

# საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პლენუმის

გადაწყვეტილება №3/5/1502,1503

2023 წლის 15 დეკემბერი

ქ. ბათუმი

## პლენუმის შემადგენლობა:

მერაბ ტურავა – სხდომის თავმჯდომარე;

ევა გოცირიძე – წევრი;

გიორგი თევდორაშვილი – წევრი;

ირინე იმერლიშვილი – წევრი, მომხსენებელი მოსამართლე;

გიორგი კვერენჩილაძე – წევრი;

ხვიჩა კვიციანი – წევრი;

მანანა კობახიძე – წევრი;

ვასილ როინიშვილი – წევრი;

თეიმურაზ ტულუში – წევრი.

**სხდომის მდივანი:** დარეჯან ჩალიგავა.

**საქმის დასახელება:** ზაურ შერმაზანაშვილი და თორნიკე ართქმელაძე საქართველოს პრეზიდენტის და საქართველოს მთავრობის წინააღმდეგ.

**დავის საგანი:** ა) №1502 კონსტიტუციურ სარჩელზე: ა.ა) „საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადებასთან დაკავშირებით გასატარებელ ღონისძიებათა შესახებ“ საქართველოს პრეზიდენტის 2020 წლის 21 მარტის №1 დეკრეტის პირველი მუხლის მე-4 პუნქტის სიტყვების „საქართველოს მთავრობას მიეცეს უფლება, დადგენილებით განსაზღვროს ... ადმინისტრაციული საქმისწარმოების განხორციელების საქართველოს მოქმედი კანონმდებლობისაგან განსხვავებული წესები“, მე-9 მუხლის და „საქართველოში ახალი კორონავირუსის გავრცელების აღკვეთის მიზნით გასატარებელი ღონისძიებების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 23 მარტის №181 დადგენილებით დამტკიცებული „საქართველოში ახალი კორონავირუსის (COVID-19) გავრცელების აღკვეთის მიზნით გასატარებელი ღონისძიებების“ მე-14 მუხლის მე-2 პუნქტის მე-2 წინადადების კონსტიტუციურობა საქართველოს კონსტიტუციის მე-18 მუხლის პირველ პუნქტთან მიმართებით; ა.ბ) „საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადებასთან დაკავშირებით გასატარებელ ღონისძიებათა შესახებ“ საქართველოს პრეზიდენტის 2020 წლის 21 მარტის №1 დეკრეტის მე-8 მუხლის სიტყვების „ამ დეკრეტითა და საქართველოს მთავრობის დადგენილებით განსაზღვრული საგანგებო მდგომარეობის რეჟიმის დარღვევა გამოიწვევს: 1. ადმინისტრაციულ პასუხისმგებლობას – ჯარიმას ფიზიკური პირებისათვის 3 000 ლარის ოდენობით“ კონსტიტუციურობა საქართველოს კონსტიტუციის 31-ე მუხლის მე-9 პუნქტის პირველ წინადადებასთან მიმართებით.

ბ) №1503 კონსტიტუციურ სარჩელზე: ბ.ა) „საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე საგანგებო



მდგომარეობის გამოცხადებასთან დაკავშირებით გასატარებელ ღონისძიებათა შესახებ“ საქართველოს პრეზიდენტის 2020 წლის 21 მარტის №1 დეკრეტის პირველი მუხლის მე-2 პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტის და „საქართველოში ახალი კორონავირუსის გავრცელების აღკვეთის მიზნით გასატარებელი ღონისძიებების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 23 მარტის №181 დადგენილებით დამტკიცებული „საქართველოში ახალი კორონავირუსის (COVID-19) გავრცელების აღკვეთის მიზნით გასატარებელი ღონისძიებების“ მე-2 მუხლის მე-9 პუნქტის კონსტიტუციურობა საქართველოს კონსტიტუციის მე-14 მუხლის პირველ და მე-2 პუნქტებთან მიმართებით; ბ.ბ) „საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადებასთან დაკავშირებით გასატარებელ ღონისძიებათა შესახებ“ საქართველოს პრეზიდენტის 2020 წლის 21 მარტის №1 დეკრეტის პირველი მუხლის მე-5 პუნქტის კონსტიტუციურობა საქართველოს კონსტიტუციის მე-19 მუხლის პირველ და მე-2 პუნქტებთან მიმართებით; ბ.გ) „საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადებასთან დაკავშირებით გასატარებელ ღონისძიებათა შესახებ“ საქართველოს პრეზიდენტის 2020 წლის 21 მარტის №1 დეკრეტის პირველი მუხლის მე-6 პუნქტისა და „საქართველოში ახალი კორონავირუსის გავრცელების აღკვეთის მიზნით გასატარებელი ღონისძიებების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 23 მარტის №181 დადგენილებით დამტკიცებული „საქართველოში ახალი კორონავირუსის (COVID-19) გავრცელების აღკვეთის მიზნით გასატარებელი ღონისძიებების“ მე-5 მუხლის პირველი პუნქტის კონსტიტუციურობა საქართველოს კონსტიტუციის 21-ე მუხლის პირველ პუნქტთან მიმართებით; ბ.დ) „საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადებასთან დაკავშირებით გასატარებელ ღონისძიებათა შესახებ“ საქართველოს პრეზიდენტის 2020 წლის 21 მარტის №1 დეკრეტის პირველი მუხლის მე-7 პუნქტის „ა“ და „ე“ ქვეპუნქტების კონსტიტუციურობა საქართველოს კონსტიტუციის 26-ე მუხლის პირველ პუნქტთან მიმართებით.

**საქმის განხილვის მონაწილეები:** მოსარჩელე მხარის, ზაურ შერმაზანაშვილის წარმომადგენელი – ლევან ალაფიშვილი; მოსარჩელე, თორნიკე ართქმელაძე და მისი წარმომადგენელი – გივი ლუაშვილი; მოპასუხე მხარის, საქართველოს პრეზიდენტის წარმომადგენელი – კახი სამხარაძე, მოპასუხე მხარის, საქართველოს მთავრობის წარმომადგენლები – ლალი თევდორაშვილი, ნინო გუგუშვილი და ქეთევან კრაწაშვილი; საჯარო დაწესებულების წარმომადგენლები – საჯარო სამართლის იურიდიული პირის – ლ. საყვარელიძის სახელობის დაავადებათა კონტროლისა და საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის ეროვნული ცენტრის გენერალური დირექტორის მოადგილე მეცნიერების დარგში პაატა იმნაძე და საქართველოს პარლამენტის იურიდიულ საკითხთა კომიტეტის აპარატის მთავარი სპეციალისტები – ბაჩანა სურმავა და ლევან მჭედელაძე.

## 1.

### აღწერილობითი ნაწილი

1. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2020 წლის 11 მაისს კონსტიტუციური სარჩელით (რეგისტრაციის №1502) მომართა ზაურ შერმაზანაშვილმა. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2020 წლის 19 მაისს კონსტიტუციური სარჩელით (რეგისტრაციის №1503) მომართა თორნიკე ართქმელაძემ. №1502 კონსტიტუციური სარჩელი, არსებითად განსახილველად მიღების საკითხის გადასაწყვეტად, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პლენუმს გადაეცა 2020 წლის 13 მაისს, ხოლო №1503 კონსტიტუციური სარჩელი 2020 წლის 19 მაისს. №1502 და №1503 კონსტიტუციური სარჩელების არსებითად განსახილველად მიღების საკითხის თაობაზე, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პლენუმის განმწესრიგებელი სხდომა, ზეპირი მოსმენის გარეშე, გაიმართა 2020 წლის 20 მაისს. №1502 და №1503 კონსტიტუციური სარჩელები საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2020 წლის 20 მაისის №3/6/1502 და №3/7/1503 საოქმო ჩანაწერებით ნაწილობრივ იქნა მიღებული არსებითად განსახილველად. №3/7/1503 საოქმო ჩანაწერით დასახელებული ორი კონსტიტუციური სარჩელი გაერთიანდა ერთ საქმედ. №1502 და №1503 კონსტიტუციური სარჩელების არსებითად განხილვის სხდომა, ზეპირი მოსმენით, გაიმართა 2020 წლის 8, 9, 10 და 30 ივლისს.

2. №1502 კონსტიტუციურ სარჩელში საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოსათვის მიმართვის სამართლებრივ საფუძვლებად მითითებულია: საქართველოს კონსტიტუციის მე-60 მუხლის მე-4 პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტი; „საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის მე-19 მუხლის პირველი პუნქტის „ე“ ქვეპუნქტი და 39-ე მუხლის პირველი



პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტი.

3. №1503 კონსტიტუციურ სარჩელში 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 მუხლი, 31<sup>1</sup> მუხლი და 39-ე მუხლის პირველი პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტი.

4. „საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადებასთან დაკავშირებით გასატარებელ ღონისძიებათა შესახებ“ საქართველოს პრეზიდენტის 2020 წლის 21 მარტის №1 დეკრეტის პირველი მუხლის მე-2 პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტის, მე-4 და მე-5 პუნქტების შესაბამისად, საქართველოს მთავრობას მიენიჭა იზოლაციისა და კარანტინის წესების, საჯარო სერვისებისა და ადმინისტრაციული საქმისწარმოების განხორციელების საქართველოს მოქმედი კანონმდებლობისაგან განსხვავებული წესების დადგენის უფლება, ხოლო, აუცილებლობის შემთხვევაში, საკუთრების უფლების შეზღუდვის, მათ შორის, ფიზიკური და იურიდიული პირების ქონებისა და მატერიალური საშუალებების გამოყენების შესაძლებლობა. აღნიშნული დეკრეტის პირველი მუხლის მე-6 პუნქტით, შეიზღუდა ნებისმიერი სახის შეკრება, მანიფესტაცია და ადამიანთა თავშეყრა, გარდა საქართველოს მთავრობის მიერ განსაზღვრული გამონაკლისებისა. დასახელებული დეკრეტის პირველი მუხლის მე-7 პუნქტის „ა“ და „ე“ ქვეპუნქტების თანახმად, საქართველოს მთავრობას მიეცა უფლება, რომ კერძო სამართლის სუბიექტებს აუკრძალოს, შეუზღუდოს ან დაავალოს ცალკეული საქმიანობის განხორციელება და მოახდინოს შესაბამისი სამედიცინო განათლებისა და უფლებამოსილების მქონე პირების მობილიზაცია. საქართველოს პრეზიდენტის №1 დეკრეტის მე-8 მუხლის შესაბამისად, დეკრეტითა და საქართველოს მთავრობის დადგენილებით განსაზღვრული საგანგებო მდგომარეობის რეჟიმის დარღვევა გამოიწვევს ფიზიკური პირებისათვის ადმინისტრაციულ პასუხისმგებლობას – ჯარიმას 3 000 ლარის ოდენობით. ამავე დეკრეტის მე-9 მუხლის თანახმად კი, ფიზიკურ და იურიდიულ პირებს საგანგებო მდგომარეობის რეჟიმის დარღვევისათვის გათვალისწინებულ პასუხისმგებლობას დააკისრებენ საქართველოს მთავრობის დადგენილებით განსაზღვრული პირები.

5. „საქართველოში ახალი კორონავირუსის გავრცელების აღკვეთის მიზნით გასატარებელი ღონისძიებების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 23 მარტის №181 დადგენილებით დამტკიცებული „საქართველოში ახალი კორონავირუსის (COVID-19) გავრცელების აღკვეთის მიზნით გასატარებელი ღონისძიებების“ მე-2 მუხლის მე-9 პუნქტის შესაბამისად, „საგანგებო მდგომარეობის ვადით იკრძალება 21:00 საათიდან 06:00 საათამდე პირთა გადაადგილება როგორც ქვეითად, ისე სატრანსპორტო საშუალებით“. ხსენებული დადგენილების მე-5 მუხლის პირველი პუნქტის თანახმად კი, საგანგებო მდგომარეობის ვადით იკრძალება „შეკრებებისა და მანიფესტაციების შესახებ“ საქართველოს კანონით გათვალისწინებული შეკრება ან/და მანიფესტაცია. საქართველოს მთავრობის №181 დადგენილების მე-14 მუხლის მე-2 პუნქტის მე-2 წინადადების თანახმად, „თუ შესაბამისი სამართალდარღვევა ადმინისტრაციულ გამოკვლევას არ საჭიროებს, აღნიშნული უწყებების უფლებამოსილი პირები ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის საქმეს ადგილზე განიხილავენ და სამართალდამრღვევს ადგილზევე შეუფარდებენ ადმინისტრაციულ სახდელს, საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესის შესაბამისად“.

6. 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-18 მუხლის პირველი პუნქტით გარანტირებულია ადმინისტრაციულ ორგანოში საქმის გონივრულ ვადაში სამართლიანად განხილვის უფლება, 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. 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 კონსტიტუციის 31-ე მუხლის მე-9 პუნქტის პირველი წინადადების თანახმად, „არავინ აგებს პასუხს ქმედებისათვის, რომელიც მისი ჩადენის დროს



სამართალდარღვევად არ ითვლებოდა“.

7. №1502 და №1503 სარჩელების ავტორების განმარტებით, საქართველოს კონსტიტუციის მოთხოვნაა, რომ ძირითადი უფლებები შეიზღუდოს უმაღლესი საკანონმდებლო ორგანოს, საქართველოს პარლამენტის მიერ მიღებული კანონით, საგანგებო მდგომარეობის დროს კი, საქართველოს პრეზიდენტის დეკრეტით, თუმცა, მოცემულ შემთხვევაში, შეზღუდვები დაწესდა საქართველოს მთავრობის დადგენილებით, რაც ავტომატურად არღვევს უფლების შეზღუდვის კონსტიტუციით გაწერილ ფორმალურ მოთხოვნებს.

8. მოსარჩელეთა პოზიციით, საგანგებო მდგომარეობის დროს არსებობს ძირითადი უფლებების არაპროპორციულად შეზღუდვის მომეტებული რისკი. სწორედ ამიტომ, საქართველოს კონსტიტუცია, მართალია, ითვალისწინებს პრეზიდენტისა და მთავრობის ჩართულობით, დეკრეტის მიღების და შეზღუდვების დაწესების შესაძლებლობას, თუმცა ამ პროცესზე კონტროლს ახორციელებს საქართველოს პარლამენტი და საბოლოო გადაწყვეტილებასაც სწორედ ეს უკანასკნელი იღებს. ამის საპირისპიროდ, სადავო აქტებით მოხდა საქართველოს კონსტიტუციის ფორმალური მოთხოვნების უგულებელყოფა და აღმასრულებელ ხელისუფლებას მიენიჭა უფლების შეზღუდვის ფარგლებისა და მასშტაბის განსაზღვრის აბსოლუტური თავისუფლება. აღნიშნული ქმნის თვითნებობისა და უკონტროლო ძალაუფლების კონცენტრირების მომეტებულ საფრთხეს. პრეზიდენტს არ აქვს მთავრობის ნორმატიულ აქტებზე კონტროლის მანდატი, ისევე, როგორც პარლამენტს საგანგებო მდგომარეობის პირობებში არ გააჩნია პრეზიდენტისგან დელეგირებული უფლებამოსილების ფარგლებში, მთავრობის მიერ მიღებული ნორმატიული აქტების კონტროლის საშუალება.

9. მოსარჩელეთა განმარტებით, საგანგებო მდგომარეობის დროს არ იცვლება საკითხის კანონით მოწესრიგების კონსტიტუციით განსაზღვრული ფორმალური მოთხოვნა, არამედ ამ შემთხვევაში, კანონს ანაცვლებს პრეზიდენტის დეკრეტი. შესაბამისად, დეკრეტით, რიგი ძირითადი უფლებების შეზღუდვის უფლებამოსილებით კონსტიტუციის მიერ პრეზიდენტის აღჭურვა, თავისთავად, გულისხმობს მის ვალდებულებას, სწორედ დეკრეტით განსაზღვროს ამ უფლების შეზღუდვის ფარგლები, მასშტაბი და არ მოახდინოს მისთვის მინიჭებული ექსკლუზიური უფლებამოსილების სრულად აღმასრულებელი ხელისუფლებისთვის გადანდობა.

10. მოსარჩელები აღნიშნავენ, რომ უფლების შეზღუდვის ფარგლების განსაზღვრა არ გულისხმობს მხოლოდ სიტყვიერად რომელიმე კონსტიტუციური უფლების შეზღუდვაზე მითითებას, რასთანაც გასაჩივრებული დებულებების შემთხვევაში გვაქვს საქმე, არამედ იგი პრეზიდენტის მხრიდან გულისხმობს უფლების შეზღუდვის ფორმის განსაზღვრას.

11. №1502 კონსტიტუციური სარჩელის მიხედვით, მოსარჩელე 2020 წლის 2 აპრილს, საქართველოს პრეზიდენტის №1 დეკრეტისა და საქართველოს მთავრობის №181 დადგენილების საფუძველზე, საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს საპატრულო პოლიციის მიერ დაჯარიმდა 3000 ლარის ოდენობით. მოსარჩელე მიიჩნევს, რომ მას პასუხისმგებლობა დაეკისრა არა კანონის, არამედ საქართველოს პრეზიდენტის დეკრეტისა და საქართველოს მთავრობის დადგენილების საფუძველზე, რაც განაპირობებს მისი რიგი კონსტიტუციური უფლებების დარღვევას.

12. მოსარჩელე მხარე მიუთითებს საქართველოს პრეზიდენტის №1 დეკრეტის მე-8 მუხლზე და აღნიშნავს, რომ სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპის შესაბამისად, ქმედების სამართალდარღვევად გამოცხადება და ამ ქმედებისთვის პასუხისმგებლობის დადგენა უნდა მოხდეს კანონით. მოცემულ შემთხვევაში კი, როგორც დასჯადი ქმედება, ასევე პასუხისმგებლობა დადგენილია არა კანონით, არამედ საქართველოს პრეზიდენტის დეკრეტითა და საქართველოს მთავრობის დადგენილებით, აღნიშნული კი განაპირობებს საქართველოს კონსტიტუციის 31-ე მუხლის მე-9 პუნქტის დარღვევას.

13. მოსარჩელე მხარის განმარტებით, საქართველოს კონსტიტუცია დეტალურად ითვალისწინებს იმ უფლებების ჩამონათვალს, რომელთა შეზღუდვის უფლებამოსილებაც აქვს პრეზიდენტს. აღნიშნულ ჩამონათვალში კი არ გვხვდება პრეზიდენტის მიერ ქმედების სამართალდარღვევად განსაზღვრისა და მისთვის პასუხისმგებლობის დაწესების უფლებამოსილება. შესაბამისად, კანონის გარეშე პასუხისმგებლობის აკრძალვის პრინციპიდან გადახვევის შესაძლებლობას არც საგანგებო მდგომარეობა იცნობს. ამასთან, მოსარჩელე მიუთითებს, რომ ქმედების კანონსაწინააღმდეგოდ გამოცხადება და პასუხისმგებლობის დაწესება, საქართველოს კონსტიტუციის 31-ე მუხლის ფარგლებში აკრძალვითურად



დაცული სფეროა და იგი არ შეიძლება, მოვიაზროთ კონსტიტუციური უფლების მზღუდავ დამოუკიდებელ ღონისძიებად.

14. მოსარჩელის განმარტებით, თუ პრეზიდენტის დეკრეტს კონსტიტუციის მიზნებისთვის მივიჩნევდით კანონად, პრეზიდენტსა და მთავრობას ექნებოდათ უფლება, გაეფართოებინათ საქართველოს კონსტიტუციის 71-ე მუხლის მე-4 პუნქტით დადგენილი ჩარჩო და შეეზღუდათ, მათ შორის, ის უფლებებიც, რომლებიც სახელდებით არ არის მითითებული აღნიშნულ ჩამონათვალში. ამგვარი ვითარება კი, საბოლოოდ, საკანონმდებლო ხელისუფლების მიტაცებამდე და ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის რღვევამდე მიგვიყვანდა.

15. მოსარჩელე მხარე დამატებით მიუთითებს, რომ პრეზიდენტის დეკრეტით, საგანგებო მდგომარეობის რეჟიმის დარღვევისთვის ადმინისტრაციული და სისხლისსამართლებრივი პასუხისმგებლობა დადგინდა 2020 წლის 21 მარტიდან 2020 წლის 21 მაისამდე პერიოდში. აღნიშნული, მოსარჩელე მხარისთვის კიდევ ერთხელ მიუთითებს ამ საკითხის პრეზიდენტის დეკრეტით მოწესრიგების დაუშვებლობაზე, ვინაიდან არ არსებობს დროით წინასწარ შემოფარგლული დანაშაული და სასჯელი.

16. მოსარჩელე მხარე აღნიშნავს, რომ პრეზიდენტის №1 დეკრეტის მე-8 მუხლი ვერც განჭვრეტადობის კონსტიტუციურ პრინციპს აკმაყოფილებს, ვინაიდან იგი არ იძლევა კანონსაწინააღმდეგო ქმედებების ცხადად იდენტიფიცირების საშუალებას. კერძოდ, განუჭვრეტადია, თუ რას გულისხმობს საგანგებო მდგომარეობის რეჟიმის დარღვევა. საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 21 მარტის №181 დადგენილების სათაური ჩამოყალიბებულია იმგვარად, რომ იგი საერთოდ არ უთითებს საგანგებო მდგომარეობის რეჟიმზე. ასევე, საგანგებო მდგომარეობის დროს, მთავრობამ სხვადასხვა სათაურისა და შინაარსის დადგენილებები გამოსცა, რომლითაც სხვადასხვა საკითხი რეგულირდებოდა და მუდმივად იცვლებოდა. შესაბამისად, იმ პირობებში, როდესაც არც კონკრეტული ქმედებების იდენტიფიცირებაა შესაძლებელი და მთავრობის დადგენილების სათაურიც კი განსხვავებულია, მოსარჩელეს არ შეიძლებოდა სცოდნოდა, თუ რომელი ქმედება წარმოადგენდა სამართალდარღვევას.

17. მოსარჩელის განმარტებით, პრეზიდენტის დეკრეტით, სამართლიანი ადმინისტრაციული წარმოების უფლების შეზღუდვის შესაძლებლობა არ უნდა იქნეს გაგებული იმგვარად, რომ შესაძლებელი იყოს ახალი, მოქმედი საკანონმდებლო აქტებით დადგენილი სამართლებრივი წესრიგისგან განსხვავებული წესების შემოღება. აღნიშნული უფლებამოსილების დელეგირებით, მთავრობამ შეაჩერა ადმინისტრაციული საჩივრის წარდგენის და განხილვის ვადები. ამასთან, საჩივრის წარდგენისა და განხილვის ვადები დადგენილია პარლამენტის მიერ მიღებული საკანონმდებლო აქტებით (საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსი, საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი და საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსი). შესაბამისად, მთავრობის დადგენილება წინააღმდეგობაში მოვიდა მასთან იერარქიულად უფრო მაღლა მდგომ აქტებთან, რაც, კიდევ ერთხელ, მიუთითებს დელეგირების დაუშვებლობაზე.

18. მოსარჩელე მხარის აღნიშვნით, არც საქართველოს პრეზიდენტის №1 დეკრეტი და არც საქართველოს მთავრობის №181 დადგენილება არ განსაზღვრავს, თუ რა წესით განიხილება ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის საქმე. აღნიშნული კი გამოიწვია მთავრობისთვის ადმინისტრაციული წარმოების წესების დადგენის უფლებამოსილების უკონტროლო დელეგირებამ. მთავრობას მიეცა შესაძლებლობა, გადაეხვია არსებული საკანონმდებლო აქტებით დადგენილი მოწესრიგებიდან ან არ დაედგინა ადმინისტრაციული წარმოების წესები. შესაბამისად, უცნობია, თუ რა უფლებები და გარანტიები აქვს სამართალდამრღვევს, რა გარემოებები უნდა იქნეს გამოკვლევული პასუხისმგებლობის შეფარდებისას, აქვს თუ არა პირს გადაწყვეტილების გასაჩივრების უფლება და ასეთი უფლების არსებობისას, რომელ ორგანოში და რა წესით. აღნიშნულიდან გამომდინარე, მოსარჩელე მიიჩნევს, რომ ირღვევა ადმინისტრაციულ ორგანოში საქმის სამართლიანად განხილვის უფლება.

19. №1503 კონსტიტუციური სარჩელის ავტორის განმარტებით, დელეგირების გამამართლებელ არგუმენტად ვერ გამოდგება მხოლოდ გადაწყვეტილების მიღებისა თუ საკითხის მოწესრიგების ოპერატიულობაზე მითითება. საგანგებო მდგომარეობის დროს, თანაბრად არსებობს როგორც ოპერატიული ქმედებების განხორციელების საჭიროება, ისე ამ პროცესებზე კონტროლისადმი ქვემდებარეობის აუცილებლობა. აღნიშნული კრიტერიუმების თანაარსებობა უკიდურესად



აუცილებელია ისეთი გადაწყვეტილების მისაღებად, რომელიც იქნება საგანგებო მდგომარეობის შესაბამისად სწრაფი და ეფექტური, ხოლო, მეორე მხრივ - პარლამენტის მიერ გაკონტროლებული. კონტროლის მექანიზმის მნიშვნელობაზე ის გარემოებაც მიუთითებს, რომ კონსტიტუცია უფლების შეზღუდვის შესახებ დეკრეტის ძალაში შესვლას, პარლამენტის მიერ მის დამტკიცებას უკავშირებს.

20. მოსარჩელე მხარის განმარტებით, საქართველოს პრეზიდენტის დეკრეტით და მთავრობის დადგენილებით, სრულად აიკრძალა ნებისმიერი სახის შეკრება და მანიფესტაცია. მიუხედავად იმისა, რომ აღნიშნული შეზღუდვა დროებითი ხასიათისაა, იგი სცდება უფლების შეზღუდვის ფარგლებს და უთანაბრდება მის შეჩერებას. საქართველოს კონსტიტუცია კი არ ითვალისწინებს შეკრების თავისუფლების კონსტიტუციური უფლების შეჩერების შესაძლებლობას. მოსარჩელე მხარის განმარტებით, იმ შემთხვევაშიც კი, თუ დაცულად ჩაითვლება საქართველოს კონსტიტუციის ფორმალური მოთხოვნები შეკრების თავისუფლების შეზღუდვასთან მიმართებით, ამ უფლებით სარგებლობის ბლანკეტური აკრძალვა მაინც ვერ აკმაყოფილებს უფლების შეზღუდვის პროპორციულობის ტესტს, ვინაიდან გაუგებარია, რატომ არ შეიძლება აქციის ჩატარება ან შეკრება, სოციალური დისტანციისა და უსაფრთხოების წესების დაცვით. ამავდროულად, პრეზიდენტმა მთავრობას პოზიტიური გამონაკლისების დაწესების უფლებამოსილება მიანიჭა, მან კი სრულად აკრძალა აქცია-მანიფესტაციები, რაც ასევე წინააღმდეგობაში მოდის თავად დეკრეტთან.

21. მოსარჩელე მხარის განმარტებით, 21:00 საათიდან 06:00 საათამდე პირთა გადაადგილების აკრძალვა არ არის ლეგიტიმური მიზნის მიღწევის ვარგისი საშუალება. მისი განმარტებით, აღნიშნული აკრძალვა შესაძლებელია, ნამდვილად ამცირებდეს გარკვეულ სოციალურ აქტივობებს, თუმცა იგი ადამიანებს აიძულებს, დაგეგმილი სოციალური აქტივობები განახორციელონ საღამოს 21:00 საათამდე, რაც უფრო მეტ რისკს ქმნის ვირუსის გავრცელების კუთხით, ვინაიდან იწვევს ადამიანთა სწრაფ გადაადგილებას და რიგებს სხვადასხვა დაწესებულებებში. ამავდროულად, მთავრობის დადგენილებით, განსაზღვრულ პერიოდში ისედაც არ ხდება იმ რაოდენობის სოციალური აქტივობები, რომ მათი შეზღუდვა გახდეს საჭირო.

22. მოსარჩელე მხარის განმარტებით, დეკრეტით, მთავრობას მიეცა უფლება, აუცილებლობის შემთხვევაში, შეეზღუდა საკუთრების უფლება და გამოეყენებინა ფიზიკური და იურიდიული პირების ქონება. ქონების ჩამორთმევის შემთხვევაში, კონსტიტუციური სტანდარტი მოითხოვს, ჩამორთმევის აუცილებლობის, სასამართლოს გზით, შემოწმებას. აღნიშნულ შემთხვევაში კი, არც დეკრეტი და არც „საგანგებო მდგომარეობის შესახებ“ საქართველოს კანონი არ განსაზღვრავს იმას, თუ საგანგებო მდგომარეობის გაუქმების შემდეგ, ვინ უნდა შეაფასოს, ნამდვილად მოქმედებდა თუ არა მთავრობა აუცილებლობის ფარგლებში. ზემოაღნიშნული რეგულაცია პრობლემურია იმ მხრივაც, რომ იგი ქონების დროებით ჩამორთმევის შემთხვევაში, არ ითვალისწინებს სამართლიანი ანაზღაურების საკითხს.

23. მოსარჩელე მხარე აღნიშნავს, რომ მთავრობას მიენიჭა სამედიცინო განათლების მქონე პირების მობილიზაციის უფლებამოსილება. გარდა იმისა, რომ ამგვარი დელეგირება ვერ აკმაყოფილებს ფორმალურ მოთხოვნებს, იგი პრობლემურია განჭვრეტადობის კუთხითაც. კერძოდ, გაუგებარია, თუ რა იგულისხმება მობილიზაციაში და რა ვალდებულებას წარმოშობს იგი შესაბამისი სუბიექტისთვის. ამავდროულად, გაურკვეველია, შეუძლია თუ არა მთავრობას, მსგავს სიტუაციაში გამოიყენოს იძულებითი შრომა. მიუხედავად იმისა, რომ იძულებითი შრომა არ ეწინააღმდეგება კონსტიტუციის მოთხოვნებს, სახელმწიფო ვალდებულია, უზრუნველყოს მსგავსი შრომის ანაზღაურება. თუმცა აღნიშნულზე არც პრეზიდენტის დეკრეტი და არც მთავრობის დადგენილება უთითებს.

24. ამდენად, მოსარჩელე მხარე მიიჩნევს, რომ სადავო ნორმები ეწინააღმდეგება მათ მიერ იდენტიფიცირებულ კონსტიტუციურ დებულებებს და უნდა მოხდეს მათი არაკონსტიტუციურად ცნობა.

25. მოპასუხე მხარის განმარტებით, საგანგებო მდგომარეობა ცხადდება მაშინ, როდესაც სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოები მოკლებულნი არიან კონსტიტუციური უფლებამოსილებების ნორმალურად განხორციელების შესაძლებლობას. ამ შემთხვევაში, განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია დროში ეფექტურობის კომპონენტი, რათა უსწრაფესად მოხდეს ვითარების ნორმალიზაცია. შესაბამისად, აღმასრულებელ ხელისუფლებაზე უფლებამოსილების დელეგირება ემსახურება ოპერატიული მოქმედების უკეთესი შესაძლებლობის მიცემას ხელისუფლების იმ შტოსთვის, რომელიც ყველაზე ახლოს დგას საგანგებო მდგომარეობის დროს საზოგადოებრივი უსაფრთხოებისთვის



26. მოპასუხეთა განმარტებით, საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების საფუძველი ქვეყანაში ახალი კორონავირუსით გამოწვეული ეპიდემიოლოგიური სიტუაცია იყო. შესაბამისად, შექმნილი ვირუსული, ეპიდემიოლოგიური ვითარების გათვალისწინებით, დადგენილი წესები მოითხოვდა მოქნილობას და მუდმივი ცვლილების საჭიროებას. ამავდროულად, დეკრეტის გამოცემის დროს ფიზიკურად შეუძლებელი იყო ყველა იმ საჭიროების განსაზღვრა, რომელიც საჭირო იქნებოდა პანდემიის ეფექტურად მართვისთვის. რიგი საკითხები იმ საექსპერტო ცოდნასაც მოითხოვდა, რომელიც მხოლოდ აღმასრულებელ ხელისუფლებას გააჩნია. შესაბამისად, სწორად დადგინდა მთავრობაზე უფლებამოსილების დელეგირების ფარგლები.

27. მოპასუხეების განმარტებით, შეკრება-მანიფესტაციის შეზღუდვის მიზანი პირთა ჯგუფის ორგანიზებული შეკრების აკრძალვა იყო, ვინაიდან ჩვეულებრივი შეკრებისგან განსხვავებით, ასეთი შეკრება ვირუსის გავრცელების განსაკუთრებულ რისკს ქმნის. კერძოდ, მას უმეტესწილად ახასიათებს საერთო იდეის გარშემო ერთმანეთისთვის უცნობი ადამიანების ექსპრომტული ჩართულობა. ასეთ ვითარებაში კი, ვირუსის გავრცელების შემთხვევაში, ძნელდება მიკვლევადობის ანუ ე.წ. კლასტერის დადგენის შესაძლებლობა. მოპასუხეები მიუთითებენ, რომ აღნიშნული რეგულაციით შეიზღუდა ფიზიკური შეკრების და თავშეყრის ფორმა, თუმცა აზრის გამოხატვა არ შეზღუდულა. სადავო აქტებით არ აკრძალულა ონლაინ შეკრებები და შეხვედრები. შესაბამისად, პირებს, სხვადასხვა ელექტრონული პლატფორმის საშუალებით, შესაძლებლობა ჰქონდათ, გამოეხატათ საკუთარი პროტესტი და გაეხადათ იგი საჯაროდ ხელმისაწვდომი. შესაბამისად, უსაფუძვლოა მოსარჩელე მხარის მითითება იმასთან დაკავშირებით, რომ ფაქტობრივად შეჩერდა საქართველოს კონსტიტუციის 21-ე მუხლით გარანტირებული უფლებით სარგებლობა. მოპასუხეების განმარტებით, კონსტიტუცია საგანგებო მდგომარეობის დროსაც კი არ იცნობს უფლების შეჩერების შესაძლებლობას. იგი იძლევა უფლების იმაზე გაცილებით ფართო მოცულობით შეზღუდვის შესაძლებლობას, ვიდრე ორდინარულ სიტუაციაში არის შესაძლებელი.

28. მოპასუხეთა განმარტებით, არასწორია მოსარჩელე მხარის მითითება იმასთან დაკავშირებით, რომ პრეზიდენტს არ აქვს უფლება, კონკრეტული ქმედება გამოაცხადოს სამართალდარღვევად და განსაზღვროს მისთვის პასუხისმგებლობის ზომა. მოპასუხეების მითითებით, ამ შემთხვევაში ქმედების სამართალდარღვევად განსაზღვრა და შესაბამისი სახდელის დაწესება წარმოადგენს კონკრეტული უფლების შეზღუდვის ღონისძიებას. ბუნებრივია, რომ სწორედ უფლების შეზღუდვის მიზნით ხდება კონკრეტული ქმედების სამართალდარღვევად განსაზღვრა და პასუხისმგებლობის დაწესება. მოპასუხე მხარე დამატებით მიუთითებს, რომ დეკრეტის პარალელურად შესაბამისი ჩანაწერები გაჩნდა როგორც სისხლის სამართლის კოდექსში, ასევე ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსში. შესაბამისად იგი სრულად გაიზიარა პარლამენტმა და აღნიშნული სამართალდარღვევა წარმოადგენს როგორც კანონით, ისე დეკრეტით გათვალისწინებულ სამართალდარღვევას.

29. მოპასუხეები აღნიშნავენ, რომ უსაფუძვლოა მოსარჩელე მხარის მითითება იმასთან დაკავშირებით, რომ „საგანგებო მდგომარეობის რეჟიმი“ არ არის განჭვრეტადი ცნება. საგანგებო მდგომარეობისას ამოქმედდა სამთავრობო უფასო ცხელი ხაზი, რომელიც მთელი დღის განმავლობაში უზრუნველყოფდა დაინტერესებული პირებისთვის ინფორმირებას საგანგებო მდგომარეობის წესების შესახებ. შესაბამისად, დაინტერესებულ პირებს ამ გზით შეეძლოთ, მიეღოთ ინფორმაცია შეზღუდვებისა და აკრძალული ქმედებების შესახებ. ამავდროულად, აღნიშნული ტერმინის განმარტებისას გათვალისწინებულ უნდა იქნეს „საგანგებო მდგომარეობის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-4 მუხლი, რომელიც აღწერს, თუ რა ზომები შეიძლება გამოიყენოს აღმასრულებელმა ხელისუფლებამ საგანგებო მდგომარეობის მართვის პროცესში.

30. საქართველოს პრეზიდენტის წარმომადგენლის განმარტებით, პრეზიდენტმა მთავრობას მიანიჭა ადმინისტრაციული საქმისწარმოების განხორციელების საქართველოს მოქმედი კანონმდებლობისაგან განსხვავებული წესების დადგენის უფლებამოსილება. მოპასუხის განმარტებით, კანონმდებლობისგან განსხვავებული წესების დადგენა, აპრიორი არ ნიშნავს კანონთან წინააღმდეგობას, არამედ იგი ისეთი სივრცის მოწესრიგების შესაძლებლობასაც იძლევა, რაც არ არის რეგულირებული კანონით. ამასთან, მოპასუხე მხარე აღნიშნავს, რომ იმ შემთხვევაში, თუ საქართველოს მთავრობა არ დაადგენს ადმინისტრაციული საქმისწარმოების განხორციელების საქართველოს მოქმედი კანონმდებლობისაგან განსხვავებულ წესს, ბუნებრივია, იმოქმედებს ზოგადი წესი. შესაბამისად, მოსარჩელემ, ამ შემთხვევაში, დარღვეული უფლება ზოგადი წესის შესაბამისად უნდა დაიცვას. ამაზე უთითებს, მათ შორის,



„საგანგებო მდგომარეობის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-8 მუხლიც, რომელიც საგანგებო მდგომარეობის დროს დეკრეტთან ერთად მოქმედებს.

31. პრეზიდენტის წარმომადგენელმა განმარტა, რომ დეკრეტმა, შესაძლებლობის ფარგლებში, მაქსიმალურად გასაზღვრა უფლების შეზღუდვის ფარგლები და შინაარსი. კერძოდ, პრეზიდენტმა დაადგინა ნებისმიერი სახის შეკრების შეზღუდვა და გამონაკლისების დადგენის უფლებამოსილება მიანიჭა მთავრობას, რაც გულისხმობს მისთვის კონკრეტული ფუნქციის მინიჭებას და არა რეალურ დელეგირებას. სამედიცინო პერსონალის მობილიზების საკითხიც პრეზიდენტის დეკრეტმა დაარეგულირა და დეკრეტითვე დაკონკრეტდა, თუ რა კატეგორიის პირები უნდა ყოფილიყვნენ მობილიზებულნი. კერძოდ, მობილიზებულნი უნდა ყოფილიყვნენ შესაბამისი სამედიცინო განათლებისა და უფლებამოსილების მქონე პირები.

32. საქართველოს მთავრობის წარმომადგენლის განმარტებით, პრეზიდენტის დეკრეტამდე მთავრობისთვის რიგი უფლებაშემზღუდველი ღონისძიებების გატარების შესაძლებლობა „საგანგებო მდგომარეობის შესახებ“ საქართველოს კანონმა შექმნა, რომელიც დღეს დეკრეტთან ერთად მოქმედებს. შესაბამისად, აღნიშნული კანონით და შემდგომ, პრეზიდენტის დეკრეტისთვის მხარის დაჭერით, პარლამენტმა, კიდევ ერთხელ, გამოავლინა ნება საგანგებო მდგომარეობის დროს არსებითი საკითხების დასარეგულირებლად და შესაბამისი ფარგლების დასადგენად. ამავდროულად, „საგანგებო მდგომარეობის შესახებ“ საქართველოს კანონმა პრეზიდენტს დაუდგინა ვალდებულება, განესაზღვრა დეკრეტის მიღების მოტივი, რაც იძლევა გამოყენებული ზომების პროპორციულობის შეფასების შესაძლებლობას.

33. მოპასუხის განმარტებით, საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების მომენტიდან „საგანგებო მდგომარეობის შესახებ“ საქართველოს კანონი ავტომატურად ამოქმედდა. შესაბამისად, დეკრეტის გარეშეც, საქართველოს მთავრობას შეეძლო, გაეტარებინა აღნიშნული კანონით გათვალისწინებული უფლებაშემზღუდველი ღონისძიებები.

34. მოპასუხე აღნიშნავს, რომ უსაფუძვლოა მოსარჩელე მხარის მითითება იმაზე, რომ მთავრობა გადაწყვეტილების მიღების დროს მარტო რჩება საკუთარ თავთან. საგანგებო მდგომარეობის დროს, საპარლამენტო კონტროლის კონსტიტუციური ინსტრუმენტები არ იცვლება და პარლამენტს მთავრობის კონტროლის ყველა ბერკეტი აქვს შენარჩუნებული. აღნიშნული კი გამორიცხავს აღმასრულებელი ხელისუფლების თვითნებობის რისკს.

35. მოპასუხის განმარტებით 21:00 საათიდან 06:00 საათამდე პირთა გადაადგილების აკრძალვა მიზნად ისახავდა ვირუსის გავრცელების რისკის შემცირებას. გადაადგილების აკრძალვის აუცილებლობა განაპირობა იმ ფაქტმა, რომ დისტანციური მუშაობის რეჟიმზე გადასვლამ ადამიანებს მეტი დრო გამოუთავისუფლა, რის გამოც, მათი მოძრაობა აქტიური გახდა. აღნიშნული კი, ექსპერტებისა და შესაბამისი სპეციალისტების მიერ, ვირუსის გავრცელებისთვის საფრთხის შემცველად იქნა მიჩნეული. შესაბამისად, საღამოს 9 საათიდან დილის 6 საათამდე გადაადგილების შეზღუდვის დაწესების მიზანი ადამიანების მაქსიმალურად სახლში დარჩენის იძულება იყო.

36. მოპასუხე მხარე აღნიშნავს, რომ მთავრობისთვის განსხვავებული ადმინისტრაციული საქმისწარმოების წესის დადგენის უფლებამოსილების მინიჭება საქართველოს კონსტიტუციის მე-18 მუხლით გარანტირებული უფლების შემზღუდველ ღონისძიებად უნდა მივიჩნიოთ. ასევე მისი განმარტებით, კონსტიტუციის აღნიშნული დებულება საერთოდ არ ადგენს ადმინისტრაციული წარმოების უფლების კანონით შეზღუდვის ფორმალურ მოთხოვნას.

37. მოპასუხე მხარისთვის გაურკვეველია, თუ რას ეფუძნება მოსარჩელის არგუმენტაცია იმის თაობაზე, რომ ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსით ვერ მოწესრიგდება საგანგებო მდგომარეობის დროს ჩადენილი ადმინისტრაციული სამართალდარღვევებისთვის საქმისწარმოების განხილვის წესები. მოპასუხის განმარტებით, ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის მე-2 მუხლი ცალსახად მიუთითებს იმაზე, რომ სამართალდარღვევა შესაძლებელია განისაზღვროს როგორც უშუალოდ ამ კოდექსით, ასევე სხვა საკანონმდებლო აქტებით, რაც ცალსახად მოიაზრებს საქართველოს პრეზიდენტის დეკრეტით განსაზღვრულ ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევას. ასევე, აღნიშნული კოდექსით დადგენილია ადმინისტრაციული ორგანოების უფლებამოსილება, ადმინისტრაციული წარმოებისას გამოიყენონ როგორც ამ კოდექსით, ისე სხვა ნორმატიული აქტებით გათვალისწინებული წესები, რაშიც ასევე, უდავოდ, მოიაზრება საქართველოს მთავრობის №181





დადგენილების მე-14 მუხლის მე-2 პუნქტი. ამასთან, აღნიშნული კოდექსის 231-ე მუხლის საფუძველზე, შეგვიძლია ვთქვათ, რომ საგანგებო მდგომარეობის დროს არ გამოირიცხება ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსით გათვალისწინებული საქმისწარმოების წესების გამოყენების შესაძლებლობა.

38. მოპასუხე მხარე აღნიშნავს, რომ პირის სამართალდარღვევის ადგილზე დაჯარიმების შემთხვევაში, ყველა ოქმზე დაიტანებოდა ინფორმაცია გასაჩივრების ვადების, უფლებამოსილი ადმინისტრაციული ორგანოების და პირის უფლებამოვალეობების შესახებ. შესაბამისად, უსაფუძვლოა მოსარჩელე მხარის მითითება იმის თაობაზე, რომ გაურკვეველია, თუ რა პროცესუალური გარანტიები აქვს ამ დროს სამართალდამრღვევ პირს.

39. სხდომაზე მოწვეული საჯარო დაწესებულების წარმომადგენლის, პაატა იმნაძის განმარტებით, ეპიდემიის გავრცელების საწყის ეტაპზე, ვირუსის შესახებ ინფორმაციის ნაკლებობისა და შესაბამისი კვლევების არარსებობის პირობებში არ არსებობდა მეცნიერული მტკიცებულება იმასთან დაკავშირებით, თუ რამდენად შეამცირებდა ინფექციის გადაცემის რისკს ე.წ. ფარი, ნიღაბი ან სხვა დამცავი საშუალება. შესაბამისად, აუცილებელი იყო ადამიანების მობილობის მაქსიმალურად შეზღუდვა. ე.წ კომენდანტის საათის შემოღებაც სწორედ აღნიშნულ მიზანს ემსახურებოდა, რის შედეგადაც, აიკრძალა ღამის საათებში არასაქმიანი აქტივობები.

40. მოწვეული წარმომადგენელი აღნიშნავს, რომ შესაბამისი მედიკამენტებისა და ვაქცინის არარსებობის პირობებში, ინფექციის გავრცელების თავიდან აცილების მიზნით, მიზანშეწონილად იქნა მიჩნეული, გამოყენებულიყო უძველესი მეთოდი, სოციალური დისტანცირება – ადამიანების ერთმანეთისგან განცალკევება, რის გამოც, აიკრძალა შეკრება-მანიფესტაციები. მისი განმარტებით, ამ მხრივ, შეკრების ადგილსა და მიზანს მნიშვნელობა არ აქვს, არამედ გადაამწყვეტია ადამიანებს შორის ფიზიკური დისტანცია. თუმცა საჯარო სივრცეში 10 ადამიანის შეკრების დაშვების რეკომენდაციის გაცემისას გათვალისწინებულ იქნა ევროპული ქვეყნების გამოცდილება. აღნიშნული რაოდენობა შესაძლებლობას იძლეოდა, ინფიცირებულთა კონტაქტები უფრო მეტად მიკვლევადი ყოფილიყო.

41. წარმომადგენლის განმარტებით, ყველა შეზღუდვა, რომელიც გატარდა პანდემიასთან ბრძოლისთვის, შემოღებულ იქნა შესაბამისი ექსპერტების რეკომენდაციების საფუძველზე, რომლებიც, თავის მხრივ, ეფუძნებოდა მსოფლიოში წამყვანი ორგანიზაციების კვლევებს. მისი განმარტებით, დაწესებული შეზღუდვები დროული და სიტუაციის შესაბამისი იყო, რამაც განაპირობა საქართველოს ეპიდემიური სიტუაციიდან ნაკლები დანაკარგებით გამოსვლა. ამავდროულად, აღნიშნული შეზღუდვები ევროპის ბევრ სახელმწიფოსთან შედარებით, უფრო მსუბუქიც კი იყო.

42. წარმომადგენლის მითითებით, მნიშვნელოვანია ის, რომ ვირუსის შესახებ მეცნიერული ინფორმაციის დაგროვების შემდეგ, როდესაც გაანალიზდა ნიღბის ტარების ეფექტურობა, აქცენტი გადატანილ იქნა ნიღბის ტარებასთან დაკავშირებულ შეზღუდვებზე, სხვა შეზღუდვების შემსუბუქებისა და მოხსნის ხარჯზე.

43. საქმის არსებითად განხილვის სხდომაზე მოწვეული საქართველოს პარლამენტის წარმომადგენლის განმარტებით, კონსტიტუციური ჩანაწერი იმის თაობაზე, რომ საგანგებო მდგომარეობის დროს ცალკეული საკითხები დეკრეტით უნდა დარეგულირდეს, არ გულისხმობს, რომ აბსოლუტურად ყველა საკითხი დეკრეტით უნდა მოწესრიგდეს. დეკრეტმა უნდა შექმნას სამართლებრივი საფუძველი, რის შემდეგაც მთავრობა უფლებამოსილი იქნება, განახორციელოს კონკრეტული ღონისძიებები, მათ შორის, „საგანგებო მდგომარეობის შესახებ“ საქართველოს კანონით გათვალისწინებული უფლებაშემზღუდველი ღონისძიებები. მნიშვნელოვანია ის, რომ მთავრობა მოქმედებს დეკრეტით განსაზღვრული ჩარჩოს ფარგლებში, რაც გულისხმობს მის ვალდებულებას, დაიცვას კონსტიტუციის მოთხოვნები და პროპორციულობა უფლების შეზღუდვისას.

44. პარლამენტის წარმომადგენელი აღნიშნავს, რომ საგანგებო მდგომარეობის დროს, პარლამენტს მნიშვნელოვანი კონტროლის მექანიზმები აქვს შენარჩუნებული, რასაც შეუძლია, ეფექტური გავლენა მოახდინოს მთელ პროცესზე და გამორიცხოს მთავრობის თვითნებობის რისკი. პირველ რიგში, პარლამენტი ახორციელებს ე.წ. წინარე კონტროლს და ამტკიცებს დეკრეტს, ხოლო შემდგომ, კონსტიტუციითა და რეგლამენტით გაწერილი კონტროლის მექანიზმებით აკონტროლებს მთავრობის საქმიანობას. 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.

45. პარლამენტის წარმომადგენლის განმარტებით, შეუძლებელი იყო დეკრეტით გაწერილიყო უფლების შეზღუდვის იმაზე მეტი ფარგლები, ვიდრე გაიწერა. შექმნილი ეპიდემიოლოგიური ვითარების გათვალისწინებით, რთული იყო წინასწარ ყველა საჭირო რეგულაციის გათვლა. შესაბამისად, აღნიშნული საკითხების მოწესრიგების უფლებამოსილება მიენიჭა მთავრობას, რომელმაც, მოიაზრება, რომ ყველაზე კარგად იცის, თუ ყოველ კონკრეტულ შემთხვევაში რა ღონისძიებების გატარებაა საჭირო.

46. პარლამენტის წარმომადგენლის განმარტებით, დეკრეტისა და დელეგირებული უფლებამოსილების საფუძველზე, მთავრობის მიერ გასატარებელი ღონისძიებების ზღვარს ადგენს „საგანგებო მდგომარეობის შესახებ“ საქართველოს კანონი, რომელიც დეკრეტთან ერთად მოქმედებს. შესაბამისად, აღნიშნული ორი აქტი ერთობლიობაში უნდა იქნეს განხილული. დეკრეტის დამტკიცების დროს, პარლამენტისთვის განჭვრეტადი იყო, თუ რა ღონისძიებებს გაატარებდა მთავრობა, ვინაიდან აღნიშნულ ღონისძიებებს დეტალურად და ამომწურავად განსაზღვრავდა ზემოაღნიშნული კანონი. თუ პრეზიდენტს მიზნად ჰქონდა, გასცდენოდა აღნიშნულ ზღვარს, მას ეს უნდა აესახა დეკრეტში. თუმცა აღნიშნულს ადგილი არ ჰქონია, რაც მიუთითებს იმაზე, რომ პრეზიდენტის მიზანიც იყო აღნიშნული კანონის ფარგლებში დარჩენა.

47. პარლამენტის წარმომადგენელი განმარტავს, რომ შეკრება და მანიფესტაცია წარმოადგენს მომეტებულ რისკს ვირუსის გავრცელების კუთხით, ვინაიდან ასეთ ორგანიზებულ შეკრებას ახასიათებს რაოდენობაში მუდმივად ზრდა. მართალია, განსაზღვრული რაოდენობით ადამიანთა თავშეყრა გამოიწვევდა შესაბამის პასუხისმგებლობას, მაგრამ უკვე შექმნილ საფრთხეს ეს ვეღარ აღმოფხვრიდა. შესაბამისად, საჭირო გახდა აღნიშნული შეზღუდვის შემოტანა.

48. პარლამენტის წარმომადგენლის მითითებით, მიუხედავად იმისა, რომ დეკრეტი არ არის კანონი, შესაძლებელია მან კონკრეტული ქმედება სამართალდარღვევად გამოაცხადოს და დაადგინოს პასუხისმგებლობის ზომა. კონსტიტუციის 71-ე მუხლის საფუძველზე, პრეზიდენტს მიენიჭა რიგი კონსტიტუციური უფლებების შეზღუდვის უფლებამოსილება. აღნიშნული კი, თავის მხრივ, გულისხმობს პასუხისმგებლობის ზომის შემოღების უფლებამოსილებასაც, ვინაიდან უფლების შეზღუდვა, თავისი არსით დაკავშირებული არის პასუხისმგებლობის შემოღებასთან. წინააღმდეგ შემთხვევაში, არ იარსებებდა მხოკავი საშუალება და რეგულაციების დარღვევის შემთხვევაში რეაგირების მექანიზმი. თუ პირი გადაჭარბებულად მიიჩნევს პრეზიდენტის დეკრეტით განსაზღვრულ პასუხისმგებლობის ზომას და ჯარიმას, მას შეუძლია, იდავოს კონსტიტუციის მე-13 და მე-19 მუხლებთან მიმართებით. შესაბამისად, პირს არ ეკარგება შესაძლებლობა, საკუთარი უფლებები დაიცვას საკონსტიტუციო სასამართლოში დავის გზით.

## II

### სამოტივაციო ნაწილი

#### 1. სამართალწარმოების გაგრძელების საკითხი

1. №1502 და №1503 კონსტიტუციურ სარჩელებში მოსარჩელები სადავოდ ხდიან „საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადებასთან დაკავშირებით გასატარებელ ღონისძიებათა შესახებ“ საქართველოს პრეზიდენტის 2020 წლის 21 მარტის №1 დეკრეტისა და „საქართველოში ახალი კორონავირუსის გავრცელების აღკვეთის მიზნით გასატარებელი ღონისძიებების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 23 მარტის №181 დადგენილებით დამტკიცებული „საქართველოში ახალი კორონავირუსის (COVID-19) გავრცელების აღკვეთის მიზნით გასატარებელი ღონისძიებების“ რიგი დებულებების კონსტიტუციურობას. საქართველოს პრეზიდენტის 2020 წლის 21 მარტის №1 დეკრეტი, ისევე, როგორც საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 23 მარტის №181 დადგენილება 2020 წლის 23 მაისიდან ძალადაკარგულადაა გამოცხადებული.

2. „საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის 29-ე



მუხლის მე-2 პუნქტის თანახმად, საქმის განხილვის მომენტისთვის სადავო აქტის გაუქმება ან ძალადაკარგულად ცნობა იწვევს საკონსტიტუციო სასამართლოში საქმის შეწყვეტას, თუ არ არსებობს ამავე მუხლის მე-7 პუნქტით გათვალისწინებული საფუძველი. აღნიშნული მუხლის მე-7 პუნქტის მიხედვით, საქმის არსებითად განსახილველად მიღების შემდეგ, სადავო ნორმის გაუქმებისას ან ძალადაკარგულად ცნობისას საკონსტიტუციო სასამართლო უფლებამოსილია, გააგრძელოს სამართალწარმოება და გადაწყვიტოს გაუქმებული ან ძალადაკარგულად ცნობილი ნორმის კონსტიტუციურობის საკითხი იმ შემთხვევაში, თუ მისი გადაწყვეტა განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია ადამიანის უფლებებისა და თავისუფლებების უზრუნველსაყოფად. რამდენადაც სადავო აქტების გაუქმება მოხდა კონსტიტუციური სარჩელების არსებითად განსახილველად მიღების შემდეგ, საკონსტიტუციო სასამართლომ უნდა შეაფასოს, არსებობს თუ არა სადავო ნორმების კონსტიტუციურობის შეფასებისა და შესაბამისად, სამართალწარმოების გაგრძელების აუცილებლობა.

3. საკონსტიტუციო სასამართლოს არაერთხელ აღუნიშნავს, რომ „მხოლოდ მოქმედი ნორმა შეიძლება წარმოშობდეს ადამიანის კონსტიტუციით გარანტირებული უფლების დარღვევის რისკს“ (საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2010 წლის 28 დეკემბრის №1/494 განჩინება საქმეზე „საქართველოს მოქალაქე ვლადიმერ ვახანია საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II-9). მიუხედავად ამისა, არსებობს ისეთი შემთხვევებიც, როდესაც სადავო ნორმის ძალადაკარგულად ცნობის ან გაუქმების მიუხედავად, საკონსტიტუციო სასამართლო არა მხოლოდ უფლებამოსილი, არამედ ვალდებულია იმსჯელოს სადავო აქტის კონსტიტუციურობის შესახებ, თუ მისი გადაწყვეტა ადამიანის უფლებებისა და თავისუფლებების დაცვის სტანდარტებისათვის განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია. იმ შემთხვევაში, თუ საქმის არსებითად განსახილველად მიღების შემდეგ სადავო ნორმის ძალადაკარგულად ცნობა ყველა შემთხვევაში გამოიწვევდა საქმის შეწყვეტას, კონსტიტუციური კონტროლი აბსოლუტურად დამოკიდებული გახდებოდა სამართალშემოქმედების დინამიკურ პროცესზე, რაც არაგონივრულად გაართულებდა საკონსტიტუციო სასამართლოში უფლების დაცვას, დაუშვებდა სამართალშემოქმედებითი პროცესით ბოროტად სარგებლობის შესაძლებლობას, ეს კი უარყოფითად აისახებოდა საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ კონსტიტუციის უზენაესობის, კონსტიტუციური კანონიერების და კონსტიტუციით აღიარებული უფლებების და თავისუფლებების დაცვის ეფექტიან უზრუნველყოფაზე (იხ. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2015 წლის 24 ოქტომბრის №1/4/592 გადაწყვეტილება საქმეზე „საქართველოს მოქალაქე ბექა წიქარიშვილი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II-5).

4. №1502 და №1503 კონსტიტუციურ სარჩელებში სადავოდაა გამხდარი, მათ შორის, საგანგებო მდგომარეობის დროს ძირითადი უფლებების შეზღუდვის ფორმალური ასპექტები: დასაშვებია თუ არა საქართველოს პრეზიდენტის დეკრეტით აღმასრულებელი ხელისუფლებისათვის კონსტიტუციური უფლებების შეზღუდვის დელეგირება, რა კრიტერიუმებს უნდა აკმაყოფილებდეს ამგვარი დელეგირება, შესაძლებელია თუ არა საქართველოს პრეზიდენტის დეკრეტით პირისათვის სამართლებრივი პასუხისმგებლობის დაწესება. საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის დროს უფლებათა შეზღუდვის ფორმის, დასაშვები ფარგლებისა და კონსტიტუციური სტანდარტების შესახებ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს ამ დრომდე არ უმსჯელია და პრაქტიკაში ჩამოყალიბებული არაა კონკრეტული კრიტერიუმები. საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის დროს, როდესაც ქვეყანაში არსებობს კრიზისული ვითარება და მასთან გამკლავება სწრაფ რეაგირებას მოითხოვს, კონსტიტუციითვეა ნებადართული ადამიანის უფლებების იმაზე მეტად შეზღუდვა, ვიდრე ეს მშვიდობიანობის პირობებშია დასაშვები, რის გამოც იმატებს ადამიანის ძირითადი უფლებების კონსტიტუციის საწინააღმდეგოდ შეზღუდვის რიკები. ამასთანავე, ამ დროს, გარკვეულწილად, იცვლება ხელისუფლების დანაწილების ორდინარული ბალანსი და უფლებების შეზღუდვის უფლებამოსილებით აღიჭურვება საქართველოს პრეზიდენტი (პრემიერ-მინისტრის მონაწილეობით), რაც წარმოადგენს ატიპიურ ვითარებას და აუცილებელია, არსებობდეს მკაფიო კრიტერიუმები უფლებების შეზღუდვის წესებთან/ფარგლებთან მიმართებით.

5. ამასთანავე, საგანგებო მდგომარეობა, თავისი არსით, ესაა დროებითი ღონისძიება, რომლის მიზანსაც წარმოადგენს კრიზისული ვითარების რაც შეიძლება მოკლე დროში ნორმალიზება და, როგორც წესი, საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადება ხდება საკმაოდ შეზღუდული დროით. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოში კონსტიტუციური სარჩელის/წარდგინების მომზადება და შეტანა, ხოლო შემდგომ სასამართლოს მიერ მისი განხილვა/გადაწყვეტა შესაძლოა, ვერ მოხერხდეს მოკლე ვადებში, საქმის განხილვის ხელოვნურმა დაჩქარებამ კი უკუეფექტი გამოიწვიოს და უარყოფითად აისახოს ადამიანის უფლებების დაცვაზე. შესაბამისად, ყოველ ჯერზე, თუკი საგანგებო მდგომარეობის დასრულებისა და ამ დროს მიღებული საკანონმდებლო აქტების ძალადაკარგულად ცნობის გამო



საკონსტიტუციო სასამართლო შეწყვეტს საქმის წარმოებას, ადამიანის ფუნდამენტური უფლებების დაცვა ვერ იქნება ეფექტური. იმგვარი აქტების კონსტიტუციურსამართლებრივ კონტროლს მიღმა დატოვება, რომლებსაც ძირითად უფლებებზე ზემოქმედების მაღალი ინტენსივობის პოტენციალი გააჩნიათ, მეტისმეტად მოწყვლადს გახდის ძირითადი უფლებების საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ დაცვის პროცესს და გაზრდის უფლებებში თვითნებური, ექსცესიური ჩარევის რისკებს.

6. ყოველივე აღნიშნულის გათვალისწინებით, საკონსტიტუციო სასამართლო მიიჩნევს, რომ განსახილველ საქმეზე სამართალწარმოების და სადავო საკითხების გადაწყვეტა განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია ადამიანის უფლებებისა და თავისუფლებების უზრუნველსაყოფად, რათა, ერთი მხრივ, შემუშავებულ იქნეს საგანგებო მდგომარეობის დროს ადამიანთა უფლებებში ჩარევის დასაშვები ფარგლები, შეზღუდვის გამართლებულობის შეფასების სტანდარტები და კრიტერიუმები, ხოლო, მეორე მხრივ, თუ აღმოჩნდება, რომ სადავო ნორმებით გათვალისწინებული რეგულაციები არღვევს კონსტიტუციის მოთხოვნებს, პირებს მიეცეთ თავიანთი დარღვეული უფლებების აღდგენისა და გამოსწორების შესაძლებლობა.

7. ამავდროულად, აღსანიშნავია, რომ №1503 კონსტიტუციურ სარჩელში მოსარჩელე მხარე სადავოდ ხდის, მათ შორის, „საქართველოში ახალი კორონავირუსის გავრცელების აღკვეთის მიზნით გასატარებელი ღონისძიებების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 23 მარტის №181 დადგენილებით დამტკიცებული „საქართველოში ახალი კორონავირუსის (COVID-19) გავრცელების აღკვეთის მიზნით გასატარებელი ღონისძიებების“ მე-2 მუხლის მე-9 პუნქტის კონსტიტუციურობას საქართველოს კონსტიტუციის მე-14 მუხლის პირველ და მე-2 პუნქტებთან მიმართებით. კერძოდ, სადავო ნორმის თანახმად, „საგანგებო მდგომარეობის ვადით იკრძალება 21:00 საათიდან 06:00 საათამდე პირთა გადაადგილება როგორც ქვეითად, ისე სატრანსპორტო საშუალებით“. საქმის არსებითად განხილვის ეტაპზე, სხვა სადავო ნორმების მსგავსად, ხსენებულმა ნორმამაც ძალა დაკარგა, თუმცა სხვა ნორმებისაგან განსხვავებით, დასახელებული სადავო ნორმის საქართველოს კონსტიტუციის მე-14 მუხლის პირველ და მე-2 პუნქტებთან მიმართებით როგორც ფორმალური, ასევე მატერიალური შესაბამისობა შეფასდა საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2021 წლის 16 დეკემბრის №1/5/1499 გადაწყვეტილებაში საქმეზე „მიხეილ სამნიძე საქართველოს მთავრობის წინააღმდეგ“. ხსენებულ საქმეზე, საკონსტიტუციო სასამართლომ სადავო რეგულირება კონსტიტუციასთან შესაბამისად მიიჩნია, მაშასადამე, სადავო ნორმის კონსტიტუციურობის საკითხი უკვე გადაწყვეტილია.

8. კერძოდ, სადავო ნორმის საქართველოს კონსტიტუციის მე-14 მუხლის პირველ და მე-2 პუნქტთან ფორმალურ შესაბამისობაზე მსჯელობისას, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლომ, პირველ რიგში შეამოწმა, სახეზე იყო თუ არა საკანონმდებლო აქტი, რომელიც საქართველოს მთავრობას ანიჭებდა სადავო ნორმით დადგენილი ფორმით, მიმოსვლის თავისუფლების შეზღუდვის უფლებამოსილებას. საკონსტიტუციო სასამართლომ ასეთ აქტად მიიჩნია „საგანგებო მდგომარეობის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-4 მუხლის „რ“ ქვეპუნქტი, რომელიც საგანგებო მდგომარეობის დროს საქართველოს მთავრობას ანიჭებდა კომენდანტის საათის შემოღების უფლებამოსილებას. ამის შემდგომ, საკონსტიტუციო სასამართლომ დაადგინა, რამდენად აკმაყოფილებდა ეს აქტი უფლებამოსილების დელეგირებისათვის დადგენილ კონსტიტუციურ მოთხოვნებს. აღნიშნულ საკითხზე მსჯელობისას, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლომ აღნიშნა, რომ აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ კომენდანტის საათის გამოცხადების უფლებამოსილება იყო დროებითი ღონისძიება და იგი, თავისი არსისა და დროებითი ხასიათის გათვალისწინებით, გავლენას ვერ მოახდენდა ქვეყნის სოციალური, ეკონომიკური, კულტურული, სამართლებრივი თუ პოლიტიკური განვითარების გრძელვადიან პერსპექტივებზე. ამასთან, კომენდანტის საათის შემოღება განპირობებული იყო მუდმივად ცვლად გარემოებებთან და გართულებულ ეპიდემიურ ვითარებასთან ადაპტირებული გადაწყვეტილების მიღების აუცილებლობით. შესაბამისად, კომენდანტის საათის ქმედითობისთვის, ნაცვლად ორდინარული საპარლამენტო პროცედურებისა, აუცილებელი იყო გადაწყვეტილებათა სწრაფად და გადაუდებლად მიღება აღმასრულებელი ხელისუფლების მხრიდან. ამავდროულად, კომენდანტის საათის დაწესება, ხარისხობრივი თვალსაზრისით, არ წარმოადგენდა უფლებაში იმგვარ ინტენსიურ ჩარევას, რომელიც აუცილებლად მოითხოვდა სხვადასხვა პოლიტიკური აქტორებისა თუ პირთა ფართო წრის ჩართულობით გადაწყვეტილების მიღებას. შესაბამისად, სასამართლომ დაადგინა, რომ კომენდანტის საათის დაწესება, ერთი მხრივ, არ განეკუთვნებოდა სისტემური მნიშვნელობის საკითხს, რომელზეც აუცილებელი იყო პარლამენტის მიერ გადაწყვეტილების მიღება, ხოლო, მეორე მხრივ, წარმოადგენდა იმგვარ მექანიზმს, რომელიც



გამოიყენებოდა სწრაფად ცვალებად ვითარებაში სიტუაციასთან ადეკვატური ადაპტაციის, ექსტრაორდინარული გარემოებების ნორმალიზაციის მიზნით, რის გამოც, ამ უფლებამოსილების საქართველოს მთავრობისათვის დელეგირება გამართლებული იყო გადაწყვეტილების სწრაფად და ეფექტურად მიღების საჭიროებით (იხ. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2021 წლის 16 დეკემბრის №1/5/1499 გადაწყვეტილება საქმეზე „მიხეილ სამნიძე საქართველოს მთავრობის წინააღმდეგ“, II-19-22).

9. გარდა აღნიშნულისა, საკონსტიტუციო სასამართლომ განმარტა, რომ კანონმდებლობით განსაზღვრული იყო, თუ რას გულისხმობდა კომენდანტის საათი, რა მიზნით ხდებოდა მისი შემოღება და როგორი იყო მისი ფარგლები. შესაბამისად, ერთი მხრივ, დელეგირებული უფლებამოსილების განმახორციელებელ პირს ჰქონდა შესაძლებლობა, აღექვა, თუ რა მიზნითა და ფარგლებით მიენიჭა ესა თუ ის უფლება, ხოლო, მეორე მხრივ, მაკონტროლებელ ორგანოებს შესწევდათ უნარი, შეეფასებინათ, რამდენად სწორად გამოიყენა უფლებამოსილმა პირმა/ორგანომ დელეგირებული უფლებამოსილება. ამრიგად, საკონსტიტუციო სასამართლომ საქართველოს კონსტიტუციის ფორმალური მოთხოვნების დარღვევად არ მიიჩნია სადავო ნორმის საფუძველზე განხორციელებული უფლებამოსილების დელეგირება (იხ. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2021 წლის 16 დეკემბრის №1/5/1499 გადაწყვეტილება საქმეზე „მიხეილ სამნიძე საქართველოს მთავრობის წინააღმდეგ“, II-23).

10. საქართველოს კონსტიტუციის მე-14 მუხლის პირველი და მე-2 პუნქტების მატერიალურ მოთხოვნებთან სადავო ნორმის შესაბამისობაზე მსჯელობისას, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლომ შეზღუდვის ლეგიტიმურ მიზნად მიიჩნია საზოგადოებრივი უსაფრთხოებისა და მოსახლეობის სიცოცხლისა და ჯანმრთელობის დაცვა. საკონსტიტუციო სასამართლომ განმარტა, რომ სადავო მექანიზმი მკვეთრად ზღუდავდა მობილობას მისი მოქმედების პერიოდში, რაც მინიმუმამდე ამცირებდა პირთა ახლო კონტაქტის ალბათობას და, შესაბამისად, ვირუსის გავრცელების რისკს. ამდენად, საკონსტიტუციო სასამართლომ სადავო ნორმა ლეგიტიმური მიზნის მიღწევის გამოსადეგ საშუალებად მიიჩნია. სადავო რეგულაციის აუცილებლობის შეფასებისას კი, სასამართლომ აღნიშნა, რომ ვირუსის გავრცელების ძირითადი წყარო დაინფიცირებულ პირთან ფიზიკური კონტაქტი იყო. ვირუსით დაინფიცირების რისკი კი, თავისთავად, იმატებდა გაზრდილი მობილობის პირობებში. აქედან გამომდინარე, ვირუსის გავრცელების შეჩერების ყველაზე ეფექტურ საშუალებად, საკონსტიტუციო სასამართლომ ადამიანთა შორის ფიზიკური კონტაქტის შეზღუდვა და მობილობის შემცირება მიიჩნია, რისი მიღწევის ერთ-ერთ საშუალებასაც კომენდანტის საათის შემოღება წარმოადგენდა. რაც შეეხება პირბადითა და დისტანციის დაცვით გადაადგილებას, საკონსტიტუციო სასამართლომ ამგვარი ფორმები არ მიიჩნია ვირუსის გავრცელების შეჩერების ისეთივე ეფექტურ საშუალებად, როგორცაა კომენდანტის საათის შემოღებით, გადაადგილების მაქსიმალური შეზღუდვა (საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2021 წლის 16 დეკემბრის №1/5/1499 გადაწყვეტილება საქმეზე „მიხეილ სამნიძე საქართველოს მთავრობის წინააღმდეგ“, II-29-35).

11. სადავო ნორმით დადგენილი შეზღუდვის პროპორციულობაზე მსჯელობისას საკონსტიტუციო სასამართლომ ყურადღება გაამახვილა იმ გარემოებაზე, რომ კომენდანტის საათი წარმოადგენდა დროებით ღონისძიებას, ამავედროულად, იგი დადგინდა დროის იმ მონაკვეთში, რომელიც ნაკლებადაა დატვირთული სასიცოცხლო მნიშვნელობის აქტივობებით, ამ დროს ადამიანები, ძირითადად, უთმობენ პირადი თუ სოციალური ურთიერთობების განვითარებას, განტვირთვასა და დასვენებას. ამავედროულად, კომენდანტის საათის მოქმედების ფარგლებში, პირთა გადაადგილების შეზღუდვა არ იყო ბლანკეტური ხასიათის და იძლეოდა ინდივიდუალური გარემოებების გათვალისწინებით გამონაკლისების დაშვების შესაძლებლობას ღირებული ინტერესის დადასტურების შემთხვევაში. ამავედროულად, სადავო შეზღუდვა წარმოადგენდა ეფექტიან მექანიზმს დემოკრატიულ საზოგადოებაში აუცილებელი საზოგადოებრივი უსაფრთხოების უზრუნველყოფისა და ქვეყნის მოსახლეობის სიცოცხლისა და ჯანმრთელობის დაცვისათვის. ყოველივე აღნიშნულის გათვალისწინებით, საკონსტიტუციო სასამართლომ მიიჩნია, რომ გადაადგილების თავისუფლების მოცემული ფორმით შეზღუდვა მიმართული იყო დაპირისპირებულ ინტერესთა შორის სწორი და სამართლიანი ბალანსის დადგენისაკენ (საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2021 წლის 16 დეკემბრის №1/5/1499 გადაწყვეტილება საქმეზე „მიხეილ სამნიძე საქართველოს მთავრობის წინააღმდეგ“, II-36-43).

12. ამრიგად, №1503 კონსტიტუციურ სარჩელში ზემოაღნიშნულ სადავოდ გამხდარ საკითხზე საკონსტიტუციო სასამართლოს უკვე ნამსჯელი აქვს და მოსარჩელის მიერ მითითებული შეზღუდვის კონსტიტუციურობის საკითხი უკვე გადაწყვეტილია. ამასთან, საქართველოს საკონსტიტუციო



სასამართლოს პლენუმი იზიარებს საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2021 წლის 16 დეკემბრის №1/5/1499 გადაწყვეტილებაში („მიხეილ სამნიძე საქართველოს მთავრობის წინააღმდეგ“) გამოხატულ სამართლებრივ პოზიციას. შესაბამისად, ერთი მხრივ, საქმის არსებითად განხილვის ეტაპზე, ზემოაღნიშნულმა სადავო ნორმამ ძალა დაკარგა, ხოლო მეორე მხრივ, ხსენებული ძალადაკარგული ნორმის საქართველოს კონსტიტუციის მე-14 მუხლის პირველ და მე-2 პუნქტებთან როგორც ფორმალური, ასევე მატერიალური შესაბამისობა საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ უკვე შეფასებულია. ამდენად, სასარჩელო მოთხოვნის ზემოაღნიშნულ ნაწილზე მსჯელობა არ არის განსაკუთრებით მნიშვნელოვანი ადამიანის უფლებებისა და თავისუფლებების უზრუნველსაყოფად, შესაბამისად, ამ ნაწილში არ არსებობს საქმის წარმოების გაგრძელების ინტერესი.

13. აღნიშნულის გამო, №1503 კონსტიტუციურ სარჩელზე, სასარჩელო მოთხოვნის იმ ნაწილში, რომელიც შეეხება „საქართველოში ახალი კორონავირუსის გავრცელების აღკვეთის მიზნით გასატარებელი ღონისძიებების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 23 მარტის №181 დადგენილებით დამტკიცებული „საქართველოში ახალი კორონავირუსის (COVID-19) გავრცელების აღკვეთის მიზნით გასატარებელი ღონისძიებების“ მე-2 მუხლის მე-9 პუნქტის არაკონსტიტუციურად ცნობას, საქართველოს კონსტიტუციის მე-14 მუხლის პირველ და მე-2 პუნქტებთან მიმართებით, საქმე უნდა შეწყდეს.

## 2. საგანგებო მდგომარეობის რეჟიმის არსი, საგანგებო მდგომარეობისას ხელისუფლების შტოთა უფლებამოსილებები და ადამიანის უფლებების შეზღუდვის კონსტიტუციური მექანიზმი

14. №1502 და №1503 კონსტიტუციურ სარჩელებში მოსარჩელები სადავოდ ხდიან „საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადებასთან დაკავშირებით გასატარებელ ღონისძიებათა შესახებ“ საქართველოს პრეზიდენტის 2020 წლის 21 მარტის №1 დეკრეტის (შემდგომში - საქართველოს პრეზიდენტის 2020 წლის 21 მარტის №1 დეკრეტი) და „საქართველოში ახალი კორონავირუსის გავრცელების აღკვეთის მიზნით გასატარებელი ღონისძიებების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 23 მარტის №181 დადგენილებით დამტკიცებული „საქართველოში ახალი კორონავირუსის (COVID-19) გავრცელების აღკვეთის მიზნით გასატარებელი ღონისძიებების“ (შემდგომში - საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 23 მარტის №181 დადგენილება) საფუძველზე, რიგი კონსტიტუციური უფლების შეზღუდვის საკითხს. კერძოდ, სადავო საქართველოს პრეზიდენტის მიერ გარკვეული უფლებების შეზღუდვის უფლებამოსილების საქართველოს მთავრობისათვის დელეგირება და ამ უკანასკნელის მიერ მიღებული ზოგიერთი ღონისძიების კონსტიტუციურობა. ამდენად, განსახილველი დავის გადაწყვეტისათვის, პირველ რიგში, აუცილებელია, შეფასდეს საგანგებო მდგომარეობის რეჟიმის არსი, მისი გავლენა ხელისუფლების დანაწილების პრინციპსა და ხელისუფლების თითოეული შტოს კომპეტენციაზე. ამავდროულად, დასადგენია, საქართველოს პრეზიდენტის დეკრეტის სამართლებრივი ბუნება და საგანგებო მდგომარეობის დროს საქართველოს პრეზიდენტის მიერ საქართველოს მთავრობისათვის პირითად უფლებათა შეზღუდვის უფლებამოსილების დელეგირების დასაშვებობა/დასაშვებობის ფარგლები.

15. 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 ბეჭაშვილი 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).

16. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს განმარტებით, „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“ (საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2021 წლის 11 თებერვლის №1/1/1505,1515,1516,1529 გადაწყვეტილება საქმეზე „პაატა დიასამიძე, გიორგი ჩიტაძე, ედუარდ მარიკაშვილი და ლიკა საჯაია საქართველოს პარლამენტისა და საქართველოს მთავრობის წინააღმდეგ“, II-32). „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).

17. 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. ამავდროულად, თანამედროვე დემოკრატიულ სახელმწიფოში ეფექტური და სამართლიანი მმართველობისათვის აუცილებელია, შესაბამისი გადაწყვეტილებები მიიღებოდეს იმ ორგანოების მიერ, რომლებიც კომპეტენტური არიან 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).

18. ამგვარად, კონსტიტუციური კომპეტენციები და ამოცანები კონსტიტუციის საფუძველზე უფლებამოსილმა ხელისუფლების შტომ, მის სტრუქტურაში შემავალმა ორგანომ უნდა განახორციელოს. როგორც უკვე აღინიშნა, კონსტიტუცია თავად ქმნის იმ ჩარჩოს, რომელშიც ხელისუფლების შტოები უნდა ახორციელებდნენ საკუთარ უფლებამოსილებას, განსაზღვრავს მათ ძირითად კომპეტენციებს და ურთიერთკონტროლისა და დაბალანსების მექანიზმებს. ამ მხრივ, საქართველოს კონსტიტუციის თანახმად, კანონშემოქმედებითი კომპეტენციით ხალხის წარმომადგენლობითი ორგანო – საქართველოს პარლამენტი ალჭურვილი, საქართველოს პრეზიდენტს სახელმწიფოს მეთაურის, 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 49-ე მუხლის შესაბამისად, საქართველოს პრეზიდენტი არის საქართველოს სახელმწიფოს მეთაური, ქვეყნის ერთიანობისა და ეროვნული დამოუკიდებლობის გარანტი. იგი არის საქართველოს თავდაცვის ძალების უმაღლესი მთავარსარდალი და წარმოადგენს საქართველოს საგარეო ურთიერთობებში. საქართველოს კონსტიტუციის 54-ე მუხლის პირველი პუნქტის თანახმად კი, „საქართველოს მთავრობა არის აღმასრულებელი ხელისუფლების უმაღლესი ორგანო, რომელიც ახორციელებს ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკას“.



19. ამდენად, ჩვეულებრივ მდგომარეობაში, საქართველოს კონსტიტუცია არ ითვალისწინებს პარლამენტის მიღმა სხვა რომელიმე ორგანოს, მით უფრო, პრეზიდენტის უფლებამოსილებას, განახორციელოს კანონშემოქმედებითი საქმიანობა. სწორედ პარლამენტის პრეროგატივა და უპირობო ვალდებულებაა, შეასრულოს სახელმწიფოს ერთ-ერთი ძირითადი ფუნქცია – კანონშემოქმედება. ამგვარად, საქართველოს პარლამენტი შესასრულებლად სავალდებულო ქვეყის წესების შემოღებით, არეგულირებს საზოგადოებრივ ურთიერთობებს, განსაზღვრავს ქვეყნის განვითარების ძირითად მიმართულებებს.

20. კანონშემოქმედებითი საქმიანობის საქართველოს პარლამენტის მიერ განხორციელება, ხოლო ამ კანონების ხელისუფლების სხვა შტოს მიერ აღსრულება, ქმნის იმგვარ სახელისუფლებო არქიტექტურას, რომლის ფარგლებშიც, კანონთა მიღებისა და მათი აღსრულების პასუხისმგებლობა ხელისუფლების განსხვავებულ განშტოებებს ეკისრებათ. აღნიშნული უზრუნველყოფს ურთიერთშეკავებისა და გაწონასწორების კონსტიტუციური მექანიზმის ქმედითობას, რაც, საბოლოო ჯამში, ხელს უწყობს უზენაესი და წარუვალ კონსტიტუციური ღირებულების - ადამიანის უფლებებისა და თავისუფლებების ეფექტიანად დაცვას.

21. ამავდროულად, საკონსტიტუციო სასამართლოს პრაქტიკის შესაბამისად, „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 ანგარიშვალდებულების ხარისხი. იმისათვის, რათა სამართალმა ეფექტიანად შეასრულოს თავისუფლების დაცვის ფუნქცია, აუცილებელია, მისი წარმოშობა/განვითარება ხდებოდეს გადაწყვეტილებების მიღების დემოკრატიული პროცედურით“ (საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2021 წლის 11 თებერვლის №1/1/1505,1515,1516,1529 გადაწყვეტილება საქმეზე „პაატა დიასამიძე, გიორგი ჩიტაძე, ედუარდ მარიკაშვილი და ლიკა საჯაია საქართველოს პარლამენტისა და საქართველოს მთავრობის წინააღმდეგ“, II-35).

22. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს დამკვიდრებული მიდგომის 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 სანდობას“ (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.

23. მიუხედავად ხელისუფლების დანაწილების პრინციპისა და კანონშემოქმედებითი კომპეტენციის





საქართველოს პარლამენტის მიერ განხორციელების ზემოთ აღნიშნული მნიშვნელობისა, საქართველოს კონსტიტუცია ითვალისწინებს გარემოებებს, რომლებიც დროებით იწვევს გარკვეულ ცვლილებებს, მოდიფიკაციას სახელმწიფო ხელისუფლების გადანაწილების ორდინარულ ბალანსში. საქართველოს კონსტიტუციის თანახმად, საგანგებო მდგომარეობა სწორედ ასეთ *sui generis* შემთხვევას წარმოადგენს.

24. საქართველოს კონსტიტუციის 71-ე მუხლის მე-2 პუნქტის შესაბამისად, „მასობრივი არეულობის, ქვეყნის ტერიტორიული მთლიანობის ხელყოფის, სამხედრო გადატრიალების, შეიარაღებული ამბოხების, ტერორისტული აქტის, ბუნებრივი ან ტექნოგენური კატასტროფის ან ეპიდემიის დროს ან სხვა შემთხვევაში, როდესაც სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოები მოკლებული არიან კონსტიტუციურ უფლებამოსილებათა ნორმალური განხორციელების შესაძლებლობას, საქართველოს პრეზიდენტი პრემიერ-მინისტრის წარდგინებით აცხადებს საგანგებო მდგომარეობას ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე ან მის რომელიმე ნაწილში და ამ გადაწყვეტილებას დაუყოვნებლივ წარუდგენს პარლამენტს დასამტკიცებლად. გადაწყვეტილება ძალაში შედის საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების მომენტიდან. პარლამენტი გადაწყვეტილებას ამტკიცებს შეკრებისთანავე. თუ პარლამენტი გადაწყვეტილებას არ დაამტკიცებს, იგი კენჭისყრისთანავე კარგავს იურიდიულ ძალას. საგანგებო უფლებამოსილებანი ვრცელდება მხოლოდ იმ ტერიტორიაზე, სადაც გამოცხადებულია საგანგებო მდგომარეობა“. მაშასადამე, საგანგებო მდგომარეობა წარმოადგენს კრიზისულ სიტუაციას და მისი გამოცხადების საფუძველია სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოების შეზღუდული შესაძლებლობა, ნორმალურად განახორციელონ კონსტიტუციური უფლებამოსილებები.

25. ამავდროულად, საქართველოს კონსტიტუციის 71-ე მუხლის მე-3 პუნქტის თანახმად, „საომარი ან საგანგებო მდგომარეობის დროს საქართველოს პრეზიდენტი პრემიერ-მინისტრის წარდგინებით გამოსცემს ორგანული კანონის ძალის მქონე დეკრეტებს, რომლებიც მოქმედებს შესაბამისად საომარი ან საგანგებო მდგომარეობის გაუქმებამდე. ... დეკრეტი ძალაში შედის გამოცემის მომენტიდან. დეკრეტი დაუყოვნებლივ წარედგინება პარლამენტს. პარლამენტი დეკრეტს ამტკიცებს შეკრებისთანავე. თუ პარლამენტი დეკრეტს არ დაამტკიცებს, იგი კენჭისყრისთანავე კარგავს იურიდიულ ძალას“. ხოლო ამავე მუხლის მე-4 პუნქტის მიხედვით, „საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის დროს საქართველოს პრეზიდენტს უფლება აქვს ქვეყანაში ან მის რომელიმე ნაწილში დეკრეტით შეზღუდოს კონსტიტუციის მე-13, მე-14, მე-15, მე-17, მე-18, მე-19, 21-ე და 26-ე მუხლებში ჩამოთვლილი უფლებები. საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის დროს საქართველოს პრეზიდენტს უფლება აქვს ქვეყანაში ან მის რომელიმე ნაწილში დეკრეტით შეაჩეროს კონსტიტუციის მე-13 მუხლის მე-2-მე-6 პუნქტების, მე-14 მუხლის მე-2 პუნქტის, მე-15 მუხლის მე-2 პუნქტის, მე-17 მუხლის მე-3, მე-5 და მე-6 პუნქტების, მე-18 მუხლის მე-2 პუნქტის და მე-19 მუხლის მე-3 პუნქტის მოქმედება. საქართველოს პრეზიდენტი ამ პუნქტით გათვალისწინებულ დეკრეტს დაუყოვნებლივ წარუდგენს პარლამენტს დასამტკიცებლად. დეკრეტი უფლების შეზღუდვის შესახებ ძალაში შედის გამოცემისთანავე, ხოლო ნორმის შეჩერების შესახებ – პარლამენტის მიერ დამტკიცებისთანავე. დეკრეტი უფლების შეზღუდვის შესახებ მტკიცდება ამ მუხლის მე-3 პუნქტით დადგენილი წესით“.

26. ამდენად, საგანგებო მდგომარეობის დროს, პარლამენტის კონტროლითა და შეზღუდული ვადით, საქართველოს პრეზიდენტს კონსტიტუციის ძალით ენიჭება საკანონმდებლო უფლებამოსილება საქართველოს პრემიერ-მინისტრის ჩართულობით. საქართველოს პრეზიდენტი, პრემიერ-მინისტრის ინიციატივით, უფლებამოსილია, გამოსცეს დეკრეტი და მის საფუძველზე მოაწესრიგოს ურთიერთობათა საკმაოდ ფართო სპექტრი. საქართველოს კონსტიტუციის შესაბამისად, საქართველოს პრეზიდენტის დეკრეტი, ფორმალური გაგებით, (ორგანულ) კანონს განეკუთვნება და შესწევს უნარი, კანონის მსგავსად დაარეგულიროს საზოგადოებრივი ცხოვრების კონსტიტუციით ნებადართული ნებისმიერი სფერო, მიუხედავად იმისა, რომ ეს აქტი არ არის მიღებული, ფორმალური გაგებით, კანონშემოქმედის – საქართველოს პარლამენტის მიერ კანონის მიღებისათვის განკუთვნილი სათანადო პროცედურის გზით და მისი მონაწილეობა ამოიწურება დეკრეტის დამტკიცებით.

27. ამასთანავე, აღსანიშნავია, რომ საგანგებო მდგომარეობისას კონსტიტუციური კომპეტენციების ამგვარ მოდიფიცირებას საფუძველად უდევს არა რომელიმე ორგანოს (თანამდებობის პირის) სურვილი, კეთილი ნება, არამედ იგი კონკრეტული საჭიროებებით ნაკარნახევი აუცილებლობაა. კერძოდ, კრიზისის ბუნებიდან გამომდინარე, რიგ შემთხვევებში, შეუძლებელი ხდება მმართველობის განხორციელება მიმდინარე კანონმდებლობით დადგენილ ჩარჩოებში. კანონები, რომლებიც წარმატებით მოქმედებს ნორმალური მდგომარეობისას, შესაძლოა, წარმოშობდეს ბარიერებს საგანგებო მდგომარეობაზე ეფექტიანი რეაგირებისათვის. ექსტრაორდინარული სიტუაციის ინდივიდუალური გარემოებების გათვალისწინებით, ზოგ შემთხვევაში, აუცილებელია ისეთი ღონისძიებების



განხორციელება, რაც შესაძლოა, კანონით, ჩვეულებრივ, აკრძალული ან სხვაგვარად რეგულირებული იყოს, ხოლო მყისიერი მოქმედების საჭიროება არ იძლეოდეს საკანონმდებლო ცვლილებების პარლამენტის მიერ განხორციელების შესაძლებლობას. შესაბამისად, გარდაუვალი ხდება კანონმდებლობის დროებით იმგვარად მოდიფიკაცია, რომ იგი პასუხობდეს კონკრეტული კრიზისით განპირობებულ საჭიროებებს და მმართველობის ორგანოებს აძლევდეს ამ კრიზისზე ადეკვატურად, ეფექტიანად რეაგირების შესაძლებლობას. მაშასადამე, საქართველოს პრეზიდენტის მიერ კანონმდებლის კომპეტენციის განხორციელების არსებითი წინა პირობაა, სპეციალური კანონმდებლობის მიღების ანდა არსებული კანონმდებლობის საგანგებო სიტუაციაზე ადაპტირების საჭიროება, რათა შესაძლებელი გახდეს კრიზის დაძლევა, ვითარების სტაბილიზაცია, სიტუაციის უსწრაფესად ნორმალიზება.

28. ამავდროულად, საგანგებო მდგომარეობის დროს დაუყოვნებლივი რეაგირების საჭიროება, ძალიან მცირე ადგილს ტოვებს (ან სრულებით არ ტოვებს) ხანგრძლივი საკანონმდებლო პროცედურებისათვის. კანონის მიღების კომპლექსური პროცედურის დაცვამ, შესაძლოა, აზრი დაუკარგოს უფლებების შეზღუდვების შემდგომ შემოღებას. ამ თვალსაზრისით, დაგვიანებული რეაგირება, რიგ შემთხვევებში, სრულიად არაეფექტურსა და უშედეგოს ხდის საგანგებო მდგომარეობის განეიტრალების მიზნებისათვის გამოსაყენებელ რეგულირებებს. უფრო მეტიც, მოქალაქეების სიცოცხლისა და ჯანმრთელობისათვის რეალური საფრთხის არსებობისას, სახელმწიფოს მხრიდან დაგვიანებულმა და არაეფექტურმა მოქმედებამ, შესაძლოა პირთა უფლებების დარღვევა გამოიწვიოს და დააზიანოს სხვა საზოგადო მნიშვნელობის კონსტიტუციური სიკეთეები. ამდენად, საგანგებო მდგომარეობისას ბუნებრივად არსებობს სახელმწიფო ორგანოების მანევრირების ფარგლების გაფართოების, მოქნილი საკანონმდებლო ბაზისა და გადაწყვეტილების მიღების გამარტივებული პროცედურის საჭიროება.

29. მაშასადამე, საგანგებო მდგომარეობისას, ვითარების ცვალებადობიდან გამომდინარე, განსაკუთრებულ მნიშვნელობას იძენს გადაწყვეტილების სწრაფად, მყისიერად მიღების შესაძლებლობა. რიგ შემთხვევებში, შესაძლოა, სწორედ გადაწყვეტილების სწრაფად მიღების უნარიანობა იყოს კრიზისის ეფექტიანი და კოორდინირებული მართვის მსაზღვრელი. საქართველოს პრეზიდენტის მიერ საქართველოს პრემიერ-მინისტრის წარდგინებით, ორგანული კანონის ძალის მქონე დეკრეტის გამოცემისას ნაკლებია კონსულტაციების, დებატების, ფართო კონსენსუსის მიღწევის საჭიროება. შესაბამისად, ამ კონსტიტუციურ ორგანოებში ძალაუფლების კონცენტრაცია ქმნის პოტენციალს გადაწყვეტილებების სწრაფად მიღებისათვის. ამასთან, ბუნებრივია, აღნიშნული არ გამორიცხავს საქართველოს პარლამენტის მიერ კანონშემოქმედებითი საქმიანობის განხორციელების შესაძლებლობას. უფრო მეტიც, პარლამენტი ვალდებულია, შესაძლებლობის ფარგლებში მიიღოს საჭირო კანონები და საკუთარ კონსტიტუციურ ვალდებულებას ეფექტიანად ემსახუროს. საგანგებო მდგომარეობის დროს ორგანული კანონის ძალის მქონე დეკრეტების მიღების შემოთავაზებული კონსტიტუციური მექანიზმი განკუთვნილია იმგვარი შემთხვევებისათვის, როდესაც საკითხი დროულ და მყისიერ რეაგირებას საჭიროებს, რის შესაძლებლობასაც საპარლამენტო პროცედურები არ იძლევა.

30. ამავდროულად, კანონშემოქმედებითი კომპეტენციის პარლამენტის მიერ განხორციელების უდავოდ დიდი მნიშვნელობიდან გამომდინარე, კრიტიკულად აუცილებელია, საქართველოს პრეზიდენტი საკანონმდებლო უფლებამოსილებით აღიჭურვოს მხოლოდ მაშინ, როდესაც კონკრეტული საგამონაკლისო სამართლებრივი რეჟიმის შემოღება ობიექტურად არის საჭირო, ამასთან, მხოლოდ იმ ფარგლებში, რაც აუცილებელი და საკმარისია სიტუაციის სამართავად. შესაბამისად, სასიცოცხლოდ მნიშვნელოვანია, პრეზიდენტის ამ უფლებამოსილებას საფუძვლად ედოს მკვეთრად გამოხატული ობიექტური საჭიროება. საგანგებო მდგომარეობა არ უნდა გახდეს საკანონმდებლო საქმიანობისათვის გვერდის ავლის საშუალება და არ უნდა ქმნიდეს კანონშემოქმედების ალტერნატიულ სამართლებრივ რეჟიმს. ამდენად, აუცილებელია ძლიერი გარანტიების შექმნა არა მარტო ინდივიდუალურ უფლებათა, არამედ კონსტიტუციაში ექსპლიციტურად განმტკიცებული ისეთი დემოკრატიული ფასეულობის შესანარჩუნებლად, როგორცაა ხალხის მიერ ძალაუფლების თავიანთი წარმომადგენლების მეშვეობით განხორციელება.

31. სწორედ დასახელებული საფრთხეების პრევენციას ემსახურება საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების შესახებ გადაწყვეტილების მიღებაში ხელისუფლების სამი უმაღლესი კონსტიტუციური ორგანოს ჩართულობა. კერძოდ, თავდაპირველად, საქართველოს პრემიერ-მინისტრი წარდგინებით მიმართავს საქართველოს პრეზიდენტს საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების მოთხოვნით. საქართველოს კონსტიტუციის თანახმად, „მთავრობის მეთაურია საქართველოს პრემიერ-მინისტრი. ...



პრემიერ-მინისტრი განსაზღვრავს მთავრობის საქმიანობის ძირითად მიმართულებებს, ორგანიზებას უწევს მთავრობის საქმიანობას, ახორციელებს მინისტრების საქმიანობის კოორდინაციასა და კონტროლს, ხელს აწერს მთავრობის სამართლებრივ აქტებს“ (საქართველოს კონსტიტუციის 55-ე მუხლის პირველი და მე-2 პუნქტები). საქართველოს პრემიერ-მინისტრს, როგორც საქართველოს აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაურს, აქვს ყველაზე მყარი, საგნობრივი, დაწვრილებითი და უახლესი ინფორმაცია, რაც აუცილებელია კრიზისზე ეფექტიანი რეაგირებისათვის საჭირო ღონისძიებების დაგეგმვისა და განხორციელებისათვის საკანონმდებლო ცვლილებების გზით. იგი, როგორც მთავრობის ხელმძღვანელი, ყველაზე უკეთ იცნობს აღსრულების სფეროს მიკუთვნებულ, მმართველობის საკითხებთან დაკავშირებულ საჭიროებებს და უშუალოდ ახორციელებს მათ ყოველდღიურ ადმინისტრირებას. შესაბამისად, სწორედ ის არის უფლებამოსილი, მიმართოს საქართველოს პრეზიდენტს საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების ინიციატივით. ამის შემდგომ, საქართველოს პრემიერ-მინისტრის წარდგინების საფუძველზე, საქართველოს პრეზიდენტი, როგორც ნეიტრალური არბიტრი, იღებს გადაწყვეტილებას საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების შესახებ. საქართველოს პარლამენტი, როგორც უმაღლესი ლეგიტიმაციის მქონე საკანონმდებლო ორგანო, ამტკიცებს საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების შესახებ საქართველოს პრეზიდენტის გადაწყვეტილებას და წარმოადგენს მისი მიზანშეწონილობის შეფასების უკანასკნელ საფეხურს. ამავე დროს მნიშვნელოვანია, რომ საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების საკითხის კონსტიტუციით დადგენილ პირობებთან შესაბამისობა ექვემდებარება სასამართლო კონტროლს.

32. ამდენად, საქართველოს კონსტიტუციის თანახმად, საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების თაობაზე გადაწყვეტილების მიღება-დამტკიცების პროცესში აუცილებელია ხელისუფლების უმაღლეს ორგანოთა ურთიერთთანამშრომლობა, შეთანხმებული მოქმედება და კომპრომისი, რათა გამოირიცხოს ქვეყანაში შესაბამისი და საკმარისი საფუძვლების გარეშე საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადება და ადამიანის ფუნდამენტური უფლებების უსაფუძვლო და გაუმართლებელი შეზღუდვის რისკები. ამდენად, მოცემული კონსტიტუციური წესრიგი გადაწყვეტილების მიღებაში მონაწილე არც ერთ ორგანოს არ ანიჭებს „კარტ-ბლანშს“. ამასთან, ამ პროცესში საქართველოს პარლამენტის ჩართულობა, კანონზომიერად განაპირობებს მთლიანად პროცესის მაღალ ლეგიტიმურობას, უზრუნველყოფს სახალხო სუვერენიტეტის პრაქტიკულ განხორციელებას და წარმოადგენს პროცედურულ შესაძლებლობას იმისა, რომ ადამიანის უფლებებსა და თავისუფლებებზე ზეგავლენის მოხდენის თვალსაზრისით, ესოდენ მნიშვნელოვანი გადაწყვეტილება თანხვედრაში იყოს ხალხის რეალურ ინტერესებთან, მათი წარმომადგენლების მიერ გამოვლენილი ნებით.

33. ამავდროულად, პარლამენტის მსგავსი ჩართულობა უზრუნველყოფილია არა მხოლოდ საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების მომენტში, არამედ საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების შემდგომ, ადამიანის ძირითადი უფლებებისა თუ თავისუფლებების შეზღუდვის თაობაზე საქართველოს პრეზიდენტის მიერ მიღებულ ნებისმიერ საკანონმდებლო ცვლილებებთან მიმართებით. კერძოდ, როგორც უკვე აღინიშნა, საგანგებო მდგომარეობის დროს კანონშემოქმედებითი კომპეტენციით საქართველოს პარლამენტის მიღმა, საქართველოს პრეზიდენტი (საქართველოს პრემიერ-მინისტრის მონაწილეობით) აღიჭურვება. ბუნებრივია, ერთი პირის მიერ საკანონმდებლო საქმიანობის განხორციელება შეიცავს თვითნებობის, უფლების ბოროტად გამოყენების მომეტებულ რისკებს. თავის მხრივ, დაუშვებელია, სახელმწიფო ან საზოგადოებრივი უსაფრთხოებისა და სტაბილურობის მიღწევა ხდებოდეს ინდივიდუალური უფლებების მომეტებული შეზღუდვის, კანონის უზენაესობისა და სხვა დემოკრატიული ღირებულებებიდან უკუსვლის ხარჯზე. სწორედ ამ ღირებულებების დაცვის ქმედითი ბერკეტია საქართველოს პარლამენტის, როგორც ხალხის უშუალო წარმომადგენლობითი ორგანოს მიერ პრეზიდენტის დეკრეტის *ex post* დამტკიცების (გარდა კონსტიტუციური ნორმების შეჩერების შესახებ პრეზიდენტის დეკრეტისა, რომელიც, უფლებაში ჩარევის ინტენსივობიდან გამომდინარე, საჭიროებს პარლამენტის მიერ *ex ante* დამტკიცებას), მისი მხრიდან მასზე გათვითცნობიერებული დათანხმების საჭიროება. ამასთან, იმ შემთხვევაში, თუ საქართველოს პარლამენტი, საქართველოს პრეზიდენტის დეკრეტით გათვალისწინებული შეზღუდვების საჭიროებას არ გაიზიარებს და მას არ დაამტკიცებს, პრეზიდენტის დეკრეტი კენჭისყრისთანავე კარგავს ძალას. ამგვარი კონსტიტუციური გარანტიის მიზანია, გამოირიცხოს საქართველოს პრეზიდენტისა და პრემიერ-მინისტრის თვითნებობა, შეცდომა თუ ცდუნება, ჩაერიონ ადამიანის უფლებებსა და თავისუფლებებში მაშინ, როდესაც ამისთვის საამისო ობიექტური საფუძველი და მწვავე საჭიროება არ არსებობს.

34. მაშასადამე, საქართველოს კონსტიტუციის კატეგორიული მოთხოვნაა, რომ საგანგებო



მდგომარეობის დროს კანონმდებლობაში ცვლილება-დამატებები განხორციელდეს საქართველოს პრეზიდენტის მიერ, ამ გადაწყვეტილების პარლამენტში დასამტკიცებლად წარდგენის ვალდებულებით, რაც გამორიცხავს ნებისმიერი სხვა ორგანოს (თანამდებობის პირის) მსგავს შესაძლებლობას. საგანგებო მდგომარეობის დროს, საქართველოს პრეზიდენტს, მართალია, შეზღუდულად დროისა თუ შინაარსის თვალსაზრისით, მაგრამ ენიჭება კანონშემოქმედებითი კომპეტენცია და, ამგვარად, მოდიფიცირდება შეკავებისა და გაწონასწორების კონსტიტუციური მექანიზმი.

35. ამავდროულად, საგანგებო მდგომარეობისას იზრდება აღმასრულებელი ხელისუფლების მოქმედების ფარგლებიც. როგორც უკვე აღინიშნა, საქართველოს პრემიერ-მინისტრი, ერთი მხრივ, ჩართულია საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების შესახებ გადაწყვეტილების მიღებაში, ხოლო, მეორე მხრივ, მისივე ინიციატივით და თანახელმოწერით მიიღება უფლებების შეზღუდვისა თუ სხვა ნებისმიერი საკითხის შესახებ, საქართველოს პრეზიდენტის დეკრეტი, რაც იმის გამოხატულებას წარმოადგენს, რომ სწორედ საქართველოს პრემიერ-მინისტრს ეკისრება მთავარი პასუხისმგებლობა საგანგებო მდგომარეობის მართვასა და ვითარების ნორმალიზაციაზე. გარდა საკანონმდებლო ცვლილებებში მონაწილეობისა, ფართოვდება საქართველოს მთავრობის აღმასრულებელი კომპეტენციებიც. კრიზის ბუნებიდან გამომდინარე, ამ კრიზისზე ქმედითი რეაგირების მიზნით, შესაძლოა, გატარებულ იქნეს იმგვარი რადიკალური ღონისძიებები, რომელთა გამოყენების უფლებამოსილებაც და, ამ გზით, ადამიანის უფლებებში ინტენსიურად ჩარევის შესაძლებლობა, საქართველოს მთავრობას, ორდინარულ ვითარებაში არ გააჩნია. „საგანგებო მდგომარეობის შესახებ“ საქართველოს კანონის პირველი მუხლის მე-2 პუნქტის თანახმად, „საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების მიზანია ვითარების უსწრაფესი ნორმალიზაცია, კანონიერებისა და მართლწესრიგის აღდგენა“. საგანგებო ღონისძიებების შემოღების ერთადერთ ლეგიტიმურ მიზანს წარმოადგენს საგამონაკლისო სიტუაციის მაქსიმალურად შემჭიდროებულ ვადებში აღმოფხვრა და კრიზისთან ეფექტიანი გამკლავება. ძალაუფლება, რომელიც აღმასრულებელ ხელისუფლებას ჩვეულებრივ ვითარებაში გააჩნია, როგორც წესი, არ არის საკმარისი საგანგებო მდგომარეობისათვის დამახასიათებელი რთული ვითარების სამართავად და სტაბილიზაციის მისაღწევად. საგანგებო მდგომარეობის დროს სახელმწიფოს მართვა ვერ ხორციელდება მშვიდობიან დროს მოქმედი მართლწესრიგის შესაბამისად. სწორედ ამიტომ, კრიზისულ, ექსტრაორდინარულ სიტუაციასთან გამკლავების მიზნით, მთავრობას ენიჭება იმგვარი სპეციალური ძალაუფლება, რომელიც მას მშვიდობიანობის დროს არ გააჩნია. ამგვარი სპეციალური ძალაუფლების ჩამონათვალი, ძირითადად, გადმოცემულია „საგანგებო მდგომარეობის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-4 მუხლში, რომლის შესაბამისადაც, საგანგებო მდგომარეობისას, კონკრეტულ გარემოებათა შესაბამისად, საქართველოს აღმასრულებელი ხელისუფლების უმაღლეს ორგანოებს, თავიანთი კომპეტენციის ფარგლებში, კანონმდებლობის მოთხოვნათა დაცვით, შეუძლიათ განახორციელონ ამავე მუხლით გათვალისწინებული რიგი ღონისძიებები (მაგალითად: აუცილებლობის შემთხვევაში შეუზღუდონ მოქალაქეებსა და მოქალაქეობის არმქონე პირებს თავისუფალი გადაადგილების უფლება, აუკრძალონ თავიანთი საცხოვრებელი ადგილის ან სხვა ადგილსამყოფლის დატოვება სათანადო ნებართვის გარეშე; საგანგებო მდგომარეობის მოქმედების ტერიტორიაზე აკრძალონ კრებების, მიტინგების, ქუჩის მსვლელობებისა და დემონსტრაციების, აგრეთვე სანახაობრივი, სპორტული და სხვა მასობრივი ღონისძიებების მოწყობა; ჩააბან შრომისუნარიანი მოქალაქენი საწარმოების, დაწესებულებებისა და ორგანიზაციების მუშაობაში, შრომის საშუალო ანაზღაურებით, აგრეთვე საგანგებო მდგომარეობის შედეგების ლიკვიდაციაში; შემოიღონ კარანტინი და განახორციელონ სხვა სავალდებულო სანიტარიულ-ეპიდემიასაწინააღმდეგო ღონისძიებანი; კანონმდებლობის შესაბამისად კონტროლი დააწესონ მასობრივი ინფორმაციის საშუალებებზე; შეზღუდონ სატრანსპორტო საშუალებათა მოძრაობა და გასინჯონ ისინი; შემოიღონ კომენდანტის საათი და სხვ.). ბუნებრივია, განსახილველი დავის ფარგლებში საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო არ დგას თითოეული ამ ღონისძიების გამოყენების დასაშვებობის კონსტიტუციურობის შემოწმების წინაშე, თუმცა მათზე ზოგადი მითითება ნათელ სურათს ქმნის საგანგებო მდგომარეობის დროს არსებული საფრთხეების განეიტრალების მიზნით, აღმასრულებელი ხელისუფლებისათვის განსაკუთრებული, საგამონაკლისო უფლებამოსილებების მიკუთვნების შესახებ.

36. ამგვარად, საგანგებო მდგომარეობისას კანონშემოქმედებითი კომპეტენციით, საქართველოს პრემიერ-მინისტრის წარდგინებით/ინიციატივით და მისი შემდგომი მონაწილეობით, სწორედ საქართველოს პრეზიდენტი აღიჭურვება. მას შესწევს უნარი, სწრაფი და მარტივი პროცედურით განახორციელოს საკანონმდებლო ცვლილებები, რომლის ლეგიტიმურობაც, საბოლოო ჯამში, საქართველოს პარლამენტის მიერ პრეზიდენტის დეკრეტის დამტკიცების გზით მიიღწევა. ხოლო



მთავრობას, კოორდინირებული მუშაობისა და ქმედითი რეაგირებისათვის, ენიჭება იმგვარი აღმასრულებელი უფლებამოსილებები, როგორც მას ორდინარულ მდგომარეობაში არ გააჩნია. სწორედ ასეთია ქვეყნის უზენაესი კანონით დამკვიდრებული საგანგებო მდგომარეობის კონსტიტუციური კონცეფცია.

### 3. საქართველოს პრეზიდენტის დეკრეტით გარკვეულ საკითხთა მოწესრიგების უფლებამოსილების დელეგირების დასაშვებობა

37. №1502 და №1503 კონსტიტუციურ სარჩელებში მოსარჩელები სადავოდ ხდიან საქართველოს პრეზიდენტის დეკრეტის საფუძველზე, საქართველოს მთავრობისათვის რიგი კონსტიტუციური უფლების შემზღვეველი რეგულაციების შემოღების უფლებამოსილების დელეგირებას. კერძოდ, სადავოა საქართველოს პრეზიდენტის დეკრეტით საქართველოს მთავრობისათვის ადმინისტრაციული საქმისწარმოების განხორციელების (საქართველოს პრეზიდენტის 2020 წლის 21 მარტის №1 დეკრეტის პირველი მუხლის მე-4 პუნქტი), იზოლაციისა და კარანტინის წესების შემოღების უფლებამოსილების (საქართველოს პრეზიდენტის 2020 წლის 21 მარტის №1 დეკრეტის პირველი მუხლის მე-2 პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტი) მინიჭება; ასევე საქართველოს მთავრობის იმ უფლებამოსილებით აღჭურვა, რომ მის მიერ განსაზღვრული წესით, საკარანტინო, საიზოლაციო და სამედიცინო მიზნებისათვის შეზღუდოს პირთა საკუთრების უფლება (საქართველოს პრეზიდენტის 2020 წლის 21 მარტის №1 დეკრეტის პირველი მუხლის მე-5 პუნქტი), მოახდინოს შესაბამისი სამედიცინო განათლებისა და უფლებამოსილების მქონე პირების მობილიზაცია, ამასთან, კერძო სამართლის სუბიექტებს აუკრძალოს, შეუზღუდოს ან დაავალოს ცალკეული საქმიანობის განხორციელება (საქართველოს პრეზიდენტის 2020 წლის 21 მარტის №1 დეკრეტის პირველი მუხლის მე-7 პუნქტის „ა“ და „ე“ ქვეპუნქტები). გარდა ამისა, მოსარჩელები სადავოდ ხდიან საქართველოს მთავრობისათვის იმ უფლებამოსილების მინიჭებას, რომ განსაზღვროს დეკრეტით გათვალისწინებული პასუხისმგებლობის დაკისრებაზე უფლებამოსილების მქონე სუბიექტები (საქართველოს პრეზიდენტის 2020 წლის 21 მარტის №1 დეკრეტის მე-9 მუხლი), ისევე, როგორც საქართველოს მთავრობის მიერ პირის ადგილზე დაჯარიმების წესის შემოღებას (საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 23 მარტის №181 დადგენილების მე-14 მუხლის მე-2 პუნქტის მე-2 წინადადება).

38. ამდენად, განსახილველი სადავო ნორმებით, სხვადასხვა კონსტიტუციური უფლებების შემზღვეველი/მარეგულირებელი წესების შემოღების უფლებამოსილება საქართველოს მთავრობას მიენიჭა. შესაბამისად, შესაფასებელია საქართველოს მთავრობისათვის სამართალშემოქმედების კომპეტენციის დელეგირების კონსტიტუციურობის საკითხი.

39. როგორც უკვე აღინიშნა, საქართველოს კონსტიტუციის თანახმად, კანონშემოქმედებითი კომპეტენციით საქართველოს პარლამენტია აღჭურვილი, ხოლო საგანგებო მდგომარეობისას უფლებების შეზღუდვის შესაძლებლობა, პარლამენტთან ერთად, საქართველოს პრეზიდენტს ენიჭება (პრემიერ-მინისტრის მონაწილეობით). ამდენად, მოცემულ შემთხვევაში, შესაფასებელია, აქვს თუ არა საქართველოს პრეზიდენტს უფლებამოსილება, მოახდინოს გარკვეულ საკითხთა მოწესრიგების უფლებამოსილების დელეგირება, ამასთან, დადებითი პასუხის შემთხვევაში, დასადგენია, დელეგირების დასაშვებობის კონსტიტუციური ფარგლები. ამ მიზნით, პირველ რიგში, შეფასდება საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პრაქტიკით დადგენილი კონსტიტუციური სტანდარტები, ორდინარულ ვითარებაში საქართველოს პარლამენტის მიერ კონსტიტუციური უფლებების შეზღუდვის უფლებამოსილების საქართველოს მთავრობისათვის დელეგირებასთან დაკავშირებით და აღნიშნული სტანდარტების გამოყენების შესაძლებლობა/საჭიროება მოცემულ შემთხვევაში.

40. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პრაქტიკით, კანონმდებლის კომპეტენცია, შეზღუდოს ესა თუ ის უფლება და, ამ მიმართულებით, განხორციელოს საკანონმდებლო საქმიანობა, არ გულისხმობს მის მიერ ამ უფლებამოსილების სხვა სახელმწიფო ორგანოსათვის გადართობის აკრძალვას. ცალკეულ შემთხვევაში, საქართველოს პარლამენტი უფლებამოსილია, მოახდინოს საკითხის მოწესრიგების სხვა სახელმწიფო ორგანოზე დელეგირება. საკონსტიტუციო სასამართლოს მითითებით, საკითხის კანონით მოწესრიგების მოთხოვნასთან „ყოველთვის თავისთავადი წინააღმდეგობა ვერ ექნება პარლამენტის მიერ საკუთარი უფლებამოსილების დელეგირებას სხვა ორგანოზე“ (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



41. ამასთან, უფრო მეტიც, პარლამენტის მიერ კანონით მოსაწესრიგებელი საკითხის დელეგირება, ხშირ შემთხვევაში, აუცილებელია და პრაქტიკული საჭიროებებით არის ნაკარნახევი. კერძოდ, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პრაქტიკის თანახმად, „უფლების შეზღუდვასთან დაკავშირებული ყველა საკითხის საქართველოს პარლამენტის მიერ მოწესრიგებამ შესაძლოა, საკანონმდებლო ხელისუფლების პარალიზება/შეფერხება გამოიწვიოს და წარმოშვას ინსტიტუციური პრობლემები. საქართველოს კონსტიტუცია მოითხოვს, რომ მნიშვნელოვან პოლიტიკურ-სამართლებრივ საკითხებზე გადაწყვეტილებებს იღებდეს საქართველოს პარლამენტი, როგორც ქვეყნის უმაღლესი წარმომადგენლობითი და ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკის ძირითადი მიმართულებების განმსაზღვრელი საკანონმდებლო ორგანო. აღნიშნული უზრუნველყოფს, მნიშვნელოვან, პრინციპულ საკითხებზე გადაწყვეტილების მიღებისას, ხალხის მიერ არჩეულ წარმომადგენელთა შორის გარკვეული პროცედურით დადგენილი თანხმობის არსებობას. საკანონმდებლო ხელისუფლების ფუნქციონირების სპეციფიკიდან გამომდინარე, თითქმის შეუძლებელია, უფლების რეგულირებასთან დაკავშირებული ყველა, მათ შორის, პროცედურული/ტექნიკური საკითხის კანონით მოწესრიგება მოხდეს პარლამენტში დადგენილი პროცედურული წესების საფუძველზე“ (საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2019 წლის 2 აგვისტოს №1/7/1275 გადაწყვეტილება საქმეზე „ალექსანდრე მძინარაშვილი საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისიის წინააღმდეგ“, II-30). ამა თუ იმ უფლების კანონით შეზღუდვის კონსტიტუციური მოთხოვნის მიზანი არ არის უფლების რეგულირებასთან დაკავშირებული ყველა, მათ შორის, ფორმალური საკითხების კანონით მოწესრიგება (იხ. *mutatis mutandis* საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2019 წლის 28 მაისის №2/2/867 გადაწყვეტილება საქმეზე „რემზი შარაძე საქართველოს იუსტიციის მინისტრის წინააღმდეგ“, II-13).

42. აღნიშნულიდან გამომდინარე, აშკარაა, რომ საკონსტიტუციო სასამართლოს დამკვიდრებული მიდგომის თანახმად, კანონით მოსაწესრიგებელ საკითხზე პარლამენტის მიერ უფლებამოსილების სხვა ორგანოზე დელეგირება *per se* არაკონსტიტუციური არ არის, თუმცა არაკონსტიტუციური შეიძლება იყოს მისი ცალკეული შემთხვევები.

43. საკონსტიტუციო სასამართლოს იურისპრუდენციით, დადგენილია გარკვეული პირობები, რომელთა არსებობისას, დაუშვებელია სამართალშემოქმედებითი კომპეტენციის დელეგირება. კერძოდ, „პარლამენტის მიერ უფლებამოსილების დელეგირებამ შეიძლება კონსტიტუციის დარღვევა გამოიწვიოს იმ შემთხვევებში, როდესაც მას საქართველოს კონსტიტუცია პირდაპირ კრძალავს ... ან/და, როდესაც დადგინდება, რომ გარკვეული უფლებამოსილების დელეგირებით საქართველოს პარლამენტი თავისი კონსტიტუციური უფლებამოსილების განხორციელებაზე ამბობს უარს. აღნიშნული სახეზე იქნება, მაგალითად, ისეთ შემთხვევაში, როდესაც კონსტიტუცია აკეთებს კონკრეტულ მითითებას საკითხის მოწესრიგებასთან დაკავშირებით (მაგალითად, საქართველოს კონსტიტუციის 50-ე მუხლის პირველი პუნქტი ცალსახად უთითებს, რომ არჩევნებში მონაწილეობისათვის წარსადგენ მხარდამჭერთა ხელმოწერების რაოდენობა უნდა განისაზღვროს ორგანული კანონით) ან/და საქართველოს პარლამენტი ახდენს მისი უფლებამოსილების ფუნდამენტურად მნიშვნელოვანი ნაწილის დელეგირებას (მაგალითად, საერთოდ არ იღებს საარჩევნო კოდექსს და ა.შ.)“ (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).

44. მაშასადამე, გარკვეულ შემთხვევაში, კონსტიტუციური უფლებების კანონით შეზღუდვის ლეგიტიმურ ალტერნატივად ვერ იქნება მიჩნეული საკითხის მოწესრიგების დელეგირება. ზოგიერთ ვითარებაში, საქართველოს პარლამენტის მიერ სხვა ორგანოზე უფლებამოსილების გადანდობა, მოსაწესრიგებელი საკითხის რაობიდან და სპეციფიკიდან გამომდინარე, უპირობოდ არ წარმოშობს ამ ორგანოს მხრიდან საკითხის მოწესრიგების ლეგიტიმაციას. შესაბამისად, ამგვარი დელეგირება იმთავითვე საქართველოს კონსტიტუციის მოთხოვნების საწინააღმდეგოა. კერძოდ, ამგვარი ვითარება სახეზე იქნება, ერთი მხრივ, მაშინ, როდესაც დელეგირებას საქართველოს კონსტიტუცია პირდაპირ კრძალავს ან/და იმ შემთხვევაში, თუ დადგინდება, რომ კონკრეტული უფლებამოსილების დელეგირებით, საქართველოს პარლამენტი თავისი კონსტიტუციური უფლებამოსილების განხორციელებაზე ამბობს უარს. ამასთან, ეს უკანასკნელი შემთხვევა სახეზეა *inter alia* იმ შემთხვევაში, თუ საქართველოს პარლამენტი ფუნდამენტურად მნიშვნელოვანი საკითხების მოწესრიგების დელეგირებას სხვა ორგანოს გადაანდობს (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). ამგვარად, აუცილებელია, ფუნდამენტურ, უფლებისათვის სისტემური მნიშვნელობის საკითხებზე გადაწყვეტილება მიღებულ იქნეს ხალხის უშუალო წარმომადგენლების მიერ. აღნიშნული უზრუნველყოფს, რომ საყოველთაოდ მნიშვნელოვანი რეგულაციები გამოიცეს არა ერთპიროვნულად, გაუმჭვირვალე პროცედურის გზით, არამედ ფართო საგნობრივი დისკუსიის შედეგად და გამჭვირვალე პროცედურის მეშვეობით, რის შესაძლებლობასაც სწორედ პარლამენტში წარმართული საკანონმდებლო პროცესი იძლევა. მაშასადამე, გამოყენებული პროცედურისა და გადაწყვეტილების მიმღები ორგანოს ლეგიტიმაციის ხარისხი უნდა შეესაბამებოდეს დასარეგულირებელი ურთიერთობის მნიშვნელობის მაჩვენებელს. სწორედ ასეთია წარმომადგენლობითი და პროცედურული დემოკრატიის არსი.

45. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს დამკვიდრებული მიდგომის მიხედვით, დამატებით, დადგენილია ის მიზნები, რის მიღწევასაც გარკვეული საკითხების მოწესრიგების უფლებამოსილების დელეგირება უნდა უზრუნველყოფდეს. კერძოდ, საკონსტიტუციო სასამართლოს განმარტებით, „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 მოქნილ საკანონმდებლო მექანიზმს. ამ თვალსაზრისით უფლებამოსილების დელეგირება ხელს უწყობს მარტივ ნორმატიულ ცვლილებებს იმ სფეროებში, რომლებიც მოითხოვს ხშირ მოდიფიკაციას, გამარტივებული პროცედურების საფუძველზე რეგულირების შეცვლილ გარემოებებზე მორგებას. ამასთან, მოწესრიგების უფლებამოსილების დელეგირება შესაძლოა, ასევე გამართლებული იყოს ამა თუ იმ საკითხზე სწრაფი გადაწყვეტილების მიღების მოტივითაც“ (საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2019 წლის 2 აგვისტოს №1/7/1275 გადაწყვეტილება საქმეზე „ალექსანდრე მძინარაშვილი საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისიის წინააღმდეგ“, II-31). ამდენად, იმგვარ შემთხვევებში, როდესაც საკითხის მოწესრიგება დინამიკური მიდგომების გამოყენებას და გადაწყვეტილების სწრაფად მიღებას მოითხოვს, პარლამენტის მიერ კანონით მოსაწესრიგებელი საკითხის დელეგირება არა მარტო შესაძლებელი და ლეგიტიმურია, არამედ, ზოგ შემთხვევაში, აუცილებელიც. მუდმივად ცვალებადი ტექნიკური, წვრილმანი საკითხების დარეგულირების თავიდან არიდება, საბოლოო ჯამში, უზრუნველყოფს პარლამენტის გადატვირთვისაგან/პარალიზებისაგან დაცვას.

46. მაშასადამე, ორდინარულ შემთხვევებში, საქართველოს პარლამენტის მიერ გარკვეულ საკითხთა მოწესრიგების უფლებამოსილების საქართველოს მთავრობისათვის დელეგირება არ არღვევს კონსტიტუციურ წესრიგს და მეტიც, მისი ეფექტიანად განხორციელების უზრუნველყოფას ემსახურება. უფლებამოსილების დელეგირების მექანიზმი მნიშვნელოვნად ამარტივებს კანონშემოქმედებით საქმიანობას და საკანონმდებლო ხელისუფლებას აძლევს შესაძლებლობას, მიიღოს გადაწყვეტილებები პრინციპულ პოლიტიკურ-სამართლებრივ საკითხებზე, ხოლო მათი იმპლემენტაციისათვის საჭირო დეტალების მოწესრიგება სხვა სახელმწიფო ორგანოებს გადაანდოს. კანონმდებელი ვალდებულია, კანონის გამოცემის გზით, თვითონ მოაწესრიგოს მნიშვნელოვანი საკითხების ძირითადი ნორმატიული საფუძვლები და უფლებამოსილია, სპეციფიკური, წვრილმანი საკითხების მოწესრიგების პრეროგატივა დაუტოვოს მმართველობის ორგანოებს, რომლებიც ანგარიშვალდებულნი არიან პარლამენტის წინაშე.

47. როგორც უკვე აღინიშნა, საგანგებო მდგომარეობის დროს, კანონშემოქმედებითი კომპეტენციით საქართველოს პრეზიდენტი აღიჭურვება, თუმცა იმ პირობით, რომ საქართველოს პარლამენტი მის მიერ მიღებულ დეკრეტებს დაეთანხმება და დაამტკიცებს. ამ თვალსაზრისით, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო მიიჩნევს, რომ მსგავსად ორდინარული შემთხვევებისა, საგანგებო მდგომარეობის პირობებშიც, საქართველოს პრეზიდენტი უფლებამოსილია, გარკვეული საკითხების დარეგულირების უფლებამოსილებით საქართველოს მთავრობა აღჭურვოს. კერძოდ, საქართველოს მთავრობის, როგორც საქართველოს პარლამენტის ნდობით მოსარგებლე, მისგან ლეგიტიმაციის მქონე და მის წინაშე ანგარიშვალდებული ორგანოს მიერ იმგვარი საკითხების დარეგულირება, რომელთა გადაწყვეტაც ფართო პოლიტიკურ დებატებს არ მოითხოვს და ძირითადი უფლებებით სარგებლობაზე სისტემურ გავლენას არ ახდენს, არ ეწინააღმდეგება წარმომადგენლობითი დემოკრატიის იდეას. როგორც უკვე აღინიშნა, საკანონმდებლო ორგანოს მიერ საკითხის დარეგულირების აუცილებლობის მოთხოვნა მხოლოდ ფუნდამენტური მნიშვნელობის საკითხებს მიემართება. ამდენად, იმგვარი ურთიერთობების მოწესრიგების საქართველოს მთავრობისათვის გადანდობა, რომელთა მოწესრიგების უფლებამოსილებით საქართველოს მთავრობის აღჭურვა დასაშვებია ორდინარულ მდგომარეობაში,



ასევე ნებადართულია საგანგებო მდგომარეობის პირობებშიც.

48. ამასთანავე, უფლებამოსილების დელეგირების ლეგიტიმურობისათვის აუცილებელია გარკვეული პირობების დაცვა. კერძოდ, 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“ (საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2021 წლის 11 თებერვლის №1/1/1505,1515,1516,1529 გადაწყვეტილება საქმეზე „პაატა დიასამიძე, გიორგი ჩიტაძე, ედუარდ მარიკაშვილი და ლიკა საჯაია საქართველოს პარლამენტისა და საქართველოს მთავრობის წინააღმდეგ“, II-42).

49. ბუნებრივია, საგანგებო მდგომარეობის დროს, არსებობს იმგვარი საკითხების დარეგულირების საჭიროებაც, რომელიც, მართალია, მოქნილ საკანონმდებლო ბაზას საჭიროებს, თუმცა ფუნდამენტური მნიშვნელობის საკითხია და სისტემურ გავლენას ახდენს ადამიანის უფლებებზე. ასეთ შემთხვევაში, უფლებების შეზღუდვის შესახებ საქართველოს პრეზიდენტის დეკრეტით მთავრობისთვის სამართალშემოქმედებითი კომპეტენციის დამატებითი დელეგირება ვერ იქნება გამართლებული პერიოდული დაზუსტებისა და მოდიფიცირების მოქნილი მექანიზმის საჭიროებით, რამდენადაც საგანგებო მდგომარეობის დროს ხელისუფლების დანაწილების პრინციპით განმტკიცებული ორდინარული ბალანსის მოდიფიკაცია, საკანონმდებლო ხელისუფლების გარკვეული ფუნქციების, პრეზიდენტის მიერ შეთავსება და მის მიერ მიღებული აქტის (დეკრეტის) ძალაში შესვლა პარლამენტის მხრიდან დამტკიცებამდე, სწორედაც რომ სახელმწიფო ხელისუფლების მოქნილობას ემსახურება და ის მაქსიმუმია, რომელსაც თავად კონსტიტუცია ითვალისწინებს. ამგვარი ინსტიტუციური დიზაინი, ერთი მხრივ, უზრუნველყოფს კრიზისულ სიტუაციაზე ოპერატიულ რეაგირებას, ხოლო, მეორე მხრივ, პარლამენტის ჩართულობის გზით, ქმნის შესაძლებლობას, თავიდან იქნეს არიდებული ადამიანის უფლებათა მეტისმეტი, გაუმართლებელი შეზღუდვის რისკები.

50. ძალაუფლების ექსპანსია და უფლებამოსილებების ერთი პირის ხელში თავმოყრა ქმნის ხელისუფლების უზურპაციის საფრთხეს, რაც ცენტრალური მახასიათებელია ავტოკრატიული, დიქტატორული რეჟიმისათვის. დემოკრატიული მმართველობა აშენებულია ამგვარი სისტემის საწინააღმდეგოდ. დაუშვებელია, საგანგებო მდგომარეობის სახელით, შეიქმნას იმგვარი ალტერნატიული სამართლებრივი რეჟიმი, სადაც აღმასრულებელი ხელისუფლება, ფუნდამენტურ საკითხებთან დაკავშირებით, ძირითად კანონმდებლად მოგვევლინება და უკონტროლო სამართალშემოქმედების ფუნქციით აღიჭურვება. დემოკრატიული ლეგიტიმაციისა და სახალხო სუვერენიტეტის პრინციპიდან გამომდინარე, აუცილებელია, ზოგადი ნორმები, რომლებიც მნიშვნელოვან გავლენას ახდენს ადამიანის უფლებებზე და ფართო საზოგადოებაზე, მიღებულ იქნეს ხალხის წარმომადგენლების მიერ ამომწურავი, სერიოზული და საჯარო მსჯელობის შედეგად. ამასთან, ამგვარი აქტების ლეგიტიმაციის საფუძველი, თავისთავად, ფართო საჯარო დისკუსია, საკითხის განხილვა, ცხარე დებატებია. სწორედ ამ შესაძლებლობას ქმნის პარლამენტში ხალხის წარმომადგენლების მიერ საკითხის გადაწყვეტა. საქართველოს პარლამენტი, როგორც ცენტრალური და ასევე ერთადერთი, პირდაპირი წესით არჩეული, დემოკრატიულად ლეგიტიმური წარმომადგენლობითი ორგანო უზრუნველყოფს, რომ სახელმწიფო ხელისუფლება რეალურად ემყარება ხალხის აღიარებას და მოწონებას. საგანგებო მდგომარეობისას ფუნდამენტური/უფლებისათვის სისტემური მნიშვნელობის საკითხის მოწესრიგების მთავრობისათვის გადანდობა, თუნდაც სწრაფი რეაგირების არგუმენტით, შეუთავსებელია კონსტიტუციურ წესრიგთან.

51. როგორც უკვე აღინიშნა, საგანგებო მდგომარეობისას საქართველოს პრემიერ-მინისტრის წარდგინებით, საქართველოს პრეზიდენტის მიერ დეკრეტების გამოცემა და ამ გზით უფლებების შეზღუდვა, სწორედ გადაწყვეტილების მიღების სწრაფ მექანიზმს წარმოადგენს. კერძოდ, საქართველოს პრეზიდენტის მიერ მიღებული დეკრეტი ძალაში შედის მისი გამოცემისთანავე. შესაბამისად, საქართველოს პრეზიდენტის მიერ საგანგებო მდგომარეობის ფარგლებში გამოცემული დეკრეტის ძალაში შესვლა დამოკიდებული არ არის საქართველოს პარლამენტის მხრიდან მის დამტკიცებაზე. ამასთან, იგი დაუყოვნებლივ წარიდგინება პარლამენტს და ძალას კარგავს მხოლოდ იმ





შემთხვევაში, თუ პარლამენტი დეკრეტს არ დაამტკიცებს. შესაბამისად, საგანგებო მდგომარეობის ვითარებაში სისტემური საკითხების მოწესრიგების უფლებამოსილების დელეგირება ვერ იქნება განხილული საკითხის სწრაფად და ეფექტიანად რეგულირების მიზნით განხორციელებულ ქმედებად. სწორედ საკითხის სწრაფად მოწესრიგებას უზრუნველყოფს საგანგებო მდგომარეობისას უფლებების შეზღუდვის საქართველოს კონსტიტუციით შემოთავაზებული მექანიზმი.

52. ყოველივე ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, საგანგებო მდგომარეობის დროსაც, მსგავსად ორდინარული სიტუაციისა, დასაშვებია გარკვეული საკითხების მოწესრიგების საქართველოს მთავრობისათვის დელეგირება იმ პირობით, რომ დელეგირებული უფლებამოსილების შინაარსი, მიზანი და მისი განხორციელების დასაშვები ფარგლები თავად საკანონმდებლო აქტით იქნება განსაზღვრული. ამავე დროს, საკითხები, რომლებიც ფუნდამენტური მნიშვნელობისაა და სისტემურ გავლენას ახდენს პირთა მიერ უფლებებით სარგებლობაზე, უნდა დარეგულირდეს თავად საქართველოს პრეზიდენტის დეკრეტით, რომლის მაღალ ლეგიტიმაციასაც საქართველოს პარლამენტის მხრიდან მისი დამტკიცება განაპირობებს.

#### **4. სადავო ნორმებით საქართველოს მთავრობისათვის რიგი კონსტიტუციური უფლების შეზღუდვის უფლებამოსილების მინიჭების კონსტიტუციურობის საკითხი**

53. განსახილველ შემთხვევაში, საკონსტიტუციო სასამართლომ უკვე დაადგინა საგანგებო მდგომარეობისას საქართველოს პრეზიდენტის მიერ დეკრეტით გარკვეულ საკითხთა მოწესრიგების უფლებამოსილების საქართველოს მთავრობისათვის დელეგირების დასაშვები ფარგლები და შესაბამისი კრიტერიუმები. კერძოდ, როგორც უკვე აღინიშნა, ერთი მხრივ, დაუშვებელია ფუნდამენტური მნიშვნელობის საკითხების მოწესრიგების უფლების საქართველოს მთავრობისათვის დელეგირება, ხოლო, მეორე მხრივ, უფლებამოსილების დელეგირებისას აუცილებელია, დელეგირების მიზნები, შინაარსი და დელეგირებული უფლებამოსილების ფარგლები თავად უფლებამოსილების მიმნიჭებელი აქტით იყოს განსაზღვრული. აღნიშნულიდან გამომდინარე, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო შეაფასებს, რამდენად არის დაცული სადავოდ გამხდარი ნორმების საფუძველზე, კონკრეტული საკითხების მოწესრიგების უფლებამოსილების საქართველოს მთავრობისათვის დელეგირებისას, ზემოაღნიშნული კონსტიტუციური სტანდარტები.

54. №1502 და №1503 კონსტიტუციურ სარჩელებში მოსარჩელები სხვადასხვა შინაარსის მქონე კონსტიტუციურ დებულებებთან სადავოდ ხდიან საქართველოს პრეზიდენტის დეკრეტით საქართველოს მთავრობისათვის ერთმანეთისაგან თვისებრივად განსხვავებული საკითხების დარეგულირების უფლებამოსილების მინიჭებას. ამავდროულად, დაკმაყოფილებულია თუ არა საკითხის მოწესრიგების უფლებამოსილების საქართველოს მთავრობისათვის გადანდობისას ზემოაღნიშნული კონსტიტუციური სტანდარტები, ყოველ კონკრეტულ შემთხვევაში უნდა გადაწყდეს. აღნიშნულის გამო, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო სადავო ნორმების საფუძველზე, სამართალშემოქმედებითი კომპეტენციის საქართველოს მთავრობისათვის დელეგირების კონსტიტუციურობას ცალ-ცალკე, ერთმანეთისაგან დამოუკიდებლად შეაფასებს.

#### **4.1. საქართველოს პრეზიდენტის 2020 წლის 21 მარტის №1 დეკრეტის პირველი მუხლის მე-2 პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტის კონსტიტუციურობა საქართველოს კონსტიტუციის მე-14 მუხლის პირველ და მე-2 პუნქტებთან მიმართებით**

55. №1503 კონსტიტუციურ სარჩელში მოსარჩელე მხარე მოითხოვს საქართველოს პრეზიდენტის 2020 წლის 21 მარტის №1 დეკრეტის პირველი მუხლის მე-2 პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტის არაკონსტიტუციურად ცნობას საქართველოს კონსტიტუციის მე-14 მუხლის პირველ და მე-2 პუნქტებთან მიმართებით. სადავო ნორმის თანახმად, საქართველოს მთავრობას მიეცა უფლება, დაადგინოს იზოლაციისა და კარანტინის წესები. ვინაიდან სადავო ნორმით განსაზღვრული საკითხების მოწესრიგების უფლებამოსილების საქართველოს მთავრობისათვის დელეგირების კონსტიტუციურობა შესაფასებელია საქართველოს კონსტიტუციის მე-14 მუხლის პირველ და მე-2 პუნქტებთან მიმართებით, პირველ რიგში, უნდა დადგინდეს, რომ დასახელებული ნორმით საქართველოს მთავრობას სწორედ კონსტიტუციის ზემოაღნიშნული დებულების შემზღუდველი წესების დადგენის უფლებამოსილება ენიჭება. ამ მიზნით, აუცილებელია, განისაზღვროს საქართველოს კონსტიტუციის მე-14 მუხლის პირველი და მე-2 პუნქტებით დაცული სფერო, ისევე, როგორც უნდა შეფასდეს სადავო ნორმის რეგულირების შინაარსი/ფარგლები.



56. 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 მიმოსვლის თავისუფლება 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.

57. ამავდროულად, საქართველოს კონსტიტუციის მიხედვით, მიმოსვლის თავისუფლება შესაძლოა შეიზღუდოს მხოლოდ კანონის შესაბამისად, კონსტიტუციით გათვალისწინებული ლეგიტიმური მიზნების მისაღწევად. კერძოდ, საქართველოს კონსტიტუციის მე-14 მუხლის მე-2 პუნქტის თანახმად, „ამ უფლებათა შეზღუდვა დასაშვებია მხოლოდ კანონის შესაბამისად, დემოკრატიულ საზოგადოებაში აუცილებელი სახელმწიფო ან საზოგადოებრივი უსაფრთხოების უზრუნველყოფის, ჯანმრთელობის დაცვის ან მართლმსაჯულების განხორციელების მიზნით“. ამდენად, მიმოსვლის თავისუფლება კონსტიტუციით განმტკიცებულ იმ უფლება-თავისუფლებათა კატეგორიას განეკუთვნება, რომლის შეზღუდვასაც საქართველოს კონსტიტუცია უშვებს მხოლოდ კონკრეტული სამართლებრივი ფორმით - კანონის საფუძველზე.

58. განსახილველ შემთხვევაში, როგორც აღინიშნა, სადავო ნორმით საქართველოს მთავრობას მიეცა იზოლაციისა და კარანტინის წესების დადგენის უფლებამოსილება. აღსანიშნავია, რომ უშუალოდ საქართველოს პრეზიდენტის დეკრეტი არ ითვალისწინებს ტერმინების - „იზოლაციისა“ და „კარანტინის“ დეფინიციას. აღნიშნულის გამო, საქართველოს პრეზიდენტის დეკრეტიდან თავისთავად არ გამომდინარეობს, სადავო ნორმის საფუძველზე, ურთიერთობათა რა კატეგორიის რეგულირებისა და კონკრეტულად რა წესების შემოღების უფლებამოსილება ენიჭება საქართველოს მთავრობას. თავის მხრივ, საქართველოს პრეზიდენტის მიერ სადავო დეკრეტის მიღების მომენტში „იზოლაციის“ ცნებას „საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ“ საქართველოს კანონი განსაზღვრავდა. კერძოდ, დასახელებული კანონის მე-3 მუხლის „ლ“ ქვეპუნქტის თანახმად, იზოლაცია განიმარტება, როგორც „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“. ამასთანავე, „კარანტინის“ საკანონმდებლო დეფინიციას ითვალისწინებდა სხვადასხვა სამართლებრივი აქტი. მაგალითად, „საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-3 მუხლის „მ“ ქვეპუნქტის შესაბამისად, საკარანტინო ღონისძიებები ეწოდება ღონისძიებათა ერთობლიობას, „... რომელიც გამოიყენება იმ პირის მიმართ, რომელიც არ არის ავად, მაგრამ ჰქონდა ექსპოზიცია გადამდები დაავადების შემთხვევასთან გადამდებლობის პერიოდის განმავლობაში“. „საქართველოს სახელმწიფო საზღვრის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-2 მუხლის „კ“ ქვეპუნქტის თანახმად კი, კარანტინი არის ადამიანების, ცხოველების, ტვირთის, სათესლე და სარგავი მასალის, ცხოველური და მცენარეული წარმოშობის სხვა პროდუქტების საქართველოს სახელმწიფო საზღვარზე გადაადგილების დროებითი შეზღუდვა. იგი წესდება საქართველოს ან მოსაზღვრე სახელმწიფოს ტერიტორიაზე სამიშ ინფექციურ დაავადებათა გავრცელების საფრთხის არსებობისას. პარალელურ რეჟიმში, „საგანგებო მდგომარეობის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-4 მუხლის „ნ“ ქვეპუნქტის თანახმად, კარანტინი განიხილება, როგორც ერთ-ერთი სანიტარიულ-ეპიდემიასაწინააღმდეგო ღონისძიება, რომლის განხორციელების უფლებამოსილებაც საგანგებო მდგომარეობისას საქართველოს აღმასრულებელი ხელისუფლების უმაღლეს ორგანოებს ენიჭებათ. ამგვარად, ზემოხსენებული აქტები „კარანტინის“ ცნებას ერთმანეთისაგან განსხვავებული შინაარსით იყენებს და საკანონმდებლო სივრცის ანალიზის საფუძველზე, შეუძლებელი ხდება მის შინაარსთან დაკავშირებით ცხადი და ერთგვაროვანი დასკვნის გაკეთება. საქართველოს პრეზიდენტის დეკრეტი არ შეიცავს მითითებას, ემთხვევა თუ არა „იზოლაციისა“ და „კარანტინის“ სადავო დეკრეტში მოცემული ცნებები, რომელიმე ზემოგანხილულ ან/და სხვა საკანონმდებლო/კანონქვემდებარე აქტში შემოთავაზებულ ამავე ცნების განმარტებებს. შესაბამისად, ნათლად არ იკვეთება, კონკრეტულად რა საკითხებთან დაკავშირებული წესების დადგენის უფლებამოსილება ენიჭება საქართველოს მთავრობას, რის გამოც, დარღვეულია საკანონმდებლო კომპეტენციის მინიჭებისას დელეგირებული უფლებამოსილების შინაარსის ნათლად განსაზღვრის კონსტიტუციური სტანდარტი.



59. დელეგირებული უფლებამოსილების შინაარსის ცხადად განსაზღვრის მიღმა აღსანიშნავია, რომ მოცემულ შემთხვევაში, საქართველოს პრეზიდენტის დეკრეტიდან არც ის გამომდინარეობს, თუ როგორია რეგულირების დასაშვები ფარგლები, კერძოდ, სადავო ნორმა არ შეიცავს რაიმე სახელმძღვანელო კრიტერიუმს, რომლის საფუძველზეც, საქართველოს მთავრობამ უნდა მიიღოს გადაწყვეტილება კონკრეტული აკრძალვების დაწესების შესახებ. განსახილველ საქმეზე სადავოდ გამხდარი საქართველოს პრეზიდენტის დეკრეტის ანალიზის საფუძველზე, ნათელი ხდება მხოლოდ ის გარემოება, რომ ამავე დეკრეტით, კონსტიტუციური უფლებები, მათ შორის, მიმოსვლის თავისუფლება შეიზღუდა „საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადებასთან დაკავშირებით, ახალი კორონავირუსის (COVID-19) მასობრივი გავრცელების, ქვეყნის წინაშე არსებული მზარდი გამოწვევის გათვალისწინებით, ჯანმრთელობის დაცვის მსოფლიო ორგანიზაციის მიერ გამოცხადებულ პანდემიაზე შესაბამისი რეაგირების მიზნით და იმისათვის, რომ სახელმწიფომ შეასრულოს თავისი კონსტიტუციური ვალდებულება – უზრუნველყოს დემოკრატიულ საზოგადოებაში აუცილებელი საზოგადოებრივი უსაფრთხოება, ქვეყნის მოსახლეობის სიცოცხლისა და ჯანმრთელობისათვის მოსალოდნელი საფრთხის შემცირება და სიტუაციის მართვა“ (იხ., საქართველოს პრეზიდენტის 2020 წლის 21 მარტის №1 დეკრეტის პირველი მუხლი). სწორედ ამ მიზნით, საქართველოს მთავრობა მიმოსვლის თავისუფლების რეგულირებასთან დაკავშირებით, გარკვეული ღონისძიებების გატარების კომპეტენციით აღიჭურვა. თუმცა არც საქართველოს პრეზიდენტის დეკრეტის სადავო ნორმიდან და არც ამავე დეკრეტის სხვა დაკავშირებული დებულებებიდან არ გამომდინარეობს, თუ როგორია ამ უფლების ფარგლებში აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ შეზღუდვების დაწესების დასაშვები დიაპაზონი.

60. ამდენად, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო მიიჩნევს, რომ არსებული მოწესრიგების ფარგლებში, მიმოსვლის თავისუფლების უფლებით სარგებლობა და ამ უფლების ფარგლების განსაზღვრა, შესაბამისი კრიტერიუმების გარეშე, მინდობილია ხელისუფლების აღმასრულებელი განშტოებისათვის. მსგავსი გარემოება მიუთითებს საქართველოს კონსტიტუციის მე-14 მუხლის პირველ და მე-2 პუნქტებთან საქართველოს პრეზიდენტის სადავო დეკრეტის ფორმალური წინააღმდეგობის ცხად ნიშნებზე. კერძოდ, ხელისუფლების აღმასრულებელი შტო, მიმოსვლის თავისუფლების შეზღუდვასთან დაკავშირებით, ფუნდამენტური, არსებითი საკითხების მოწესრიგების ნაწილში შესაბამისი კონსტიტუციური ლეგიტიმაციის არმქონე ორგანოს წარმოადგენს. ხოლო არაარსებითი საკითხების რეგულირების შემთხვევაში, უფლების შეზღუდვისას, რაიმე სახელმძღვანელო კრიტერიუმების არარსებობის გამო, რთული ხდება აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ მიღებული აქტების, მის მიერ განხორციელებული ქმედებების კანონიერების შემოწმება და, საბოლოო ჯამში, იმის შეფასება, თუ რამდენად შეესაბამებოდა იგი საქართველოს პარლამენტის მიერ მინიჭებულ მანდატს.

61. ყოველივე აღნიშნულის საფუძველზე, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო მიიჩნევს, რომ საქართველოს პრეზიდენტის 2020 წლის 21 მარტის №1 დეკრეტის პირველი მუხლის მე-2 პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტი, ფორმალური თვალსაზრისით, ეწინააღმდეგება საქართველოს კონსტიტუციის მე-14 მუხლის პირველ და მე-2 პუნქტებს.

**4.2. საქართველოს პრეზიდენტის 2020 წლის 21 მარტის №1 დეკრეტის პირველი მუხლის მე-4 პუნქტის, მე-9 მუხლის და საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 23 მარტის №181 დადგენილებით დამტკიცებული „საქართველოში ახალი კორონავირუსის (COVID-19) გავრცელების აღკვეთის მიზნით გასატარებელი ღონისძიებების“ მე-14 მუხლის მე-2 პუნქტის მე-2 წინადადების კონსტიტუციურობა საქართველოს კონსტიტუციის მე-18 მუხლის პირველ პუნქტთან მიმართებით**

62. №1502 კონსტიტუციურ სარჩელში მოსარჩელე მხარე არაკონსტიტუციურად მიიჩნევს საქართველოს პრეზიდენტის 2020 წლის 21 მარტის №1 დეკრეტის პირველი მუხლის მე-4 პუნქტის სიტყვებს, რომლის თანახმადაც, საქართველოს მთავრობას მიეცა უფლება, დადგენილებით განსაზღვროს ადმინისტრაციული საქმისწარმოების განხორციელების საქართველოს მოქმედი კანონმდებლობისაგან განსხვავებული წესები. მოსარჩელე მხარის პოზიციით, სადავო ნორმით, საქართველოს მთავრობას მიენიჭა საქართველოს კონსტიტუციის მე-18 მუხლის პირველი პუნქტით გარანტირებული ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ საქმის სამართლიანად განხილვის უფლების შემზღუდველი წესების შემოღების განუსაზღვრელი უფლებამოსილება. ამავდროულად, მოსარჩელე მხარე სადავოდ ხდის საქართველოს პრეზიდენტის დეკრეტის მე-9 მუხლის კონსტიტუციურობას, რომლის თანახმადაც, დეკრეტით გათვალისწინებული პასუხისმგებლობა ფიზიკურ და იურიდიულ პირებს



უნდა დააკისროს საქართველოს მთავრობის დადგენილებით განსაზღვრულმა პირებმა საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით. მოსარჩელე მხარის პოზიციით, პასუხისმგებლობის დაკისრებაზე უფლებამოსილი პირები თავად დეკრეტითვე უნდა განისაზღვროს და ამ კომპეტენციის დელეგირება არღვევს საქართველოს კონსტიტუციის მე-18 მუხლის პირველი პუნქტის ფორმალურ მოთხოვნებს. გარდა ამისა, მოსარჩელეები სადავოდ ხდიან საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 23 მარტის №181 დადგენილების მე-14 მუხლის მე-2 პუნქტის მე-2 წინადადებას, რომლის შესაბამისადაც, „თუ შესაბამისი სამართალდარღვევა ადმინისტრაციულ გამოკვლევას არ საჭიროებს, აღნიშნული უწყებების უფლებამოსილი პირები ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის საქმეს ადგილზე განიხილავენ და სამართალდამრღვევს ადგილზევე შეუფარდებენ ადმინისტრაციულ სახდელს, საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესის შესაბამისად“. მოსარჩელე მხარის პოზიციით, პირის ადგილზე დაჯარიმება წარმოადგენს იმგვარ საკითხს, რომლის დარეგულირებაც დაუშვებელია ხელისუფლების აღმასრულებელი ორგანოს მიერ, რის გამოც, სადავო ნორმა ფორმალური კანონიერების თვალსაზრისით, არღვევს საქართველოს კონსტიტუციის მე-18 მუხლის პირველ პუნქტს. ხსენებულ ნორმასთან მიმართებით, მოსარჩელე მხარე დამატებით აღნიშნავს, რომ ირღვევა საქმის სამართლიანად განხილვის უფლება მატერიალური თვალსაზრისითაც, რადგან პირის ადგილზე დაჯარიმებისას ვერ ხდება სამართლიანი ადმინისტრაციული წარმოების ჩატარება, კერძოდ, მოწმეების გამოკითხვა, შემამსუბუქებელი და დამამძიმებელი გარემოებების კვლევა და სხვა. შესაბამისად, შესაფასებელია საქართველოს კონსტიტუციის მე-18 მუხლის პირველი პუნქტის შეზღუდვის კონსტიტუციურობა სამ სხვადასხვა საკითხთან მიმართებით: 1. ადმინისტრაციული საქმისწარმოების განხორციელების საქართველოს მოქმედი კანონმდებლობისაგან განსხვავებული წესების დადგენის კომპეტენციის საქართველოს მთავრობისათვის მინიჭება; 2. დეკრეტით გათვალისწინებული პასუხისმგებლობის დაკისრებაზე უფლებამოსილი პირების საქართველოს მთავრობის მიერ განსაზღვრა; 3. პირის ადგილზე დაჯარიმების წესის საქართველოს მთავრობის მიერ შემოღება.

63. საქართველოს კონსტიტუციის მე-18 მუხლის პირველი პუნქტის თანახმად, „ყველას აქვს ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ მასთან დაკავშირებული საქმის გონივრულ ვადაში სამართლიანად განხილვის უფლება“. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პრაქტიკით, საქართველოს კონსტიტუციის მე-18 მუხლის პირველი პუნქტით გარანტირებული ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ საქმის დროულად და სამართლიანად განხილვის უფლება, ადმინისტრაციული წარმოების ფარგლებში ქმნის კონსტიტუციური უფლებების ან/და კანონიერი ინტერესების დაცვის პროცესუალურ გარანტიას (იხ., *mutatis mutandis* საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2015 წლის 3 აპრილის №2/2/630 საოქმო ჩანაწერი საქმეზე „საქართველოს მოქალაქე თინა ბეჟიტაშვილი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II-4).

64. საქართველოს კონსტიტუციის მე-18 მუხლის მოთხოვნაა ღია, ანგარიშვალდებული, ეფექტიანი, მოქალაქეზე ორიენტირებული ადმინისტრაციული მმართველობის ჩამოყალიბება. კონსტიტუციის დასახელებული დებულება მოითხოვს, ადმინისტრაციული ორგანოების მხრიდან გადაწყვეტილების იმგვარი პროცედურით მიღების წესის არსებობას, სადაც უზრუნველყოფილი იქნება პროცესის გამჭვირვალობა და მმართველობის სამართლიანობა. აუცილებელია, გადაწყვეტილების მიღების პროცედურის ფარგლებში მისაღები გადაწყვეტილების ბუნების გათვალისწინებით, უზრუნველყოფილი იყოს გადაწყვეტილების რაციონალურად, დროულად, გაუმართლებელი დაყოვნების გარეშე მიღების შესაძლებლობა. გადაწყვეტილების მიღების თანმიმდევრული, სამართლიანი და გამჭვირვალე პროცედურები, ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ რელევანტური გარემოებების მოკვლევა, საბოლოო ჯამში, სწორი, ობიექტური და მიუკერძოებელი გადაწყვეტილების მიღების ხელშეწყობას ემსახურება.

65. ამავდროულად, საქართველოს კონსტიტუციის მე-18 მუხლით განმტკიცებული სამართლიანი ადმინისტრაციული წარმოების უფლება უზრუნველყოფს კანონის უზენაესობის პრინციპის განმტკიცებას. სწორედ მმართველობის განხორციელების პროცესში ხდება მოქალაქეებისათვის სამართლებრივი ნორმების გაცნობა, განმარტება/გამოყენება. შესაბამისად, აუცილებელია მოქალაქეებთან ამგვარი დიალოგი, მათ მიმართ კანონების ინდივიდუალური აღსრულება და მათი კონკრეტიზაცია სამართლიანი პროცედურით ხდებოდეს. მოქალაქეებთან დაკავშირებული საქმეების სამართლიანად განხილვის ფარგლებში ადმინისტრაციულ ორგანოებს შეუძლიათ, გაზარდონ სამართლის რეპუტაცია და, ამ გზით, გააძლიერონ მის მიმართ საზოგადოების ნდობა.

66. ამდენად, საქართველოს კონსტიტუციის მე-18 მუხლის პირველი პუნქტით დაცულ უფლებაში ჩარევა ხდება იმ შემთხვევაში, როდესაც სადავო ნორმა ზღუდავს საქმის ადმინისტრაციულ ორგანოში



დროულად, სამართლიანად განხილვასთან დაკავშირებულ პროცედურულ გარანტიებს.

67. საქართველოს კონსტიტუციის მე-18 მუხლის პირველი პუნქტით დადგენილი უფლების შეზღუდვის ფორმალური კანონიერების დარღვევაზე მსჯელობამდე, პირველ რიგში, აუცილებელია, შეფასდეს კონსტიტუციის მოთხოვნა დასახელებული უფლების შეზღუდვის სამართლებრივ ფორმასთან მიმართებით. კერძოდ, საქართველოს კონსტიტუციის მე-18 მუხლი, სხვა რიგი კონსტიტუციური დებულებებისაგან განსხვავებით, არ უთითებს ამ უფლების კანონით შეზღუდვის აუცილებლობაზე. ამდენად, შესაფასებელია, რამდენად შეუძლია აღმასრულებელ ხელისუფლებას საკანონმდებლო ხელისუფლებისაგან დელეგირების გარეშე, საქართველოს კონსტიტუციის მე-18 მუხლის პირველი პუნქტის მზღლუდავი რეგულირებების დაწესება, ისევე, როგორც დასადგენია, ხომ არ იცვლება დელეგირების სტანდარტები ამგვარ შემთხვევებში.

68. აღსანიშნავია, რომ საქართველოს კონსტიტუციის მე-18 მუხლის პირველი პუნქტის მსგავსად, საქართველოს კონსტიტუცია, რიგ კონსტიტუციურ უფლებებთან არ მიუთითებს მათი კანონის საფუძველზე შეზღუდვის აუცილებლობაზე. მაგალითად, მსგავსი მითითება არ გვხვდება პიროვნების თავისუფალი განვითარების უფლებასთან (საქართველოს კონსტიტუციის მე-12 მუხლი), სამართლიანი სასამართლოს უფლებასთან (საქართველოს კონსტიტუციის 31-ე მუხლის პირველი პუნქტი), დაცვის უფლებასთან (საქართველოს კონსტიტუციის 31-ე მუხლის მე-3 პუნქტი) და სხვა კონსტიტუციურ დებულებებთან მიმართებით. ბუნებრივია, ამგვარი მითითების არარსებობა არ ნიშნავს უფლებათა ძირითად ასპექტებთან დაკავშირებით, გადაწყვეტილების საქართველოს პარლამენტის ნების მიღმა, სხვა რომელიმე ორგანოს მხრიდან მიღების შესაძლებლობას. საკონსტიტუციო სასამართლო განმარტავს, რომ იმის მიუხედავად, კონკრეტული კონსტიტუციური დებულება შეიცავს თუ არა დათქმას ამა თუ იმ უფლების მხოლოდ კანონის საფუძველზე შეზღუდვის დასაშვებობის შესახებ, აუცილებელია, რომ კონსტიტუციით განმტკიცებული უფლებებისა და თავისუფლებების ძირითადი ასპექტები და ფარგლები საქართველოს პარლამენტის მიერ იქნეს დადგენილი. უფლებათა შეზღუდვასთან, დაპირისპირებული ინტერესების დაბალანსებასთან დაკავშირებული საქმიანობა წარმოადგენს ადამიანის თავისუფლებაში მნიშვნელოვან ჩარევას იმდენად, რამდენადაც ავალდებულებს ნორმის ადრესატს, დაიცვას ქვეყნის წესი, რომელსაც შესაძლოა, ის არ ეთანხმება ან/და მის ინტერესებს არ შეესაბამება. დემოკრატიულ საზოგადოებაში ადამიანის უფლებების ამ ტიპის შეზღუდვას ლეგიტიმაცია ეძლევა გადაწყვეტილების მიმღები ორგანოს არჩევითი ხასიათით. საქართველოს კონსტიტუციით დადგენილ ხელისუფლებათა დანაწილების მოდელში, საკანონმდებლო ფუნქცია, ხალხის წარმომადგენლობის უფლებამოსილება და ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკის ძირითადი მიმართულებების განსაზღვრის უფლებამოსილება საქართველოს პარლამენტს ენიჭება. როგორც უკვე არაერთხელ აღინიშნა, სწორედ პარლამენტი, როგორც ხალხის მიერ პირდაპირი წესით არჩეული წარმომადგენლობითი უფლებამოსილების მქონე უმაღლესი კონსტიტუციური ორგანო, აღჭურვილია კომპეტენციით, განსაზღვროს საზოგადოების განვითარების მიმართულებები, აღნიშნული კი, პირველ რიგში, მის მიერ უფლებებთან დაკავშირებული ძირითადი ასპექტების განსაზღვრაში, დაპირისპირებულ ინტერესებს შორის ბალანსის დადგენაში და ამ სფეროში პოლიტიკური გადაწყვეტილებების მიღებაში ვლინდება. მამასადამე, საქართველოს პარლამენტს აქვს ზოგადი ვალდებულება, დაბალანსოს კონკურენტული ინტერესები და ღირებულებები, მოაწესრიგოს საზოგადოებრივი ურთიერთობები და შემოიღოს შესასრულებლად სავალდებულო ქვეყნის წესები. ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის განმტკიცებით, საკანონმდებლო და ხალხის წარმომადგენლობითი უფლებამოსილების საქართველოს პარლამენტისათვის მინიჭებით, კონსტიტუციამ გადაწყვიტა, რომ ადამიანის უფლებებთან და თავისუფლებებთან დაკავშირებული სისტემური საკითხები, ამ სფეროში პოლიტიკური გადაწყვეტილებები სწორედ საქართველოს პარლამენტმა უნდა მიიღოს.

69. ამავდროულად, აღსანიშნავია, რომ საქართველოს კონსტიტუციის 54-ე მუხლის პირველი პუნქტის მიხედვით, საქართველოს მთავრობა არის აღმასრულებელი ხელისუფლების უმაღლესი ორგანო, რომელიც ახორციელებს ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკას. აღნიშნული მანდატის განხორციელებისას, საქართველოს მთავრობას, რიგ შემთხვევებში, ესაჭიროება ნორმატიული წესების მიღება და, ამ გზით, საკუთარი კომპეტენციის განხორციელება, მათ შორის, კანონის იმპლემენტაციის, მისი აღსრულების თვალსაზრისით. ამ მხრივ, საგულისხმოა, რომ ძირითად უფლებათა შეზღუდვას, გარკვეულ შემთხვევაში, ასევე განაპირობებს სწორედ ამა თუ იმ უფლების შეზღუდვის აღსრულების წესებიც, საიმპლემენტაციო ღონისძიებებთან დაკავშირებული ურთიერთობები. საკონსტიტუციო სასამართლო განმარტავს, რომ იმ კონსტიტუციურ დებულებებთან მიმართებით, რომლებთანაც ძირითადი უფლებების შეზღუდვის ფორმა კონსტიტუციითვე არ არის დადგენილი, საქართველოს



მთავრობას ეძლევა ლეგიტიმაცია, აღმასრულებელი ხელისუფლების ფუნქციის განხორციელებისას ნორმატიული მოქმედების უფლებამოსილების ფარგლებში შეზღუდოს ძირითადი უფლებები, პარლამენტის მხრიდან დამატებითი დელეგირების გარეშე. უფრო კონკრეტულად, იმ შემთხვევაში, როდესაც საკითხის რეგულირება ექცევა აღმასრულებელი ხელისუფლების ძალაუფლების სფეროში, წარმოადგენს კანონის იმპლემენტაციასთან, მის აღსრულებასთან დაკავშირებულ წესს და, ამავდროულად, კონსტიტუციის დებულება არ ადგენს უფლების შეზღუდვის ფორმას, საქართველოს მთავრობას აქვს უფლებამოსილება, დელეგირების გარეშე, თვითინიციატივით მიიღოს შესასრულებლად სავალდებულო წესები და დაადგინოს უფლების მზღუდავი რეგულაციები. ბუნებრივია, აღნიშნული არ გულისხმობს უფლებასთან დაკავშირებული ფუნდამენტური, სისტემური საკითხების აღმასრულებელი ორგანოს მხრიდან რეგულირების დასაშვებობას. როგორც უკვე აღინიშნა, ამგვარი საკითხების მოწესრიგება, მიუხედავად იმისა, კონსტიტუციით გათვალისწინებული არის თუ არა დათქმა, უფლების კანონით შეზღუდვის დასაშვებობაზე, პარლამენტის მუდმივ ვალდებულებას წარმოადგენს. იქ კი, სადაც კონსტიტუცია კონკრეტული უფლების შეზღუდვის ფორმად ექსპლიციტურად კანონზე მიუთითებს, იგი თავადვე წყვეტს, რომ ამავე უფლების შეზღუდვასთან დაკავშირებული ნებისმიერი, როგორც სისტემური, ასევე სხვა, მათ შორის, კანონის იმპლემენტაციასთან, მის აღსრულებასთან დაკავშირებული ნორმატიული წესები საქართველოს პარლამენტმა ან კონსტიტუციური სტანდარტების დაცვით დელეგირების საფუძველზე უფლებამოსილმა ორგანომ უნდა დაარეგულიროს.

70. მაშასადამე, საქართველოს კონსტიტუციის მე-18 მუხლთან კავშირშიც, აუცილებელია, უფლების ძირითადი ასპექტები საკანონმდებლო ორგანოს მიერ განისაზღვროს, ამ სფეროში შესასრულებლად სავალდებულო რეგულირების დადგენის უფლებამოსილება კი საქართველოს მთავრობას უფლებამოსილების დელეგირების საფუძველზე ან/და იმ შემთხვევაში ენიჭება, როდესაც იგი არ უკავშირდება უფლებით დაცული სფეროს ფუნდამენტურ/სისტემურ ასპექტებს და კანონის იმპლემენტაციის, დადგენილი პოლიტიკის განხორციელების წესში მოიაზრება. ამავდროულად, ყოველ კონკრეტულ შემთხვევაში, კონსტიტუციურ კონტროლს ექვემდებარება, რამდენად არის დაცული უფლების შეზღუდვის დელეგირებისას კონსტიტუციური სტანდარტები როგორც მადელეგირებელი, ასევე დელეგირებული უფლებამოსილების მიმღები ორგანოს მხრიდან.

71. საქართველოს პრეზიდენტის 2020 წლის 21 მარტის №1 დეკრეტის პირველი მუხლის მე-4 პუნქტის სადავო სიტყვების თანახმად, „საქართველოს მთავრობას მიეცეს უფლება, დადგენილებით განსაზღვროს ... ადმინისტრაციული საქმისწარმოების განხორციელების საქართველოს მოქმედი კანონმდებლობისაგან განსხვავებული წესები“. სადავო ნორმა საქართველოს მთავრობას ანიჭებს კომპეტენციას, შეცვალოს ადმინისტრაციული საქმისწარმოების მარეგულირებელი წესები და, ამ მხრივ, შეზღუდოს საქართველოს კონსტიტუციის მე-18 მუხლის პირველი პუნქტით განმტკიცებული დროული და სამართლიანი ადმინისტრაციული წარმოების პრინციპი. სადავო ნორმა არ შეიცავს რაიმე სტანდარტს, სახელმძღვანელო კრიტერიუმს, რაც წესების დადგენისას აღმასრულებელ ხელისუფლებას შეზღუდვად და სამართლებრივ ფარგლებს დაუდგენდა. აღნიშნულის საწინააღმდეგოდ, კანონისაგან განსხვავებული წესების დადგენის უფლებამოსილების მინიჭებით, სადავო ნორმა ყველა საკანონმდებლო ჩარჩოს აუქმებს და საქართველოს მთავრობას განუსაზღვრელი სამართალშემოქმედებითი ფუნქციით აღჭურავს. სამართალშემოქმედებითი კომპეტენციის ამგვარი ფართო, განუსაზღვრელი დელეგირება კი საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ ზემოთ დადგენილი დელეგირების კონსტიტუციური სტანდარტების საწინააღმდეგოა.

72. ყოველივე ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, საქართველოს პრეზიდენტის 2020 წლის 21 მარტის №1 დეკრეტის პირველი მუხლის მე-4 პუნქტის სადავო სიტყვები: „საქართველოს მთავრობას მიეცეს უფლება, დადგენილებით განსაზღვროს ... ადმინისტრაციული საქმისწარმოების განხორციელების საქართველოს მოქმედი კანონმდებლობისაგან განსხვავებული წესები“ ვერ პასუხობს საკითხის მოწესრიგების უფლებამოსილების დელეგირების მოთხოვნებს და არაკონსტიტუციურად უნდა იქნეს ცნობილი საქართველოს კონსტიტუციის მე-18 მუხლის პირველ პუნქტთან მიმართებით.

73. როგორც უკვე აღინიშნა, მოსარჩელე მხარე ასევე არაკონსტიტუციურად მიიჩნევს საქართველოს პრეზიდენტის 2020 წლის 21 მარტის №1 დეკრეტის მე-9 მუხლის კონსტიტუციურობას. დასახელებული მუხლის შესაბამისად, საქართველოს მთავრობას დეკრეტით გათვალისწინებული პასუხისმგებლობის დაკისრებაზე უფლებამოსილი პირების განსაზღვრის უფლებამოსილება მიენიჭა. აღსანიშნავია, რომ, ამ მხრივ, სადავო დებულება ახდენს საქართველოს მთავრობისათვის არა სამართლიანი ადმინისტრაციული წარმოების ჩატარებასთან დაკავშირებული რომელიმე შინაარსობრივი ასპექტის



შეზღუდვის დელეგირებას, არამედ შეეხება საქართველოს პრეზიდენტის დეკრეტით დადგენილი შეზღუდვების აღსრულებაზე პასუხისმგებელი პირების განსაზღვრის უფლებამოსილების მინიჭებას. საგულისხმოა, რომ მოსარჩელე მხარეს ხსენებულ საკითხთან მიმართებით არ დაუსაბუთებია, რა თვალსაზრისით განაპირობებს კონკრეტული თანამდებობის პირის მიერ პასუხისმგებლობის დაკისრება მისი კონსტიტუციური უფლების დარღვევას. იგი, ზოგადად, აპელირებს, რომ პასუხისმგებლობის დაკისრებაზე უფლებამოსილი პირები უშუალოდ საქართველოს პრეზიდენტის დეკრეტით უნდა განისაზღვრონ, თუმცა არც კონსტიტუციურ სარჩელში და არც საქმის არსებითად განხილვის სხდომაზე არ წარმოუდგენია არგუმენტაცია, რომელიც წარმოაჩენდა, რა რისკებს შეიძლება უკავშირდებოდეს სადავო დეკრეტით იმ უფლებამოსილ პირთა ჩამონათვალის განუსაზღვრელობა, ვინც ამავე დეკრეტით გათვალისწინებული სანქციის შეფარდების, პრაქტიკაში აღსრულების უფლებამოსილებით აღიჭურვება.

74. მაშასადამე, მოცემულ შემთხვევაში, არ გამოკვეთილა, რა თვალსაზრისით განაპირობებს სადავო ნორმა საქართველოს კონსტიტუციის მე-18 მუხლის პირველი პუნქტით დადგენილი სამართლიანი ადმინისტრაციული წარმოების უფლების შეზღუდვას. ამავდროულად, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო მიიჩნევს, რომ ამგვარი შეზღუდვის არსებობის შემთხვევაშიც, ხსენებული საკითხი არ წარმოადგენს იმგვარი სისტემური, ფუნდამენტური მნიშვნელობის საკითხს, რომელიც საქართველოს პრეზიდენტის დეკრეტით დარეგულირების აუცილებლობას წარმოშობდა. გარდა ამისა, საქმის განხილვის ეტაპზე არც ის გამოკვეთილა, რომ მითითებული უფლებამოსილების დელეგირებისას, საქართველოს პრეზიდენტის დეკრეტით დელეგირების ფარგლების დამატებით განსაზღვრის საჭიროება არსებობდა, რაც სადავო ნორმის კონსტიტუციურობას, ამ მიმართულებით, კითხვის ნიშნის ქვეშ დააყენებდა.

75. ყოველივე ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო მიიჩნევს, რომ საქართველოს პრეზიდენტის 2020 წლის 21 მარტის №1 დეკრეტის მე-9 მუხლით, საქართველოს მთავრობისათვის აღნიშნული დეკრეტით გათვალისწინებული სანქციის შეფარდების უფლებამოსილების მქონე პირების განსაზღვრის შესაძლებლობის გადანდობა არ არღვევს საქართველოს კონსტიტუციის მე-18 მუხლის პირველ პუნქტს.

76. საქართველოს კონსტიტუციის მე-18 მუხლის პირველ პუნქტთან მიმართებით, მოსარჩელე მხარე ასევე სადავოდ ხდის საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 23 მარტის №181 დადგენილებით დამტკიცებული „საქართველოში ახალი კორონავირუსის (COVID-19) გავრცელების აღკვეთის მიზნით გასატარებელი ღონისძიებების“ მე-14 მუხლის მე-2 პუნქტის მე-2 წინადადების კონსტიტუციურობას. ხსენებული სადავო წესის თანახმად, „თუ შესაბამისი სამართალდარღვევა ადმინისტრაციულ გამოკვლევას არ საჭიროებს, აღნიშნული უწყებების უფლებამოსილი პირები ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის საქმეს ადგილზე განიხილავენ და სამართალდამრღვევს ადგილზევე შეუფარდებენ ადმინისტრაციულ სახდელს, საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესის შესაბამისად“. კერძოდ, მოსარჩელის აღნიშვნით, ორდინარულ ვითარებაში, პირის ადგილზე დაჯარიმების წესის განსაზღვრის უფლებამოსილება, ექსკლუზიურად საქართველოს პარლამენტს, ხოლო საგანგებო მდგომარეობის დროს – საქართველოს პრემიერ-მინისტრის წარდგინებით, მხოლოდ საქართველოს პრეზიდენტს გააჩნია. სადავო ნორმის საფუძველზე კი, საქართველოს კონსტიტუციის მე-18 მუხლის ფორმალური მოთხოვნების საწინააღმდეგოდ, ამგვარი უფლებამოსილებით, საქართველოს მთავრობა აღიჭურვა. იმავდროულად, მოსარჩელე მხარე, მატერიალური თვალსაზრისით, სამართლიანი ადმინისტრაციული წარმოების კონსტიტუციურ უფლებასთან შეუსაბამოდ მიიჩნევს პირის ადგილზე დაჯარიმებას. მისი აღნიშვნით, ადგილზე დაჯარიმება გამორიცხავს საქმის სამართლიანად, სრულყოფილად გამოკვლევის შესაძლებლობას.

77. როგორც აღინიშნა, სადავო ნორმა შეეხება პირის ადგილზე დაჯარიმების საკითხს და, თუ ადმინისტრაციული სამართალდარღვევა დამატებით გამოკვლევას არ საჭიროებს, ადგენს შესაბამისი ორგანოს მიერ საკითხის ადგილზე განხილვისა და პირისათვის ადმინისტრაციული ჯარიმის შეფარდების უფლებამოსილებას. შესაბამისად, სადავო ნორმის თანახმად, პირის მიერ სამართალდარღვევის ჩადენის საკითხის განხილვა ხდება არა უშუალოდ ადმინისტრაციულ ორგანოში, ადმინისტრაციული წარმოებისა და საქმის ზეპირი მოსმენით განხილვის ფარგლებში, არამედ სამართალდარღვევის ჩადენის ადგილზე. ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა საქმის წარმოება ადმინისტრაციულ ორგანოში, მთელი რიგი თავისებურებებით და არაერთი ფაქტობრივი გარემოების სავალდებულო გამოკვლევით ხასიათდება. ხოლო ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის საქმის წარმოება სამართალდარღვევის ჩადენის ადგილზე, შინაარსობრივად, დაჩქარებული წარმოების სახეს



წარმოადგენს. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო არ გამოირიცხავს, რომ ადგილზე დაჯარიმებისას, პირმა ვერ მოასწროს დაცვის სტრატეგიის დაგეგმვა, მტკიცებულებების მოპოვება და წარდგენა, რაც, გარკვეულ შემთხვევებში, შესაძლოა, გავლენას ახდენდეს სამართლიანი ადმინისტრაციული წარმოების პრინციპზე. მაშასადამე, წინამდებარე შემთხვევაში, სადავო ნორმა ზღუდავს საქართველოს კონსტიტუციის მე-18 მუხლის პირველი პუნქტით გარანტირებულ სამართლიანი ადმინისტრაციული წარმოების უფლებას. აღნიშნულის გათვალისწინებით, დავის გადაწყვეტის მოცემულ ეტაპზე, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლომ უნდა გადაწყვიტოს დადგენილი შეზღუდვის საქართველოს კონსტიტუციის მე-18 მუხლის პირველ პუნქტთან შესაბამისობა როგორც ფორმალური, ისე მატერიალური კონსტიტუციურობის თვალსაზრისით.

78. განსახილველ შემთხვევაში საკითხი შეეხება პირის ადგილზე დაჯარიმების საკითხს, შესაბამისად, იგი წარმოადგენს ადმინისტრაციული სამართალდარღვევების საქმის წარმოების პროცესუალურ ასპექტს, რომელიც, თავისი არსით, არ უკავშირდება აღმასრულებელი ხელისუფლების ექსკლუზიურ კომპეტენციას, არ წარმოადგენს კანონის აღსრულებასთან, მის იმპლემენტაციასთან დაკავშირებულ წესს, რის გამოც საქართველოს მთავრობას არ გააჩნია თავისთავადი უფლებამოსილება, დელეგირების გარეშე მოაწესრიგოს აღნიშნული ურთიერთობა. მაშასადამე, იმისათვის, რომ სადავო რეგულაცია შეესაბამებოდეს საქართველოს კონსტიტუციის მე-18 მუხლის ფორმალურ მოთხოვნებს, აუცილებელია, სახეზე იყოს საკანონმდებლო აქტი, რომელიც მთავრობას ანიჭებს სადავო ნორმით დადგენილი ფორმით სამართლიანი ადმინისტრაციული წარმოების უფლების შეზღუდვის უფლებამოსილებას. ამდენად, პირველ რიგში, მნიშვნელოვანია შეფასდეს, რამდენად არის სადავო რეგულირება მიღებული დელეგირებული უფლებამოსილების საფუძველზე.

79. ამავდროულად, მნიშვნელოვანია, ყურადღების გამახვილება იმ საკითხზეც, რომ, მართალია, წინამდებარე საქმეზე საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ საქართველოს პრეზიდენტის 2020 წლის 21 მარტის №1 დეკრეტის პირველი მუხლის მე-4 პუნქტი არაკონსტიტუციურად იქნა ცნობილი იმ საფუძველით, რომ იგი არ განსაზღვრავდა დელეგირებისას გადანდობილი უფლებამოსილების ფარგლებს, თუმცა აღნიშნული ავტომატურად არ განაპირობებს გადანდობილი უფლებამოსილების საფუძველზე მიღებული აქტის არაკონსტიტუციურობას. ზოგადად, დელეგირებისას მინიჭებული უფლებამოსილების ფარგლების განსაზღვრის მიზანია, უზრუნველყოს უფლებამოსილი ორგანოს/თანამდებობის პირის მიერ საქმიანობის ადამიანის უფლებების პატივისცემით წარმართვა და ადამიანის უფლებების დარღვევის ფაქტების კანონიერების კონტროლის ფარგლებში პრევენცია/აღმოფხვრა. იმ პირობებში, როდესაც კანონმდებელი აღმასრულებელ ორგანოს განუსაზღვრავს დელეგირებული უფლებამოსილების ფარგლებს, იგი ამავე დროს აღჭურავს საერთო სასამართლოებს უფლებამოსილებით, ყოველ ინდივიდუალურ შემთხვევაში, შეამოწმონ მთავრობის ნორმატიული აქტი ან/და მის საფუძველზე განხორციელებული ქმედება, აგრეთვე, გამოცემული ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი რამდენად არის შესაბამისობაში მადელეგირებელ კანონთან. საერთო სასამართლოს მანდატი, რომ უზრუნველყოს ხელისუფლების მხრიდან მოქალაქეების უფლებების დარღვევის პრევენცია, სრულდება იმით, რომ სასამართლოები ამოწმებენ აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ ნორმის იმპლემენტაციის კანონიერებას. ხოლო, თავად მადელეგირებელი კანონის კონსტიტუციურობას, ბუნებრივია, საკონსტიტუციო სასამართლო აფასებს. ამდენად, დელეგირების ფარგლების განსაზღვრა უზრუნველყოფს ადამიანის უფლებების დარღვევის ფაქტებზე, საერთო სასამართლოთა მხრიდან, ეფექტიანი კონტროლის განხორციელების შესაძლებლობას.

80. ადამიანის უფლებების შეზღუდვისა და მათზე რეაგირების ზემოხსენებული სისტემა, ბუნებრივია, ნაკლებად რელევანტურია საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ დელეგირებული უფლებამოსილების საფუძველზე გამოცემული ნორმატიული აქტის კონსტიტუციურობის შეფასებისას. ამ შემთხვევაში, მნიშვნელოვანია, რომ სახეზე იყოს დელეგირება ზოგადად (განსაზღვრადი იყოს დელეგირებული უფლებამოსილების შინაარსი), ხოლო პარლამენტის მიერ დელეგირების ფარგლების განსაზღვრის საკითხი არსებითად არარელევანტურია, ვინაიდან საკონსტიტუციო სასამართლო თავად აფასებს კანონქვემდებარე აქტების როგორც ფორმალურ, ისევე მატერიალურ შესაბამისობას კონსტიტუციასთან და, ამ გზით, უზრუნველყოფს ადამიანის უფლებების დარღვევის ფაქტებზე ეფექტიან რეაგირებას. სწორედ ამიტომ, საკონსტიტუციო სასამართლო მადელეგირებელი აქტის კონსტიტუციურობის შეფასებისას ამოწმებს, ხომ არ ხდება საქართველოს კონსტიტუციით პირდაპირ აკრძალული ან/და ფუნდამენტური/სისტემური მნიშვნელობის საკითხის მოწესრიგების დელეგირება და, ამავდროულად, რამდენად განსაზღვრულია დელეგირების შინაარსი, მიზანი და ფარგლები (იხ., მაგალითად, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2021 წლის 11 თებერვლის №1/1/1505,1515,1516,1529





გადაწყვეტილება საქმეზე „პაატა დიასამიძე, გიორგი ჩიტინძე, ედუარდ მარიკაშვილი და ლიკა საჯაია საქართველოს პარლამენტისა და საქართველოს მთავრობის წინააღმდეგ“, II-31-61). ხოლო თავად დელეგირებული უფლებამოსილების საფუძველზე გამოცემული აქტის კონსტიტუციურობის დადგენისას საკონსტიტუციო სასამართლო აფასებს, რამდენად ხდება კონსტიტუციით პირდაპირ აკრძალული ან/და უფლებისათვის ფუნდამენტური/სისტემური მნიშვნელობის საკითხის მოწესრიგება (იხ., მაგალითად, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2017 წლის 27 მარტის №1/4/757 გადაწყვეტილება საქმეზე „საქართველოს მოქალაქე გიორგი კრავეიშვილი საქართველოს მთავრობის წინააღმდეგ“, II-18-26; საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2018 წლის 26 ივლისის №2/5/700 გადაწყვეტილება საქმეზე „მშს კოკა-კოლა ბოთლერს ჯორჯია“, „მშს კასტელ ჯორჯია“ და სს „წყალი მარგებელი“ საქართველოს პარლამენტისა და საქართველოს ფინანსთა მინისტრის წინააღმდეგ“, II-10-17; საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2019 წლის 28 მაისის №2/2/867 გადაწყვეტილება საქმეზე „რემზი შარაძე საქართველოს იუსტიციის მინისტრის წინააღმდეგ“, II-12-18; 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-15-38; საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2019 წლის 2 აგვისტოს №1/7/1275 გადაწყვეტილება საქმეზე „ალექსანდრე მძინარაშვილი საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისიის წინააღმდეგ“, II-22-54).

81. როგორც აღინიშნა, საქართველოს პრეზიდენტის 2020 წლის 21 მარტის №1 დეკრეტის პირველი მუხლის მე-4 პუნქტის შესაბამისად, საქართველოს მთავრობას მიეცა უფლება, დადგენილებით განსაზღვროს ადმინისტრაციული საქმისწარმოების განხორციელების წესები. სადავო რეგულირება წარმოადგენს სწორედ ადმინისტრაციული საქმისწარმოების ნაწილს, კერძოდ, იგი არეგულირებს ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ სამართალდარღვევის განხილვისა და სანქციის შეფარდების წესს. მაშასადამე, მიღებული რეგულირება იმ საკითხთა კატეგორიას განეკუთვნება, რომლის განსაზღვრის უფლებამოსილებაც საქართველოს მთავრობას საქართველოს პრეზიდენტის დეკრეტის საფუძველზე მინიჭებული ჰქონდა. შესაბამისად, საქართველოს მთავრობის მიერ შემოღებული გადაწყვეტა წარმოადგენს დელეგირებული უფლებამოსილების ფარგლებში მიღებულ რეგულირებას.

82. მას შემდგომ, რაც დადგინდა, რომ საქართველოს მთავრობის მიერ სადავო ნორმის შემუშავება საქართველოს პრეზიდენტის მიერ საქართველოს მთავრობისათვის დელეგირების ფარგლებში განხორციელდა, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლომ უნდა შეაფასოს, რამდენად ჰქონდა საქართველოს პრეზიდენტს საქართველოს მთავრობისათვის ხსენებული საკითხის მოწესრიგების გადანდობის უფლებამოსილება. კერძოდ, უნდა დადგინდეს, მოცემულ შემთხვევაში რამდენად არის დაცული საკონსტიტუციო სასამართლოს პრაქტიკით დადგენილი დასაშვები დელეგირების სტანდარტები. ამ მიზნით, უპირველეს ყოვლისა, უნდა შეფასდეს, საქართველოს პრეზიდენტის მიერ ხომ არ განხორციელდა საქართველოს მთავრობისათვის ფუნდამენტურად მნიშვნელოვანი საკითხის მოწესრიგების დელეგირება. ამდენად, თავის მხრივ, უნდა გადაწყდეს, თუ რა მიმართებაშია უფლებამოსილების დელეგირების კონკრეტული ფაქტი ხელისუფლების დანაწილებისა და დემოკრატიის პრინციპებთან. უფრო კონკრეტულად, უნდა შეფასდეს ხომ არ მომხდარა საქართველოს პრეზიდენტის დეკრეტით, საქართველოს მთავრობისათვის ფუნდამენტური მნიშვნელობის მქონე საკითხის მოწესრიგების უფლებამოსილების დელეგირება, რაც საქართველოს პრეზიდენტის მიერ საკუთარი კონსტიტუციური მანდატის განხორციელებაზე უარის თქმას გაუტოლდებოდა. იმავდროულად, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს თანმიმდევრული პრაქტიკის მიხედვით, ის, თუ რომელ საკითხებს გააჩნია საქართველოს კონსტიტუციის მიზნებისათვის ფუნდამენტური მნიშვნელობა, ყოველ კონკრეტულ შემთხვევაში, ზოგად კრიტერიუმებზე დაყრდნობით, ინდივიდუალურად უნდა გადაწყდეს და ამ საკითხთა ამომწურავად ჩამოთვლა არც შესაძლებელია და არც სასურველი (იხ. *mutatis mutandis* საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2021 წლის 11 თებერვლის №1/1/1505,1515,1516,1529 გადაწყვეტილება საქმეზე „პაატა დიასამიძე, გიორგი ჩიტინძე, ედუარდ მარიკაშვილი და ლიკა საჯაია საქართველოს პარლამენტისა და საქართველოს მთავრობის წინააღმდეგ“, II-54).

83. საქართველოს პარლამენტის წევრთათვის ხალხის მიერ მანდატის პირდაპირი გზით მინიჭება გულისხმობს, რომ სწორედ მათ მიერ და საქართველოს კონსტიტუციით განსაზღვრული პროცედურით უნდა მოხდეს გადაწყვეტილებების მიღება ქვეყნის სოციალური, ეკონომიკური, კულტურული, სამართლებრივი თუ პოლიტიკური განვითარების ფუძემდებლური პრინციპების ძირითადი არსის შესახებ. საქართველოს კონსტიტუციის მოთხოვნაა, რომ მათვე იმსჯელონ ისეთ საკითხებზე, რომელთა რეგულირებაც მაღალი პოლიტიკური და საზოგადოებრივი ინტერესის საგანია (იხ. საქართველოს



საკონსტიტუციო სასამართლოს 2018 წლის 26 ივლისის №2/5/700 გადაწყვეტილება საქმეზე „მპს კოკა-კოლა ბოთლერს ჯორჯია“, „მპს 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“).

84. განსახილველ შემთხვევაში, საკითხი შეეხება ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის ჩადენის შემთხვევაში, პირის ადგილზე დაჯარიმებას. აღნიშნულთან დაკავშირებით, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო განმარტავს, რომ პირის ადგილზე დაჯარიმების წესი არ წარმოადგენს იმგვარ საკითხს, რომელიც უფლებით დაცული სფეროს ფუნდამენტურ ასპექტს უკავშირდება. ერთი მხრივ, იგი მიღებულია მხოლოდ საგანგებო მდგომარეობის მოქმედების პერიოდში და, შესაბამისად, წარმოადგენს დროებით რეგულირებას. მეორე მხრივ კი, სადავო ნორმა არეგულირებს საგანგებო მდგომარეობის ფარგლებში აკრძალულ ქმედებაზე რეაგირების მხოლოდ ისეთ სამართლებრივ შემთხვევას, როდესაც სამართალდარღვევა ადმინისტრაციულ გამოკვლევას არ საჭიროებს. სადავო რეგულირების არარსებობის შემთხვევაში, პირის ადგილზე დაჯარიმების ნაცვლად, მოხდებოდა მისი ადმინისტრაციულ ორგანოში დაბარება და საკითხის შესაბამის უფლებამოსილ ორგანოში გადაწყვეტა. შინაარსობრივი თვალსაზრისით, სადავო რეგულირება არ განაპირობებს უფლებით დაცული სფეროს ფუნდამენტური ნაწილის შეზღუდვას. იგი მხოლოდ ადმინისტრაციული საქმის განხილვის დროს, ტერიტორიას უკავშირდება, რაც ხარისხობრივი თვალსაზრისით, არ წარმოადგენს უფლებაში იმგვარ ინტენსიურ ჩარევას, რომელიც მოითხოვდა გადაწყვეტილების მიღებას სხვადასხვა პოლიტიკური აქტორებისა თუ პირთა ფართო წრის ჩართულობით. ამავდროულად, პირის ადგილზე დაჯარიმებისას არსებობს მიღებული გადაწყვეტილების როგორც ზემდგომ ადმინისტრაციულ ორგანოში, ისევე სასამართლოში გასაჩივრების შესაძლებლობა. დელეგირებულ უფლებამოსილებათა არსისა და მისი დროებითი ხასიათის გათვალისწინებით, აღნიშნული ღონისძიება მნიშვნელოვან გავლენას ვერ მოახდენს ქვეყნის სოციალური, ეკონომიკური, კულტურული, სამართლებრივი თუ პოლიტიკური განვითარების გრძელვადიან პერსპექტივებზე. ამდენად, სახეზე არ არის უფლების მნიშვნელოვანი ასპექტის რეგულირება. სადავო ნორმით გათვალისწინებული დელეგირებული უფლებამოსილების განხორციელება არ გულისხმობს ადამიანის თავისუფლებაში იმგვარ სერიოზულ ჩარევას, თავისი ხასიათით თუ ინტენსიურობით, რაც საგანგებო მდგომარეობის დროს, სადავო საკითხის დასაშვებობაზე, გადაწყვეტილების ექსკლუზიურად, საქართველოს პრეზიდენტის დეკრეტით მიღების საჭიროებას წარმოშობდა.

85. შესაბამისად, სადავო ნორმა არ არღვევს საქართველოს კონსტიტუციის მე-18 მუხლის პირველი პუნქტით დადგენილ ფორმალურ მოთხოვნებს.

86. როგორც აღინიშნა, მოსარჩელე მხარე ასევე აპელირებს სადავო ნორმის საფუძველზე, საქართველოს კონსტიტუციის მე-18 მუხლის პირველი პუნქტის მატერიალური შინაარსით დარღვევის საკითხზეც. კერძოდ, მოსარჩელის პოზიციით, სადავო რეგულირების საფუძველზე ადგილზე დაჯარიმებისას, პირი ვერ სარგებლობს იმ გარანტიებით, რომლებსაც საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსი ითვალისწინებს. კერძოდ, პირის ადგილზე დაჯარიმებისას არ ხდება საქმის სრულყოფილად კვლევა, დამამძიმებელი/შემამსუბუქებელი გარემოებების ანალიზი და სხვა. ხაზგასმით უნდა აღინიშნოს, რომ განსახილველ შემთხვევაში მოსარჩელე მხარე აპელირებს არა ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის შეფარდების პროცესში გარკვეული კონსტიტუციური პრინციპების დარღვევაზე, არამედ ადგილზე დაჯარიმების შემთხვევაში, მის მიერ კანონმდებლობით (საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსით) დადგენილი გარანტიებით სარგებლობის შესაძლებლობის არარსებობაზე. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო ვერ გაიზიარებს მოსარჩელე მხარის ხსენებულ არგუმენტაციას. კერძოდ, სადავო ნორმა მხოლოდ იმ წესს განსაზღვრავს, რომ, თუ შესაბამისი სამართალდარღვევა ადმინისტრაციულ გამოკვლევას არ საჭიროებს, უფლებამოსილი პირები ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის საქმეს ადგილზე განიხილავენ და სამართალდამრღვევს ადგილზევე შეუფარდებენ ადმინისტრაციულ სახდელს, საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესის შესაბამისად. პირის ადგილზე დაჯარიმება



წარმოადგენს სახელმწიფოს მყისიერ რეაქციას სამართალდარღვევის ფაქტზე, როდესაც გარკვეული ქმედებებისას იმთავითვე ცხადია, რომ სახეზეა სახელმწიფო ან საზოგადოებრივი წესრიგის, საკუთრების, მოქალაქეთა უფლებებისა და თავისუფლებების, მმართველობის დადგენილი წესის ხელმყოფი მართლსაწინააღმდეგო, ბრალეული (განზრახი ან გაუფრთხილებელი) მოქმედება ან უმოქმედობა, რომლისთვისაც კანონმდებლობით გათვალისწინებულია ადმინისტრაციული პასუხისმგებლობა. სადავო ნორმა არ ათავისუფლებს ადმინისტრაციულ ორგანოს საქმის სრულყოფილად და ყოველმხრივი გამოკვლევის ვალდებულებისაგან და არ ახდენს საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი გარანტიების გამორიცხვას, მეტიც, პირდაპირ მიუთითებს ამ გარანტიების არსებობის/რელევანტურობის შესახებ. სამართალდარღვევის ჩადენის ადგილზე საქმის წარმოების დაჩქარებული წესი არ გულისხმობს საქმის წარმოების ძირითადი დებულებების და უფლებამოსილი ორგანოს ვალდებულებების უგულებელყოფას. აღნიშნულ დროს, ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის საქმის გარემოებები აუცილებლად უნდა შეფასდეს ყოველმხრივი, სრული და ობიექტური გამორკვევის შედეგად. შესაბამისად, ადმინისტრაციული სახდელის დაკისრების თაობაზე საბოლოო გადაწყვეტილება, ხსენებულ შემთხვევაშიც, მიღებული უნდა იქნეს კანონმდებლობის მოთხოვნათა სრული დაცვით. შესაბამისად, საკონსტიტუციო სასამართლო ვერ გაიზიარებს მოსარჩელე მხარის მტკიცებას, სადავო ნორმის საფუძველზე საქართველოს კონსტიტუციის მე-18 მუხლის პირველი პუნქტის დარღვევის შესახებ.

87. ყოველივე ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო მიიჩნევს, რომ საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 23 მარტის №181 დადგენილებით დამტკიცებული „საქართველოში ახალი კორონავირუსის (COVID-19) გავრცელების აღკვეთის მიზნით გასატარებელი ღონისძიებების“ მე-14 მუხლის მე-2 პუნქტის მე-2 წინადადება არ არღვევს საქართველოს კონსტიტუციის მე-18 მუხლის პირველ პუნქტს.

#### **4.3. საქართველოს პრეზიდენტის 2020 წლის 21 მარტის №1 დეკრეტის პირველი მუხლის მე-5 პუნქტის კონსტიტუციურობა საქართველოს კონსტიტუციის მე-19 მუხლის პირველ და მე-2 პუნქტებთან მიმართებით**

88. №1502 კონსტიტუციურ სარჩელში მოსარჩელე მხარე მოითხოვს საქართველოს პრეზიდენტის 2020 წლის 21 მარტის №1 დეკრეტის პირველი მუხლის მე-5 პუნქტის არაკონსტიტუციურად ცნობას. სადავო ნორმის თანახმად, საქართველოს მთავრობას მიეცა უფლება, აუცილებლობის შემთხვევაში, საკარანტინო, საიზოლაციო და სამედიცინო მიზნებისათვის მის მიერ დადგენილი წესით, შეზღუდოს საკუთრების უფლება და გამოიყენოს ფიზიკურ და იურიდიულ პირთა ქონება და მატერიალური საშუალებები. მოსარჩელის პოზიციით, საქართველოს მთავრობისათვის საკუთრების უფლების შეზღუდვის ამგვარი ფართო უფლებამოსილების მინიჭება არღვევს საქართველოს კონსტიტუციის მე-19 მუხლის პირველ და მე-2 პუნქტებს.

89. საქართველოს კონსტიტუციის მე-19 მუხლის პირველი პუნქტით აღიარებული და უზრუნველყოფილი საკუთრების უფლება თანამედროვე დემოკრატიული საზოგადოების არსებობისა და განვითარების საფუძველია. საკუთრების უფლების სრულყოფილი რეალიზაციის გარეშე შეუძლებელია საბაზრო ეკონომიკის განვითარება და სტაბილური სამოქალაქო ბრუნვის უზრუნველყოფა. 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 ჯიმშელიძევილი, ტარიელ გვეტაძე და ნელი დალაღაშვილი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II-5).

90. ამავე დროს, საკუთრების უფლება წარმოადგენს თანამედროვე დემოკრატიული საზოგადოების განვითარების საყრდენს, რომელსაც ეფუძნება ეკონომიკური თავისუფლება და სტაბილური



სამოქალაქო ბრუნვა. საკონსტიტუციო სასამართლოს განმარტებით, „იმისათვის, რომ პირმა შეძლოს საკუთრების უფლებით პრაქტიკული სარგებლობა, არ არის საკმარისი მისთვის აბსტრაქტული საკუთრებითი გარანტიის მინიჭება. მან ასევე უნდა ისარგებლოს იმგვარი სამოქალაქო, კერძოსამართლებრივი წესრიგით, რომელიც შესაძლებელს გახდის საკუთრების უფლებით შეუფერხებელ სარგებლობას და, შესაბამისად, სამოქალაქო ბრუნვის განვითარებას. საკუთრების კონსტიტუციურ-სამართლებრივი გარანტია მოიცავს ისეთი საკანონმდებლო ბაზის შექმნის ვალდებულებას, რომელიც უზრუნველყოფს საკუთრებითი უფლების პრაქტიკულ რეალიზებას და შესაძლებელს გახდის საკუთრების შექმნის გზით ქონების დაგროვებას“ (საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2012 წლის 26 ივნისის №3/1/512 გადაწყვეტილება საქმეზე „დანის მოქალაქე ჰეიკე ქრონჰეისტი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II-33).

91. საქართველოს კონსტიტუციის მე-19 მუხლის პირველი პუნქტით გარანტირებული კონსტიტუციური სიკეთეა აგრეთვე პირის შესაძლებლობა, დაცული იყოს სახელმწიფო ხელისუფლების მხრიდან იმგვარი სამართლებრივი წესრიგის ჩამოყალიბებისაგან, რომელიც იწვევს პირისათვის 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). ამავდროულად, საქართველოს კონსტიტუციის მე-19 მუხლის მე-2 პუნქტი განსაზღვრავს, რომ საკუთრების უფლების შეზღუდვა დასაშვებია კანონით განსაზღვრულ შემთხვევებში და დადგენილი წესით.

92. განსახილველ შემთხვევაში, სადავო ნორმის საფუძველზე, საქართველოს მთავრობას მიეცა უფლება, აუცილებლობის შემთხვევაში, საკარანტინო, საიზოლაციო და სამედიცინო მიზნებისათვის თავის მიერ დადგენილი წესით შეზღუდოს საკუთრების უფლება და გამოიყენოს ფიზიკურ და იურიდიულ პირთა ქონება და მატერიალური საშუალებები. მაშასადამე, სადავო ნორმა განსაზღვრავს იმ მიზნებს, რა მიზნითაც საქართველოს მთავრობას პირთა საკუთრების უფლების შეზღუდვისა და მათი ქონებისა და მატერიალური საშუალებების გამოყენების კომპეტენცია ენიჭება. სადავო ნორმიდან ასევე აღქმადია რეგულირების შინაარსი, კერძოდ, იგი შეეხება შესაბამისი მიზნების არსებობისას პირთა საკუთრების გამოყენებას პანდემიასთან გამკლავების მიზნით. მოცემულ შემთხვევაში, სადავო ნორმის საფუძველზე უფლების შეზღუდვის მიზნისა და შინაარსის განსაზღვრა, გარკვეული თვალსაზრისით, იძლევა წარმოდგენას დასაშვები რეგულირების ფარგლებთან მიმართებითაც. კერძოდ, იგი შეეხება კორონავირუსის გავრცელების პრევენციისათვის, საკარანტინო, საიზოლაციო და სამედიცინო მიზნებისათვის პირთა ქონების გამოყენებას. ამავდროულად, ფარგლების დადგენის თვალსაზრისით, სადავო ნორმა მიუთითებს, რომ საქართველოს მთავრობას პირთა საკუთრების უფლების შეზღუდვის შესაძლებლობა ეძლევა მხოლოდ აუცილებლობის შემთხვევაში. შესაბამისად, სადავო ნორმა გასაზღვრავს როგორც დელეგირებული უფლებამოსილების მიზნებს, ასევე მის შინაარსსა და ფარგლებს. ამდენად, სადავო ნორმა არ არღვევს საქართველოს კონსტიტუციის მე-19 მუხლის პირველ და მე-2 პუნქტებს ფორმალური კანონიერების კუთხით.

93. საქართველოს კონსტიტუციის მე-19 მუხლიდან სადავო ნორმის მატერიალური შესაბამისობის თვალსაზრისით, მოსარჩელე მხარე, პირველ რიგში, მიუთითებდა იმ გარემოებაზე, რომ სადავო ნორმა საქართველოს მთავრობას აძლევდა პირთა საკუთრების შეზღუდვისა და ფიზიკური და იურიდიული პირების ქონების გამოყენების შესაძლებლობას ანაზღაურების გარეშე. აღნიშნულთან დაკავშირებით, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო განმარტავს, რომ საგანგებო მდგომარეობის დროს საქართველოს პარლამენტის მიერ მიღებული კანონები კვლავინდებურად ინარჩუნებს იურიდიულ ძალას, გარდა იმ შემთხვევისა, როდესაც საქართველოს პრეზიდენტის დეკრეტით, ესა თუ ის საკითხი სხვაგვარად წესრიგდება. ამ მხრივ, საყურადღებოა „საგანგებო მდგომარეობის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-4 მუხლი, რომელიც, საგანგებო მდგომარეობისას ადგენს საქართველოს აღმასრულებელი ხელისუფლების უმაღლესი ორგანოების უფლებამოსილებას თავიანთი კომპეტენციის ფარგლებში, კანონმდებლობის მოთხოვნათა დაცვით განახორციელონ რიგი ღონისძიებები. ხსენებული მუხლის „ი“ ქვეპუნქტის თანახმად, აღმასრულებელი ხელისუფლების უმაღლეს ორგანოებს ენიჭება შესაძლებლობა, „კანონმდებლობის შესაბამისად გამოიყენონ სახელმწიფო საწარმოების, დაწესებულებებისა და ორგანიზაციების რესურსები საგანგებო ვითარების შედეგების თავიდან



აცილებისა და ლიკვიდაციისათვის; იმავე მიზნით ისარგებლონ სხვა იურიდიული, აგრეთვე ფიზიკური პირების კუთვნილი ქონებითა და მატერიალური საშუალებებით მხოლოდ სათანადო ანაზღაურებით, რომელიც გაიცემა საგანგებო მდგომარეობის დამთავრების შემდეგ“. მაშასადამე, საგანგებო მდგომარეობისას მოქმედი სპეციალური კანონმდებლობა აღმასრულებელ ხელისუფლებას ანიჭებს უფლებამოსილებას, ისარგებლოს ფიზიკურ და იურიდიულ პირთა ქონებით, მატერიალური საშუალებებით, თუმცა მხოლოდ შესაბამისი ანაზღაურებით. ამ მხრივ, საქართველოს პრეზიდენტის 2020 წლის 21 მარტის №1 დეკრეტი არ შეიცავს რაიმე ისეთ რეგულაციას, რომელიც გამორიცხავდა საქართველოს მთავრობის მიერ პირთა საკუთრებით სარგებლობისას მათთვის ანაზღაურების გადახდის ვალდებულების დამდგენი ზემოაღნიშნული წესის გამოყენებას. დამატებით, აღსანიშნავია, რომ, როგორც საქმის არსებითად განხილვისას გამოიკვეთა, საგანგებო მდგომარეობის პერიოდში არ ყოფილა არც ერთი შემთხვევა, როდესაც პირთა ნების საწინააღმდეგოდ მოხდებოდა მათი საკუთრებით, ანაზღაურების გარეშე, სარგებლობა. ამრიგად, კანონმდებლობის სისტემური ანალიზის შედეგად, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო ასკვნის, რომ მოსარჩელე მხარის მიერ არაკონსტიტუციურად მიჩნეული წესი სადავო ნორმის შინაარსიდან არ მომდინარეობს.

94. ყოველივე ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, საქართველოს პრეზიდენტის 2020 წლის 21 მარტის №1 დეკრეტის პირველი მუხლის მე-5 პუნქტი არ არღვევს საქართველოს კონსტიტუციის მე-19 მუხლის პირველ და მე-2 პუნქტებს.

#### 4.4. საქართველოს პრეზიდენტის 2020 წლის 21 მარტის №1 დეკრეტის პირველი მუხლის მე-7 პუნქტის „ა“ და „ე“ ქვეპუნქტების კონსტიტუციურობა საქართველოს კონსტიტუციის 26-ე მუხლის პირველ პუნქტთან მიმართებით

95. №1503 კონსტიტუციურ სარჩელში მოსარჩელე მხარე ასევე მოითხოვს საქართველოს პრეზიდენტის 2020 წლის 21 მარტის №1 დეკრეტის პირველი მუხლის მე-7 პუნქტის „ა“ და „ე“ ქვეპუნქტების არაკონსტიტუციურად ცნობას. საქართველოს პრეზიდენტის 2020 წლის 21 მარტის №1 დეკრეტის პირველი მუხლის მე-7 პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტის თანახმად, „საქართველოს მთავრობის დადგენილებით გათვალისწინებულ კერძო სამართლის სუბიექტებს აეკრძალოთ, შეეზღუდოთ ან დაევალოთ ცალკეული საქმიანობის განხორციელება, ამავე დადგენილებით გათვალისწინებული წესის შესაბამისად“, ამავე პუნქტის „ე“ ქვეპუნქტის შესაბამისად კი „საქართველოს მთავრობას მიეცეს უფლება, მოახდინოს შესაბამისი სამედიცინო განათლებისა და უფლებამოსილების მქონე პირების მობილიზაცია საქართველოს მთავრობის დადგენილებით განსაზღვრული წესის შესაბამისად“. მოსარჩელე მხარე მიიჩნევს, რომ დასახელებული დებულებებით, შრომის თავისუფლების შემზღვეველი რეგულირება არღვევს საქართველოს კონსტიტუციის 26-ე მუხლის პირველ პუნქტს.

96. 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 წარმართავს. 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



97. 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 მაია ნათაძე და სხვები საქართველოს პარლამენტისა და საქართველოს პრეზიდენტის წინააღმდეგ“, II-19). იმავდროულად, „შრომის თავისუფლება, უდავოდ, ფარავს პირის უფლებას, შეთანხმდეს იმ სამუშაოს შესრულებაზე, რომელიც მას სურს და მისთვის არის მისაღები“ (საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2016 წლის 19 აპრილის №2/2/565 გადაწყვეტილება საქმეზე „საქართველოს მოქალაქეები - ილია ლეჟავა და ლევან როსტომაშვილი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II-33).

98. მაშასადამე, საქართველოს კონსტიტუციის 26-ე მუხლის პირველი პუნქტის მიზანია, უზრუნველყოს ადამიანის ღირსებასთან თავსებადი, მეტწილად მისი სურვილით არჩეული შრომითი პროცესი.

99. როგორც აღინიშნა, სადავო ნორმის საფუძველზე, საქართველოს მთავრობას ენიჭება კომპეტენცია, კერძო სამართლის სუბიექტებს აუკრძალოს, შეუზღუდოს ან დაავალოს ცალკეული საქმიანობის განხორციელება. იმავდროულად, მოახდინოს შესაბამისი სამედიცინო განათლებისა და უფლებამოსილების მქონე პირების მობილიზაცია. სადავო რეგულირების სფეროში ექცევა პირთა უფლების შეზღუდვის იმგვარი ინტენსიური ფორმა, როგორც არის იძულებითი, არანებაყოფლობითი შრომა. ზოგადად, საგანგებო მდგომარეობისას პირთა იძულებითი დასაქმება, კერძოდ, მათი ნების საწინააღმდეგოდ კონკრეტული სამუშაოს შესრულების დავალდებულება, შესაძლოა, ვირუსთან ეფექტიანად ბრძოლის აუცილებლობით იყოს ნაკარნახევი. კერძოდ, კრიზისის არაორდინარული ხასიათის გათვალისწინებით, მისი განეიტრალების მიზნებისათვის, შესაძლოა, საჭირო იყოს ისეთი ღონისძიებების გატარება, რომელიც ადამიანურ რესურსებს მოითხოვს. ხოლო იმ შემთხვევაში, როდესაც საქმიანობის განხორციელების სურვილის მქონე პირთა ოდენობა ნაკლებია იმ პირთა ოდენობაზე, რომელთა ძალაც აუცილებელია კრიზისის დასამარცხებლად, ადამიანის სიცოცხლისა და ჯანმრთელობის დაცვის და სხვა კონსტიტუციური სიკეთეების უზრუნველყოფისათვის, შესაძლებელია, გამართლებული იყოს პირთა იძულებითი დასაქმება. შესაბამისად, საქართველოს მთავრობისათვის ამგვარი კომპეტენციის მინიჭება, თავისთავად, არაკონსტიტუციური არ არის. თუმცა, როგორც აღინიშნა, აუცილებელია, საკითხის მოწესრიგების უფლებამოსილების დელეგირებისას დაცული იყოს დელეგირებისათვის დადგენილი კონსტიტუციური მოთხოვნები, კერძოდ, მკაფიოდ იყოს განსაზღვრული დელეგირებული უფლებამოსილების მიზანი, შინაარსი და ფარგლები.

100. კანონმდებლობის სისტემური ანალიზის შედეგად, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო ასკვნის, რომ მოცემულ შემთხვევაში, ნათელია როგორც დელეგირების მიზანი, ისე დელეგირებული უფლებამოსილების შინაარსი და ფარგლები, კერძოდ, საქართველოს პრეზიდენტის დეკრეტის თანახმად, შრომის თავისუფლების შეზღუდვის მიზანია პანდემიაზე შესაბამისი რეაგირება, საზოგადოებრივი უსაფრთხოების დაცვა, ქვეყნის მოსახლეობის სიცოცხლისა და ჯანმრთელობისათვის მოსალოდნელი საფრთხის შემცირება და სიტუაციის მართვა (იხ. საქართველოს პრეზიდენტის 2020 წლის 21 მარტის №1 დეკრეტის პირველი მუხლი). სწორედ ზემოაღნიშნული მიზნის მისაღწევად, კონკრეტულ გარემოებათა შესაბამისად, საქართველოს მთავრობას შეუძლია, როგორც სამედიცინო განათლებისა და უფლებამოსილი პირების მობილიზაცია, ისე კერძო სამართლის სუბიექტებისათვის გარკვეული საქმიანობის აკრძალვა, შეზღუდვა ან დავალება. მაშასადამე, სადავო რეგულირება ცხადად განსაზღვრავს მინიჭებული უფლებამოსილების შინაარსსაც. შრომის თავისუფლების შეზღუდვის მიზნისა და სადავო ნორმის ტექსტიდან უფლების შეზღუდვის შინაარსის ცხადად განსაზღვრა, ერთობლიობაში, იძლევა ნათელ სურათს, დელეგირებული უფლებამოსილების ფარგლებთან მიმართებითაც. კერძოდ, საქართველოს მთავრობას, სწორედ პანდემიაზე რეაგირებისა და ქვეყნის მოსახლეობის სიცოცხლისა და ჯანმრთელობისათვის მოსალოდნელი საფრთხის შესამცირებლად, შესწევს ამ მიზნის მიღწევისაკენ ვიწროდ მიმართული ღონისძიებების, მათ შორის, პირებისათვის გარკვეული საქმიანობის აკრძალვის, შეზღუდვისა თუ დავალების შესაძლებლობა ან/და სამედიცინო განათლებისა და უფლებამოსილი პირების მობილიზაცია.



101. აღნიშნულის გამო, სადავო ნორმით დადგენილი წესი აკმაყოფილებს საქართველოს კონსტიტუციის 26-ე მუხლის პირველი პუნქტით განმტკიცებულ უფლების შეზღუდვის ფორმალურ მოთხოვნებს.

102. საქართველოს კონსტიტუციის 26-ე მუხლის პირველ პუნქტთან სადავო ნორმის ფორმალური შეუსაბამობის მიღმა, მოსარჩელე მხარე არაკონსტიტუციურად მიიჩნევდა სადავო ნორმის საფუძველზე, პირთა იძულებით დასაქმების შესაძლებლობას, შესაბამისი ანაზღაურების გარეშე. მოსარჩელეთა განმარტებით, პირთა არანებაყოფლობითი შრომა უფლებაში ინტენსიურ ჩარევას წარმოადგენს, რის გამოც დაუშვებელია სახელმწიფოს მიერ ადამიანის რესურსების გამოყენება შესაბამისი სამართლიანი ანაზღაურების გარეშე. მოსარჩელეთა მითითებით, სამართლიანი ანაზღაურება, გარკვეულწილად, აბალანსებს იძულებითი დასაქმებიდან პირისათვის მომდინარე ნეგატიურ შედეგებს, მისი უგულებელყოფა კი ავიწროებს და ფიტავს ამ უფლების რეალურ შინაარსს.

103. ამ თვალსაზრისით, როგორც უკვე აღინიშნა, საგანგებო მდგომარეობის დროს საქართველოს პარლამენტის მიერ მიღებული კანონები კვლავინდებურად ინარჩუნებს იურიდიულ ძალას, გარდა იმ შემთხვევისა, როდესაც საქართველოს პრეზიდენტის დეკრეტით, ესა თუ ის საკითხი სხვაგვარად წესრიგდება. საგანგებო მდგომარეობის დროს გამოსაყენებელი სპეციალური კანონი, კერძოდ „საგანგებო მდგომარეობის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-4 მუხლი, განსაზღვრავს საგანგებო მდგომარეობისას, კონკრეტულ გარემოებათა შესაბამისად, საქართველოს აღმასრულებელი ხელისუფლების უმაღლესი ორგანოების უფლებამოსილებას, თავიანთი კომპეტენციის ფარგლებში, კანონმდებლობის მოთხოვნათა დაცვით განახორციელონ რიგი ღონისძიებები. ხსენებული მუხლის „ლ“ ქვეპუნქტის თანახმად, საქართველოს აღმასრულებელი ხელისუფლების უმაღლეს ორგანოს შეუძლიათ, „ჩააბან შრომისუნარიანი მოქალაქენი საწარმოების, დაწესებულებებისა და ორგანიზაციების მუშაობაში, შრომის საშუალო ანაზღაურებით, აგრეთვე საგანგებო მდგომარეობის შედეგების ლიკვიდაციაში, ამასთან უზრუნველყონ მათი შრომის უსაფრთხოება“. მაშასადამე, დასახელებული ნორმა საგანგებო მდგომარეობის დროს, პირთა ნების საწინააღმდეგოდ შრომას ითვალისწინებს მხოლოდ შესაბამისი ანაზღაურებით. ამავდროულად, საქართველოს პრეზიდენტის 2020 წლის 21 მარტის №1 დეკრეტის სადავო ნორმა არ ითვალისწინებს რაიმე ჩანაწერს, რომელიც გამორიცხავდა ამგვარი ანაზღაურების გაცემის ვალდებულებას. აღსანიშნავია ისიც, რომ, როგორც საქმის არსებითად განხილვისას გამოიკვეთა, არც პრაქტიკაში ყოფილა პირთა ნების საწინააღმდეგოდ და ანაზღაურების გარეშე დასაქმების შემთხვევები. შესაბამისად, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოსათვის, კანონმდებლობის სისტემური და ლოგიკური წაკითხვის შედეგად, ნათელი ხდება, რომ მოსარჩელე მხარის მიერ მითითებული პრობლემა სადავო ნორმიდან არ მომდინარეობს.

104. ყოველივე ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, საქართველოს პრეზიდენტის 2020 წლის 21 მარტის №1 დეკრეტის პირველი მუხლის მე-7 პუნქტის „ა“ და „ე“ ქვეპუნქტები არ არღვევს საქართველოს კონსტიტუციის 26-ე მუხლის პირველ პუნქტს.

## 5. პასუხისმგებლობის დაწესება პრეზიდენტის დეკრეტის საფუძველზე

### 5.1. სასარჩელო მოთხოვნა და შესაფასებელი მოცემულობა

105. მოსარჩელე მხარე ასევე სადავოდ ხდის საქართველოს პრეზიდენტის 2020 წლის 21 მარტის №1 დეკრეტის მე-8 მუხლის სიტყვების „ამ დეკრეტითა და საქართველოს მთავრობის დადგენილებით განსაზღვრული საგანგებო მდგომარეობის რეჟიმის დარღვევა გამოიწვევს: 1. ადმინისტრაციულ პასუხისმგებლობას – ჯარიმას ფიზიკური პირებისათვის 3 000 ლარის ოდენობით“ კონსტიტუციურობას საქართველოს კონსტიტუციის 31-ე მუხლის მე-9 პუნქტის პირველ წინადადებასთან მიმართებით. მოსარჩელები განმარტავენ, რომ სადავო ნორმა არღვევს საქართველოს კონსტიტუციის როგორც ფორმალურ, ისე მატერიალურ მოთხოვნებს. მათი არგუმენტაციით, ის ძირითადი უფლებები, რომელთა შეზღუდვის უფლებამოსილებაც ენიჭება საქართველოს პრეზიდენტს, დეკრეტის გამოცემის გზით, ამომწურავადაა განსაზღვრული საქართველოს კონსტიტუციის 71-ე მუხლის მე-4 პუნქტში. აღნიშნულ უფლებებში კი არ მოიაზრება საქართველოს კონსტიტუციის 31-ე მუხლის მე-9 პუნქტით განმტკიცებული გარანტია. შესაბამისად, საქართველოს პრეზიდენტს არ შეეძლო, დეკრეტით განესაზღვრა პასუხისმგებლობის გამომწვევი ქმედებები და დაედგინა პასუხისმგებლობის ზომა. მოსარჩელე მხარე განმარტავს, რომ ამა თუ იმ ქმედების აკრძალვა და ამგვარი ქცევისათვის სანქციების დადგენა წარმოადგენს ექსკლუზიურად საქართველოს პარლამენტის უფლებამოსილებას და სხვა არცერთ ორგანოს ან თანამდებობის პირს, მათ შორის, არც



საგანგებო მდგომარეობის დროს, არ აქვს მანდატი, რომ განსაზღვროს დასჯადი ქმედებები და სანქციის სახეები.

106. მოსარჩელები ასევე მიუთითებენ, რომ პრობლემურია არა მხოლოდ პრეზიდენტის დეკრეტით პირისთვის პასუხისმგებლობის დაკისრების შესაძლებლობა, არამედ ისიც, რომ პრეზიდენტმა აკრძალული ქმედების შინაარსის განსაზღვრის უფლებამოსილების დელეგირება მოახდინა საქართველოს მთავრობაზე. შესაბამისად, ამ უკანასკნელს შეუძლია, დადგენილებით განსაზღვროს იმ ქმედებათა შინაარსი, რომლის განხორციელებასაც შესაძლოა, მოჰყვეს პასუხისმგებლობა. მოსარჩელეთა პოზიციით, რამდენადაც საქართველოს კონსტიტუცია პირისათვის პასუხისმგებლობის დაკისრებას ითვალისწინებს მხოლოდ კანონის საფუძველზე, საქართველოს მთავრობისათვის სანქცირებად ქმედებათა განსაზღვრის უფლებამოსილება და ამ ფარგლებში მიღებული დადგენილება ვერ ჩაითვლება კანონად, რომელიც აკმაყოფილებს განჭვრეტადობისა და ხელმისაწვდომობის კონსტიტუციურ კრიტერიუმებს. გარდა სადავო ნორმის ფორმალური არაკონსტიტუციურობისა, მოსარჩელები ასევე მიიჩნევენ, რომ პირისათვის 3000 ლარიანი ჯარიმის დაკისრება არაპროპორციული სასჯელია და იმაზე მეტად ზღუდავს ძირითად უფლებას, ვიდრე ეს საჭიროა ლეგიტიმური მიზნების მისაღწევად.

107. როგორც მოსარჩელე მხარის არგუმენტაციიდან იკვეთება, ისინი საქართველოს კონსტიტუციის 31-ე მუხლის მე-9 პუნქტის პირველ წინადადებასთან მიმართებით, სადავოდ ხდიან არა მხოლოდ გასაჩივრებული დებულების კონსტიტუციურობას ფორმალური თვალსაზრისით, არამედ მიიჩნევენ, რომ დაწესებული სანქცია – ჯარიმა 3000 ლარის ოდენობით, წარმოადგენს არაპროპორციულ სასჯელს. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პრაქტიკის თანახმად, „საქართველოს კონსტიტუციის სულისკვეთება მოითხოვს, რომ თითოეული უფლების დაცული სფერო შესაბამის კონსტიტუციურ დებულებებში იქნეს ამოკითხული“ (საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2016 წლის 14 აპრილის №3/2/588 გადაწყვეტილება საქმეზე „საქართველოს მოქალაქეები – სალომე ქინქლაძე, ნინო კვეტენაძე, ნინო ოდიშარია, დაჩი ჯანელიძე, თამარ ხითარიშვილი და სალომე სებისკვერაძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II-12). ამასთან, „ბუნებრივია, ერთი და იგივე სამართლებრივი ურთიერთობა შესაძლოა, კონსტიტუციის სხვადასხვა მუხლით დაცულ სფეროში მოექცეს ისევე, როგორც კონსტიტუციის სხვადასხვა მუხლით დაცული სფეროები გარკვეულწილად ფარავდეს (მოიცავდეს) ერთმანეთს. თუმცა, 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).

108. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პრაქტიკის თანახმად, საქართველოს კონსტიტუციის 31-ე მუხლის მე-9 პუნქტი ადგენს სხვადასხვა ფორმალურ მოთხოვნებს, თუ რა წესითა და პირობებით შეიძლება პირისათვის პასუხისმგებლობის დაწესება. რაც შეეხება ამა თუ იმ სასჯელის პროპორციულობას, იგი შეფასებადია საქართველოს კონსტიტუციის მე-9 მუხლის მე-2 პუნქტთან მიმართებით, რომელიც კრძალავს ადამიანის წამებას, არაადამიანურ ან დამამცირებელ მოპყრობას, არაადამიანური ან დამამცირებელი სასჯელის გამოყენებას. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ დადგენილი პრაქტიკის თანახმად, „ამჟამად არაპროპორციულ სასჯელებს, რომლებიც არ შეესაბამებიან დანაშაულის ხასიათს და სიმძიმეს, არა მარტო აქვთ მიმართება სასტიკი, არაადამიანური და დამამცირებელი მოპყრობისა და სასჯელის კონსტიტუციურ აკრძალვასთან, არამედ არღვევენ კიდევ ამ კონსტიტუციურ დანაწესს“ (საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2015 წლის 24 ოქტომბრის №1/4/592 გადაწყვეტილება საქმეზე „საქართველოს მოქალაქე ბექა წიქარიშვილი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II-25). აღნიშნულიდან გამომდინარე, ის, თუ რამდენად პროპორციული სასჯელია 3000 ლარიანი ჯარიმა საგანგებო მდგომარეობის რეჟიმის მომწესრიგებელი კანონმდებლობის დარღვევისათვის, შეფასებადია საქართველოს კონსტიტუციის მე-9 მუხლის მე-2 პუნქტის ფარგლებში. შესაბამისად, საკონსტიტუციო სასამართლო საქართველოს კონსტიტუციის 31-ე მუხლის მე-9 პუნქტის პირველ წინადადებასთან მიმართებით ვერ შეაფასებს დაწესებული სანქციის პროპორციულობას.

109. ყოველივე ხსენებულის გათვალისწინებით, წინამდებარე საქმის ფარგლებში საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო საქართველოს კონსტიტუციის 31-ე მუხლის მე-9 პუნქტის პირველ წინადადებასთან მიმართებით იმსჯილებს, თუ რას გულისხმობს პირისათვის პასუხისმგებლობის





კანონის საფუძველზე დაკისრების კონსტიტუციური მოთხოვნა, ფორმალური თვალსაზრისით დასაშვებია თუ არა პრეზიდენტის დეკრეტით პასუხისმგებლობის დაკისრება, ასევე შეიძლება თუ არა სანქცირებადი ქმედების შინაარსის განსაზღვრის დელეგირება საქართველოს მთავრობისათვის და ამ კონტექსტში შეაფასებს სადავო ნორმის კონსტიტუციურობას.

## 5.2. საქართველოს კონსტიტუციის 31-ე მუხლის მე-9 პუნქტის პირველი წინადადების დაცული სფერო და პრეზიდენტის დეკრეტით პასუხისმგებლობის დაკისრების საფუძველების განსაზღვრის კონსტიტუციურობა

110. საქართველოს კონსტიტუციის 31-ე მუხლის მე-9 პუნქტის პირველი წინადადების თანახმად, არავინ აგებს პასუხს ქმედებისათვის, რომელიც მისი ჩადენის დროს სამართალდარღვევად არ ითვლებოდა. დასახელებული დებულება თავის თავში აერთიანებს მრავალ გარანტიას, რომელთა ერთობლიობაც ქმნის პირის სამართალდამრღვევად ცნობისა და მისთვის პასუხისმგებლობის დაკისრების კონსტიტუციურ საფუძველებს და იცავს მას სახელმწიფოს თვითნებობისა თუ მიკერძოებული დევნისაგან. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს განმარტებით, საქართველოს კონსტიტუციის 31-ე მუხლის მე-9 პუნქტის პირველი წინადადება „ადგენს პირის პასუხისგებაში მიცემის საფუძველებს, განამტკიცებს გარანტიას, რომ ნებისმიერი დანაშაული და სასჯელი მკაფიოდ უნდა იყოს განსაზღვრული სისხლის სამართლის კანონში. იგი ემყარება საყოველთაოდ ცნობილ პრინციპებს – „არ არსებობს დანაშაული კანონის გარეშე“ და არ არსებობს სასჯელი კანონის გარეშე. ... კანონიერების პრინციპი პირს იცავს სახელმწიფოს მიერ სისხლისსამართლებრივი იძულების თვითნებური გამოყენებისა და გავრცელებისაგან, ამავდროულად, უზრუნველყოფს შესაძლებლობით, რომ წინასწარ განჭვრიტოს საკუთარ ქმედებაში სისხლისსამართლებრივი წესით აკრძალული ნიშნების არსებობა“ (საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2011 წლის 11 ივლისის №3/2/416 გადაწყვეტილება საქმეზე „საქართველოს სახალხო დამცველი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ, II-38“).

111. ამა თუ იმ ქმედების სანქცირება/კრიმინალიზება, პირის სამართალდამრღვევად ცნობის და მისთვის პასუხისმგებლობის დაკისრება სახელმწიფოს ხელში არსებული ყველაზე ინტენსიური მექანიზმია, რომელიც, ერთი მხრივ, აუცილებელია საზოგადოებრივი წესრიგის, დემოკრატიული ღირებულებების დაცვისა და რეალიზებისათვის, ხოლო, მეორე მხრივ, ადამიანის ძირითად უფლებებზე ზემოქმედების ხარისხის გათვალისწინებით, მისი არასწორად გამოყენება, შესაძლოა, უდიდესი საფრთხის შემცველი იყოს თავისუფალი საზოგადოების ფორმირებისა და განვითარებისათვის. სწორედ ამიტომ, რათა ამგვარი იძულებითი მექანიზმის გამოყენება ემსახურებოდეს მხოლოდ საზოგადოებრივი კეთილდღეობის მიზნის რეალიზაციას და მაქსიმალურად შემცირდეს პასუხისმგებლობის არასწორად დაკისრებიდან მომდინარე რისკები, საქართველოს კონსტიტუციის 31-ე მუხლის მე-9 პუნქტი სახელმწიფოს ქმედებებს მკაცრ კონსტიტუციურსამართლებრივ ჩარჩოებში აქცევს.

112. დასახელებული საქმის ფარგლებში საკონსტიტუციო სასამართლო არ დგას საქართველოს კონსტიტუციის 31-ე მუხლის მე-9 პუნქტის პირველი წინადადების სრული შინაარსისა და ფარგლების, მასში ნაგულისხმევ გარანტიათა ამომწურავი განმარტების წინაშე, რამდენადაც შესაფასებელი მოცემულობა შეეხება კონკრეტულ საკითხს – შეიძლება თუ არა პირისათვის პასუხისმგებლობის დაკისრება საქართველოს პრეზიდენტის დეკრეტის საფუძველზე და ამგვარი უფლებამოსილება ხომ არ იწვევს კონსტიტუციის ამ დებულების ფორმალურ მოთხოვნათა დარღვევას.

113. საქართველოს კონსტიტუციის 31-ე მუხლის მე-9 პუნქტი მჭიდროდაა დაკავშირებული კანონიერების პრინციპთან, შესაბამისად, ამ დებულებით დადგენილი ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი გარანტიაა, რომ პირის ქმედების სამართალდარღვევად განსაზღვრა და პირისათვის პასუხისმგებლობის დაკისრება უნდა მოხდეს კანონის საფუძველზე. მიუხედავად იმისა, რომ საქართველოს კონსტიტუციის 31-ე მუხლის მე-9 პუნქტი *express verbis* არ მიუთითებს იმის თაობაზე, რომ პირისათვის პასუხისმგებლობის დაკისრების საფუძველი უნდა იყოს მხოლოდ კანონი, საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ დადგენილი პრაქტიკით, პირის პასუხისგებაში მიცემის საფუძველები, სანქცირებადი ქმედების შინაარსი და სასჯელი განსაზღვრული უნდა იყოს კანონით (იხ. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2011 წლის 11 ივლისის №3/2/416 გადაწყვეტილება საქმეზე „საქართველოს სახალხო დამცველი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“). გარდა იმისა, რომ პირის დასჯადობა გათვალისწინებული უნდა იყოს კანონის ფორმით, თავად ეს კანონიც უნდა



აკმაყოფილებდეს ხარისხობრივ მოთხოვნებს, რათა ძირითადი უფლების შეზღუდვა ჩაითვალოს კონსტიტუციის შესაბამისად.

114. საქართველოს პრეზიდენტის დეკრეტის მე-8 მუხლით დადგინდა, რომ ამ დეკრეტითა და საქართველოს მთავრობის დადგენილებით განსაზღვრული საგანგებო მდგომარეობის რეჟიმის დარღვევა ისჯება ჯარიმით 3000 ლარის ოდენობით. დასახელებული ნორმა მიმართულია, ერთი მხრივ, სანქციონირებადი ქმედების, ხოლო, მეორე მხრივ, პირისათვის პასუხისმგებლობის დაკისრების საფუძვლის რეგლამენტირებისაკენ. მაშასადამე, სადავო ნორმით განისაზღვრა სამართალდარღვევა და დადგინდა პირის პასუხისმგებლობა, რაც ექცევა საქართველოს კონსტიტუციის 31-ე მუხლის მე-9 პუნქტის პირველი წინადადებით დაცულ სფეროში. ამ კუთხით, შემოწმებას ექვემდებარება, რამდენად სწორად მოხდა, ფორმალური თვალსაზრისით, ქმედების სამართალდარღვევად განსაზღვრა და პასუხისმგებლობის დაწესება, შეიძლება თუ არა სადავო აქტის მიჩნევა კანონად და რამდენად აკმაყოფილებს იგი კანონის ხარისხობრივ მოთხოვნებს.

115. საქართველოს კონსტიტუციის 31-ე მუხლის მე-9 პუნქტი ადგენს პირის პასუხისმგებლობაში მიცემის საფუძვლებს, განამტკიცებს გარანტიას, რომ ნებისმიერი დანაშაული და სასჯელი მკაფიოდ უნდა იყოს განსაზღვრული სისხლის სამართლის კანონში, იგი ემყარება საყოველთაოდ ცნობილ პრინციპებს - „არ არსებობს დანაშაული კანონის გარეშე“ და „არ არსებობს სასჯელი კანონის გარეშე“ (*nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege*)“ (იხ. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2011 წლის 11 ივლისის №3/2/416 გადაწყვეტილება საქმეზე „საქართველოს სახალხო დამცველი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“ II-38). ერთი შეხედვით, დასახელებული პოსტულატი მიემართება იმგვარ ქმედებებს, რომლებიც კანონმდებლის მიერ იდენტიფიცირებულია სისხლის სამართლის წესით დასჯად ქმედებებად, თუმცა საქართველოს კონსტიტუციის 31-ე მუხლის მე-9 პუნქტის პირველი წინადადება უშუალოდ უთითებს სამართალდარღვევის გამო პასუხისმგებლობის დაკისრებაზე, რასაც უფრო ფართო შინაარსი აქვს, ვიდრე დანაშაულს სისხლის სამართლის გაგებით და იგი ვრცელდება, მათ შორის, ადმინისტრაციული წესით პასუხისმგებლობის დაწესებაზეც. შესაბამისად, ნებისმიერი ტიპის სამართალდარღვევა, ქმედების აკრძალვა და მისთვის პასუხისმგებლობა უნდა დადგინდეს კანონით.

116. ამასთანავე, გასათვალისწინებელია თავად ამა თუ იმ ქმედების სამართალდარღვევად მიჩნევისა და პასუხისმგებლობის დაწესების გავლენაც ადამიანის ძირითად უფლებებზე. თანამედროვე დემოკრატიული სახელმწიფო დგას პირთა თავისუფლების იდეაზე, როდესაც ქმედების აკრძალვა, მით უფრო ამ ქმედების ჩადენისათვის პასუხისმგებლობის დაკისრება გამოიყენება როგორც *ultima ratio*. ზოგადად, ქმედების თავისუფლება, დამოუკიდებელი გადაწყვეტილებების მიღების შესაძლებლობა და საკუთარი ცხოვრების სახელმწიფოსა თუ სხვა პირთა ჩარევის გარეშე წარმართვის სურვილი ინდივიდის ბუნებრივი მოთხოვნილებაა. ამასთანავე, სხვა პირთა უფლებებისა და თავისუფლებების დაცვა არა მხოლოდ ქმედების ინდივიდუალური თავისუფლების ბუნებრივი ლიმიტი, არამედ მისი სრულფასოვნად რეალიზაციის უპირველესი წინაპირობაა. სახელმწიფოს შექმნა არა ინდივიდუალური თავისუფლების დასასრული, არამედ მისი სწორ კალაპოტში მოქცევის მცდელობაა, რომლის ფარგლებშიც პირის ქმედებას, რომელიც მიმართულია სხვა პირთათვის ზიანის მიყენებისა თუ დემოკრატიული საზოგადოების ფუნდამენტური პრინციპების დაზიანებისაკენ, თან ახლავს გარკვეული პასუხისმგებლობა. ამა თუ იმ ქმედების აკრძალვა, მისთვის პასუხისმგებლობის შემოღება, მიუხედავად კონკრეტული სანქციის სიმძიმისა, თავისუფლებაში ჩარევის ყველაზე მძიმე ფორმაა. თავისი არსით, სამართალდარღვევა ესაა პირის მიერ განხორციელებული ქმედება, რომელიც ეწინააღმდეგება საზოგადოების ღირებულებებს, კვთის იმ წითელ ხაზებს, რომელთა დაცვის გარეშეც შეუძლებელია იარსებოს პლურალისტურმა, დემოკრატიულმა და თავისუფალმა სახელმწიფომ. რამდენადაც სამართალდარღვევის ჩადენისათვის სახელმწიფოს პასუხი ესაა, გარკვეულწილად, რეპრესიული მექანიზმების ამოქმედება, აუცილებელია, რომ პირის ქცევის კორექტირება, აკრძალვის დაწესება და ამ აკრძალვის აღსრულების უზრუნველყოფა სანქციითა პაკეტით მოხდეს მხოლოდ მაშინ, როდესაც ეს ხორციელდება სათანადო, საკმარისი ლეგიტიმაციის მქონე პირის ან ორგანოს მიერ.

117. საქართველოს კონსტიტუციით ამგვარ ინსტიტუტად აღიარებულია უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანო პარლამენტი, რომელიც აღჭურვილია საკანონმდებლო უფლებამოსილებით და პირდაპირაა ანგარიშვალდებული ხალხის წინაშე. დემოკრატიის მოთხოვნაა, რომ სახელმწიფოში მმართველობით გადაწყვეტილებებს იღებდნენ პირები, რომელთაც გააჩნიათ პირდაპირი ანგარიშვალდებულება ხალხის წინაშე, სწორედ ისინი უნდა ახდენდნენ ხალხის ნების ტრანსფორმირებას ქვეყნის განვითარების ძირითად მიმართულებებში და იღებდნენ ისეთ უმნიშვნელოვანეს გადაწყვეტილებებს, როგორცაა ქმედების სამართალდარღვევად განსაზღვრა და



118. გარდა იმისა, რომ პირისთვის პასუხისმგებლობის დაკისრების საფუძვლების განსაზღვრა უნდა ხდებოდეს უმაღლესი ლეგიტიმაციის ორგანოს მიერ, ადამიანის ძირითად უფლებებზე ზემოქმედების მასშტაბიდან გამომდინარე, აუცილებელია, რომ ამგვარი გადაწყვეტილებები მიიღებოდეს სათანადო პროცედურული გარანტიებით, რომელთა ერთობლიობაც ხელს უწყობს საზოგადოების, რაც შეიძლება, ფართო ჩართულობასა და კონსენსუსის მიღწევას. პროცედურული დემოკრატიის მიზანია, საკითხის გადაწყვეტა გამჭვირვალე პროცედურების საფუძველზე, განსხვავებული მოსაზრებების მოსმენისა და შეჯერების შედეგად, რათა შემცირდეს ძირითად უფლებებში დაუსაბუთებლად ჩარევის რისკები.

119. ერთი მხრივ, პარლამენტის შემადგენლობაში სხვადასხვა პოლიტიკური შეხედულებებისა თუ პოზიციების მქონე სუბიექტთა არსებობა, ხოლო, მეორე მხრივ, პარლამენტის საკანონმდებლო საქმიანობის წესი, პროცედურული ღონისძიებები ამცირებს ერთპიროვნული გადაწყვეტილებების მიღების შესაძლებლობას. კანონის მიღების პროცესში ჩართულნი არიან როგორც საპარლამენტო უმრავლესობის, ისე უმცირესობის წევრები, ამასთან, საზოგადოების ფართო სპექტრს ეძლევა განხილვაში მონაწილეობისა და საკუთარი შეხედულებების გაზიარების საშუალება. ამგვარი პროცედურა უზრუნველყოფს საკითხის მრავალმხრივი გამოკვლევისა და განსხვავებული მოსაზრებების მოსმენის შედეგად კომპრომისული გადაწყვეტილებების მიღებას, რომელიც უფრო მეტადაა დასაბუთებული და გააჩნია საზოგადოების მხრიდან მეტი ნდობა და ლეგიტიმაციის ხარისხი. რასაკვირველია, მხოლოდ პროცედურის სირთულე თუ მისი გამჭვირვალობა ყოველ ჯერზე ვერ უზრუნველყოფს კონსტიტუციური გადაწყვეტილებების მიღებას და არ გამოირიცხება ძირითად უფლებებში გაუმართლებელი ჩარევის შესაძლებლობა, თუმცა, უდავოდ, მნიშვნელოვნად ამცირებს ძალაუფლების თვითნებურად გამოყენების რისკებს, ზრდის საკანონმდებლო ორგანოს ანგარიშვალდებულებასა და მისდამი სანდოობის ხარისხს (იხ. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2019 წლის 2 აგვისტოს №1/7/1275 გადაწყვეტილება საქმეზე „ალექსანდრე მძინარაშვილი საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისიის წინააღმდეგ“, II-28).

120. აღნიშნულიდან გამომდინარე, ორდინარულ შემთხვევებში, კონსტიტუციის მოთხოვნაა, რომ ადამიანის უფლებებში ისეთი ინტენსიური ჩარევა, რაც შედეგად მოსდევს პირისათვის პასუხისმგებლობის დაკისრებას, განხორციელდეს მხოლოდ საქართველოს პარლამენტის მიერ მიღებული აქტით, რათა მაქსიმალურად შემცირდეს თვითნებური, ერთპიროვნული, საზოგადოების ლეგიტიმაციას მოკლებული გადაწყვეტილების მიღების შესაძლებლობა. შესაბამისად, საქართველოს კონსტიტუციის 31-ე მუხლის მე-9 პუნქტის პირველი წინადადება მოითხოვს, რომ პირისათვის პასუხისმგებლობის დაკისრების საფუძვლები დადგენილი იყოს კანონით.

121. ზემოხსენებული სტანდარტი ვრცელდება ორდინარულ სიტუაციაში ქმედებისათვის პასუხისმგებლობის განსაზღვრის შემთხვევებზე, თუმცადა, როგორც უკვე აღინიშნა, მიუხედავად ხელისუფლების დანაწილების პრინციპისა და კანონშემოქმედებითი კომპეტენციის საქართველოს პარლამენტის მიერ განხორციელების მნიშვნელობისა, საქართველოს კონსტიტუცია ითვალისწინებს გარემოებებს, რომლებიც დროებით იწვევს გარკვეულ ცვლილებებს, მოდიფიკაციას ხელისუფლების დანაწილების პრინციპით განმტკიცებული უფლებამოსილებების გადანაწილების ორდინარულ ბალანსში. სწორედ ასეთ გარემოებას წარმოადგენს საგანგებო მდგომარეობა, როდესაც სახელმწიფო ინსტიტუტები მოკლებულნი არიან ნორმალური ფუნქციონირების შესაძლებლობას და შექმნილ ვითარებაზე ადეკვატური რეაგირება მოითხოვს კონსტიტუციით გათვალისწინებული ორდინარული წესრიგიდან გადახვევას.

122. საქართველოს კონსტიტუციის 71-ე მუხლის მე-2 პუნქტის თანახმად, ქვეყანაში საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების საფუძველია მასობრივი არეულობა, ქვეყნის ტერიტორიული მთლიანობის ხელყოფა, სამხედრო გადატრიალება, შეიარაღებული ამბოხება, ტერორისტული აქტი, ბუნებრივი ან ტექნოგენური კატასტროფა ან ეპიდემია ან სხვა შემთხვევა, როდესაც სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოები მოკლებული არიან კონსტიტუციურ უფლებამოსილებათა ნორმალური განხორციელების შესაძლებლობას. შესაბამისად, საქართველოს კონსტიტუციის თანახმად, საგანგებო მდგომარეობა, ესაა არაორდინარული ვითარება, როდესაც შექმნილი კრიზისიდან გამომდინარე, შეუძლებელია კონსტიტუციურ ორგანოთა მიერ საკუთარი უფლებამოსილებების ჯეროვანი განხორციელება.

123. ასეთ კრიზისულ ვითარებაში საქართველოს კონსტიტუცია საქართველოს პრეზიდენტს (პრემიერ-



მინისტრის მონაწილეობით) აღჭურავს საკანონმდებლო უფლებამოსილებით. რა თქმა უნდა, კოლეგიური ინსტიტუტის – უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოს ჩანაცვლება ერთი პირის მიერ, მისი ლეგიტიმაციის წყაროს მიუხედავად, ზრდის რისკებს, რომ ასეთ ვითარებაში მიღებული რეგულაციები, შესაძლოა საჭიროზე მეტად ზღუდავდეს ადამიანის ძირითად უფლებებს და ადგილი ჰქონდეს თვითნებური გადაწყვეტილებების მიღებას, თუმცაღა ამგვარი კონსტიტუციური გადაწყვეტის რაციონალი არის უკიდურესად კრიზისული ვითარება, როდესაც არჩევანის გაკეთება ხდება შესაძლო ნაკლოვან მმართველობასა და მმართველობითი გადაწყვეტილებების მიღების სრულ შეუძლებლობას შორის.

124. მიუხედავად იმისა, რომ საქართველოს პრეზიდენტი საგანგებო მდგომარეობის დროს აღიჭურვება საკანონმდებლო უფლებამოსილებით, წარმომადგენლობითი რისკების შესამცირებლად, საქართველოს პარლამენტს, როგორც ხალხის უშუალო წარმომადგენლობით ორგანოს, ანიჭებს პრეზიდენტის დეკრეტის დამტკიცების უფლებამოსილებას. იმ შემთხვევაში, თუ საქართველოს პარლამენტი, საქართველოს პრეზიდენტის დეკრეტით გათვალისწინებული შეზღუდვების საჭიროებას არ გაიზიარებს და მას არ დაამტკიცებს, პრეზიდენტის დეკრეტი კენჭისყრისთანავე კარგავს ძალას. აქედან გამომდინარე, საქართველოს პრეზიდენტს საგანგებო მდგომარეობის ვადითა და შეზღუდული ფარგლებით ენიჭება საკანონმდებლო ორგანოს მიერ მისაღები გადაწყვეტილებების შემუშავების კომპეტენცია. საგანგებო მდგომარეობა, თავისი არსით, არის ისეთი ვითარება, როდესაც ორდინარულ პირობებში მიღებული რეგულაციები ვერ პასუხობენ არსებულ გამოწვევებს. შესაბამისად, გარდაუვალი ხდება კანონმდებლობის, დროებით, იმგვარად მოდიფიკაცია, რომ პასუხობდეს კონკრეტული კრიზისიდან მომდინარე საჭიროებებს, ადაპტირდებოდეს შექმნილ მწვავე ვითარებაზე, მმართველობითი გადაწყვეტილებები იყოს დროული, ეფექტური და იძლეოდეს სიტუაციის უსწრაფესად სტაბილიზაციის შესაძლებლობას. საგანგებო მდგომარეობის დროს საქართველოს პრეზიდენტი უფლებამოსილია, გამოსცეს დეკრეტი, რომელიც იურიდიული ძალით უთანაბრდება ორგანულ კანონს და მის საფუძველზე მოაწესრიგოს საქართველოს კონსტიტუციით ნებადართული სფეროები.

125. საგანგებო მდგომარეობის დროს პრეზიდენტისათვის საკანონმდებლო უფლებამოსილების მინიჭება ნაკარნახევია კონკრეტული საჭიროებით – საკანონმდებლო სივრცე სწრაფად მოდიფიცირდეს, დროულად მოხდეს ახალ რეგულაციათა მიღება არსებულ გამოწვევათა საპასუხოდ. შესაბამისად, საქართველოს პრეზიდენტის დეკრეტი, როგორც წესი, შეცვლილი გარემოებებიდან გამომდინარე, ახლებურად აწესრიგებს გარკვეულ საკითხებს ან ქმნის ახალ წესრიგს იმ სფეროებთან მიმართებით, რომლებიც არ იყო დარეგულირებული საკანონმდებლო დონეზე. ქვეყნის ახალი წესის შემოღება, განსაკუთრებით კი, საგანგებო მდგომარეობის დროს, როდესაც წესრიგის დაუცველობას თუ რეგულაციათა შეუსრულებლობას შესაძლოა, მძიმე შედეგები მოჰყვეს, ყოველთვის თან უნდა ახლდეს მისი აღსრულების შესაძლებლობა. პრეზიდენტის მიერ დეკრეტით უფლებათა შეზღუდვა ვერ იქნება თვითმიზანი, დეკრეტის არსი აღსრულებადი წესრიგის შექმნაა, რომლის დარღვევასაც თან უნდა ახლდეს შესაბამისი შედეგები. აქედან გამომდინარე, პრეზიდენტის უფლებამოსილება, დეკრეტის საფუძველზე შეზღუდოს ძირითადი უფლებები, ვერ იქნება ეფექტური საშუალება კრიზისთან გასამკლავებლად, თუკი რეგულაციის აღსრულება დამოკიდებული იქნება პირთა კეთილ ნებაზე. ხსენებულის გათვალისწინებით, საქართველოს კონსტიტუციის 71-ე მუხლის მე-4 პუნქტში მოხსენიებულ უფლებათა შეზღუდვა გულისხმობს, მათ შორის, ამ შეზღუდვათა აღსრულების მექანიზმის შექმნის უფლებამოსილებასაც, რაც, მოცემულ შემთხვევაში, გამოიხატა პასუხისმგებლობის დაკისრების საფუძვლის შემოღებაში.

126. აქვე აღსანიშნავია ის ფაქტიც, რომ საქართველოს პრეზიდენტის მიერ (პრემიერ-მინისტრის მონაწილეობით) გამოცემული დეკრეტი თავიდანვე იმ დათქმით მიიღება, რომ მისი წარდგენა მოხდება საქართველოს პარლამენტისათვის, რომელსაც შეუძლია, დაამტკიცოს ან უარი თქვას მის დამტკიცებაზე. საქართველოს პარლამენტის მონაწილეობა დეკრეტის დამტკიცებაში გულისხმობს, რომ საკანონმდებლო ორგანომ მიიღო გააზრებული გადაწყვეტილება დეკრეტში განსაზღვრულ უფლებაშეზღუდველ რეგულაციებთან მიმართებით და ეთანხმება ან არ ეთანხმება მათი შემოღების გონივრულობას. ამასთან, პარლამენტის მონაწილეობა, გარკვეულწილად, ამცირებს ამ პროცესში ერთპიროვნულ გადაწყვეტილებათა მიღების შესაძლებლობასა თუ უფლებამოსილების გადამეტების/ბოროტად გამოყენების რისკებს.

127. ყოველივე ხსენებულის გათვალისწინებით, საქართველოს კონსტიტუცია საგანგებო მდგომარეობის დროს ითვალისწინებს, კონსტიტუციითვე დადგენილ ფარგლებში, საკანონმდებლო



უფლებამოსილების საქართველოს პრეზიდენტისათვის გადაცემას. დეკრეტის გამოცემის გზით ძირითადი უფლებების შეზღუდვის შესაძლებლობა კი გულისხმობს ამ შეზღუდვათა აღსრულებისათვის აუცილებელი მექანიზმების განსაზღვრას, მათ შორის კი, საგანგებო რეჟიმის დარღვევისათვის პასუხისმგებლობის დადგენის უფლებამოსილებას. შესაბამისად, საკონსტიტუციო სასამართლო ვერ გაიზიარებს მოსარჩელეთა პოზიციას, რომ საქართველოს პრეზიდენტს არ ჰქონდა უფლება, დეკრეტით განესაზღვრა პირისათვის პასუხისმგებლობის დაკისრების საფუძვლები და ამგვარი ქმედება ავტომატურად იწვევს საქართველოს კონსტიტუციის მოთხოვნათა დარღვევას.

### 5.3. სადავო ნორმის შესაბამისობა კანონის ხარისხის მოთხოვნებთან

128. მოსარჩელე მხარე ასევე მიუთითებს, რომ სადავო ნორმა ვერ აკმაყოფილებს კანონის ხარისხობრივ მოთხოვნებს, რამდენადაც საქართველოს პრეზიდენტის დეკრეტით პასუხისმგებლობა დაწესდა, მათ შორის, საქართველოს მთავრობის მიერ მიღებული დადგენილების დარღვევის გამოც. მოსარჩელეთა პოზიციით, დაუშვებელია პასუხისმგებლობის დამდგენი ნორმის შინაარსის განსაზღვრის უფლებამოსილების საქართველოს მთავრობისათვის დელეგირება, აღნიშნული ქმნის კანონის განჭვრეტადობის პრობლემას და არღვევს საქართველოს კონსტიტუციის 31-ე მუხლის მე-9 პუნქტის პირველი წინადადების მოთხოვნებს.

129. საქართველოს კონსტიტუციის 31-ე მუხლის მე-9 პუნქტი ადგენს არა მხოლოდ პასუხისმგებლობის კანონით დაკისრების კონსტიტუციურ მოთხოვნას, არამედ განსაზღვრავს თავად კანონის ხარისხობრივ კრიტერიუმებსაც. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს განმარტებით, „გარანტია, რომელიც კონსტიტუციის დასახელებულ დანაწესშია განმტკიცებული, კანონიერების პრინციპის განუყოფელი ელემენტია. კანონიერების პრინციპი პირს იცავს სახელმწიფოს მიერ სისხლისსამართლებრივი იძულების თვითნებური გამოყენებისა და გავრცელებისაგან, იმავდროულად, უზრუნველყოფს შესაძლებლობით, რომ წინასწარ განჭვრიტოს საკუთარ ქმედებაში სისხლისსამართლებრივი წესით აკრძალული ნიშნების არსებობა“ (საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2011 წლის 11 ივლისის №3/2/416 გადაწყვეტილება საქმეზე „საქართველოს სახალხო დამცველი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II-38.)

130. საქართველოს კონსტიტუციის 31-ე მუხლის მე-9 პუნქტის პირველი წინადადება უზრუნველყოფს პირის შესაძლებლობას, წინასწარ დადგენილი, საჯაროდ ხელმისაწვდომი და არაინდივიდუალიზებული სამართლებრივი წესების შესაბამისად, შეძლოს იმის განჭვრეტა, თუ რა ქმედებები წარმოადგენს სამართალდარღვევებს და საკუთარი ქცევის შესაბამისად წარმართვა, რაც უმნიშვნელოვანესი გარანტიაა თვითნებური დევნისა და ბრალდების წინააღმდეგ (იხ. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2009 წლის 13 მაისის №1/1/428,447,459 გადაწყვეტილება საქმეზე „საქართველოს სახალხო დამცველი, საქართველოს მოქალაქე ელგუჯა საბაური და რუსეთის ფედერაციის მოქალაქე ზვიად მანია საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II-1). აღნიშნული კონსტიტუციური დანაწესი ითვალისწინებს ორ უმნიშვნელოვანეს მოთხოვნას, კერძოდ, პასუხისმგებლობის დამდგენი კანონი ყველასათვის ხელმისაწვდომი და განჭვრეტადი უნდა იყოს იმ ხარისხით, რომ რეგულირების ადრესატს შეეძლოს, გაითვალისწინოს თავისი ქმედების სამართლებრივი შედეგები.

131. კანონის განჭვრეტადობა და ხელმისაწვდომობა პასუხისმგებლობის კონსტიტუციური წესით დაკისრების მნიშვნელოვანი წინაპირობაა და უზრუნველყოფს, რომ პირი დაცული იყოს სამართალშემფარდებლის თვითნებობისგან და მან მიიღოს მკაფიო შეტყობინება სახელმწიფოსგან აკრძალული ქმედების შესახებ, რათა ჰქონდეს შესაძლებლობა, განჭვრიტოს საკუთარ ქმედებაში აკრძალული ქმედების ნიშნები და წარმართოს საკუთარი ქცევა კანონმდებლობით დადგენილი წესების შესაბამისად. „აუცილებელია ნორმის შინაარსობრივი სიზუსტე, არაორაზროვნება. ნორმა უნდა იყოს საკმარისად განსაზღვრული არა მხოლოდ შინაარსის, არამედ რეგულირების საგნის, მიზნისა და მასშტაბების მიხედვით, რათა ადრესატმა მოახდინოს კანონის სწორი აღქმა და თავისი ქცევის განხორციელება მის შესაბამისად, განჭვრიტოს ქცევის შედეგები“ (საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2008 წლის 30 ოქტომბრის №2/3/406,408 გადაწყვეტილება საქმეზე „საქართველოს სახალხო დამცველი და საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II-36). აქედან გამომდინარე, პასუხისმგებლობის დამდგენი კანონი, რომელიც ვერ აკმაყოფილებს განჭვრეტადობისა და ხელმისაწვდომობის მოთხოვნას, არღვევს კონსტიტუციის 31-ე მუხლის მე-9 პუნქტის მოთხოვნებს და მიიჩნევა არაკონსტიტუციურად.



132. განსახილველ შემთხვევაში, მოსარჩელე მხარე ნორმის განჭვრეტადობისა და ხელმისაწვდომობის პრობლემას ხედავს იმ ასპექტში, რომ პრეზიდენტის დეკრეტით, პასუხისმგებლობა დაწესდა, მათ შორის, საქართველოს მთავრობის მიერ მიღებული დადგენილების მოთხოვნათა დარღვევის გამო. როგორც უკვე აღინიშნა, ნორმის განჭვრეტადობა დაკავშირებულია მისი შინაარსის, რეგულირების ფარგლებისა და აკრძალული ქმედების მკაფიოობაზე, თუ რამდენადაა შესაძლებელი, ინდივიდმა თავად ან კვალიფიციური პირის დახმარების შედეგად განსაზღვროს საკუთარი ქცევის მასშტაბი და შეუსაბამოს იგი კანონის მოთხოვნებს. რაც შეეხება ხელმისაწვდომობას, ეს კრიტერიუმი დაკავშირებულია პასუხისმგებლობის დამდგენი ნორმის საჯაროობასთან, თუ რამდენად აქვთ ნორმის ადრესატებს მასზე წვდომა, გაცნობის და ინფორმაციის მიღების შესაძლებლობა.

133. სადავო ნორმის თანახმად, საქართველოს პრეზიდენტის 2020 წლის 21 მარტის №1 დეკრეტითა და საქართველოს მთავრობის დადგენილებით განსაზღვრული საგანგებო მდგომარეობის რეჟიმის დარღვევა გამოიწვევს ადმინისტრაციულ პასუხისმგებლობას – ჯარიმას ფიზიკური პირებისათვის 3 000 ლარის ოდენობით. დასახელებული ნორმით პასუხისმგებლობა განისაზღვრა, ერთი მხრივ, საქართველოს პრეზიდენტის დეკრეტის, ხოლო, მეორე მხრივ, საქართველოს მთავრობის დადგენილებით განსაზღვრული საგანგებო რეჟიმის დარღვევის გამო. მოცემულ შემთხვევაში, დასახელებული ნორმა არ ქმნის საქართველოს მთავრობისათვის რაიმე შეზღუდვის დადგენის უფლებამოსილების დელეგირებას, ის, თუ რა საკითხების მოწესრიგების უფლება გააჩნია საქართველოს მთავრობას განსაზღვრულია საქართველოს პრეზიდენტის დეკრეტის სხვა ნორმებით, რომლებიც ცალკე ექვემდებარება შეფასებას, ისევე როგორც საქართველოს მთავრობის მიერ მიღებული თითოეული უფლებაშემზღუდველი რეგულაცია.

134. განსახილველ საქმეზე, საქართველოს მთავრობის დადგენილება ვერ ჩაითვლება პასუხისმგებლობის დამდგენ აქტად, რამდენადაც პასუხისმგებლობის დაკისრების საფუძველი, კერძოდ, სამართალდარღვევა – საგანგებო რეჟიმის დარღვევა, ასევე კონკრეტული სანქციის სახე და ზომა განსაზღვრულია საქართველოს პრეზიდენტის დეკრეტით (აქტით, რომლითაც საგანგებო მდგომარეობის დროს დასაშვებია პასუხისმგებლობის დაკისრების საფუძველების განსაზღვრა). საქართველოს კონსტიტუციის ავტომატურ დარღვევას არ იწვევს მოცემულობა, როდესაც საქართველოს მთავრობის მიერ დადგენილი რეგულაციების დარღვევის გამო პასუხისმგებლობის დაკისრება გათვალისწინებულია კანონის საფუძველზე. ანალოგიური ვითარებაა მოცემულ შემთხვევაშიც, როდესაც საქართველოს პრეზიდენტის დეკრეტით დადგინდა პირისათვის პასუხისმგებლობის დაკისრების საფუძველი საქართველოს მთავრობის მიერ განსაზღვრული წესების დარღვევის გამო. რა თქმა უნდა, საქართველოს მთავრობის მიერ მიღებული კონკრეტული წესი, შესაძლოა, ამა თუ იმ ფორმით ეწინააღმდეგებოდეს საქართველოს კონსტიტუციის მოთხოვნებს და არღვევდეს რომელიმე ძირითად უფლებას. ამ კუთხით, მოსარჩელე მხარე უფლებამოსილია, იდავოს საქართველოს მთავრობის მიერ დაწესებულ რეგულაციათა კონსტიტუციასთან შესაბამისობაზე და თუ დადგინდება მათი არაკონსტიტუციურობა, აღარ იარსებებს ამ ქმედების განხორციელების გამო პირისთვის პასუხისმგებლობის დაკისრების საფუძველიც. თუმცა პრინციპულად არასწორია მოსარჩელის არგუმენტაცია, თითქოსდა საქართველოს პრეზიდენტის დეკრეტით არ შეიძლება დადგინდეს პასუხისმგებლობა საქართველოს მთავრობის მიერ მიღებული წესის დარღვევის გამო. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს განმარტებით, საქართველოს კონსტიტუციის 31-ე მუხლის მე-9 პუნქტთან „თავისთავად წინააღმდეგობას არ ქმნის ის გარემოება, რომ ქმედების ობიექტური მხარის რომელიმე ელემენტი კანონით დელეგირების საფუძველზე აღწერილია კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტით, განსაკუთრებით მაშინ, თუ ეს საკითხის სპეციფიკითაა ნაკარნახევი. შესაბამისად, დანაშაულის კანონით გათვალისწინების მოთხოვნა მაშინაც დაკმაყოფილებულია, როდესაც ქმედების შემადგენლობის კონკრეტული ელემენტის და არა სისხლისსამართლებრივი პასუხისმგებლობის ან სასჯელის ზომის განსაზღვრის უფლებამოსილება დელეგირებულია კანონის საფუძველზე“ (*mutatis mutandis*, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2018 წლის 19 ოქტომბრის №1/6/1292 განჩინება საქმეზე „საქართველოს სახალხო დამცველი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II-20).

135. ყოველივე აღნიშნულის გათვალისწინებით, საკონსტიტუციო სასამართლო მიიჩნევს, რომ საქართველოს მთავრობის მიერ მიღებული რეგულაციის დარღვევის გამო კანონით, მოცემულ შემთხვევაში კი საქართველოს პრეზიდენტის დეკრეტით, პირისათვის პასუხისმგებლობის დაკისრება არ არღვევს საქართველოს კონსტიტუციის მოთხოვნებს, ხოლო თუ მოსარჩელე მიიჩნევს, რომ საქართველოს მთავრობას არ ჰქონდა რომელიმე კონკრეტული შეზღუდვის შემოღების უფლებამოსილება, ისინი არაპროპორციულად ზღუდავენ ძირითად უფლებებს ან რომელიმე ქმედების



ჩადენის გამო არ უნდა ხდებოდეს პირისთვის პასუხისმგებლობის დაკისრება, მას შეუძლია იდავოს როგორც საქართველოს მთავრობისათვის ამა თუ იმ უფლებამოსილების დელეგირების, ისე დელეგირების ფარგლებში შემოღებულ შეზღუდვათა კონსტიტუციურობაზე.

136. რაც შეეხება მოსარჩელე მხარის არგუმენტს იმასთან დაკავშირებით, რომ პასუხისმგებლობის დამდგენი ნორმის შინაარსის განსაზღვრის უფლებამოსილების საქართველოს მთავრობისათვის დელეგირება და ამ საკითხის კანონქვემდებარე აქტით მოწესრიგება ქმნის ნორმის განჭვრეტადობის პრობლემას, უნდა აღინიშნოს, რომ ამა თუ იმ ნორმის განჭვრეტადობის ხარისხისა თუ მისი ხელმისაწვდომობის განმსაზღვრელი ვერ გახდება თავისთავად ის გარემოება, იგი კანონშია მითითებული თუ კანონქვემდებარე ნორმატიულ აქტში. ნორმის განჭვრეტადობის ხარისხი უკავშირდება ნორმის შინაარსს, მისი დებულებების სიცხადეს და არა ნორმატიული აქტების იერარქიაში იმ აქტის ადგილს, რომელიც ამ ნორმას შეიცავს (იხ. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2018 წლის 19 ოქტომბრის №1/6/1292 განჩინება საქმეზე „საქართველოს სახალხო დამცველი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II-23). მოსარჩელე მხარეს ამ კუთხით არ წარმოუდგენია რაიმე არგუმენტაცია, რომელიც წარმოაჩენდა, რომ სადავო ნორმის შინაარსი გაუგებარია ან ვერ ხდება აკრძალული ქმედების იდენტიფიცირება. იგი არც „საქართველოში ახალი კორონავირუსის გავრცელების აღკვეთის მიზნით გასატარებელი ღონისძიებების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 23 მარტის №181 დადგენილების რომელიმე ნორმის შინაარსის ბუნდოვანებაზე დავობს. აქედან გამომდინარე, მარტოოდენ იმაზე მითითება, რომ სამართალდარღვევის შინაარსის ერთ-ერთი ელემენტი მთავრობის დადგენილებით განისაზღვრა, ვერ გამოდგება სადავო ნორმის განუჭვრეტადობის წარმოსაჩენად.

137. კიდევ ერთი საკითხი, რომელიც დასახელებული საქმის ფარგლებში უნდა შეფასდეს, ესაა საქართველოს პრეზიდენტისა და საქართველოს მთავრობის დადგენილების ხელმისაწვდომობა, რამდენადაც აღნიშნული კრიტერიუმი დიდ როლს ასრულებს პირისათვის პასუხისმგებლობის დაკისრების კონსტიტუციურობის განსაზღვრისას. სახელმწიფოს მიერ ამა თუ იმ ქმედების სამართალდარღვევად გამოცხადება, უპირველესად, მიზნად ისახავს ამ ქმედების ჩადენის პრევენციას და იგი ორიენტირებული არაა, რაც შეიძლება მეტი პირის დასჯისკენ. სწორედ ამიტომ, რათა, ერთი მხრივ, მიღწეულ იქნეს სახელმწიფოს მიზანი – პირთა მიერ არასასურველი ქმედების ჩადენისგან თავის შეკავება, ხოლო, მეორე მხრივ, ინდივიდს ჰქონდეს ინფორმაცია, თუ რა შემთხვევაში დაეკისრება მას პასუხისმგებლობა, აუცილებელია, რომ საზოგადოების რაც შეიძლება ფართო წრისთვის იყოს ხელმისაწვდომი პასუხისმგებლობის მარეგლამენტირებელი ნორმატიული აქტი. ხელმისაწვდომობა გულისხმობს, პირის დაინტერესების შემთხვევაში, რამდენად გააჩნია მას ობიექტურად საკმარისი შესაძლებლობა, რომ გონივრული რესურსის დახარჯვის შედეგად მოიპოვოს და გაეცნოს ნორმატიულ აქტს.

138. განსახილველ შემთხვევაში, სადავო ქცევის წესი დადგენილია საქართველოს პრეზიდენტის დეკრეტით. საქართველოს კონსტიტუციის 71-ე მუხლის მე-3 და მე-4 პუნქტების თანახმად, საქართველოს პრეზიდენტის დეკრეტი ძალაში შედის მისი გამოცემისთანავე. ამასთან, საქართველოს კონსტიტუციის 53-ე მუხლის თანახმად, პრეზიდენტის დეკრეტი განეკუთვნება ისეთ სამართლებრივ აქტს, რომელიც საჭიროებს თანახელმოწერას, ამგვარი აქტები კი ქვეყნდება და სამართლებრივ შედეგს წარმოშობს მხოლოდ პრემიერ-მინისტრის თანახელმოწერის შემდეგ. „საგანგებო მდგომარეობის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-2 მუხლის მე-4 პუნქტის თანახმად, უფლებების შეზღუდვის შესახებ დეკრეტზე საქართველოს პრემიერ-მინისტრის თანახელმოწერა ჩაითვლება ამ დეკრეტის გამოცემად და აღნიშნული დეკრეტი ძალაში შედის ამ მომენტიდან. დეკრეტის ძალაში შესვლის შემდეგ მისი ტექსტი გადაიცემა მთელი დღის განმავლობაში და ცხადდება საქვეყნოდ, ყველა ხელმისაწვდომი საინფორმაციო საშუალებით. ამასთან, „ნორმატიული აქტების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის 27-ე მუხლის 4<sup>1</sup> პუნქტის თანახმად, საქართველოს პრეზიდენტის ნორმატიული აქტი, რომელიც საჭიროებს თანახელმოწერას, „საქართველოს საკანონმდებლო მაცნეს“ უნდა გადაეცეს და უნდა გამოქვეყნდეს მხოლოდ თანახელმოწერის შემდგომ, თანახელმოწერიდან 5 დღის ვადაში.

139. საქართველოს კანონმდებლობის ანალიზი მიუთითებს, რომ საქართველოს პრეზიდენტის დეკრეტი ძალაში შედის, სამართლებრივ შედეგებს წარმოშობს პრემიერ-მინისტრის თანახელმოწერის შემდეგ და მხოლოდ ამის შემდგომ ხდება მისი გამოქვეყნება. მართალია, „საგანგებო მდგომარეობის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-2 მუხლი ადგენს, რომ ძალაში შესვლის შემდეგ საქართველოს პრეზიდენტის დეკრეტის ტექსტი გადაიცემა მთელი დღის განმავლობაში და ცხადდება საქვეყნოდ



ყველა ხელმისაწვდომი საინფორმაციო საშუალებით, თუმცა კანონმდებლობაში მითითებული არაა თუ რა ვადაში ხდება მისი გამოცხადება და საქვეყნოდ გადაცემა. ამასთან, „ნორმატიული აქტების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის 27-ე მუხლის შესაბამისად, შესაძლოა, წარმოიშვას ვითარება, რომ საქართველოს პრეზიდენტის დეკრეტი „საქართველოს საკანონმდებლო მაცნეს“ გადაეცეს თანახელმოწერიდან მე-5 დღეს და ამის შემდეგ მოხდეს მისი გამოქვეყნება, თუმცა მან თანახელმოწერის მომენტიდან წარმოშვას სამართლებრივი შედეგი, მათ შორის, გამოიწვიოს პირისთვის პასუხისმგებლობის დაკისრება. ამგვარად, დროის გარკვეულ შუალედში დეკრეტი ძალაშია, იწვევს პირის პასუხისმგებლობას, თუმცა არაა გამოქვეყნებული „საქართველოს საკანონმდებლო მაცნეში“ და საზოგადოებისათვის არ გამხდარა ხელმისაწვდომი.

140. განსახილველ შემთხვევაში, მართალია, „საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადებასთან დაკავშირებით გასატარებელ ღონისძიებათა შესახებ“ საქართველოს პრეზიდენტის 2020 წლის 21 მარტის №1 დეკრეტის მიღება და „საქართველოს საკანონმდებლო მაცნეში“ გამოქვეყნება მოხდა იმავე დღეს, 2020 წლის 21 მარტს, ხოლო საქართველოს მთავრობის №181 დადგენილება მიღებული და გამოქვეყნებულ იქნა 2020 წლის 23 მარტს, თუმცა საქართველოს პრეზიდენტის დეკრეტის თანახელმოწერას (ძალაში შესვლას) და მის „საქართველოს საკანონმდებლო მაცნეში“ გამოქვეყნებას შორის ბუნებრივად არსებობს დროის გარკვეული პერიოდი. საქართველოს კონსტიტუციის 31-ე მუხლის მე-9 პუნქტის პირველი წინადადება კრძალავს პასუხისმგებლობის დაკისრებას იმგვარი საკანონმდებლო აქტით, რომლის შინაარსიც ხელმისაწვდომი არაა საზოგადოებისათვის. პირი, რომელიც არ ფლობს ინფორმაციას დაწესებული შეზღუდვის შესახებ, ობიექტურად მოკლებულია შესაძლებლობას, საკუთარი ქცევა შეუსაბამოს კანონის მოთხოვნებს და, ამ გზით, თავიდან აირიდოს პასუხისმგებლობის დაკისრების ნეგატიური შედეგები. ამასთან, საქართველოს პრეზიდენტის დეკრეტის თანახელმოწერა ხდება მას შემდეგ, რაც უკვე ფორმულირებულია საქართველოს პრეზიდენტის დეკრეტის ტექსტი, განსაზღვრულია მისი შინაარსი. საქართველოს პრემიერ-მინისტრის თანახელმოწერის შემდეგ საქართველოს პრეზიდენტის დეკრეტის გამოქვეყნება ოფიციალურ წყაროებში და საზოგადოებისთვის ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფა დაკავშირებული არაა რაიმე ობიექტურ სირთულესთან ან გადაულახავ დაბრკოლებებთან, რამაც შესაძლოა, ხელი შეუშალოს მის დროულ გამოქვეყნებას. რამდენადაც, საქართველოს პრეზიდენტის 2020 წლის 21 მარტის №1 დეკრეტის მე-8 მუხლი იძლევა პირისათვის პასუხისმგებლობის დაკისრების შესაძლებლობას, მათ შორის, იმ სამართალდარღვევისთვის, რომელიც ჩადენილ იქნა პრეზიდენტის დეკრეტის „საქართველოს საკანონმდებლო მაცნეში“ გამოქვეყნებამდე, სადავო ნორმის ამგვარი შინაარსი ვერ პასუხობს საქართველოს კონსტიტუციის 31-ე მუხლის მე-9 პუნქტის მოთხოვნას პასუხისმგებლობის დამდგენი კანონის ხელმისაწვდომობის თაობაზე.

141. ყოველივე აღნიშნულიდან გამომდინარე, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო მიიჩნევს, რომ საქართველოს კონსტიტუციის 31-ე მუხლის მე-9 პუნქტის პირველ წინადადებასთან მიმართებით, არაკონსტიტუციურად უნდა იქნეს ცნობილი საქართველოს პრეზიდენტის 2020 წლის 21 მარტის №1 დეკრეტის მე-8 მუხლის სიტყვების „ამ დეკრეტითა და საქართველოს მთავრობის დადგენილებით განსაზღვრული საგანგებო მდგომარეობის რეჟიმის დარღვევა გამოიწვევს: 1. ადმინისტრაციულ პასუხისმგებლობას – ჯარიმას ფიზიკური პირებისათვის 3 000 ლარის ოდენობით“ ის ნორმატიული შინაარსი, რომელიც იძლევა პირისათვის პასუხისმგებლობის დაკისრების შესაძლებლობას საქართველოს პრეზიდენტის დეკრეტის კანონმდებლობით დადგენილი წესით გამოქვეყნებამდე.

## 6. შეკრებისა და მანიფესტაციის უფლების შეზღუდვის კონსტიტუციურობა

142. მოსარჩელე მხარე ასევე სადავოდ ხდის საქართველოს პრეზიდენტის 2020 წლის 21 მარტის №1 დეკრეტის პირველი მუხლის მე-6 პუნქტისა და საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 23 მარტის №181 დადგენილებით დამტკიცებული „საქართველოში ახალი კორონავირუსის (COVID-19) გავრცელების აღკვეთის მიზნით გასატარებელი ღონისძიებების“ მე-5 მუხლის პირველი პუნქტის კონსტიტუციურობას საქართველოს კონსტიტუციის 21-ე მუხლის პირველ პუნქტთან მიმართებით. საქართველოს პრეზიდენტის 2020 წლის 21 მარტის №1 დეკრეტის პირველი მუხლის მე-6 პუნქტის თანახმად, შეიზღუდა ნებისმიერი სახის შეკრება, მანიფესტაცია და ადამიანების თავშეყრა, გარდა საქართველოს მთავრობის დადგენილებით განსაზღვრული გამონაკლისი შემთხვევებისა. ხოლო მთავრობის 2020 წლის 23 მარტის №181 დადგენილების მე-5 მუხლის პირველი პუნქტით, საგანგებო მდგომარეობის ვადით აიკრძალა „შეკრებისა და მანიფესტაციების შესახებ“ საქართველოს კანონით გათვალისწინებული შეკრება ან/და მანიფესტაცია. მოსარჩელეთა არგუმენტაციით, სადავო ნორმები რამდენიმე კუთხით ეწინააღმდეგება კონსტიტუციით დაცულ შეკრების თავისუფლებას. კერძოდ,





მოსარჩელის პოზიციით, საქართველოს პრეზიდენტს არ ჰქონდა უფლებამოსილება, შეკრების თავისუფლების შეზღუდვის ამგვარი ფართო შესაძლებლობა მიენიჭებინა საქართველოს მთავრობისათვის. ამასთან, მოსარჩელის მითითებით, დაწესებული შეზღუდვა არაპროპორციულად ზღუდავს დასახელებულ კონსტიტუციურ უფლებას. მოსარჩელე მხარე ასევე აღნიშნავს, რომ საქართველოს პრეზიდენტისა და საქართველოს მთავრობის მიერ დაწესებული შეზღუდვები, ფაქტობრივად, უთანაბრდება კონსტიტუციური უფლების შეჩერებას, ამგვარ შესაძლებლობას კი საქართველოს კონსტიტუცია არ ითვალისწინებს.

## 6.1. საქართველოს კონსტიტუციის 21-ე მუხლის პირველი პუნქტის დაცული სფერო და შესაფასებელი მოცემულობა

143. საქართველოს კონსტიტუციის 21-ე მუხლის პირველი პუნქტის თანახმად, ყველას, გარდა იმ პირებისა, რომლებიც არიან თავდაცვის ძალების ან სახელმწიფო ან საზოგადოებრივი უსაფრთხოების დაცვაზე პასუხისმგებელი ორგანოს შემადგენლობაში, აქვს წინასწარი ნებართვის გარეშე საჯაროდ და უიარაღოდ შეკრების უფლება. კონსტიტუციის აღნიშნული 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 „მოდრაობა 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). საქართველოს კონსტიტუციის 21-ე მუხლის პირველ პუნქტს – შეკრებისა და მანიფესტაციის უფლებას, როგორც გამოხატვის სპეციალურ ფორმას, ორი თანაბრად მნიშვნელოვანი უფლებისაგან განუყოფელი ასპექტი გააჩნია: შეკრება და მანიფესტაცია, როგორც აზრის გამოხატვის ფორმა (უფლების ფორმალური მხარე) და კონკრეტული აზრი, რომელსაც შეკრება ან მანიფესტაცია ემსახურება (იხ. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2011 წლის 18 აპრილის №2/482,483,487,502 გადაწყვეტილება საქმეზე „მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანება „მოდრაობა 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). საქართველოს კონსტიტუციის 21-ე მუხლით დაცულია არა ყველა ტიპის თავყრილობა, არამედ ადამიანთა ისეთი შეკრება ან მანიფესტაცია, რომელიც მიმართულია გარკვეული აზრის დაფიქსირების, საკუთარი სოლიდარობის, პროტესტის, მოთხოვნისა თუ დამოკიდებულების გამოხატვისკენ. რა თქმა უნდა, საქართველოს კონსტიტუციის დასახელებული დებულება იცავს შეკრებისა და მანიფესტაციის ფორმით ნებისმიერი აზრის გამოხატვას, იმისდა მიუხედავად, თუ რა ღირებულება შეიძლება ჰქონდეს მას დემოკრატიულ საზოგადოებაში, თუმცა გადამწყვეტია, რომ შეკრებისა და მანიფესტაციის მიზანი იყოს სწორედ აზრის, შეხედულების, პოზიციის დაფიქსირება. სწორედ ეს განასხვავებს საქართველოს კონსტიტუციის 21-ე მუხლით დაცულ უფლებას სხვა ტიპის სოციალური თავყრილობებისაგან, მაგალითად, დაბადების დღის წვეულებისა და ქორწილისაგან, რაც შესაძლებელია, სრულიად განსხვავებული კონსტიტუციური უფლებით დაცული სფეროს ნაწილს განეკუთვნებოდეს.

144. რამდენადაც შეკრებისა და მანიფესტაციის უფლება მჭიდრო კავშირშია გამოხატვის თავისუფლებასთან და, ერთგვარად, ამ უფლებით სარგებლობის ერთ-ერთ ფორმას წარმოადგენს, მისი სრულყოფილი რეალიზაცია ინდივიდუალური ინტერესებისა და მისწრაფებების პატივისცემას ემსახურება და მნიშვნელოვნად განსაზღვრავს ქვეყნის დემოკრატიულობის ხარისხს. დასახელებული კონსტიტუციური უფლება მოიცავს ამ უფლების როგორც პოზიტიურ (ძირითადი უფლება ავალდებულებს სახელმწიფოს, უზრუნველყოს ამ უფლებით ეფექტიანად სარგებლობა), ისე ნეგატიურ (სახელმწიფო ვალდებულია, არ ჩაერიოს შეკრების უფლებით სარგებლობაში) ასპექტებს, რაც სახელმწიფოსგან მოითხოვს არა მხოლოდ უფლებაში ჩარევისგან თავის შეკავებას, არამედ კონკრეტული პოზიტიური ნაბიჯების გადადგმას, რათა შესაძლებელი იყოს შეკრებისა და მანიფესტაციის უფლებით სრულყოფილად სარგებლობა. საქართველოს საკონსტიტუციო



სასამართლოს განმარტებით, „შეკრების კონსტიტუციური უფლების შინაარსიდან გამომდინარე, იგი არა მხოლოდ ავალდებულებს სახელმწიფოს, ხელი არ შეუშალოს მშვიდობიანი შეკრების პროცესს, არამედ კონსტიტუცია ქმნის თავად ამ პროცესის მშვიდობიანად წარმართვის დაცვის ვალდებულებას. შეკრების მონაწილეთა სიცოცხლისა და ჯანმრთელობის დაცვის მიზნით, სახელმწიფო ვალდებულია, მიიღოს საჭირო ზომები, მათ შორის, შესაბამისი კანონმდებლობის შექმნისა და მისი ეფექტური იმპლემენტაციის გზით“ (საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2014 წლის 24 ივნისის №1/3/538 გადაწყვეტილება საქმეზე „პოლიტიკური გაერთიანება „თავისუფალი საქართველო“ საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II-8).

145. საქართველოს პრეზიდენტის 2020 წლის 21 მარტის №1 დეკრეტის პირველი მუხლის მე-6 პუნქტითა და საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 23 მარტის №181 დადგენილებით დამტკიცებული „საქართველოში ახალი კორონავირუსის (COVID-19) გავრცელების აღკვეთის მიზნით გასატარებელი ღონისძიებების“ მე-5 მუხლის პირველი პუნქტით შეიზღუდა ადამიანთა ნებისმიერი შეკრება, მანიფესტაცია და თავშეყრა. დასახელებული რეგულაციის ფარგლებში პირებს არ შეუძლიათ საკუთარი პოზიციის, შეხედულების, აზრისა და პროტესტის კოლექტიურად გამოხატვა შეკრებისა და მანიფესტაციის ფორმით, რაც ცალსახად მიუთითებს, რომ ადგილი აქვს საქართველოს კონსტიტუციის 21-ე მუხლის პირველი პუნქტით გარანტირებული უფლების შეზღუდვას.

146. ამასთანავე, საქართველოს პრეზიდენტის 2020 წლის 21 მარტის №1 დეკრეტის პირველი მუხლის მე-6 პუნქტი შეკრების მიზანზე მითითების გარეშე კრძალავს ნებისმიერ შეკრებას მანიფესტაციას და ადამიანების თავშეყრას. შესაბამისად, პრეზიდენტის დეკრეტის ხსენებული სადავო ნორმა შესაძლოა, კრძალავდეს ადამიანთა ისეთ თავშეყრასაც, რომელიც სცდება შეკრებისა და მანიფესტაციის უფლებით სარგებლობის ფარგლებს და წარმოადგენს პირთა სოციალიზაციის გზას/სოციალური კავშირის დამყარების შესაძლებლობას, პირობითად, პირთა თავყრილობა საჯარო სივრცეში, რომელიც მიზნად არ ისახავს გარკვეული აზრის (პროტესტის, სოლიდარობის, მოთხოვნის და ა. შ.) გამოხატვას. რამდენადაც სადავო ნორმების არაკონსტიტუციურად ცნობა მოთხოვნილია საქართველოს კონსტიტუციის 21-ე მუხლის პირველ პუნქტთან მიმართებით, საკონსტიტუციო სასამართლო შეაფასებს მის მხოლოდ იმ შინაარსის კონსტიტუციურობას, რომელიც მიმართულია შეკრებისა და მანიფესტაციის უფლების შეზღუდვისაკენ. საკონსტიტუციო სასამართლო ვერ იმსჯელებს სხვა ტიპის თავყრილობებისა თუ სოციალური შეკრებების შეზღუდვის კონსტიტუციასთან შესაბამისობის საკითხზე.

## 6.2. პრეზიდენტის დეკრეტით კონსტიტუციის რიგი დებულებების მოქმედების შეჩერება

147. როგორც აღინიშნა, მოსარჩელე მხარე მიიჩნევს, რომ საქართველოს პრეზიდენტის 2020 წლის 21 მარტის №1 დეკრეტის პირველი მუხლის მე-6 პუნქტითა და საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 23 მარტის №181 დადგენილებით დამტკიცებული „საქართველოში ახალი კორონავირუსის (COVID-19) გავრცელების აღკვეთის მიზნით გასატარებელი ღონისძიებების“ მე-5 მუხლის პირველი პუნქტით, ფაქტობრივად, სრულად აიკრძალა შეკრებისა და მანიფესტაციის გამართვის შესაძლებლობა, რაც უთანაბრდება კონსტიტუციური უფლების შეჩერებას. მოსარჩელები განმარტავენ, რომ მათ არ შეეძლოთ, შეკრებილიყვნენ რაიმე საკითხზე პოზიციის გამოსახატავად, თუნდაც ნიღბებითა და სოციალური დისტანციის დაცვით. მოსარჩელეთა პოზიციით, მართალია, საქართველოს კონსტიტუციის 71-ე მუხლის მე-4 პუნქტი ითვალისწინებს გარკვეულ უფლებათა შეჩერების შესაძლებლობას, თუმცა მასში არ მოიაზრება საქართველოს კონსტიტუციის 21-ე მუხლით დაცული შეკრებისა და მანიფესტაციის უფლება. აქედან გამომდინარე, მოსარჩელე მხარე მიიჩნევს, რომ სადავო ნორმებით გათვალისწინებული შეზღუდვა, თავისი ინტენსივობით, უთანაბრდება კონსტიტუციური უფლების შეჩერებას, ხოლო საქართველოს კონსტიტუცია შეკრებისა და მანიფესტაციის უფლებასთან მიმართებით არ ითვალისწინებს საქართველოს პრეზიდენტის ამგვარ უფლებამოსილებას. აღნიშნულიდან გამომდინარე, საკონსტიტუციო სასამართლომ, პირველ რიგში, უნდა განმარტოს, რას გულისხმობს საქართველოს პრეზიდენტის დეკრეტით კონსტიტუციის რიგი დებულებების მოქმედების შეჩერება.

148. კონსტიტუციური უფლების შეზღუდვა და კონსტიტუციის რიგი დებულებების მოქმედების შეჩერება ადამიანის ძირითად უფლებებზე ზემოქმედების თვისობრივად და ფუნქციურად განსხვავებული მექანიზმებია. დემოკრატიულ საზოგადოებაში, რომლის ყოველდღიურობა ძირითად უფლებათა შორის კონკურენციისა და, მათ შორის, სწორი, სამართლიანი ბალანსის დადგენის ზღვარზე გადის, კონსტიტუციურ უფლებათა შეზღუდვა ბუნებრივი პროცესია. უფლებათა შეზღუდვის, ამა თუ



იმ სიტუაციაში კერძო და საჯარო ინტერესებს შორის ბალანსის დადგენის გარეშე შეუძლებელი იქნებოდა დემოკრატიული კონსენსუსის მიღწევა და სამართლებრივი ღირებულებების პატივისცემაზე დამყარებული საზოგადოების ფორმირება. ამ მხრივ, სახელმწიფოს მიერ ძირითადი უფლებების შეზღუდვა არა დემოკრატიული საზოგადოების ანტაგონისტი, მასთან შეუთავსებელი მოცემულობა, არამედ მისი გაძლიერებისათვის საჭირო აუცილებელი მექანიზმია. განვითარებული დემოკრატიული სახელმწიფოების კონსტიტუციები თავიდანვე უშვებს უფლებათა მნიშვნელოვანი ნაწილის შეზღუდვის შესაძლებლობას, ამავე მიზნით განსაზღვრავს შეზღუდვის საფუძვლებს, ადგენს შეზღუდვის ფორმებს, დასაშვებობის ფარგლებს და უფლების შეზღუდვის ფორმალურ კრიტერიუმებს. საქართველოს კონსტიტუციაში ამა თუ იმ უფლების რეგლამენტირებით განსაზღვრულია არა მხოლოდ მისი შინაარსი და ფარგლები, არამედ მასში ჩარევის საფუძვლები, მიზნები, ფარგლები და პირობები. ამგვარად, ყოველივე ხსენებულის გათვალისწინებით, უფლების არაკონსტიტუციურ შეზღუდვად განიხილება მასში არა ყოველგვარი, არამედ კონსტიტუციის მოთხოვნათა დარღვევით განხორციელებული ჩარევა.

149. კონსტიტუცია ადამიანის უფლებების შეზღუდვისას სახელმწიფოს მკაცრ კონსტიტუციურ ჩარჩოებში აქცევს. შესაბამისად, რიგ, თუნდაც კრიტიკულად აუცილებელი ღონისძიებების გამოყენებას კონსტიტუცია *a priori* დაუშვებლად მიიჩნევს, მიუხედავად იმისა, თუ რაოდენ მნიშვნელოვან მიზანს ემსახურება იგი. უფლების გარკვეულ შეზღუდვებს კანონმდებელი ვერ გაამართლებს, მათ შორის, უმნიშვნელოვანესი კონსტიტუციური სიკეთეების დაცვის ინტერესებითაც კი. ამავე დროს, საქართველოს კონსტიტუცია საგანგებო ვითარებაში უშვებს სახელმწიფოს მიერ ისეთი ღონისძიებების განხორციელებას, რომელიც დაუშვებლად იქნებოდა მიჩნეული ნორმალურ დროს. სწორედ ამიტომ საქართველოს კონსტიტუცია ქმნის სპეციალურ პროცედურას – უფლების დამდგენი რიგი კონსტიტუციური დებულებების მოქმედების შეჩერებას.

150. კონსტიტუციური უფლებები არ წარმოადგენს ერთგანზომილებიან მოცემულობებს, ისინი საკუთარ თავში აერთიანებს მრავალ უფლებრივ კომპონენტსა და გარანტიას, რომელთა ერთობლიობითაც ფორმირდება ძირითადი უფლების შინაარსი. უფლების დამდგენი კონსტიტუციური დებულებების მოქმედების შეჩერება არ გულისხმობს იმას, რომ გარკვეული ვადით ესა თუ ის კონსტიტუციური უფლება საერთოდ წყვეტს არსებობას და იქმნება მოცემულობა, თითქოსდა ეს ძირითადი უფლება საერთოდ არ იყოს მოაზრებული კონსტიტუციაში. საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის დროს უფლების დამდგენი რიგი კონსტიტუციური დებულებების მოქმედების შეჩერებით ხდება ძირითადი უფლების შემადგენელი რომელიმე კომპონენტის ან გარანტიის დროებით შეჩერება. აღნიშნული დასკვნის გაკეთების შესაძლებლობას სწორედ იმ დებულებების შინაარსობრივი მაჩვენებლები იძლევა, რომლებიც საქართველოს კონსტიტუციის 71-ე მუხლის მე-4 პუნქტის საფუძველზე, ექვემდებარება შეჩერებას. მაგალითად, საქართველოს კონსტიტუცია ითვალისწინებს კონსტიტუციის მე-13 მუხლის მე-2-მე-6 პუნქტების შეჩერების შესაძლებლობას. საქართველოს კონსტიტუციის მე-13 მუხლით დაცულია ადამიანის ფიზიკური თავისუფლება, ხოლო ამავე მუხლის მე-2-მე-6 პუნქტებით ჩამოთვლილია ამ უფლების შემადგენელი რიგი უფლებრივი გარანტიები, მაგალითად, თავისუფლების აღკვეთის ან თავისუფლების სხვაგვარი შეზღუდვის შესაძლებლობა მხოლოდ სასამართლოს მონაწილეობით, დაკავებული პირის სასამართლოს წინაშე წარდგენის ვადა და სხვა. სწორედ ამგვარი კომპონენტების, ძირითად შემთხვევაში, პროცესუალური გარანტიების შეჩერების შესაძლებლობას ითვალისწინებს საქართველოს კონსტიტუცია, რამდენადაც საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის დროს, პირობითად, შესაძლებელია, ვერ მოხდეს პირის სასამართლოში წარდგენა კონსტიტუციით დადგენილ ვადაში, გარკვეული ობიექტური მიზეზების გამო ან ვერ სრულდებოდეს რაიმე სხვა უფლებრივი კომპონენტი. საგანგებო და საომარი მდგომარეობის ბუნების, მისი ექსტრაორდინარული გათვალისწინებით, საქართველოს კონსტიტუცია უშვებს, რომ საქართველოს პრეზიდენტმა დეკრეტით შეაჩეროს ძირითადი უფლებების შემადგენელი რიგი კომპონენტები, რომელთა დაცვაც, გარკვეული ობიექტური მდგომარეობის გათვალისწინებით, საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის ვადით იქნება შეუძლებელი ან არსებითად შეუშლის ხელს სიტუაციის ნორმალიზებას. ამგვარად, კონსტიტუციური უფლების შეჩერების დროს, უპირატესად, ადგილი აქვს ძირითადი უფლების შემადგენელი პროცესუალური მექანიზმის, მატერიალური უფლების უზრუნველყოფი გარანტიების შეჩერებას.

151. ამდენად, უფლების დამდგენი რიგი კონსტიტუციური დებულებების მოქმედების შეჩერება წარმოადგენს დამატებით მექანიზმს სახელმწიფოს ხელში, რათა მნიშვნელოვანი საჯარო ინტერესების დასაცავად გაამართლოს ღონისძიებები, რომელიც ვერ ექცევა უფლების გამართლებული შეზღუდვის ფარგლებში. ბუნებრივია, ხსენებული ღონისძიება შეიძლება გამოყენებული იქნეს მხოლოდ



კრიტიკული აუცილებლობისას და მათი გამოყენების აუცილებლობის შეფასება ექვემდებარება კონსტიტუციურ კონტროლს. მოცემულ შემთხვევაში, პრეზიდენტის დეკრეტით არ მომხდარა კონსტიტუციის რომელიმე დებულების მოქმედების შეჩერება. შესაბამისად, საკონსტიტუციო სასამართლო არ დგას ამა თუ იმ დებულების შეჩერების საკითხის კონსტიტუციურობის შეფასების საჭიროების წინაშე.

152. აღნიშნულიდან გამომდინარე, ბუნებრივია, უფლების შეზღუდვის სიმძიმე, რომელზეც მოსარჩელე მიუთითებს, ვერ გამოდგება არგუმენტად საკითხის უფლების შეჩერების კონტექსტში სამსჯელოდ. ამდენად, მოცემულ შემთხვევაში, სასამართლომ სადავო ნორმით დადგენილი ღონისძიება უნდა მიიჩნიოს უფლების შეზღუდვად და ამ კონტექსტში შეაფასოს მისი კონსტიტუციურობა. შესაბამისად, საკონსტიტუციო სასამართლომ უნდა დაადგინოს, ერთი მხრივ, ფორმალური თვალსაზრისით, რამდენად სწორად მოხდა უფლების შეზღუდვა, ხოლო, მეორე მხრივ, შინაარსობრივად აკმაყოფილებს თუ არა დაწესებული რეგულაცია საქართველოს კონსტიტუციის 21-ე მუხლის პირველი პუნქტით გარანტირებული ძირითადი უფლების შეზღუდვის პროპორციულობის სტანდარტს.

### **6.3. სადავო ნორმების ფორმალური შესაბამისობა საქართველოს კონსტიტუციის 21-ე მუხლის პირველ პუნქტთან მიმართებით**

153. მოსარჩელე მხარე მიუთითებს, რომ საქართველოს პრეზიდენტის დეკრეტით საქართველოს მთავრობას მიენიჭა შეკრებისა და მანიფესტაციის უფლების შეზღუდვის მეტისმეტად ფართო უფლებამოსილება. ამ მხრივ, საქართველოს პრეზიდენტის დეკრეტით განსაზღვრული არაა, თუ კონკრეტულად რა უფლებამოსილების გადაცემა განხორციელდა, რა მიზნებითა და ფარგლებით. შესაბამისად, მოსარჩელეთა პოზიციით, საქართველოს მთავრობას მიენიჭა უფლება, განესაზღვრა ძირითადი უფლების ფარგლები და მისით სარგებლობის მასშტაბი. ამგვარი ფართო დელეგირება კი წარმოშობს უფლებამოსილების გადაჭარბებისა და მისი ბოროტად გამოყენების რისკებს. აქედან გამომდინარე, მოსარჩელეები მიიჩნევენ, რომ ძირითადი უფლების შეზღუდვის უფლებამოსილების ამგვარი დელეგირება არღვევს საქართველოს კონსტიტუციის 21-ე მუხლის პირველი პუნქტის ფორმალურ მოთხოვნებს.

154. დასახელებულ არგუმენტთან მიმართებით აღსანიშნავია, რომ საქართველოს პრეზიდენტის 2020 წლის 21 მარტის №1 დეკრეტის პირველი მუხლის მე-6 პუნქტით შეიზღუდა ნებისმიერი სახის შეკრება, მანიფესტაცია და ადამიანების თავშეყრა. ხსენებული ნორმა თავად ადგენს ძირითადი უფლების შეზღუდვას და სხვა რაიმე საკანონმდებლო აქტის მიღების გარეშეც გააჩნია შეკრებისა და მანიფესტაციის უფლების შეზღუდვის ეფექტი. აქედან გამომდინარე, პრეზიდენტის დეკრეტით არ მომხდარა საქართველოს მთავრობისათვის შეკრებისა და მანიფესტაციის უფლების შეზღუდვის დელეგირება და საქართველოს მთავრობის აქტით მოხდა მხოლოდ ზოგადი აკრძალვიდან გამონაკლისების დადგენა. შესაბამისად, რამდენადაც სადავო ნორმა არ ახდენს უფლების შეზღუდვის უფლებამოსილების დელეგირებას საქართველოს მთავრობაზე, ამ მხრივ, ვერ შეფასდება მისი კონსტიტუციასთან შესაბამისობა.

### **6.4. სადავო ნორმების მატერიალური შესაბამისობა საქართველოს კონსტიტუციის 21-ე მუხლის პირველ პუნქტთან მიმართებით**

155. მიუხედავად საქართველოს კონსტიტუციის 21-ე მუხლით დაცული შეკრებისა და მანიფესტაციის უფლების უდიდესი მნიშვნელობისა დემოკრატიულ საზოგადოებაში, იგი არ არის აბსოლუტური ხასიათის უფლება და მისი შეზღუდვა დასაშვებია ღირებული საჯარო მიზნების მისაღწევად, დადგენილი წესითა და სათანადო კონსტიტუციურსამართლებრივი გამართლების პირობებში. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს მყარად დადგენილი პრაქტიკით, კონსტიტუციური უფლების შეზღუდვა ფასდება თანაზომიერების პრინციპის გამოყენებით, რომლის მოთხოვნაცაა, რომ უფლების მზღუდავი საკანონმდებლო რეგულირება უნდა წარმოადგენდეს ღირებული საჯარო (ლეგიტიმური) მიზნის მიღწევის გამოსადეგ და აუცილებელ საშუალებას. ამავე დროს, უფლების შეზღუდვის ინტენსივობა მისაღწევი საჯარო მიზნის პროპორციული, მისი თანაზომიერი უნდა იყოს. დაუშვებელია ლეგიტიმური მიზნის მიღწევა განხორციელდეს ადამიანის უფლების მომეტებული შეზღუდვის ხარჯზე (იხ. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2012 წლის 26 ივნისის №3/1/512 გადაწყვეტილება საქმეზე „დანის მოქალაქე ჰეიკე ქრონქისტი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II-60).



#### 6.4.1. ლეგიტიმური მიზანი

156. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს დადგენილი პრაქტიკის შესაბამისად, იმისათვის, რათა გასაჩივრებული საკანონმდებლო ღონისძიება შეესაბამებოდეს თანაზომიერების პრინციპის მოთხოვნებს, აუცილებელია, იგი ემსახურებოდეს ღირებული საჯარო ლეგიტიმური მიზნის რეალიზაციას. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს განმარტებით, „ნებისმიერ შემთხვევაში, ამ მიზნის ქვეშ მოაზრებული სიკეთე ნორმატიულად მოწესრიგებადი და ფასეული უნდა იყოს. სწორედ ასეთი შეიძლება იყოს კანონმდებლის ლეგიტიმური მიზანი და არა ისეთი, რომელიც გაუცხოებულია ნორმატიული ნებისგან და არ შეესაბამება მას“ (საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2008 წლის 19 დეკემბრის №1/2/411 გადაწყვეტილება საქმეზე „შპს „რუსენერგოსერვისი“, შპს „პატარა კახი“, სს „გორგოტა“, გივი აბალაკის ინდივიდუალური საწარმო „ვერმერი“ და შპს „ენერჯია“ საქართველოს პარლამენტისა და საქართველოს ენერგეტიკის სამინისტროს წინააღმდეგ“, II-9). შესაბამისად, წინამდებარე კონსტიტუციური დავის გადაწყვეტისას, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო, უპირველეს ყოვლისა, საჭიროდ მიიჩნევს, დადგინდეს, რა ლეგიტიმურ საჯარო ინტერესს ემსახურება სადავო ნორმებით განსაზღვრული რეგულირება.

157. მართალია, საქართველოს კონსტიტუციის 21-ე მუხლი არ შეიცავს იმ ლეგიტიმურ მიზანთა ჩამონათვალს, რომელთა მისაღწევადც დასაშვებია შეკრებისა და მანიფესტაციის უფლების შეზღუდვა, თუმცა, როგორც უკვე აღინიშნა, შეკრებისა და მანიფესტაციის უფლებას მჭიდროდ და არსებითი კავშირი აქვს გამოხატვის თავისუფლებასთან. ამ კონტექსტში, საქართველოს კონსტიტუციის 21-ე მუხლი იცავს ადამიანთა ჯგუფის მიერ აზრის გამოხატვის კოლექტიურ უფლებას, რაც, ფაქტობრივად, გამოხატვის თავისუფლების კონკრეტულ ფორმას, მის გაგრძელებას წარმოადგენს. შეკრებისა და მანიფესტაციის უფლება, გარკვეულწილად, ინსტრუმენტული უფლებაა – ამ უფლებით მოსარგებლე პირს აძლევს გრძნობებისა და შეხედულებების გამოხატვის შესაძლებლობას. შეკრება და მანიფესტაცია შეიძლება იყოს პოლიტიკური საქმიანობის განუყოფელი ელემენტი, ემსახურებოდეს აზრის გამოხატვას, ინფორმაციის მიღებასა და გავრცელებას და სხვა. სწორედ ამ შინაარსით არის საქართველოს კონსტიტუციის 21-ე მუხლით დაცული უფლება ინსტრუმენტული და ასეთ შემთხვევაში, შეკრებისა და მანიფესტაციის უფლების შეზღუდვის საფუძვლები შეიძლება იყოს იდენტური იმ უფლების (გამოხატვის თავისუფლების) შეზღუდვის საფუძვლებისა, რომლის რეალიზებასაც ის ემსახურება (იხ. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2011 წლის 18 აპრილის №2/482,483,487,502 გადაწყვეტილება საქმეზე „მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანება „მოდრაობა ერთიანი საქართველოსთვის“, მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანება „საქართველოს კონსერვატიული პარტია“, საქართველოს მოქალაქეები – ზვიად მიძიგური და კახა კუკავა, საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია, მოქალაქეები დაჩი ცაგურია და ჯაბა ჯიშკარიანი, საქართველოს სახალხო დამცველი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II-4).

158. საქართველოს კონსტიტუციის მე-17 მუხლის მე-5 პუნქტის თანახმად, გამოხატვის თავისუფლება შეიძლება შეიზღუდოს დემოკრატიულ საზოგადოებაში აუცილებელი სახელმწიფო ან საზოგადოებრივი უსაფრთხოების ან ტერიტორიული მთლიანობის უზრუნველსაყოფად, სხვათა უფლებების დასაცავად, კონფიდენციალურად აღიარებული ინფორმაციის გამჟღავნების თავიდან ასაცილებლად ან სასამართლოს დამოუკიდებლობისა და მიუკერძოებლობის უზრუნველსაყოფად. ანალოგიური ლეგიტიმური მიზნების მისაღწევად ასევე შესაძლებელია, რომ შეიზღუდოს შეკრებისა და მანიფესტაციის უფლება, როგორც გამოხატვის თავისუფლებით სარგებლობის ერთგვარი ინსტრუმენტული საშუალება.

159. საქართველოს პრეზიდენტის 2020 წლის 21 მარტის №1 დეკრეტისა და საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 23 მარტის №181 დადგენილების, ისევე როგორც, ზოგადად, საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების მიზნად დასახელებულია ახალი კორონავირუსის (COVID-19) მასობრივი გავრცელების შეჩერება, დემოკრატიულ საზოგადოებაში აუცილებელი საზოგადოებრივი უსაფრთხოების უზრუნველყოფა, ქვეყნის მოსახლეობის სიცოცხლისა და ჯანმრთელობისათვის მოსალოდნელი საფრთხის შემცირება, პანდემიაზე შესაბამისი რეაგირება და სიტუაციის მართვა. როგორც საქმის არსებითი განხილვის სხდომაზე მოპასუხე მხარის წარმომადგენლებმა და ასევე საჯარო დაწესებულების წარმომადგენელმა - ლევან საყვარელიძის სახელობის დაავადებათა კონტროლის და საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის ეროვნული ცენტრის გენერალური დირექტორის მოადგილემ მეცნიერების დარგში, პაატა იმნაძემ განმარტეს, საგანგებო მდგომარეობის დროს მიღებული რეგულაციების მიზანს წარმოადგენდა პირთა მობილობის შემცირება, მათი თავშეყრის შეზღუდვა, რათა არ მომხდარიყო კორონავირუსის უკონტროლო გავრცელება.



160. რა თქმა უნდა, ადამიანის სიცოცხლისა და ჯანმრთელობისათვის საფრთხის შემცველი ვირუსის გავრცელების საწინააღმდეგოდ, სახელმწიფოს ეკისრება გარკვეული პოზიტიური ღონისძიებების გატარების ვალდებულება, რათა დაიცვას საზოგადოების ფიზიკური უსაფრთხოება. ამ მხრივ, სახელმწიფოს გააჩნია ლეგიტიმური ინტერესი და უფლებამოსილება, რომ განსაზღვროს ქვეყნის იმგვარი წესები, რომლებიც მაქსიმალურად შეამცირებს ვირუსის გავრცელების რისკებს. შესაბამისად, საზოგადოებრივი უსაფრთხოებისა და ადამიანის სიცოცხლისა და ჯანმრთელობის დასაცავად, სახელმწიფო უფლებამოსილია, შეზღუდოს, მათ შორის, საქართველოს კონსტიტუციის 21-ე მუხლის პირველი პუნქტით განმტკიცებული შეკრებისა და მანიფესტაციის უფლება.

#### 6.4.2. გამოსადეგობა და აუცილებლობა

161. საკონსტიტუციო სასამართლოს დამკვიდრებული პრაქტიკით, საჯარო ლეგიტიმური მიზნის არსებობა თავისთავადად, არ არის საკმარისი უფლებაშემზღუდველი რეგულაციის კონსტიტუციურად მიჩნევისათვის, არამედ აუცილებელია, იგი აკმაყოფილებდეს გამოსადეგობის მოთხოვნასაც. თავის მხრივ, ამა თუ იმ ღონისძიების გამოსადეგობაზე მსჯელობისას „საკონსტიტუციო სასამართლომ უნდა დაადგინოს, რამდენად არსებობს ლოგიკური კავშირი საქართველოს პარლამენტის მიერ დასახელებულ ლეგიტიმურ მიზანსა და სადავო ნორმებით დადგენილ უფლების შეზღუდვის ფორმას შორის – რამდენად იძლევა სადავო ნორმები დასახელებული ლეგიტიმური მიზნის მიღწევის შესაძლებლობას“ (საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2017 წლის 17 მაისის №3/3/600 გადაწყვეტილება საქმეზე „საქართველოს მოქალაქე კახა კუკავა საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II-48). ამასთანავე, „გამოსადეგობასთან ერთად შემზღუდველი ღონისძიება უნდა წარმოადგენდეს შეზღუდვის აუცილებელ (ყველაზე ნაკლებადმზღუდველ) საშუალებას“ (საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2017 წლის 17 ოქტომბრის №3/4/550 გადაწყვეტილება საქმეზე „საქართველოს მოქალაქე ნოდარ დვალი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II-26). თანაზომიერების კონსტიტუციური პრინციპის მოთხოვნაა, რომ ლეგიტიმური მიზნის მიღწევის საშუალება იყოს უფლების შეზღუდვის აუცილებელი, ვიწრომიმართული საშუალება. საჭიროა, არ არსებობდეს ნაკლებად შემზღუდველი საშუალებით აღნიშნული ლეგიტიმური მიზნის მიღწევის გონივრული შესაძლებლობა, წინააღმდეგ შემთხვევაში, მიიჩნევა, რომ ღონისძიება იმაზე მეტად ზღუდავს უფლებას, ვიდრე ობიექტურად აუცილებელია ლეგიტიმური მიზნის რეალიზაციისათვის, რაც თანაზომიერების პრინციპის საწინააღმდეგოა.

162. სადავო ნორმები მიმართულია პირთა შეკრებისა და მანიფესტაციების შეზღუდვისაკენ. როგორც წესი, შეკრება და მანიფესტაცია აზრის, პოზიციის, სოლიდარობისა თუ პროტესტის კოლექტიურად გამოხატვის ფორმაა, რომლის ფარგლებშიც ერთიანდებიან მსგავსი იდეოლოგიის, ხედვისა თუ მოსაზრების მქონე პირები და ცდილობენ საზოგადოების წევრებამდე თუ ხელისუფლების წარმომადგენლებამდე მიიტანონ საკუთარი სათქმელი. კოლექტიურად აზრის გამოხატვა, თავისთავად, გულისხმობს ერთ სივრცეში, იქნება ეს ღია თუ დახურული, პირთა გარკვეული რაოდენობის შეკრებას, რომლებსაც შესაძლოა, ახლო ფიზიკური კონტაქტი ჰქონდეთ ერთმანეთთან. ამასთანავე, წინასწარ შეუძლებელია იმის განსაზღვრა, თუ რამდენი ადამიანი მოისურვებს შეუერთდეს შეკრებას ან მანიფესტაციას. აქედან გამომდინარე, იზრდება რისკი, რომ შეკრებისა და მანიფესტაციის გამართვის ადგილას სპონტანურად შეიკრიბოს ადამიანთა ძალიან დიდი რაოდენობა და მათი დისტანცირებულად განთავსება კონკრეტულ ადგილას ფიზიკურად შეუძლებელი იყოს. ამასთან, შეკრებებსა და მანიფესტაციებში შეიძლება მონაწილეობდნენ ერთმანეთისთვის სრულიად უცნობი ადამიანები, რომელთა იდენტიფიცირებაც შემდგომში გართულდეს ან სრულიად შეუძლებელი იყოს. ამავდროულად, შეკრებისა და მანიფესტაციის გამართვისას აუცილებელი ხდება შესაბამისი სახელმწიფო ან საზოგადოებრივი უსაფრთხოების დაცვაზე პასუხისმგებელი ორგანოების მობილიზება. რამდენადაც კორონავირუსის გავრცელების ძირითადი წყარო, ესაა ადამიანთა ახლო ფიზიკური კონტაქტი, რეგულაცია, რომელიც მიმართულია პირთა თავშეყრის, მათ შორის, შეკრებისა და მანიფესტაციის შეზღუდვისაკენ, წარმოადგენს ვირუსის უკონტროლოდ გავრცელების შეკავების მექანიზმს და გამოსადეგი საშუალებაა ადამიანთა სიცოცხლისა და ჯანმრთელობის დაცვის ლეგიტიმური მიზნის მისაღწევად.

163. რაც შეეხება სადავო რეგულაციების აუცილებლობის შეფასებას, მოცემულ შემთხვევაში, ერთი მხრივ, გასათვალისწინებელია ის ფაქტორი, თუ რა პერიოდში მოხდა სადავო ნორმების შემოღება და რა ინფორმაცია იყო იმ დროს ცნობილი ვირუსის გავრცელების გზებთან დაკავშირებით. კორონა ვირუსის



გავრცელების მასშტაბის, გზების, საშიშროების მასშტაბის, ვირუსთან ბრძოლისა და მისი შეკავების მექანიზმების შესახებ სრულყოფილი ინფორმაცია ჯერ კიდევ კვლევის პროცესშია და შეუძლებელია ამ ვირუსთან დაკავშირებით სრული სურათის დანახვა. ამგვარი ინფორმაცია განსაკუთრებით დეფიციტური იყო ვირუსის გავრცელების პირველ თვეებში, როდესაც ვრცელდებოდა უამრავი დაუდასტურებელი და დაუზუსტებელი ინფორმაცია, რომელთა გადამოწმება და მეცნიერული მეთოდებით კვლევა გარკვეული დროის პერიოდს საჭიროებდა. სადავო ნორმების მიღების დროისათვის ცნობილი იყო, რომ ვირუსი ვრცელდებოდა დაინფიცირებული ადამიანის რესპირაციულ წვეთებთან უშუალო კონტაქტის გზით და ვირუსით დაინფიცირებულ ზედაპირებთან შეხებით, თუმცა არსებობდა სხვადასხვა მოსაზრებები პირბადისა თუ სხვა დამცავი საშუალებების ეფექტურობისა და ვარგისიანობის შესახებ.

164. დაინფიცირებული ადამიანის რესპირაციულ წვეთებთან უშუალო კონტაქტის და ვირუსით დაინფიცირებულ ზედაპირებთან შეხების რისკები, თავისთავად, იმატებდა ხალხმრავალ ადგილებში, სადაც რთულია დისტანციის დაცვა და მისი კონტროლი. აქედან გამომდინარე, ვირუსის გავრცელების შეჩერების ყველაზე ეფექტურ საშუალებად მიიჩნევა ადამიანთა შორის ფიზიკური კონტაქტის შეზღუდვა. ბუნებრივია, რომ, რაც უფრო მკაცრად შეიზღუდება ადამიანთა თავშეყრა და მათი უშუალო კონტაქტი, მით უფრო ნაკლებად მოხდება ვირუსის გავრცელება. რაც შეეხება პირბადითა და დისტანციის დაცვით შეკრებისა და მანიფესტაციის გამართვის შესაძლებლობას, ამგვარი ფორმები ვერ ჩაითვლება ვირუსის გავრცელების შეჩერების ისეთივე ეფექტურ საშუალებად, როგორცაა შეკრებისა და მანიფესტაციის ჩატარების შეზღუდვა. როგორც უკვე აღინიშნა, ხშირ შემთხვევებში, შეკრებასა და მანიფესტაციაზე გამოსულ ადამიანთა რაოდენობიდან გამომდინარე, შესაძლოა, შეუძლებელი იყოს უსაფრთხო დისტანციის დაცვა. ამასთან, ამდაგვარ შეკრებებსა და მანიფესტაციებზე ხშირია პირთა შორის ნებით თუ უნებლიედ ახლო ფიზიკური კავშირი, რაც შესაძლოა, გახდეს ვირუსის გავრცელების წყარო.

165. ყოველივე აღნიშნულიდან გამომდინარე, სადავო ნორმებით დადგენილი შეზღუდვები წარმოადგენს ლეგიტიმური მიზნების მიღწევის გამოსაღებ და აუცილებელ საშუალებას და, ამ მხრივ, აკმაყოფილებს საქართველოს კონსტიტუციის 21-ე მუხლის პირველი პუნქტის მოთხოვნებს.

### 6.4.3. პროპორციულობა ვიწრო გაგებით

166. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს დამკვიდრებული პრაქტიკის თანახმად, თანაზომიერების პრინციპი აგრეთვე მოითხოვს, რომ უფლებამშემზღუდველი რეგულაციის კონსტიტუციურად მიჩნევისათვის დაცული იყოს პროპორციულობა ვიწრო გაგებით (*stricto sensu*). თანაზომიერების პრინციპის აღნიშნული ელემენტის მოთხოვნაა, რომ „უფლების შეზღუდვისას კანონმდებელმა დაადგინოს სამართლიანი ბალანსი შეზღუდულ და დაცულ ინტერესებს შორის“ (საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2017 წლის 17 ოქტომბრის №3/4/550 გადაწყვეტილება საქმეზე „საქართველოს მოქალაქე ნოდარ დვალი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II-43). შესაბამისად, აუცილებელია, თითოეული უფლებამშემზღუდველი ღონისძიების შემუშავებისას, სახელმწიფომ დაადგინოს სამართლიანი ბალანსი დაპირისპირებულ ინტერესებს შორის იმგვარად, რომ სიკეთე, რომლის მიღწევასაც ემსახურება სადავო რეგულაცია, აღემატებოდეს შეზღუდული უფლების დაცვის ინტერესს.

167. უპირველეს ყოვლისა, შეზღუდვის ინტენსივობის გათვალისწინებით, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო მხედველობაში მიიღებს იმ ფაქტორს, რომ სადავო ნორმები წარმოადგენს საგანგებო ვითარებაში მიღებულ რეგულაციებს. საგანგებო ვითარების დროს, არაორდინარულ პირობებში უფრო დაჩქარებულად ხდება ამა თუ იმ რეგულაციის შემუშავება და, ხშირ შემთხვევებში, ხელშესახები საფრთხის გათვალისწინებით, უფლებაზე ზემოქმედების ზომა, შესაძლოა, იყოს იმაზე უფრო ინტენსიური, ვიდრე ნორმალურ ვითარებაში. სადავო ნორმის კონსტიტუციურობის შეფასებაზე მრავალი ფაქტორი ახდენს გავლენას, მათ შორის, მათი მიღების დროს არსებული ვითარება, ინფორმაციის რაოდენობა, სახელმწიფოს მზაობა ვირუსთან საბრძოლველად, როგორი იყო რეგულაციები საგანგებო მდგომარეობის სამართავად, რა ცვლილებები განიცადეს მათ დროთა განმავლობაში და სხვა. ამასთანავე, საყურადღებოა ის ფაქტორიც, რომ საქმე შეეხება ისეთი ვირუსის გავრცელებას, რომლის შესახებაც, სადავო ნორმათა მიღების დროს, ბევრად უფრო ცოტა ინფორმაცია იყო ცნობილი მისი ბუნებისა თუ გავრცელების გზების შესახებ, ვიდრე დღეს არსებობს. აქედან გამომდინარე, სადავო ნორმათა კონსტიტუციასთან შესაბამისობა მრავალ ურთიერთდაკავშირებულ ფაქტორზეა დამოკიდებული, რომელთა მხედველობის მიღმა დატოვებამაც,



168. საშიში ვირუსის ფართომასშტაბიანი გავრცელების საფრთხის პრევენცია და შესაბამისად, მოსახლეობის სიცოცხლისა და ჯანმრთელობის დაცვა უმნიშვნელოვანესი მიზანია, თუმცა მის მისაღწევად აუცილებელია შერჩეულ იქნეს კონსტიტუციური გზები, რაც გამოიხატება, მათ შორის, დასაცავ მიზნებსა და შეზღუდულ ინტერესებს შორის სწორი, სამართლიანი და ლოგიკური ბალანსის დაცვაში. დასახელებულ შემთხვევაში, ერთმანეთს უპირისპირდება, ერთი მხრივ, ახალი კორონავირუსის (COVID-19) მასობრივი გავრცელების შეჩერების, საგანგებო მდგომარეობაზე დროული და ეფექტიანი რეაგირების, დემოკრატიულ საზოგადოებაში აუცილებელი საზოგადოებრივი უსაფრთხოების უზრუნველყოფის, ქვეყნის მოსახლეობის სიცოცხლისა და ჯანმრთელობისათვის მოსალოდნელი საფრთხის შემცირების ლეგიტიმური საზოგადოებრივი ინტერესი, ხოლო, მეორე მხრივ, ადამიანის უფლება, ისარგებლოს გამოხატვის თავისუფლების კონკრეტული ფორმით, შეკრებისა და მანიფესტაციის უფლებით.

169. საკონსტიტუციო სასამართლოს პრაქტიკის მიხედვით, გამოხატვის თავისუფლება ადამიანის არსებობის თანმდევი, განუყოფელი ელემენტია (იხ. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2013 წლის 14 მაისის №2/2/516,542 გადაწყვეტილება საქმეზე „საქართველოს მოქალაქეები – ალექსანდრე ბარამიძე, ლაშა ტულუში, ვახტანგ ხმალაძე და ვახტანგ მასიაია საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II-3). „გამოხატვის თავისუფლების უფლება დემოკრატიული საზოგადოების არსებობის, მისი სრულფასოვანი განვითარების ერთ-ერთი აუცილებელი წინაპირობაა. აზრისა და ინფორმაციის შეუფერხებელი გავრცელება უზრუნველყოფს შეხედულებათა მრავალფეროვნებას, ხელს უწყობს საზოგადოებისთვის მნიშვნელოვან საკითხებზე საჯარო და ინფორმირებულ მსჯელობას, შესაძლებელს ხდის საზოგადოებრივ ცხოვრებაში საზოგადოების თითოეული წევრის ჩართულობას“ (საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2012 წლის 11 აპრილის №1/1/468 გადაწყვეტილება საქმეზე „საქართველოს სახალხო დამცველი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II-26). ამასთანავე, კონსტიტუცია განსაკუთრებულად იცავს გამოხატვის ერთ-ერთ უმთავრეს ფორმას - შეკრებასა და მანიფესტაციას, როდესაც პირთა ჯგუფი ერთიანდება რაიმე იდეის, აზრისა თუ პოზიციების გამოსახატავად, რათა ადრესატამდე მიიტანონ საკუთარი შეხედულებები. გამოხატვის თავისუფლებას, განსაკუთრებით კი შეკრებასა და მანიფესტაციას, უდიდესი დანიშნულება შეიძლება ჰქონდეს ისეთ ვითარებაში, როდესაც განსაკუთრებით მოწყვლადია ადამიანის ძირითადი უფლებები, რათა ხელისუფლებამ მიიღოს მკვეთრი გზავნილები საზოგადოების განწყობის და პოზიციის შესახებ. დემოკრატიულ საზოგადოებაში უცხოა ერთგვაროვანი და იდენტური შეხედულებები ამა თუ იმ სოციალურ, ეკონომიკურ თუ სამართლებრივ საკითხებთან მიმართებით. აქედან გამომდინარე, აუცილებელია, საზოგადოების იმ ნაწილის მოსმენა, მათი პოზიციის დაფიქსირება, რომლებიც არ ეთანხმებიან ხელისუფლების რომელიმე გადაწყვეტილებას თუ მართვის პოლიტიკას, მათ შორის, თავად პანდემიურ სიტუაციაზე რეაგირების საკითხებთან ფორმასთან, მეთოდთან, ხანგრძლივობასთან თუ ინტენსივობასთან დაკავშირებით. შეკრებისა და მანიფესტაციის ფორმით აზრის გამოხატვა, კრიტიკისა და ალტერნატივის შეთავაზება მნიშვნელოვნად უწყობს ხელს დემოკრატიული პროცესების განვითარებასა და ხალხის შეხედულებებთან, მათ სურვილებთან დაახლოებული მმართველობის განხორციელებას.

170. მიუხედავად ამ უფლების უდიდესი დატვირთვისა, იმ პირობებში, როდესაც ადამიანთა ახლო კონტაქტი ქმნის საშიში ვირუსის გავრცელების რისკებს, ხოლო შეკრებისა და მანიფესტაციის უფლებით სრულყოფილად სარგებლობა, თავისთავად, გულისხმობს პირთა ერთ სივრცეში თავმოყრას და მათ ახლო კონტაქტს, შესაძლებელია, ამ უფლების რეალიზაცია გარკვეული ფარგლებით შეიზღუდოს. ამასთანავე, რამდენადაც საგანგებო ვითარებაში უფრო მეტი შეიძლება იყოს ძირითად უფლებათა შეზღუდვის ინტენსივობა, სახელმწიფო მუდმივად უნდა ეცადოს, რომ შეცვლილი ვითარების, უფრო მეტი ცოდნისა და გამოცდილების დაგროვების, ტექნოლოგიისა თუ ვირუსთან ბრძოლის მეთოდების განვითარების პარალელურად, შეამსუბუქოს არსებული რეგულაციები და მაქსიმალურად შეამციროს უფლებაზე არასაკმარისი ზემოქმედების რისკი. ის რეგულაცია, რომელიც რელევანტური იყო დროის გარკვეულ მონაკვეთში, შესაძლოა, არაპროპორციულად ჩაითვალოს გარკვეული ცოდნისა და გამოცდილების დაგროვების შემდეგ, როდესაც ცნობილი ხდება, რომ შესაძლებელია, სხვადასხვა წესების დაცვით შემცირდეს ვირუსის გავრცელების რისკი.

171. საქმის არსებითი განხილვის სხდომაზე საჯარო დაწესებულების წარმომადგენელმა – ლ. საყვარელიძის სახელობის დაავადებათა კონტროლის და საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის ეროვნული ცენტრის გენერალური დირექტორის მოადგილემ მეცნიერების დარგში, პაატა იმნაძემ





განმარტა, რომ საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების ეტაპზე, სპეციალისტთა რეკომენდაცია იყო პირთა მობილობის მაქსიმალურად შეზღუდვა, ადამიანთა შორის ახლო ფიზიკური კონტაქტის პრევენცია, განსაკუთრებით კი, პირთა დიდი რაოდენობის ერთ სივრცეში თავმოყრის აკრძალვა. აღნიშნული მიდგომა აისახა საქართველოს პრეზიდენტის 2020 წლის 21 მარტის №1 დეკრეტითა და საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 23 მარტის №181 დადგენილებით შემოღებულ რეგულაციებში, კერძოდ, შეიზღუდა იმგვარი აქტივობები, რომლებიც იწვევდა მობილობის ზრდას და ერთ სივრცეში პირთა თავმოყრას. ამასთან, მიუხედავად იმისა, რომ საქართველოს პრეზიდენტის 2020 წლის 21 მარტის №1 დეკრეტით სრულად აკრძალა შეკრება, მანიფესტაცია და პირთა ნებისმიერი თავშეყრა, საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 23 მარტის №181 დადგენილებით, დასაშვები იყო, თავდაპირველად – ათი, 2020 წლის 31 მარტიდან – სამი პირის თავშეყრა, 2020 წლის 18 მაისიდან კი პირთა ოდენობა კვლავ გაიზარდა ათამდე. ამის მიუხედავად, საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 23 მარტის №181 დადგენილების აღნიშნული დებულება არ ვრცელდებოდა შეკრების ან მანიფესტაციის განხორციელების მიზნით პირთა თავშეყრაზე და ამ უფლებით სარგებლობა, მიუხედავად მასში მონაწილე პირთა რაოდენობისა, აკრძალული იყო საგანგებო მდგომარეობის დასრულებამდე.

172. ბუნებრივია, იმ პირობებში, როდესაც არ არსებობდა სანდო ცნობები შეკრების უსაფრთხოდ (მაგალითად, პირბადის გამოყენებით და დისტანციის დაცვით) ჩატარების შესაძლებლობის შესახებ, შესაძლოა ლეგიტიმურად მივიჩნიოთ სახელმწიფოს მოქმედება, რომელიც თავშეყრას დროებით კრძალავს. თუმცა აუცილებელია, რომ დადგენილი წესრიგი იყოს სათანადოდ დაბალანსებული და ხელოვნურად არ შეუწყოს ხელი გამოხატვის თავისუფლების შეზღუდვას. მოცემულ შემთხვევაში, საგანგებო მდგომარეობის თავდაპირველ ეტაპზე კი არ მომხდარა თავშეყრის საყოველთაო აკრძალვა, 3 პირის თავშეყრა დასაშვები იყო ნებისმიერი მიზნით გარდა სოლიდარობისა და პროტესტის გამოხატვისა. შესაბამისად, თავშეყრასთან დაკავშირებული პირების ქმედება აკრძალვის რეგულირების სფეროში ექცეოდა მხოლოდ გამოხატვის თავისუფლების რეალიზების გამო. რიგ შემთხვევებში, საზოგადოების თავშეყრა უკავშირდება კრიტიკულ აუცილებლობას. ადამიანებს სჭირდებათ საკვების და სხვა პირველადი დანიშნულების ნივთების შეძენა, რაც, ბუნებრივია, გარკვეული პირების თავშეყრას იწვევს. ასევე, რიგი ეკონომიკური საქმიანობები დაკავშირებული კოლექტიურ, არადისტანციურ მუშაობასთან, რაც, თავისთავად, განაპირობებს საჯარო სივრცეში თავშეყრის სრულად აკრძალვის შეუძლებლობას. ამდენად, არგუმენტი, რომლის თანახმადაც შეკრების აკრძალვა არაკონსტიტუციურია, ვინაიდან დაშვებული იყო სხვა ტიპის, ვირუსის გავრცელების იმავე ან უფრო მეტი საფრთხის შემცველი თავშეყრა, არ წარმოადგენს სადავო ნორმების არაკონსტიტუციურად ცნობის თვითკმარ საფუძველს. შესაძლებელია, გონივრულად მივიჩნიოთ შეზღუდვა, რომელიც უშვებს მხოლოდ აუცილებლობით ნაკარნახევ თავშეყრას. შესაძლებელია ასევე გონივრული იყოს დაშვება, რომ საგანგებო ვითარებაში გარკვეული ქმედებები (მაგალითად, სურსათის შეძენა, საწარმოო პროცესი და ა.შ.) გამოხატვის თავისუფლების რეალიზებაზე უფრო მეტად არის სასიცოცხლოდ აუცილებელი. შესაბამისად, კრიტიკული აუცილებლობისას შეკრების აბსოლუტური, დროებითი აკრძალვა შეიძლება გამართლებადი იყოს ისეთი რეგულირების პირობებში, რომელიც უშვებს მხოლოდ მკაცრად კრიტიკული აუცილებლობით ნაკარნახევ თავშეყრას (ისეთების, რომელთა შეზღუდვა შესაძლოა გონივრულობის ფარგლებში აზრის გამოხატვაზე უფრო მტკივნეულად იქნეს მიჩნეული).

173. მოცემულ შემთხვევაში სახელმწიფომ არ აკრძალა საჯარო სივრცეში 3 პირის უმიზნო, ანდა გამოხატვის თავისუფლების რეალიზებასთან დაუკავშირებელი თავშეყრა. ამდენად, აშკარაა, რომ სახელმწიფოს შეეძლო, მობილობის იმავე ეფექტურობით, ან/და უფრო მეტად შემცირებაც კი იმ პირობებში, თუ დაუშვებდა სოლიდარობის ან/და პროტესტის გამოხატვის მიზნით 3 პირის შეკრებას, სანაცვლოდ კი შეზღუდავდა უმიზნო თავშეყრებს. სასამართლო ექვევქვე არ აყენებს საჯარო დაწესებულების წარმომადგენლის, პაატა იმნაძის პოზიციას, რომლის თანახმადაც, ეპიდემიის საწყის ეტაპზე არ იყო საკმარისი მონაცემები, თუნდაც პირბადის გამოყენებით, შეკრების უსაფრთხოდ ჩატარების შესაძლებლობის შესახებ. თუმცა ეპიდემიის გავრცელების ნებისმიერ ეტაპზე ცხადი იყო, რომ ღია სივრცეში შეკრება, დახურულ სივრცეში შეკრებასთან შედარებით, ვირუსის გავრცელების ნაკლებ საფრთხეებს ქმნიდა. შესაბამისად, ეპიდემიის გავრცელების არც ერთ ეტაპზე სოლიდარობის და პროტესტის გამოხატვის მიზნით პირთა ღია სივრცეში შეკრება არ წარმოადგენდა სხვა თავშეყრასთან შედარებით მომეტებული საფრთხის წყაროს.

174. ამდენად, სადავო ნორმით სახელმწიფომ აკრძალა უფლების რეალიზებისათვის მნიშვნელოვანი და სხვა თავშეყრასთან შედარებით ნაკლებად საფრთხის შემცველი შეკრება. ამასთან, ალოგიკური იყო სახელმწიფოს მიდგომა, როდესაც გარკვეული პერიოდის შემდგომ, შედარებით შემსუბუქდა რეგულაციები, მაგალითად, დასაშვები გახდა 10 კაცამდე თავშეყრა, თუმცა ამავე რაოდენობის ან უფრო



ნაკლებ პირებს არ ეძლეოდათ საკუთარი აზრის კოლექტიურად გამოხატვის შესაძლებლობა. აქედან გამომდინარე, აშკარაა, რომ სახელმწიფოს შეეძლო, დაედგინა შეკრების უფლების შეზღუდვის და ვირუსის გავრცელების პრევენციის უკეთესი ბალანსი. იმავე, ან/და უფრო მეტი ეფექტურობითაც კი მოეხდინა ვირუსის გავრცელების პრევენცია შეკრების უფლების რეალიზების სრულად გამორიცხვის გარეშე. მაგალითად, საგანგებო მდგომარეობის დასრულების შემდეგ „იზოლაციისა და კარანტინის წესების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 23 მაისის №322 დადგენილების მე-5 მუხლის პირველი პუნქტით აიკრძალა 10-ზე მეტი ფიზიკური პირის ისეთი თავშეყრა, რომელიც დაკავშირებულია საზოგადოებაში დამკვიდრებულ სოციალურ ღონისძიებებთან (მაგ., ქორწილი, ნებისმიერი იუბილე, ქელები და ა.შ.), თუმცა შეზღუდვა არ შეეხო შეკრების უფლების რეალიზებას.

175. შეკრებისა და მანიფესტაციის უფლებით სარგებლობის სრულად გამორიცხვა იმ პირობებში, როდესაც იგი ქმნის სხვა, კანონმდებლობით დაშვებულ (ნაკლებად აუცილებელ) თავშეყრებთან შედარებით ნაკლებ ან იმავე ხარისხის რისკს, სცდება მკაცრად ეპიდემიის კონტროლის მიზნებს და ემსგავსება გამოხატვის თავისუფლების მიზანმიმართულ შეზღუდვას. ამ პირობებში, სადავო ნორმების საფუძველზე შეკრებისა და მანიფესტაციის უფლების გამონაკლისებისა და ინდივიდუალური ფაქტორების გათვალისწინების გარეშე შეზღუდვა, ვერ ჩაითვლება სამართლიან ბალანსად ამ უფლების რეალიზებასა და პირთა სიცოცხლის/ჯანმრთელობის დაცვას შორის.

176. ყოველივე აღნიშნულიდან გამომდინარე, აშკარაა, რომ შეკრებისა და მანიფესტაციის უფლების მსგავსად ინტენსიური და ბლანკეტური შეზღუდვა, არაა მიმართული დაპირისპირებულ ინტერესთა შორის სწორი, სამართლიანი ბალანსის დადგენისაკენ. ერთი სამართლებრივი სიკეთისათვის ამგვარი თავისთავადი უპირატესობის მინიჭება ვერ ჩაითვლება შეკრებისა და მანიფესტაციის უფლების თანაზომიერად მზღლდავ საშუალებად. შესაბამისად, საქართველოს პრეზიდენტის 2020 წლის 21 მარტის №1 დეკრეტის პირველი მუხლის მე-6 პუნქტი და საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 23 მარტის №181 დადგენილებით დამტკიცებული „საქართველოში ახალი კორონავირუსის (COVID-19) გავრცელების აღკვეთის მიზნით გასატარებელი ღონისძიებების“ მე-5 მუხლის პირველი პუნქტი ეწინააღმდეგება საქართველოს კონსტიტუციის 21-ე მუხლის პირველ პუნქტს და მიჩნეულ უნდა იქნეს არაკონსტიტუციურად.

### 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 პირველი, მე-5 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, 29-ე მუხლის მე-2 და მე-7 პუნქტების, 39-ე მუხლის პირველი პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტის, 43-ე და 44-ე მუხლების საფუძველზე,

#### საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო

#### ა დ გ ე ნ ს:

1. კონსტიტუციური სარჩელი №1502 („ზაურ შერმაზანაშვილი საქართველოს პრეზიდენტის და საქართველოს მთავრობის წინააღმდეგ“) დაკმაყოფილდეს ნაწილობრივ და არაკონსტიტუციურად იქნეს ცნობილი:

ა) „საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადებასთან დაკავშირებით გასატარებელ ღონისძიებათა შესახებ“ საქართველოს პრეზიდენტის 2020 წლის 21 მარტის №1 დეკრეტის პირველი მუხლის მე-4 პუნქტის სიტყვები „საქართველოს მთავრობას მიეცეს უფლება, დადგენილებით განსაზღვროს ... ადმინისტრაციული საქმისწარმოების განხორციელების საქართველოს მოქმედი კანონმდებლობისაგან განსხვავებული წესები“ საქართველოს კონსტიტუციის მე-18 მუხლის პირველ პუნქტთან მიმართებით;



ბ) „საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადებასთან დაკავშირებით გასატარებელ ღონისძიებათა შესახებ“ საქართველოს პრეზიდენტის 2020 წლის 21 მარტის №1 დეკრეტის მე-8 მუხლის სიტყვების „ამ დეკრეტითა და საქართველოს მთავრობის დადგენილებით განსაზღვრული საგანგებო მდგომარეობის რეჟიმის დარღვევა გამოიწვევს: 1. ადმინისტრაციულ პასუხისმგებლობას – ჯარიმას ფიზიკური პირებისათვის 3 000 ლარის ოდენობით“ ის ნორმატიული შინაარსი, რომელიც ითვალისწინებს პირისათვის პასუხისმგებლობის დაკისრების შესაძლებლობას საქართველოს პრეზიდენტის დეკრეტის კანონმდებლობით დადგენილი წესით გამოქვეყნებამდე, საქართველოს კონსტიტუციის 31-ე მუხლის მე-9 პუნქტის პირველ წინადადებასთან მიმართებით.

2. კონსტიტუციური სარჩელი №1503 („თორნიკე ართქმელაძე საქართველოს პრეზიდენტის და საქართველოს მთავრობის წინააღმდეგ“) დაკმაყოფილდეს ნაწილობრივ და არაკონსტიტუციურად იქნეს ცნობილი:

ა) „საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადებასთან დაკავშირებით გასატარებელ ღონისძიებათა შესახებ“ საქართველოს პრეზიდენტის 2020 წლის 21 მარტის №1 დეკრეტის პირველი მუხლის მე-2 პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტი საქართველოს კონსტიტუციის მე-14 მუხლის პირველ და მე-2 პუნქტებთან მიმართებით;

ბ) „საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადებასთან დაკავშირებით გასატარებელ ღონისძიებათა შესახებ“ საქართველოს პრეზიდენტის 2020 წლის 21 მარტის №1 დეკრეტის პირველი მუხლის მე-6 პუნქტი და „საქართველოში ახალი კორონავირუსის გავრცელების აღკვეთის მიზნით გასატარებელი ღონისძიებების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 23 მარტის №181 დადგენილებით დამტკიცებული „საქართველოში ახალი კორონავირუსის (COVID-19) გავრცელების აღკვეთის მიზნით გასატარებელი ღონისძიებების“ მე-5 მუხლის პირველი პუნქტი საქართველოს კონსტიტუციის 21-ე მუხლის პირველ პუნქტთან მიმართებით.

3. კონსტიტუციური სარჩელი №1502 („ზაურ შერმაზანაშვილი საქართველოს პრეზიდენტის და საქართველოს მთავრობის წინააღმდეგ“) არ დაკმაყოფილდეს სასარჩელო მოთხოვნის იმ ნაწილში, რომელიც შეეხება „საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადებასთან დაკავშირებით გასატარებელ ღონისძიებათა შესახებ“ საქართველოს პრეზიდენტის 2020 წლის 21 მარტის №1 დეკრეტის მე-9 მუხლის და „საქართველოში ახალი კორონავირუსის გავრცელების აღკვეთის მიზნით გასატარებელი ღონისძიებების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 23 მარტის №181 დადგენილებით დამტკიცებული „საქართველოში ახალი კორონავირუსის (COVID-19) გავრცელების აღკვეთის მიზნით გასატარებელი ღონისძიებების“ მე-14 მუხლის მე-2 პუნქტის მე-2 წინადადების კონსტიტუციურობას საქართველოს კონსტიტუციის მე-18 მუხლის პირველ პუნქტთან მიმართებით.

4. კონსტიტუციური სარჩელი №1503 („თორნიკე ართქმელაძე საქართველოს პრეზიდენტის და საქართველოს მთავრობის წინააღმდეგ“) არ დაკმაყოფილდეს სასარჩელო მოთხოვნის იმ ნაწილში, რომელიც შეეხება:

ა) „საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადებასთან დაკავშირებით გასატარებელ ღონისძიებათა შესახებ“ საქართველოს პრეზიდენტის 2020 წლის 21 მარტის №1 დეკრეტის პირველი მუხლის მე-5 პუნქტის კონსტიტუციურობას საქართველოს კონსტიტუციის მე-19 მუხლის პირველ და მე-2 პუნქტებთან მიმართებით;

ბ) „საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადებასთან დაკავშირებით გასატარებელ ღონისძიებათა შესახებ“ საქართველოს პრეზიდენტის 2020 წლის 21 მარტის №1 დეკრეტის პირველი მუხლის მე-7 პუნქტის „ა“ და „ე“ ქვეპუნქტების კონსტიტუციურობას საქართველოს კონსტიტუციის 26-ე მუხლის პირველ პუნქტთან მიმართებით.

5. შეწყდეს საქმე №1503 კონსტიტუციურ სარჩელზე („თორნიკე ართქმელაძე საქართველოს პრეზიდენტის და საქართველოს მთავრობის წინააღმდეგ“) სასარჩელო მოთხოვნის იმ ნაწილში, რომელიც შეეხება „საქართველოში ახალი კორონავირუსის გავრცელების აღკვეთის მიზნით გასატარებელი ღონისძიებების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 23 მარტის №181 დადგენილებით დამტკიცებული „საქართველოში ახალი კორონავირუსის (COVID-19)



გავრცელების აღკვეთის მიზნით გასატარებელი ღონისძიებების“ მე-2 მუხლის მე-9 პუნქტის კონსტიტუციურობას საქართველოს კონსტიტუციის მე-14 მუხლის პირველ და მე-2 პუნქტებთან მიმართებით.

6. გადაწყვეტილება ძალაშია საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს ვებგვერდზე გამოქვეყნების მომენტიდან.

7. გადაწყვეტილება საბოლოოა და გასაჩივრებას ან გადასინჯვას არ ექვემდებარება.

8. გადაწყვეტილებას დაერთოს მოსამართლეების - ირინე იმერლიშვილის და თეიმურაზ ტულუშის განსხვავებული აზრი გადაწყვეტილების სარეზოლუციო ნაწილის მე-4 პუნქტთან მიმართებით და მოსამართლე გიორგი კვერენჩილაძის განსხვავებული აზრი გადაწყვეტილების სარეზოლუციო ნაწილის მე-4 პუნქტის „ბ“ ქვეპუნქტის იმ ნაწილთან მიმართებით, რომელიც შეეხება „საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადებასთან დაკავშირებით გასატარებელ ღონისძიებათა შესახებ“ საქართველოს პრეზიდენტის 2020 წლის 21 მარტის №1 დეკრეტის პირველი მუხლის მე-7 პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტის კონსტიტუციურობას საქართველოს კონსტიტუციის 26-ე მუხლის პირველ პუნქტთან მიმართებით.

9. გადაწყვეტილების ასლი გაეგზავნოს მხარეებს, საქართველოს პარლამენტს და საქართველოს უზენაეს სასამართლოს.

10. გადაწყვეტილება დაუყოვნებლივ გამოქვეყნდეს საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს ვებგვერდზე და გაეგზავნოს „საქართველოს საკანონმდებლო მაცნეს“.

#### **პლენუმის შემადგენლობა:**

მერაბ ტურავა

ევა გოცირიძე

გიორგი თევდორაშვილი

ირინე იმერლიშვილი

გიორგი კვერენჩილაძე

ხვიჩა კვიციანი

მანანა კობახიძე

ვასილ როინიშვილი

თეიმურაზ ტულუში

