემოებებზე მორგებას გამარტივებული პროცედურების მეშვეობით. ამდენად, საკითხის მოქნილი სამართლებრივი მექანიზმის ფარგლებში, მოწესრიგების საჭიროებიდან გამომდინარე, რიგ შემთხვევებში, პარლამენტის მიერ საკანონმდებლო უფლებამოსილების დელეგირება აუცილებელიც კი არის.

41. თუმცა გარკვეულ შემთხვევებში საკითხის მოწესრიგების დელეგირება არ წარმოადგენს კონსტიტუციური უფლებების კანონით შეზღუდვის ლეგიტიმურ ალტერნატივას. საქართველოს კონსტიტუცია თავადვე განსაზღვრავს იმ უფლებამოსილებებს, რომლებიც ამა თუ იმ კონსტიტუციური ორგანოსათვის იმანენტურია და მისი დელეგირება იმთავითვე კონსტიტუციის საწინააღმდეგოა. მაგალითად, საქართველოს კონსტიტუციის 67-ე მუხლის პირველი პუნქტი მიუთითებს, რომ „მხოლოდ კანონით“ დაიშვება გადასახადებისა და მოსაკრებლების სტრუქტურისა და შემოღების წესის, მათი განაკვეთების ან განაკვეთის ფარგლების დადგენა, რაც გამორიცხავს კანონმდებლის მიერ აღნიშნული უფლებამოსილების დელეგირებას სხვა ორგანოზე (იხ. 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-36). ამავე დროს, საქართველოს პარლამენტის მიერ საკუთარი კონსტიტუციური უფლებამოსილების განხორციელებაზე უარის თქმას უთანაბრდება და კონსტიტუციის დარღვევას იწვევს ფუნდამენტურად მნიშვნელოვანი საკითხების მოწესრიგების უფლებამოსილების სხვა ორგანოზე დელეგირება (იხ. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2016 წლის 20 ივლისის №3/3/763 გადაწყვეტილება საქმეზე „საქართველოს პარლამენტის წევრთა ჯგუფი (დავით ბაქრაძე, სერგო რატიანი, როლანდ ახალაია, გიორგი ბარამიძე და სხვები, სულ 42 დეპუტატი) საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II-78).

42. ამასთანავე, საკონსტიტუციო სასამართლო განმარტავს, რომ საკითხის მოწესრიგების უფლებამოსილების დელეგირებამდე აუცილებელია, დელეგირების მიზნები, შინაარსი და დელეგირებული უფლებამოსილების განხორციელების დასაშვები ფარგლები თავად უფლებამოსილების მიმნიჭებელი აქტით იყოს განსაზღვრული, რათა შესაბამისი ორგანო (თანამდებობის პირი) არ გასცდეს მინიჭებული უფლებამოსილების ფარგლებს ან/და არ გამოიყენოს იგი რაიმე სხვა მიზნით, რასაც არ ისახავდა მისთვის სამართალშემოქმედებითი კომპეტენციის მინიჭება. კანონმდებელი ვალდებულია, თავად განსაზღვროს დელეგირებული უფლებამოსილების სამართლებრივი ჩარჩოები და მიმართულებები იმგვარად, რომ მმართველობის ორგანომ შეძლოს მოქმედება კანონმდებლის ნების ფარგლებში და მის შესაბამისად.

43. ყოველივე აღნიშნულის გათვალისწინებით, მოცემულ შემთხვევაში უნდა დადგინდეს, რამდენად აკმაყოფილებს სადავო ნორმებით დადგენილი ფორმით საკანონმდებლო უფლებამოსილების დელეგირება საქართველოს კონსტიტუციის მოთხოვნებს, კერძოდ, საკმარისი სიცხადით არის თუ არა განსაზღვრული დელეგირების მიზნები, შინაარსი და ფარგლები და ხომ არ აქვს ადგილი საქართველოს კონსტიტუციით პირდაპირ აკრძალული ან/და ფუნდამენტური მნიშვნელობის მქონე უფლებამოსილების აღმასრულებელ ხელისუფლებაზე დელეგირებას.

2.2 სადავო ნორმების შესაბამისობა უფლებამოსილების დელეგირების კონსტიტუციურ სტანდარტებთან

44. როგორც უკვე აღინიშნა, სადავო ნორმებით საქართველოს მთავრობას ან მთავრობის მიერ განსაზღვრულ მინისტრს მიენიჭა კარანტინისა და იზოლაციის წესების დადგენის უფლებამოსილება. იზოლაციისა და კარანტინის წესები კი, თავის მხრივ, გულისხმობს, დროებით ღონისძიებათა სახით, ვირუსის გავრცელების შეჩერებისა და მოსახლეობის ჯანმრთელობის დაცვის მიზნით გადაადგილების თავისუფლების, საკუთრებისა და შეკრების უფლების შემზღუდველი ღონისძიებების შემოღებას. მოსარჩელე მხარის განმარტებით, საკანონმდებლო ორგანოს თავად უნდა მიეღო გადაწყვეტილება ძირითადი უფლებების შეზღუდვის პრინციპულ საკითხებთან მიმართებით, კერძოდ, მას უნდა განესაზღვრა შესაბამისი კონსტიტუციური უფლებების (მიმოსვლის თავისუფლება, შეკრების თავისუფლება, საკუთრების უფლება) შეზღუდვის შინაარსი, ფარგლები და შეზღუდვის სახეები.



45. კონსტიტუცია ექსპლიციტურად არ კრძალავს თავისუფალი მიმოსვლის, შეკრების ან საკუთრების უფლების შეზღუდვის უფლებამოსილების დელეგირებას. შესაბამისად, მოცემულ შემთხვევაში უნდა შეფასდეს, დაცულია თუ არა უფლებამოსილების დელეგირების პირობები, კერძოდ, 1. განხორციელდა თუ არა დელეგირება კონსტიტუციით დადგენილი ფორმით, რაც, მათ შორის, გულისხმობს დელეგირების მიზნების, შინაარსის და დელეგირებული უფლებამოსილების განხორციელების დასაშვები ფარგლების თავად უფლებამოსილების მიმნიჭებელი აქტით განსაზღვრას; 2. ხომ არ მოახდინა საქართველოს პარლამენტმა ფუნდამენტური მნიშვნელობის საკითხის მოწესრიგების უფლებამოსილების დელეგირება.

46. განსახილველ შემთხვევაში, უპირველესად, უნდა შემოწმდეს, თუ რამდენად მკაფიოდ განსაზღვრავს უფლებამოსილების მადელეგირებელი საკანონმდებლო აქტი დელეგირების მიზანს, შინაარსსა და ფარგლებს. აქვე საკონსტიტუციო სასამართლო განმარტავს, რომ დელეგირების მიზნის, ფარგლებისა და შინაარსის განსაზღვრა არ გულისხმობს კონკრეტიზაციის იმგვარ ხარისხს, რაც დამახასიათებელია უშუალოდ უფლებამშემზღუდველი რეგულაციისათვის. იმ შემთხვევაში, თუ კანონმდებელს მოეთხოვება მადელეგირებელ აქტში დეტალურად გაწეროს უფლების ყოველგვარი შეზღუდვის ფორმები, სახეები და განსაზღვროს მათი მკაფიო შინაარსი, თავად უფლებამოსილების დელეგირება ფაქტობრივად აზრს დაკარგავს როგორც ტექნიკურ-პროცედურული საკითხების რეგულირებისაგან კანონმდებლის განტვირთვის, ისე სპეციალიზებული ცოდნის/გამოცდილების საფუძველზე და შემჭიდროებულ ვადებში გადაწყვეტილებათა მიღების თვალსაზრისით.

47. „საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ“ საქართველოს კანონის პირველი პუნქტით კანონის მიზნებად განსაზღვრულია, მათ შორის, საზოგადოების ჯანმრთელობის დაცვა და გადამდებ დაავადებათა გავრცელების თავიდან აცილება. ამავსე მიუთითებს „საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ“ საქართველოს კანონის 45³ მუხლის მე-2 პუნქტის „ბ“ ქვეპუნქტი, რომლის თანახმადაც, საკარანტინე ღონისძიებების შემოღება ხდება ვირუსის გავრცელების პრევენციისა და, შესაბამისად, მოსახლეობის ჯანმრთელობის დაცვის მიზნებით. ამდენად, სადავო კანონით განსაზღვრულია, თუ რატომ მიანიჭა საქართველოს პარლამენტმა აღმასრულებელ ხელისუფლებას გარკვეულ უფლებათა შეზღუდვის შესაძლებლობა და რა მიზნებით უნდა მოხდეს დელეგირებული უფლებამოსილების გამოყენება. აქედან გამომდინარე, აღმასრულებელი ხელისუფლების აქტით შემოღებული ნებისმიერი შეზღუდვა, რაც არ არის რაციონალურ კავშირში დასახელებულ ლეგიტიმურ მიზნებთან, ჩაითვლება როგორც ზემოაღნიშნული კანონის, ისე კონსტიტუციის საწინააღმდეგოდ. ამგვარად, კანონებით უფლებათა შეზღუდვის ლეგიტიმური მიზნების მითითება იმავდროულად წარმოადგენს აღმასრულებელი ხელისუფლებისათვის დისკრეციის იმ ფარგლების განსაზღვრას, რა ფარგლებშიც მას შეუძლია, იმოქმედოს დელეგირებული უფლებამოსილების განხორციელებისას. თუმცა განსახილველ შემთხვევაში დელეგირებული უფლებამოსილების ფარგლების განსაზღვრა მხოლოდ ლეგიტიმური მიზნების მეშვეობით როდი განხორციელდა. დელეგირებული უფლებამოსილების ფარგლები დაზუსტებული და დაკონკრეტებულია დელეგირებული უფლებამოსილების შინაარსზე მითითებითაც.

48. „საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ“ საქართველოს კანონით, საქართველოს მთავრობას მიენიჭა იზოლაციისა და კარანტინის წესების დადგენის უფლებამოსილება. აქვე კანონი განმარტავს, თუ რა შინაარსი აქვს „იზოლაციას“ და „კარანტინს“. კერძოდ, დასახელებული კანონის მე-3 მუხლის „ლ“ ქვეპუნქტი განმარტავს, რომ „იზოლაცია“ ესაა ავადმყოფის ან ინფიცირებული პირის განცალკევება სხვა ადამიანებისაგან დაავადების გადამდებლობის პერიოდის განმავლობაში ისეთ ადგილას ან/და ისეთ პირობებში, რომელიც (რომლებიც) შეზღუდავს ან გამორიცხავს მისგან ამ დაავადების პირდაპირი ან არაპირდაპირი გზით სხვა ადამიანზე გადადებას. რაც შეეხება „საკარანტინე ღონისძიებებს“, ამავსე კანონის 45³ მუხლის მე-2 პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტის შესაბამისად, ესაა ღონისძიებათა ერთობლიობა, რომელიც გამოიყენება იმ პირის მიმართ, რომელიც ავად არ არის, მაგრამ ჰქონდა ან შესაძლებელია ჰქონოდა შეხება გადამდები დაავადების შემთხვევასთან გადამდებლობის პერიოდის განმავლობაში. ამავსე პუნქტის „ბ“ ქვეპუნქტი საკარანტინო ღონისძიებად ასევე მოიაზრებს „საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ“ საქართველოს კანონით ან/და ამ კანონის შესაბამისად მიღებული/გამოცემული ნორმატიული აქტით განსაზღვრულ ღონისძიებებს, რომლებიც დროებით გამოიყენება პანდემიის ან/და საზოგადოებრივი ჯანმრთელობისთვის განსაკუთრებით საშიში ეპიდემიის დროს მოსახლეობის ჯანმრთელობის დაცვის მიზნით და შეიძლება გულისხმობდეს საქართველოს სხვა ნორმატიული აქტებით დადგენილისგან განსხვავებულ მოწესრიგებას, მათ შორის, შესაბამისი შეზღუდვების დროებით დაწესებას, საჯარო დაწესებულებების, აღმასრულებელ ხელისუფლებაში შემავალი სხვა დაწესებულებების, საჯარო სამართლის იურიდიული პირების, სხვა იურიდიული პირების



საქმიანობასთან/ადმინისტრირებასთან, საჯარო სერვისების მიწოდებასთან, პირთა მიმოსვლასთან, საკუთრებასთან, შრომასთან, პროფესიულ ან ეკონომიკურ საქმიანობასთან, უკანონო მიგრაციასთან/საერთაშორისო დაცვასთან ან/და სოციალური ღონისძიებების ჩატარების მიზნით პირთა თავშეყრასთან დაკავშირებით.

49. ამდენად, „საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ“ საქართველოს კანონით მკაფიოდ არის განსაზღვრული დელეგირებული უფლებამოსილების შინაარსი. კერძოდ, ესაა ახალი კორონავირუსით (COVID-19) ინფიცირებულის ან მასთან კონტაქტირებული პირის გამოვლენასა და განცალკევებასთან დაკავშირებით რეგულაციათა შემუშავება და, ზოგადად, ვირუსის გავრცელების პრევენციის ფარგლებში პირთა მიმოსვლასთან, საკუთრებასთან, შრომასთან, პროფესიულ ან ეკონომიკურ საქმიანობასთან ან/და სოციალური ღონისძიებების ჩატარების მიზნით პირთა თავშეყრასთან დაკავშირებული ღონისძიებები.

50. ამგვარად, სადავო კანონის 45³ მუხლის მე-2 პუნქტის „ბ“ ქვეპუნქტი მკაფიოდ მიუთითებს, თუ რა უფლებების (საკუთრების უფლების, გადაადგილებისა და შეკრების თავისუფლების) და რა მიზნით (მოსახლეობის ჯანმრთელობის დაცვის მიზნით) შეზღუდვის უფლებამოსილება ენიჭება საქართველოს მთავრობას ან საქართველოს მთავრობის მიერ განსაზღვრულ მინისტრს. ამასთანავე, „საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ“ საქართველოს კანონის 45³ მუხლის მე-3 პუნქტით განსაზღვრულია სხვა დამატებითი პრინციპები, რომელთა დაცვაც აღმასრულებელი ხელისუფლებისათვის სავალდებულოა დელეგირებული უფლებამოსილების განხორციელებისას. კერძოდ, დელეგირებული უფლებამოსილების ფარგლებში მიღებული რეგულაცია კანონში მითითებული უფლებების შეზღუდვის შესახებ უნდა იყოს საქართველოს კონსტიტუციის შესაბამისი მუხლით დაცული სიკეთეების მიღწევისკენ მიმართული, დემოკრატიული საზოგადოებისთვის აუცილებელი, არადისკრიმინაციული და პროპორციულად შემზღუდველი. ხსენებულ კანონში ამ ჩანაწერის არსებობა, ერთი მხრივ, იმას გულისხმობს, რომ სრულად დაზუსტებული და დაკონკრეტებულია აღმასრულებელი ხელისუფლების დისკრეციის ფარგლები, რომელშიც მას შეუძლია იმოქმედოს დელეგირებული უფლებამოსილების განხორციელებისას. მეორე მხრივ, სწორედ ისაა საგულისხმო, რომ მასში მითითებულია უფლებათა დაცვის საერთო სტანდარტი, რომელიც თანაბრად ვალდებულებელი იქნებოდა პარლამენტისთვისაც იმ შემთხვევაში, თუ თავად მიიღებდა შესაბამის რეგულაციას და უარს იტყოდა უფლებამოსილების დელეგირებაზე. ამგვარად, აღმასრულებელი ხელისუფლებისათვის გადაცემული დისკრეციის ფარგლები თავისთავად გულისხმობს უფლების შეზღუდვის საერთო კონსტიტუციური სტანდარტის დაცვის ვალდებულებას - რომ შეზღუდვა უნდა იყოს საქართველოს კონსტიტუციის შესაბამისი მუხლით დაცული სიკეთეების მიღწევისკენ მიმართული, დემოკრატიული საზოგადოებისთვის აუცილებელი, არადისკრიმინაციული და პროპორციულად შემზღუდველი. ამ პრინციპების დაცვის ვალდებულება კი თვითნებობისა თუ უფლებამოსილების ბოროტად გამოყენების ნაკლებ გასაქანს იძლევა როგორც საკანონმდებლო, ისე აღმასრულებელი ხელისუფლებისათვის.

51. დელეგირებული უფლებამოსილების მიზნის, შინაარსისა და ფარგლების განსაზღვრა მნიშვნელოვანია იმდენად, რამდენადაც სწორედ ამ კრიტერიუმებით უნდა შემოწმდეს აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ მიღებული აქტების, მის მიერ განხორციელებული ქმედებების კანონიერება და, საბოლოო ჯამში, იმის შეფასება, თუ რამდენად შეესაბამებოდა იგი საქართველოს პარლამენტის მიერ მინიჭებულ მანდატს. სასამართლო ხელისუფლებას უნდა გააჩნდეს იმის შესაძლებლობა, რომ კანონმდებლის მიერ დადგენილ კრიტერიუმებთან მიმართებით შეაფასოს საქართველოს მთავრობის ქმედებები. სწორედ ამიტომ უფლებამოსილების დელეგირების მიზანი, შინაარსი და ფარგლები განსაზღვრული უნდა იყოს მკაფიოდ, არაორაზროვანად და გასაგებად. მხოლოდ ამ შემთხვევაში იქნება შესაძლებელი, სასამართლო ხელისუფლების მიერ უფლებამოსილების დელეგირების ფარგლებში მიღებულ აქტებზე განხორციელდეს რეალური და ჯეროვანი კონტროლი, რათა თავიდან იქნეს აცილებული აღმასრულებელი ხელისუფლების ფარგლებში მიღებული გადაწყვეტილებებით ძირითად უფლებათა მიზანს აცდენილი ან გადაამეტებული შეზღუდვა.

52. განსახილველ შემთხვევაში, „საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ“ საქართველოს კანონის საფუძველზე, იოლად იდენტიფიცირებადია, თუ როდის შეიძლება გასცდეს აღმასრულებელი ხელისუფლება დელეგირებული უფლებამოსილების ფარგლებს. კერძოდ, ეს მაშინ მოხდება, თუ იგი შეზღუდავს რაიმე სხვა უფლებას, რომელიც კანონში დასახელებული არ არის ან როდესაც უფლებამომზღუდველი ღონისძიება არ ემსახურება მოსახლეობის ჯანმრთელობის დაცვის მიზანს ანდა აღმასრულებლის მიერ შერჩეული მზღუდველი ღონისძიება ვერ აკმაყოფილებს „საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ“ საქართველოს კანონის 45³ მუხლის მე-3 პუნქტით დადგენილ სტანდარტებს,



მათ შორის, მაშინ, როდესაც შემზღუდველი ღონისძიება დისკრიმინაციული ან არაპროპორციულია. ამგვარად, სადავო კანონი შესაძლებლობას ანიჭებს სასამართლო ხელისუფლებას, ყოველ ინდივიდუალურ შემთხვევაში შეაფასოს, შეესაბამება თუ არა აღმასრულებელი ხელისუფლების მოქმედება კანონის მოთხოვნებს და დაიცვას პირთა უფლებები საქართველოს მთავრობის მხრიდან ყოველგვარი თვითნებობის ან ძალაუფლების ბოროტად გამოყენებისაგან.

53. ყოველივე აღნიშნულის გათვალისწინებით, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო ასკვნის, რომ სადავო ნორმები განსაზღვრავს, თუ რა მიზნით, რა ფარგლებში და როგორი ფორმით უნდა განხორციელდეს დელეგირებული უფლებამოსილება. „საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ“ საქართველოს კანონი საკმარისი სიღრმადით აიდეინტიფიცირებს საკანონმდებლო ორგანოს ნებას, თუ რა კრიტერიუმებს უნდა დაუქვემდებაროს აღმასრულებელმა ხელისუფლებამ საკუთარი გადაწყვეტილებები. ამასთან, დელეგირებული უფლებამოსილების ფარგლებში მიღებულ აქტებზე კონტროლის განმახორციელებელ ორგანოებს შესაძლებლობა აქვთ, შეაფასონ, თუ რამდენად თავსდება საქართველოს მთავრობის ქმედებები დელეგირების განზრახულ ფარგლებში და პასუხობს თუ არა იგი კანონის მოთხოვნებს.

54. სასამართლოს ასევე შესაფასებელი აქვს შემდეგი საკითხი: მიუხედავად იმისა, რომ მადელეგირებული აქტით განსაზღვრულია გადაცემული უფლებამოსილების მიზანი, შინაარსი და ფარგლები, ამ ეტაპზე ისიც უნდა შემოწმდეს, თუ რა მიმართებაშია უფლებამოსილების დელეგირების კონკრეტული ფაქტი ხელისუფლების დანაწილებისა და დემოკრატიის პრინციპებთან, კერძოდ, ხომ არ მომხდარა საქართველოს პარლამენტის მიერ ფუნდამენტური მნიშვნელობის მქონე საკითხის მოწესრიგების უფლებამოსილების დელეგირება. ის, თუ რომელ საკითხებს გააჩნია კონსტიტუციის მიზნებისათვის ფუნდამენტური მნიშვნელობა, ყოველ კონკრეტულ შემთხვევაში, ზოგად კრიტერიუმებზე დაყრდნობით, ინდივიდუალურად უნდა გადაწყდეს და ამ საკითხთა ამომწურავად ჩამოთვლა არც შესაძლებელია და არც სასურველი.

55. საქართველოს პარლამენტის წევრთათვის ხალხის მიერ მანდატის პირდაპირი გზით მინიჭება გულისხმობს, რომ სწორედ მათ მიერ და კონსტიტუციით განსაზღვრული პროცედურით უნდა მოხდეს გადაწყვეტილებების მიღება ქვეყნის სოციალური, ეკონომიკური, კულტურული, სამართლებრივი თუ პოლიტიკური განვითარების ფუძემდებლური პრინციპების, ძირითადი არსის შესახებ. მათვე უნდა იმსჯელონ ისეთ საკითხებზე, რომელთა რეგულირებაც მაღალი პოლიტიკური და საზოგადოებრივი ინტერესის საგანია (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-17). სწორედ მათ უნდა მოაწესრიგონ ყველა ის საკითხი, რომელიც გავლენას ახდენს ქვეყნის გრძელვადიანი განვითარების პერსპექტივებზე ან/და ინდივიდის ძირითად უფლებებში მძიმე ფორმით ჩარევას წარმოადგენს. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პრაქტიკის თანახმად, ამგვარი ფუნდამენტური მნიშვნელობის საკითხს განეკუთვნება, მაგალითად, გამოხატვის თავისუფლების შინაარსობრივი რეგულირება (იხ. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2019 წლის 2 აგვისტოს №1/7/1275 გადაწყვეტილება საქმეზე „ალექსანდრე მძინარაშვილი საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისიის წინააღმდეგ“).

56. განსახილველ შემთხვევაში, საქმე შეეხება იზოლაციის ან/და კარანტინის წესების დადგენის უფლებამოსილების დელეგირებას. იზოლაციისა და კარანტინის წესები კი, თავის მხრივ, გულისხმობს ახალი კორონავირუსით (COVID-19) ინფიცირებული პირის ან ინფიცირებულთან კონტაქტირებულ პირთა განცალკევების წესების განსაზღვრასა და პანდემიის ან/და საზოგადოებრივი ჯანმრთელობისთვის განსაკუთრებით საშიში ეპიდემიის დროს მოსახლეობის ჯანმრთელობის დაცვის მიზნით, საქართველოს სხვა ნორმატიული აქტებით დადგენილისგან განსხვავებული დროებითი წესების დადგენას, მათ შორის, პირთა მიმოსვლასთან, საკუთრებასთან და სოციალური ღონისძიებების ჩატარების მიზნით პირთა თავშეყრასთან დაკავშირებით. რა თქმა უნდა, მოსახლეობის სიცოცხლისა და ჯანმრთელობისათვის საშიშ ვირუსულ ინფექციასთან ბრძოლის მეთოდები, ისევე, როგორც ამ პროცესში ადამიანის უფლებათა შემზღუდველი ღონისძიებების რაობა, თავისთავად, წარმოადგენს პოლიტიკურად მნიშვნელოვან თემასა და საზოგადოების ფართო ინტერესების საგანს, თუმცადა მხოლოდ ის გარემოება, რომ საზოგადოებას კონკრეტული საკითხის მიმართ ინტერესი გააჩნია, მას ვერ აქცევს ფუნდამენტური მნიშვნელობის მქონე საკითხად, ისევე, როგორც ამგვარი საკითხები არ განიცდის მოდიფიცირებას იმისდა მიხედვით, თუ რა ლეგიტიმურ მიზნებთან მიმართებით ხდება მათი შეზღუდვის შეფასება.



57. მოცემულ შემთხვევაში, დელეგირებული უფლებამოსილება საქართველოს მთავრობას ანიჭებს პანდემიის ან საზოგადოებისათვის განსაკუთრებით საშიში ეპიდემიის დროს დროებითი ღონისძიებების მიღების შესაძლებლობას, მათ შორის, გადაადგილების, საკუთრების და შეკრების უფლებებთან მიმართებით. „საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ“ საქართველოს კანონის სადავო დებულება მიღებულ იქნა 2020 წლის 22 მაისს და მისი მოქმედების ვადად განისაზღვრა 2020 წლის 15 ივლისი, რაც, მოგვიანებით, შექმნილი ეპიდემიური სიტუაციიდან გამომდინარე, ორჯერ გახანგრძლივდა ჯერ 2021 წლის პირველ იანვრამდე, ხოლო შემდეგ 2021 წლის პირველ ივლისამდე. სადავო ნორმებით გათვალისწინებული დელეგირება არის დროებითი და არა განუსაზღვრელი ვადით მინიჭებული. გარდა ამისა, საქართველოს მთავრობას დელეგირებული უფლებამოსილების ფარგლებში შესაძლებლობა აქვს, შეიმუშაოს მხოლოდ იმგვარი დროებითი წესები, რომლებიც პანდემიის ან საზოგადოებისათვის განსაკუთრებით საშიში ეპიდემიის დროს მიმართულია კონკრეტულად მოსახლეობის ჯანმრთელობის დაცვისკენ. ამდენად, აღმასრულებელ ხელისუფლებას ენიჭება არა პირთა გადაადგილებასთან, საკუთრების უფლებასა და შეკრების თავისუფლებასთან მიმართებით ყოველგვარი შეზღუდვის შემოღებისა და თავად ამ უფლებათა არსის განსაზღვრის უფლებამოსილება, არამედ კონკრეტული მიზნების - საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის დაცვისა და ვირუსის გავრცელების პრევენციის უზრუნველსაყოფად გარკვეული შეზღუდვების დადგენის კომპეტენცია.

58. დელეგირებულ უფლებამოსილებათა არსისა და მისი დროებითი ხასიათის გათვალისწინებით, აღნიშნული ღონისძიებები მნიშვნელოვან გავლენას ვერ მოახდენდა ქვეყნის სოციალური, ეკონომიკური, კულტურული, სამართლებრივი თუ პოლიტიკური განვითარების გრძელვადიან პერსპექტივებზე. სადავო ნორმებით დასახელებულ ძირითად უფლებათა შეზღუდვის დელეგირება, უფრო მეტად დაკავშირებულია შეცვლილ გარემოებებთან, სწრაფად ცვლადი ვითარების არსებობასთან, გართულებულ ეპიდემიურ თუ სხვა სახის კრიზისულ ვითარებასთან ადაპტაციის მიზნით გადაწყვეტილების დროულად მიღების აუცილებლობასთან, რაც მუდმივად საჭიროებს ვითარების ადეკვატური ღონისძიებების გატარებას, მათ დაზუსტებასა თუ მოდიფიცირებას. საკონსტიტუციო სასამართლო მხედველობაში იღებს, რომ ქვეყანაში ახალი კორონავირუსის (COVID-19) გავრცელებით გამოწვეული ეპიდემიური ვითარება მუდმივად იცვლება, სხვადასხვა დინამიკით ხასიათდება, განსხვავებულია გეოგრაფიული არეალების მიხედვით და, სავარაუდოდ, განსხვავებული მართვის საშუალებების გამოყენებას მოითხოვს სხვადასხვა ტერიტორიებთან მიმართებაში. ასეთ მუდმივად ცვალებად ვითარებაში, ვირუსის გავრცელების შესაჩერებლად იმგვარი უნიკალური მექანიზმის შემოღება პარლამენტის მხრიდან, რომელიც თავის ადეკვატურობასა და ეფექტიანობას შეინარჩუნებდა დროისა თუ სივრცის თვალსაზრისით, ძნელად არის წარმოსადგენი.

59. ამასთანავე, დელეგირებული უფლებამოსილების ფარგლებში იმგვარი შეზღუდვების დაწესება, რომელიც შეეხება გადაადგილების ფორმებს, სხვადასხვა ტიპის შეკრებაზე დამსწრე პირთა თუ ავტომატურად პირთა დასაშვებ რაოდენობას და სხვა მსგავს საკითხებს, ხარისხობრივი თვალსაზრისით არ წარმოადგენს უფლებაში იმგვარ ინტენსიურ ჩარევას, რომელიც მოითხოვდა გადაწყვეტილების მიღებას სხვადასხვა პოლიტიკური აქტორებისა თუ პირთა ფართო წრის ჩართულობით. სადავო ნორმით გათვალისწინებული ღონისძიება არ არის რეპრესიული ხასიათის, პირთა დასჯის ანდა მათი თავისუფლების აღკვეთისკენ მიმართული. შესაბამისად, ამ შეზღუდვების კონკრეტული პირის მიმართ არასათანადოდ გამოყენების რისკები დაბალია. ამდენად, სადავო ნორმებით გათვალისწინებული დელეგირებული უფლებამოსილების განხორციელება არ გულისხმობს ადამიანის თავისუფლებაში იმგვარ სერიოზულ ჩარევას, თავისი ხასიათით თუ ინტენსიურობით, რაც თვალსაჩინოს გახდის აუცილებლობას იმისა, რომ მის დასაშვებობაზე გადაწყვეტილება მხოლოდ საკანონმდებლო ორგანოს მიეღოს.

60. ყოველივე აღნიშნულის გათვალისწინებით, პანდემიის ან/და საზოგადოებრივი ჯანმრთელობისთვის განსაკუთრებით საშიში ეპიდემიის დროს მოსახლეობის ჯანმრთელობის დაცვის მიზნით საქართველოს სხვა ნორმატიული აქტებით დადგენილისგან განსხვავებული დროებითი წესების დადგენა, მათ შორის, პირთა მიმოსვლასთან, საკუთრებასთან და სოციალური ღონისძიებების ჩატარების მიზნით პირთა თავმყერასთან დაკავშირებით, ერთი მხრივ, არ განეკუთვნება ფუნდამენტური მნიშვნელობის საკითხს, რომელზეც აუცილებელია პარლამენტის მიერ გადაწყვეტილების მიღება, ხოლო, მეორე მხრივ, წარმოადგენს იმგვარ მექანიზმს, რომელიც ეფექტიანია სწრაფად ცვალებად სიტუაციასთან ადეკვატური ადაპტაციის, ექსტრაორდინარული გარემოებების ნორმალიზაციის თვალსაზრისით და, შესაბამისად, ამ უფლებამოსილების საქართველოს მთავრობისათვის დელეგირება გამართლებულია პანდემიისგან წარმომდგარი საფრთხეების წინააღმდეგ დროული და, რაც შეიძლება, ეფექტიანი გადაწყვეტილების



მიღების საჭიროებით.

61. ყოველივე აღნიშნულის გათვალისწინებით, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო მიიჩნევს, რომ „საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ“ საქართველოს კანონის 45³ მუხლის პირველი პუნქტის პირველი და მე-2 წინადადებები, 45³ მუხლის მე-2 პუნქტის „ბ“ ქვეპუნქტის და „იზოლაციისა და კარანტინის წესების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 23 მაისის №322 დადგენილებით დამტკიცებული იზოლაციისა და კარანტინის წესების მე-2 მუხლის პირველი პუნქტი, მე-2 პუნქტის პირველი წინადადება და მე-3 პუნქტი არ ეწინააღმდეგება საქართველოს კონსტიტუციის მე-14 მუხლის პირველი და მე-2 პუნქტებით, მე-19 მუხლის პირველი და მე-2 პუნქტებითა და 21-ე მუხლის პირველი პუნქტით გათვალისწინებულ მოთხოვნებს ძირითადი უფლების შეზღუდვის დელეგირებასთან მიმართებით.

3. „საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ“ საქართველოს კანონის 45³ მუხლის პირველი პუნქტის პირველი და მე-2 წინადადებების კონსტიტუციურობა საქართველოს კონსტიტუციის 26-ე მუხლის პირველ პუნქტთან მიმართებით

62. „საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ“ საქართველოს კანონის 45³ მუხლის პირველი პუნქტით საქართველოს მთავრობას მიენიჭა უფლება, პანდემიის პირობებში საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის დაცვის მიზნით, არსებული კანონმდებლობისაგან განსხვავებულად მოაწესრიგოს, მათ შორის, პირთა შრომასთან და პროფესიულ საქმიანობასთან დაკავშირებული საკითხები. მოსარჩელე მხარე მიიჩნევს, რომ საქართველოს კონსტიტუციის 26-ე მუხლის პირველი პუნქტი ადგენს შრომითი უფლებების ორგანული კანონის საფუძველზე მოწესრიგების ვალდებულებას და, ამიტომ, სწორედ ამავე გზით უნდა მოხდეს საქართველოს პარლამენტის მიერ ამ უფლების შეზღუდვის დელეგირება სხვა ორგანოზე. ამის საპირისპიროდ, მოცემულ შემთხვევაში, როგორც მოსარჩელე განმარტავს, საქართველოს მთავრობას, ნაცვლად ორგანული კანონისა, ორდინარული კანონის საფუძველზე გადაეცა შრომით უფლებებთან დაკავშირებული გადაწყვეტილებების მიღების უფლებამოსილება, რაც არღვევს საქართველოს კონსტიტუციის 26-ე მუხლის პირველი პუნქტის ფორმალურ მოთხოვნებს.

63. მოპასუხე მხარის აზრით, საქართველოს კონსტიტუცია არ კრძალავს ამ უფლების შეზღუდვის დელეგირებას აღმასრულებელ ხელისუფლებაზე, ამასთან, იგი მიუთითებს საქართველოს ორგანული კანონის „საქართველოს შრომის კოდექსის“ პირველი მუხლის პირველ პუნქტზე, სადაც აღნიშნულია, რომ შრომით ურთიერთობებთან დაკავშირებული საკითხები შესაძლოა მოწესრიგდეს, მათ შორის, სხვა სპეციალური კანონმდებლობით. ამგვარ სპეციალურ საკანონმდებლო აქტს კი, მოპასუხის აზრით, მოცემულ შემთხვევაში წარმოადგენს „საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ“ საქართველოს კანონი. ამდენად, მოპასუხეთა პოზიციით, სადავო ნორმით, შრომით უფლებებთან დაკავშირებულ საკითხთა მოწესრიგების უფლებამოსილების გადაცემა აღმასრულებელ ხელისუფლებაზე არ ეწინააღმდეგება საქართველოს კონსტიტუციის 26-ე მუხლის პირველ პუნქტს.

64. საქართველოს კონსტიტუციის 26-ე მუხლის პირველი პუნქტის თანახმად, „შრომის თავისუფლება უზრუნველყოფილია. ყველას აქვს სამუშაოს თავისუფალი არჩევის უფლება. უფლება შრომის უსაფრთხო პირობებზე და სხვა შრომითი უფლებები დაცულია ორგანული კანონით“. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს განმარტებით, „კონსტიტუციის აღნიშნული დანაწესი მიზნად ისახავს შრომის თავისუფლების გარანტირებას, რაც, ერთი მხრივ, კრძალავს იძულებით შრომას, ხოლო, მეორე მხრივ, ავალდებულებს კანონმდებელს, შექმნას ადამიანის არჩევანის ფარგლებში შრომის თავისუფლების უზრუნველყოფის შესაბამისი საკანონმდებლო გარანტიები“ (საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2016 წლის 19 აპრილის №2/2/565 გადაწყვეტილება საქმეზე „საქართველოს მოქალაქეები - ილია ლეჟავა და ლევან როსტომაშვილი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II-32). საქართველოს კონსტიტუციის 26-ე მუხლით დაცული შრომის თავისუფლება „... მჭიდრო კავშირშია ადამიანის სიცოცხლესა და მის ღირსეულ ყოფასთან. როგორც წესი, მისი განხორციელება ასოცირდება და უზრუნველყოფს მატერიალურ კეთილდღეობას, თუმცა დაუშვებელია, შრომის უფლების რეალიზაცია მხოლოდ შემოსავლის მიღების წყაროდ იქნეს აღქმული. შრომის პროცესში ადამიანი ახდენს საკუთარი უნარ-ჩვევების გამოყენებას, მათ საკუთარი, საზოგადოებისა და



სახელმწიფოს ინტერესების შესაბამისად წარმართვას. ეს არის პროცესი, რომლის საშუალებით მისი განმახორციელებელი ახდენს სოციალიზაციას, საკუთარი თავის, იდეების, შესაძლებლობების ერთგვარ რეალიზაციას. პიროვნების განვითარებისთვის არსებითია, თავი იგრძნოს საზოგადოების სრულფასოვან, საჭირო წევრად, რაც მნიშვნელოვნად განსაზღვრავს მის პიროვნებას. შესაბამისად, ეს უფლება გადაჯაჭვულია პიროვნული განვითარების უფლებასთან. შრომის თავისუფლების განხორციელება, ბუნებრივია, არა ერთადერთი, თუმცა ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი ფაქტორია პირის დამოუკიდებლობისათვის“ (საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2016 წლის 19 აპრილის №2/2/565 გადაწყვეტილება საქმეზე „საქართველოს მოქალაქეები - ილია ლეჟავა და ლევან როსტომაშვილი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II-35).

65. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პრაქტიკიდან გამომდინარე, საქართველოს კონსტიტუციით განმტკიცებული შრომის თავისუფლება „... რა თქმა უნდა, იცავს ნებისმიერ ადამიანს იძულებითი შრომისაგან, რაც ადამიანის ღირსების ხელყოფას წარმოადგენს. კონსტიტუციით დაცულია არა მხოლოდ უფლება, აირჩიო სამუშაო, არამედ ასევე უფლება, განახორციელო, შეინარჩუნო და დათმო ეს სამუშაო, დაცული იყო უმუშევრობისაგან და ისეთი რეგულირებისაგან, რომელიც პირდაპირ ითვალისწინებს ან იძლევა სამსახურიდან უსაფუძვლო, თვითნებური და უსამართლო გათავისუფლების საშუალებას“ (საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2007 წლის 26 ოქტომბრის გადაწყვეტილება №2/2-389 საქმეზე „საქართველოს მოქალაქე მათა და სხვები საქართველოს პარლამენტისა და საქართველოს პრეზიდენტის წინააღმდეგ“, II-19). ამდენად, საქართველოს კონსტიტუციის 26-ე მუხლის პირველი პუნქტის მიზანია, უზრუნველყოს ადამიანის ღირსებასთან თავსებადი, მეტწილად მისი სურვილით არჩეული შრომითი პროცესი.

66. ამასთანავე, საქართველოს კონსტიტუციის 26-ე მუხლის პირველი პუნქტი არ წარმოადგენს ერთადერთ ნორმას, რომელიც იცავს პირის შრომით უფლებებს, თანამდებობის დაკავებისა და პროფესიული საქმიანობის თავისუფლებას. საქართველოს კონსტიტუციის 25-ე მუხლის პირველი პუნქტი განამტკიცებს საჯარო თანამდებობის დაკავებისა და საქმიანობის შეუფერხებლად განხორციელების გარანტიას და იცავს საჯარო სამსახურში დასაქმებულ პირთა უფლებებს. ამასთანავე, პირი, რომელიც ახორციელებს სამეწარმეო საქმიანობას, ასევე ეწევა გარკვეული ტიპის შრომას, რიგ შემთხვევებში, ახორციელებს პროფესიულ საქმიანობას, თუმცა მეწარმეობის თავისუფლებასთან დაკავშირებული საკითხები დაცულია არა საქართველოს კონსტიტუციის 26-ე მუხლის პირველი პუნქტით, არამედ ამავე მუხლის მე-4 პუნქტით.

67. სადავო ნორმით, საქართველოს მთავრობას მინიჭებული აქვს, მათ შორის, იმ საკითხთა რეგულირების უფლებამოსილება, რომელიც დაკავშირებულია პირთა შრომასთან და მის პროფესიულ საქმიანობასთან. თავის მხრივ, დასახელებულ საკითხთა მოწესრიგების დელეგირება ერთმნიშვნელოვნად ზღუდავს საქართველოს კონსტიტუციის 26-ე მუხლის პირველ პუნქტს, თუმცა დასახელებული ტერმინები საკმაოდ ფართო შინაარსისაა და დელეგირების ფარგლებში გადაცემული უფლებამოსილება შესაძლოა, სცდებოდეს საქართველოს კონსტიტუციის ხსენებული მუხლით დაცული უფლების ფარგლებს და აღმასრულებელ ხელისუფლებას ანიჭებდეს სხვა ძირითად უფლებათა შეზღუდვის შესაძლებლობასაც. მაგალითად, დასახელებულ საქმეზე მოპასუხე მხარემ განმარტა, რომ სადავო ნორმით საქართველოს მთავრობას მიენიჭა, „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონისაგან განსხვავებულად მოეწესრიგებინა მოხელის მიერ სამუშაოს დისტანციურად შესრულების წესები. ამდენად, დასახელებულ საქმეზე საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო შეაფასებს, მხოლოდ სადავო ნორმის საფუძველზე, საქართველოს კონსტიტუციის 26-ე მუხლის პირველი პუნქტით დაცულ შრომით უფლებებთან დაკავშირებულ საკითხთა დელეგირების კონსტიტუციურობას და ვერ იმსჯელებს საქართველოს კონსტიტუციის სხვა მუხლებით დაცულ სფეროში პოტენციურად მოაზრებული შრომითი თუ პროფესიული უფლებების შეზღუდვის მაგალითად, საჯარო სამსახურის წესების განსაზღვრის უფლებამოსილების დელეგირების კონსტიტუციურობის თაობაზე.

68. როგორც უკვე აღინიშნა, საქართველოს კონსტიტუციის 26-ე მუხლით დაცულია შრომის თავისუფლება, რაც გულისხმობს პირის შესაძლებლობას, თავად აირჩოს, თუ სად სურს მუშაობა, სამუშაო პროცესში დაცული იყოს მისი უსაფრთხოება, ღირსეულ პირობებში განახორციელოს საკუთარი პროფესიული საქმიანობა და სხვა. ამასთანავე, საქართველოს კონსტიტუციის 26-ე მუხლი განსაზღვრავს, რომ ორგანული კანონით უნდა ხდებოდეს შრომის უსაფრთხო პირობებისა და სხვა შრომითი უფლებების დაცვა. სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპიდან გამომდინარე, შრომით უფლებებთან დაკავშირებული კანონმდებლობა, როგორც ფორმალური, ისე მატერიალური თვალსაზრისით, უნდა შეესაბამებოდეს კონსტიტუციის მოთხოვნებს. ამ კუთხით, უნდა დადგინდეს, რამდენად აკმაყოფილებს



საქართველოს კონსტიტუციის მოთხოვნებს ორგანული კანონით მოსაწესრიგებელი საკითხის ორდინარული კანონით დელეგირება აღმასრულებელ ხელისუფლებათაზე.

69. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს განმარტებით, „ორგანული კანონი, თავისი არსით, განსაკუთრებული მნიშვნელობის სამართლებრივ აქტს წარმოადგენს. საქართველოს კონსტიტუცია ამომწურავად განსაზღვრავს საკითხთა ნუსხას, რომელიც აუცილებლად უნდა მოწესრიგდეს ორგანული კანონით. ხსენებულ საკითხთა განსაკუთრებული მნიშვნელობიდან გამომდინარე, მისი მიღებისათვის განსხვავებული, ჩვეულებრივ კანონთან შედარებით მაღალი ლეგიტიმაცია არის მოთხოვნილი“ (საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2017 წლის 16 ნოემბრის №2/5/658 გადაწყვეტილება საქმეზე „საქართველოს მოქალაქე ომარ ჯორბენაძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II-25). ორგანული კანონის კონსტიტუციური დატვირთვა მის მაღალ კონსტიტუციურ მნიშვნელობაზე მიუთითებს. მისი ასეთი დანიშნულებით არის განპირობებული პარლამენტის მიერ ორგანული კანონის პროექტის მისაღებად უფრო მაღალი კვორუმის მოთხოვნაც (იხ. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2016 წლის 29 დეკემბრის №3/5/768,769,790,792 გადაწყვეტილება საქმეზე „საქართველოს პარლამენტის წევრთა ჯგუფი(დავით ბაქრაძე, სერგო რატიანი, როლანდ ახალაია, ლევან ბეჟაშვილი და სხვები, სულ 38 დეპუტატი), საქართველოს მოქალაქეები - ერასტი ჯაკობია და კარინე შახპარონიანი, საქართველოს მოქალაქეები - ნინო კოტიშაძე, ანი დოლიძე, ელენე სამადბეგიშვილი და სხვები, აგრეთვე საქართველოს პარლამენტის წევრთა ჯგუფი (ლევან ბეჟაშვილი, გიორგი ღვინიაშვილი, ირმა ნადირაშვილი, პეტრე ცისკარიშვილი და სხვები, სულ 38 დეპუტატი) საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II-121).

70. ამასთანავე, „ორგანული კანონის მისაღებად ჩვეულებრივზე უფრო მაღალი კვორუმის არსებობა უკავშირდება გადაწყვეტილების მიღების პოლიტიკურ პროცესს. აღნიშნულის მიზანია, კონსტიტუციითვე განსაზღვრულ საკითხებზე პოლიტიკური გადაწყვეტილების მიღებისას არსებობდეს ხალხის მიერ არჩეულ წარმომადგენელთა შორის ფართო კონსენსუსი. საკანონმდებლო ორგანოს მიერ მიღებული აქტის ლეგიტიმაცია განისაზღვრება არა სამართლებრივი დასაბუთებით, არამედ პარლამენტის წევრთა ხმების რაოდენობით. შესაბამისად, რაც უფრო მაღალი კვორუმია განსაზღვრული კონკრეტული საკანონმდებლო აქტის მისაღებად, მით უფრო მაღალია მისი ლეგიტიმაციის ხარისხიც“ (საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2016 წლის 29 დეკემბრის №3/5/768,769,790,792 გადაწყვეტილება საქმეზე „საქართველოს პარლამენტის წევრთა ჯგუფი(დავით ბაქრაძე, სერგო რატიანი, როლანდ ახალაია, ლევან ბეჟაშვილი და სხვები, სულ 38 დეპუტატი), საქართველოს მოქალაქეები - ერასტი ჯაკობია და კარინე შახპარონიანი, საქართველოს მოქალაქეები - ნინო კოტიშაძე, ანი დოლიძე, ელენე სამადბეგიშვილი და სხვები, აგრეთვე, საქართველოს პარლამენტის წევრთა ჯგუფი (ლევან ბეჟაშვილი, გიორგი ღვინიაშვილი, ირმა ნადირაშვილი, პეტრე ცისკარიშვილი და სხვები, სულ 38 დეპუტატი) საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II-124). შესაბამისად, კონსტიტუციური მითითება, რომელიც კანონმდებელს განუსაზღვრავს გარკვეული საკითხების ორგანული კანონით მოწესრიგების ვალდებულებას, გულისხმობს მოთხოვნას, რომ ეს საკითხები სწორედ დადგენილი მაღალი კვორუმით, შესაბამისად - მაღალი ლეგიტიმაციის მქონე ორგანული კანონის ფორმით უნდა იქნეს მიღებული.

71. ამავე დროს, აღსანიშნავია, რომ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს დამკვიდრებული პრაქტიკის თანახმად, ამა თუ იმ საკითხის ორგანული კანონით ან კანონით მოწესრიგებაზე მითითება, თავისთავად, არ გამორიცხავს პარლამენტის შესაძლებლობას, მოახდინოს საკითხის რეგულირების უფლებამოსილების დელეგირება სხვა ორგანოზე (იხ. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2016 წლის 20 ივლისის №3/3/763 გადაწყვეტილება საქმეზე „საქართველოს პარლამენტის წევრთა ჯგუფი (დავით ბაქრაძე, სერგო რატიანი, როლანდ ახალაია, გიორგი ბარამიძე და სხვები, სულ 42 დეპუტატი) საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II-75-78). მსგავსი მიდგომა განპირობებულია იმით, რომ, მათ შორის, ორგანული კანონით მოსაწესრიგებელ საკითხებთან მიმართებაში შეიძლება წარმოიშვას ტექნიკურ-პროცედურულ საკითხებზე სწრაფი და ეფექტიანი გადაწყვეტილებების მიღების საჭიროება. მაგალითად, შრომის უფლებასთან მიმართებით, საქართველოს პარლამენტს პრინციპულად არ მოეთხოვება, თავად მოახდინოს შრომის უფლებების სრულყოფილად რეალიზაციასთან დაკავშირებული უკლებლივ ყველა საკითხის რეგულირება. ამგვარად, კონსტიტუციაში იმაზე მითითება, რომ ესა თუ ის კონკრეტული საკითხი ორგანული კანონით საჭიროებს მოწესრიგებას, არ გამორიცხავს ამ სფეროს რეგულირების პროცესში პარლამენტის გარდა სხვა ორგანოების ჩართულობას. თუმცა გადაწყვეტილება უფლებამოსილების დელეგირების შესახებ მიღებულ უნდა იქნეს ისეთივე მაღალი ლეგიტიმაციის მქონე სამართლებრივი აქტით, როგორც ეს მოხდებოდა იმ შემთხვევაში, თუკი პარლამენტი არ მოახდენდა შესაბამისი უფლებამოსილების სხვა ორგანოზე დელეგირებას და



თავად გადაწყვეტა საკითხის მოწესრიგებას.

72. განსახილველ შემთხვევაში მოპასუხე მხარემ განმარტა, რომ შრომით უფლებებთან დაკავშირებული საკითხები მოწესრიგებულია საქართველოს ორგანული კანონით „საქართველოს შრომის კოდექსით“, რომლის პირველი მუხლის პირველი პუნქტიც მიუთითებს, რომ გარკვეულ საკითხთა მოწესრიგება შესაძლოა მოხდეს სპეციალური კანონმდებლობით. „სპეციალურ კანონმდებლობად“ კი მოპასუხე მხარე მოიაზრებს „საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ“ საქართველოს კანონს. ამდენად, მოპასუხეები მიუთითებენ, რომ დელეგირება განხორციელდა საქართველოს ორგანული კანონით. „საქართველოს შრომის კოდექსში“ მითითება იმაზე, რომ შრომით უფლებებთან დაკავშირებული საკითხები შეიძლება მოწესრიგდეს სხვა კანონით, მაგალითად, „საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ“ კანონით, გულისხმობს, რომ საქართველოს პარლამენტმა მოახდინა კონკრეტული საკითხის მოწესრიგების უფლებამოსილების დელეგირება საკუთარ თავზე. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლომ მკაფიოდ განმარტა, რომ ორგანული კანონით მოსაწესრიგებელი საკითხების კანონით მოწესრიგება გაუმართლებელია, თუნდაც კონკრეტული საკითხის კანონით მოწესრიგების შესაძლებლობაზე თავად ორგანული კანონი მიუთითებდეს, რამდენადაც ასეთ პირობებში ხდება ორგანული კანონით მოსაწესრიგებელი საკითხების შედარებით დაბალი ლეგიტიმაციის აქტით მოწესრიგების უფლებამოსილების საკუთარ თავზე დელეგირება (იხ. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2017 წლის 16 ნოემბრის №2/5/658 გადაწყვეტილება საქმეზე „საქართველოს მოქალაქე ომარ ჯორბენაძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II-28). ამდენად, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო ვერ გაიზიარებს მოპასუხე მხარის პოზიციას დელეგირების ამგვარი მექანიზმის კონსტიტუციასთან თავსებადობის შესახებ. ამ მხრივ, გასათვალისწინებელია, რომ ამა თუ იმ საკითხის ორგანული კანონით რეგულირებაზე მითითებით, საქართველოს კონსტიტუცია მოითხოვს, რომ შესაბამის საკითხთა გადაწყვეტა უნდა ხდებოდეს უფრო მაღალი ლეგიტიმაციის პირობებში, პარლამენტის წევრთა მეტი რაოდენობის მხარდაჭერით. ორგანული კანონით მოსაწესრიგებელი საკითხის კანონით მოწესრიგების ანუ ფაქტობრივად საკუთარ თავზე უფლებამოსილების დელეგირების ლეგიტიმურად გამართლებული მიზანი ვერ იქნება პროცედურულ-ტექნიკურ საკითხთა რეგულირების სხვა ორგანოსათვის გადაცემის გზით საქართველოს პარლამენტის გადატვირთულობის პრევენცია ან დროული გადაწყვეტილების მიღებით ეფექტიანი მმართველობის განხორციელება. ამგვარი დელეგირების ერთადერთი ლოგიკური ახსნა შესაძლოა იყოს საკანონმდებლო ორგანოს სურვილი, გვერდი აუაროს საკითხის მოწესრიგებას ორგანული კანონის მიღებისათვის კონსტიტუციით დადგენილი წესით. ამგვარი გადაწყვეტა კი შეუთავსებელია როგორც უფლებამოსილების დელეგირების ზოგად ფუნქციასა და მიზნებთან, ისე შესაბამისი კონკრეტული საკითხის ორგანული კანონმდებლობით მოწესრიგების კონსტიტუციურ ლოგიკასთან.

73. აღნიშნულის გათვალისწინებით, ამკარაა, რომ შრომითი უფლებების მოწესრიგების უფლებამოსილების დელეგირება აღმასრულებელ ხელისუფლებაზე არ განხორციელებულა სათანადო ფორმით - ორგანული კანონით. ამდენად, „საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ“ საქართველოს კანონის 45³ მუხლის პირველი პუნქტის პირველი და მე-2 წინადადებების ის ნორმატიული შინაარსი, რომელიც საქართველოს მთავრობას ან საქართველოს მთავრობის მიერ განსაზღვრულ მინისტრს ანიჭებს საქართველოს კონსტიტუციის 26-ე მუხლის პირველი პუნქტით დაცული შრომითი უფლებების შეზღუდვის უფლებამოსილებას ვერ აკმაყოფილებს საქართველოს კონსტიტუციის ფორმალურ მოთხოვნებს და არაკონსტიტუციურად უნდა იქნეს ცნობილი.

III

სარეზოლუციო ნაწილი

საქართველოს კონსტიტუციის მე-60 მუხლის მე-4 პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტის და მე-5 პუნქტის, „საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის მე-19 მუხლის პირველი პუნქტის „ე“ ქვეპუნქტის, 21-ე მუხლის მე-2, მე-5, მე-8 და მე-11 პუნქტების, 23-ე მუხლის პირველი პუნქტის, 25-ე მუხლის პირველი, მე-2, მე-3 და მე-6 პუნქტების, 27-ე მუხლის მე-5 პუნქტის, 39-ე მუხლის პირველი პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტის, 43-ე, 45-ე და 47-ე მუხლების საფუძველზე,



6. არაკონსტიტუციური ნორმა ძალადაკარგულად იქნეს ცნობილი ამ გადაწყვეტილების საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს ვებგვერდზე გამოქვეყნების მომენტიდან.
7. გადაწყვეტილება ძალაშია საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს ვებგვერდზე გამოქვეყნების მომენტიდან.
8. გადაწყვეტილება საბოლოოა და გასაჩივრებას ან გადასინჯვას არ ექვემდებარება.
9. გადაწყვეტილების ასლი გაეგზავნოს მხარეებს, საქართველოს პრეზიდენტს და საქართველოს უზენაეს სასამართლოს.
10. გადაწყვეტილებას დაერთოს მოსამართლე გიორგი კვერენჩილაძის განსხვავებული აზრი.
11. გადაწყვეტილება დაუყოვნებლივ გამოქვეყნდეს საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს ვებგვერდზე და გაეგზავნოს „საქართველოს საკანონმდებლო მაცნეს“.

კოლეგიის წევრები:

ვასილ როინიშვილი

ევა გოცირიძე

გიორგი კვერენჩილაძე

ხვიჩა კიკილაშვილი

