**საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს მოსამართლის - გიორგი კვერენჩხილაძის განსხვავებული აზრი საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პირველი კოლეგიის 2021 წლის 11 თებერვლის №1/1/1505,1515,1516,1529 გადაწყვეტილებასთან დაკავშირებით**

1. გამოვხატავ რა ჩემი კოლეგებისადმი - საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პირველი კოლეგიის წევრებისადმი პატივისცემას, ამავე დროს, „საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის 47-ე მუხლის შესაბამისად, გამოვთქვამ განსხვავებულ აზრს საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პლენუმის 2021 წლის 11 თებერვლის №1/1/1505,1515,1516,1529 გადაწყვეტილებაში გამოხატულ პოზიციასთან დაკავშირებით. დასახელებული გადაწყვეტილებით საკონსტიტუციო სასამართლოს პირველმა კოლეგიამ არ დააკმაყოფილა მოსარჩელეთა მოთხოვნა სადავო ნორმების საქართველოს კონსტიტუციის მე-14 მუხლის პირველ და მე-2 პუნქტებთან, მე-19 მუხლის პირველ და მე-2 პუნქტებთან და 21-ე მუხლის პირველ პუნქტთან მიმართებით არაკონსტიტუციურად ცნობის შესახებ, რასაც არ ვეთანხმები.
2. სადავო ნორმების თანახმად, საქართველოს მთავრობას მიენიჭა იზოლაციისა და კარანტინის წესების განსაზღვრის უფლებამოსილება, რაც გულისხმობს, ერთი მხრივ, ინფიცირებული პირის განცალკევებას იმგვარად, რომ მოხდეს ვირუსის გავრცელების პრევენცია, ხოლო, მეორე მხრივ, საკარანტინო ღონისძიებების ფარგლებში საქართველოს მთავრობა უფლებამოსილია დაადგინოს წესები როგორც უშუალოდ ინფიცირებულთან კონტაქტირებული პირის განცალკევებასთან, აგრეთვე ზოგადად, ვირუსის გავრცელების პრევენციის მიზნით, პირთა მიმოსვლასთან, საკუთრებასთან, შრომასთან, პროფესიულ ან ეკონომიკურ საქმიანობასთან ან/და სოციალური ღონისძიებების ჩატარების მიზნით პირთა თავშეყრასთან დაკავშირებით. მოსარჩელე მხარე მიიჩნევდა, რომ დელეგირების ამ ფორმით განხორციელება გულისხმობს საქართველოს პარლამენტის მიერ საკუთარ უფლებამოსილებაზე უარის თქმას და აღმასრულებელ ხელისუფლებას ანიჭებს ძირითად უფლებათა და თავისუფლებათა შეზღუდვის ფართო შესაძლებლობას. მოსარჩელეების განმარტებით, უფლებამოსილების დელეგირებისას საქართველოს პარლამენტს არ განუსაზღვრავს თავად გადაცემული უფლებამოსილების მიზანი, შინაარსი და ფარგლები, რაც ეწინააღმდეგება საქართველოს კონსტიტუციის მოთხოვნებს.
3. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პირველმა კოლეგიამ არ გაიზიარა მოსარჩელეთა პოზიცია და მიიჩნია, რომ სადავო ნორმებით გათვალისწინებული უფლებამოსილების დელეგირება აკმაყოფილებს საქართველოს კონსტიტუციის ფორმალურ მოთხოვნებს. სწორედ ამ საკითხთან მიმართებით გამოვთქვამ განსხვავებულ აზრს, ვინაიდან მივიჩნევ, რომ სადავო ნორმებით საქართველოს მთავრობისათვის ძირითადი უფლებების შეზღუდვის უფლებამოსილების დელეგირება განხორციელდა საქართველოს კონსტიტუციის მოთხოვნათა დაუცველად. კერძოდ, საქართველოს პარლამენტმა საკმარისი სიცხადით არ განსაზღვრა თუ რა ფორმით, შინაარსითა და ფარგლებში შეეძლო საქართველოს მთავრობას საკუთრების უფლების, გადაადგილებისა და შეკრების თავისუფლების შეზღუდვა. აღმასრულებელი ხელისუფლებისათვის ამგვარი განუსაზღვრელი უფლებამოსილების მინიჭება კი, თავის მხრივ, წარმოშობს კონსტიტუციით განმტკიცებული დემოკრატიული მმართველობისა და ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის უგულვებელყოფის რეალურ საფრთხეს და ქმნის ხელსაყრელ წინაპირობებს ერთპიროვნული/თვითნებური გადაწყვეტილებების მისაღებად.
4. აქვე, უნდა აღინიშნოს, რომ არსებითად ვიზიარებ გადაწყვეტილების სამოტივაციო ნაწილის პირველ და მე-3 თავში განვითარებულ მსჯელობას და ჩემი განსხვავებული აზრი შემოიფარგლება საქართველოს პარლამენტის მიერ აღმასრულებელი ხელისუფლებისათვის საკუთრების უფლების, გადაადგილებისა და შეკრების თავისუფლების შეზღუდვის უფლებამოსილების დელეგირების საქართველოს კონსტიტუციასთან თავსებადობის შეფასებით.

**საკანონმდებლო უფლებამოსილების დელეგირების არსი და მიზნები**

1. საქართველოს კონსტიტუციით განსაზღვრულია სახელმწიფო ხელისუფლების განხორციელების ძირითადი პრინციპები, ფორმები და მათი განმახორციელებელი სუბიექტები. ამ მხრივ, ხელისუფლების დანაწილება არა თვითმიზანი, არამედ ეფექტიანი, ადამიანის უფლებათა დაცვაზე ორიენტირებული მმართველობის განხორციელების საშუალებაა, რომლის პირობებშიც სახელისუფლებო ტრიადის განშტოებებს გააჩნიათ ურთიერთკონტროლის სუბსტანციური მექანიზმები და ჭარბი ძალაუფლების კონცენტრაციის პრევენციისათვის საკმარისი ბერკეტები. საქართველოს კონსტიტუციით დადგენილ მმართველობის სისტემაში საკანონმდებლო ხელისუფლებას ახორციელებს საქართველოს პარლამენტი. თავის მხრივ, საკანონმდებლო ხელისუფლების განხორციელება გულისხმობს სავალდებულო ქცევის წესების, საზოგადოების ჰარმონიული თანაცხოვრებისათვის სამართლებრივი ჩარჩოს განსაზღვრას. ინდივიდთა დავალდებულება, საკუთარი ქცევა შეუსაბამონ კანონის დანაწესს, მოითხოვს, რომ თავად ეს წესები მიღებული იყოს სათანადო ლეგიტიმაციის მქონე ორგანოს მიერ. დემოკრატიის არსი არ ამოიწურება მხოლოდ საარჩევნო უფლების გამოყენებით წარმომადგენელთა არჩევით, არამედ მისი განგრძობადი შედეგი სწორედ არჩეულ წარმომადგენელთა მიერ მმართველობითი ფუნქციის განხორციელებაა, რაც, განსახილველ შემთხვევაში, არსებითად, საკანონმდებლო ფუნქციის შესრულებას გულისხმობს.
2. სწორედ უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოს - საქართველოს პარლამენტის საკანონმდებლო კომპეტენციის მნიშვნელობიდან გამომდინარე, არსებობს ამ ორგანოს დაკომპლექტებისა და გადაწყვეტილებათა მიღების განსაკუთრებული მექანიზმი. როგორც შემადგენლობით, ასევე მუშაობის წესით, პარლამენტი წარმოადგენს ინსტიტუტს, რომელიც მიზნად ისახავს თვითნებური ან/და ერთპიროვნული გადაწყვეტილებების მიღების რისკების მინიმალიზაციას. ამ მხრივ, როგორც წესი, საკანონმდებლო ორგანოში საკითხის გადაწყვეტის პროცესში მონაწილეობენ სხვადასხვა პოლიტიკური ჯგუფები და წარმოდგენილია საზოგადოების მრავალფეროვანი შეხედულებები, რათა ხალხის ნების ტრანსფორმაცია საკანონმდებლო აქტში განხორციელდეს საკითხის ყოველმხრივი გამოკვლევისა და სათანადო კონსენსუსის შედეგად. თავად გადაწყვეტილების მიღების გამჭვირვალე პროცედურაც სწორედ პროცედურული დემოკრატიის რეალიზებისკენაა მიმართული, რათა გაიზარდოს ხალხის წინაშე პარლამენტის წევრთა ანგარიშვალდებულების ხარისხი და ნაკლებად მოხდეს ადამიანის ძირითად უფლებებში დაუსაბუთებელი, თვითმიზნური ჩარევა. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს განმარტებით, „დემოკრატიული ლეგიტიმაცია მიიღწევა სწორედ კომპლექსური საპარლამენტო პროცედურებით, გამჭვირვალე გადაწყვეტილების მიღების გზით, ინტერესთა დაბალანსების, პოლიტიკური უმრავლესობისა და უმცირესობების თანამონაწილეობის საფუძველზე. მსგავსი წესით აქტის მიღება შესაძლებლობას აძლევს ყველა დაინტერესებულ მხარეს მონაწილეობა მიიღონ პოლიტიკური ნების ფორმირებაში, რათა თავიდან იქნეს აცილებული უმრავლესობის თვითნებური ქმედება. ცხადია, ამგვარი პროცედურა არ უზრუნველყოფს კონსტიტუციური უფლებების დარღვევის სრულფასოვან პრევენციას, თუმცა, უდავოდ, მნიშვნელოვნად ამცირებს ძალაუფლების თვითნებურად გამოყენების შესაძლებლობას, უზრუნველყოფს მიღებული აქტის მიმართ მეტ ლეგიტიმაციას და სანდოობას“ (საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2019 წლის 2 აგვისტოს №1/7/1275 გადაწყვეტილება საქმეზე „ალექსანდრე მძინარაშვილი საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისიის წინააღმდეგ“, II-28).
3. რა თქმა უნდა, თითოეული გადაწყვეტილების მიღება რთული საკანონმდებლო პროცედურების შესაბამისად მნიშვნელოვნად ამცირებს სპონტანური, თვითმიზნური ან ნაჩქარევი გადაწყვეტილებების შედეგად პირთა ინტერესების დარღვევის რისკს, თუმცა, არარეალისტურია იმის მოლოდინი, რომ პარლამენტი შეძლებს საკანონმდებლო დონეზე საკმარისი დეტალიზაციით მოაწესრიგოს ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკის საკითხებთან დაკავშირებული ყველა ურთიერთობა. თანამედროვე მმართველობის პირობებში ერთიორად გაზრდილია სახელმწიფოს როლი, მათ შორის სოციალური, ეკონომიკური, პოლიტიკური, კულტურული თუ სამართლებრივი სფეროს რეგულირების, ასევე, დროული და ეფექტიანი მმართველობითი გადაწყვეტილებების მიღების საჭიროების კუთხით. შესაბამისად, ხელისუფლების დანაწილების კლასიკური მოდელი, რომელშიც მკაცრადაა გამიჯნული საკანონმდებლო და აღმასრულებელ ხელისუფლებათა კომპეტენციები, გარკვეულ მოდიფიცირებას განიცდის და, რიგ შემთხვევებში, აღმასრულებელი ხელისუფლებისათვის საკანონმდებლო უფლებამოსილების დელეგირება კონკრეტული საჭიროებებით ნაკარნახევი ერთადერთი რაციონალური გადაწყვეტილებაა. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს განმარტებით, ძირითად უფლებებთან დაკავშირებული ყველა საკითხის საქართველოს პარლამენტის მიერ მოწესრიგებამ შესაძლოა წარმოშვას რიგი ინსტიტუციური პრობლემები, მათ შორის, გამოიწვიოს საკანონმდებლო ხელისუფლების პარალიზება/შეფერხება. ამ მხრივ, უფლებამოსილების დელეგირების მექანიზმი მნიშვნელოვნად ამარტივებს კანონშემოქმედებით საქმიანობას და საკანონმდებლო ხელისუფლებას აძლევს შესაძლებლობას, მიიღოს გადაწყვეტილებები პრინციპულ პოლიტიკურ-სამართლებრივ საკითხებზე, ხოლო მათი იმპლემენტაციისათვის საჭირო დეტალების, პროცედურულ-ტექნიკური საკითხების მოწესრიგება სხვა სახელმწიფო ორგანოებს გადაანდოს (იხ. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2019 წლის 2 აგვისტოს №1/7/1275 გადაწყვეტილება საქმეზე „ალექსანდრე მძინარაშვილი საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისიის წინააღმდეგ“, II-30).
4. ამდენად, კანონმდებელი ვალდებულია კანონის გამოცემის გზით თავად მოაწესრიგოს მნიშვნელოვანი საკითხების ნორმატიული სფერო და უფლებამოსილია სპეციფიკური, ტექნიკური ხასიათის საკითხების მოწესრიგების პრეროგატივა გადაანდოს საქართველოს მთავრობას, როგორც საქართველოს პარლამენტის ნდობით მოსარგებლე, მისგან ლეგიტიმაციის მქონე და მის წინაშე ანგარიშვალდებულ ორგანოს. აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ იმგვარი შინაარსის საკითხების დარეგულირება, რომელთა გადაწყვეტაც ფართო პოლიტიკურ დებატებს არ მოითხოვს და ძირითადი უფლებებით სარგებლობაზე სისტემურ გავლენას არ ახდენს, არ ეწინააღმდეგება წარმომადგენლობითი დემოკრატიის იდეას.
5. აქვე, უნდა აღინიშნოს, რომ მიუხედავად უფლებამოსილების დელეგირების აუცილებლობისა, საკმაოდ თვალნათელია ის რისკებიც, რაც, შესაძლოა, თან ახლდეს ერთი კონსტიტუციური ორგანოს მიერ სხვა სახელისუფლებო შტოს კომპეტენციათა შეთვისებას. ძალაუფლების ექსპანსია და უფლებამოსილებების ერთი პირის/ორგანოს ხელში თავმოყრა ქმნის ხელისუფლების უზურპაციის საფრთხეს, რაც შეუთავსებელია დემოკრატიული და სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპთან. დემოკრატიული მმართველობა აშენებულია სწორედ ამგვარი სისტემის საწინააღმდეგოდ და ითვალისწინებს უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოს - პარლამენტის უზენაესობას. დაუშვებელია უფლებამოსილების დელეგირების გზით იმგვარი ალტერნატიული სამართლებრივი რეჟიმის შექმნა, სადაც აღმასრულებელი ხელისუფლება, ფუნდამენტურ/პრინციპულ საკითხებთან დაკავშირებით, საკუთარი თავის კანონმდებელი იქნება და უკონტროლო სამართალშემოქმედების ფუნქციით აღიჭურვება.
6. სწორედ ამიტომ, საკანონმდებლო უფლებამოსილების დელეგირება ექვემდებარება მკაცრ კონსტიტუციურსამართლებრივ კონტროლს. ამგვარი კონტროლი გამოიხატება, ერთი მხრივ, იმის განსაზღვრით თუ როდისაა უფლებამოსილების დელეგირება დაუშვებელი (როდესაც ამას საქართველოს კონსტიტუცია პირდაპირ კრძალავს[[1]](#footnote-1) ან როდესაც საქართველოს პარლამენტი კონკრეტული უფლებამოსილების დელეგირებით უარს ამბობს საკუთარი ფუნდამენტური უფლებამოსილების შესრულებაზე[[2]](#footnote-2)), ხოლო, მეორე მხრივ, დელეგირების დასაშვებობისას იმ სტანდარტების დადგენით, რომელთა დაცვითაც უნდა განხორციელდეს უფლებამოსილების გადაცემა.
7. საქართველოს პარლამენტის მიერ საკანონმდებლო უფლებამოსილების გადაცემა აღმასრულებელ ხელისუფლებაზე რამოდენიმე ასპექტშია პრობლემატური. პირველ რიგში, იცვლება საქართველოს კონსტიტუციის მიერ დადგენილი სახელმწიფო ხელისუფლების არქიტექტონიკა და საქართველოს მთავრობა, გარდა აღმასრულებლისა, საკანონმდებლო ხელისუფლების ფუნქციასაც ითავსებს. ამასთან, გარდა იმისა, რომ საკანონმდელო საქმიანობა ხორციელდება პარლამენტთან შედარებით მეტად ბიუროკრატიული, ნაკლები ლეგიტიმაციის მქონე ორგანოს/პირის მიერ, ქცევის სავალდებულო წესების შემოღება არ ხდება სათანადო პროცედურული გარანტიებით, გამჭვირვალე პროცესითა და საზოგადოების მრავალმხრივი ჩართულობით, რაც თავისთავად ზრდის ერთპიროვნული და დაუსაბუთებელი გადაწყვეტილებების მიღებისა და ძირითად უფლებათა და თავისუფლებათა საჭიროზე მეტად შეზღუდვის რისკს. სწორედ ამიტომ, საკანონმდებლო უფლებამოსილების დელეგირება უნდა ექცეოდეს მკაცრ ჩარჩოებში, რაც გულისხმობს, რომ უნდა განისაზღვროს არა მხოლოდ ის შინაარსობრივი საკითხები, რომელთა დელეგირებაც დაუშვებელია, არამედ დასაშვები დელეგირების ის სტანდარტებიც, რომელთა დაცვითაც უნდა განხორციელდეს უფლებამოსილების გადაცემა. კერძოდ, 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 მინიჭებული უფლებამოსილება იმ მიზნით/დანიშნულებით, რა მიზნითაც მას კანონშემოქმედებითი კომპეტენცია არ მინიჭებია. კანონმდებელი ვალდებულია თავად განსაზღვროს დელეგირებული უფლებამოსილების სამართლებრივი ჩარჩო და მიმართულებები იმგვარად, რომ მმართველობის ორგანომ შეძლოს მოქმედება კანონმდებლის ნების ფარგლებში და მის შესაბამისად.
8. გარდა ამისა, სახელისუფლებო ძალაუფლების გადანაწილების კონსტიტუციური მოდელის რაიმე სახით მოდიფიცირებისას, აუცილებელია შენარჩუნდეს ხელისუფლების შტოების ურთიერთკონტროლისა და ბალანსის მექანიზმები. აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ საკანონმდებლო საქმიანობის განხორციელება შეიცავს თვითნებობის, უფლების ბოროტად გამოყენების მომეტებულ რისკებს. თავის მხრივ, დაუშვებელია სახელმწიფო ან საზოგადოებრივი უსაფრთხოებისა და სტაბილურობის მიღწევა ინდივიდუალური უფლებების, კანონის უზენაესობისა და სხვა დემოკრატიული ღირებულებების ხარჯზე. სწორედ ამ ღირებულებების დაცვის ქმედითი ბერკეტია დელეგირებული უფლებამოსილების სათანადო აღსრულებაზე და ამ ფარგლებში მიღებულ გადაწყვეტილებებზე სასამართლო ხელისუფლების მიერ *ex post* კონტროლი. საქართველოს მთავრობის მიერ მიღებული აქტი ექვემდებარება სასამართლო კონტროლს, მათ შორის მისი კანონიერების თვალსაზრისით, რაც გულისხმობს აღმასრულებელი, კანონქვემდებარე აქტის კანონის მოთხოვნებთან შესაბამისობის შემოწმებას. იმ ვითარებაში, როდესაც საკანონმდებლო აქტი უფლებამოსილების დელეგირებისას არ განსაზღვრავს, თუ კონკრეტულად რისი უფლება, რა მიზნითა და ფარგლებით გადაეცა აღმასრულებელ ხელისუფლებას, სასამართლო ობიექტურად ვერ შეძლებს შეამოწმოს რამდენად შეესაბამება მთავრობის ქმედება კანონის მოთხოვნებს, ხომ არ გასცდა იგი დელეგირებული უფლებამოსილების ფარგლებს ან ხომ არ მიიღო გადაწყვეტილება იმგვარ საკითხებზე, რისი უფლებაც მას არ გააჩნდა. ამგვარი მაკონტროლებელი ფუნქციის განუხორციელებლობა კი, ფაქტობრივად, გულისხმობს აღმასრულებელი ხელისუფლების შეუზღუდავი ძალაუფლებით აღჭურვას.
9. ამდენად, გარკვეული საკითხების მოწესრიგების უფლებამოსილების დელეგირება, შესაძლოა, კარგი მმართველობის აუცილებელი ელემენტია, თუმცა ეს ვერ გახდება საკანონმდებლო ორგანოს მიერ საკუთარ ფუნქციებზე უარის თქმის მიზეზი ან საშუალება. კანონმდებელი ვალდებულია შეასრულოს საკუთარი კონსტიტუციური ფუნქცია და მიიღოს გადაწყვეტილებები ფუნდამენტურ საკითხებთან დაკავშირებით, მაქსიმალურად შეამციროს ძირითად უფლებებში გადამეტებული ჩარევის რისკი, თუმცა ამის საპირისპირო ვითარება იქმნება, როდესაც პარლამენტი ყოველგვარი ჩარჩოსა და კონკრეტიკის გარეშე ახდენს საკანონმდებლო უფლებამოსილების დელეგირებას და, ამ გზით, არა მხოლოდ იხსნის პასუხისმგებლობას ხელისუფლების რეალური წყაროს - ხალხის წინაშე, არამედ რისკის ქვეშ აყენებს მათი უფლებების სათანადოდ დაცვისა და რეალიზაციის ინტერესს.

**სადავო ნორმების შესაბამისობა უფლებამოსილების დელეგირების კონსტიტუციურ სტანდარტებთან**

1. „საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ“ საქართველოს კანონის 453 მუხლის პირველი პუნქტის თანახმად, იზოლაციისა და კარანტინის წესების დადგენის უფლებამოსილება მიენიჭა საქართველოს მთავრობას ან საქართველოს მთავრობის მიერ განსაზღვრულ სამინისტროს. ასევე, ხსენებული კანონით განმარტებულია თუ რას გულისხმობს „იზოლაცია“ და „კარანტინი“. კერძოდ, აღნიშნული კანონის მე-3 მუხლის „ლ“ ქვეპუნქტი განმარტავს, რომ „იზოლაცია“ ესაა ავადმყოფის ან ინფიცირებული პირის განცალკევება სხვა ადამიანებისაგან დაავადების გადამდებლობის პერიოდის განმავლობაში, ისეთ ადგილას ან/და ისეთ პირობებში, რომელიც (რომლებიც) შეზღუდავს ან გამორიცხავს მისგან ამ დაავადების პირდაპირი ან არაპირდაპირი გზით სხვა ადამიანზე გადადებას. რაც შეეხება საკარანტინე ღონისძიებებს, „საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ“ საქართველოს კანონის 453 მუხლის მე-2 პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტის შესაბამისად, ერთი მხრივ, ესაა ღონისძიებათა ერთობლიობა, რომელიც გამოიყენება იმ პირის მიმართ, რომელიც ავად არ არის, მაგრამ ჰქონდა ან შესაძლებელია ჰქონოდა შეხება გადამდები დაავადების შემთხვევასთან გადამდებლობის პერიოდის განმავლობაში; ხოლო ამავე პუნქტის „ბ“ ქვეპუნქტი საკარანტინო ღონისძიებად ასევე მოიაზრებს „საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ“ საქართველოს კანონით ან/და ამ კანონის შესაბამისად მიღებული/გამოცემული ნორმატიული აქტით განსაზღვრულ ღონისძიებებს, რომლებიც დროებით გამოიყენება პანდემიის ან/და საზოგადოებრივი ჯანმრთელობისთვის განსაკუთრებით საშიში ეპიდემიის დროს მოსახლეობის ჯანმრთელობის დაცვის მიზნით და შეიძლება გულისხმობდეს საქართველოს სხვა ნორმატიული აქტებით დადგენილისგან განსხვავებულ მოწესრიგებას, მათ შორის, შესაბამისი შეზღუდვების დროებით დაწესებას, საჯარო დაწესებულებების, აღმასრულებელ ხელისუფლებაში შემავალი სხვა დაწესებულებების, საჯარო სამართლის იურიდიული პირების, სხვა იურიდიული პირების საქმიანობასთან/ადმინისტრირებასთან, საჯარო სერვისების მიწოდებასთან, პირთა მიმოსვლასთან, საკუთრებასთან, შრომასთან, პროფესიულ ან ეკონომიკურ საქმიანობასთან, უკანონო მიგრაციასთან/საერთაშორისო დაცვასთან ან/და სოციალური ღონისძიებების ჩატარების მიზნით პირთა თავშეყრასთან დაკავშირებით.
2. ამდენად, „საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ“ საქართველოს კანონის თანახმად, საქართველოს მთავრობას მიენიჭა უფლებამოსილება მიიღოს რეგულაციები, ერთი მხრივ, ინფიცირებული ან მასთან კონტაქტირებული პირის განცალკევებასთან, ხოლო, მეორე მხრივ, ზოგადად ვირუსის გავრცელების პრევენციის მიზნით პირთა მიმოსვლასთან, საკუთრებასთან, შრომასთან, პროფესიულ ან ეკონომიკურ საქმიანობასთან ან/და სოციალური ღონისძიებების ჩატარების მიზნით პირთა თავშეყრასთან დაკავშირებით. ზემოხსენებული დელეგირების ფარგლებში „იზოლაციისა და კარანტინის წესების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 23 მაისის №322 დადგენილებით დამტკიცებული იზოლაციისა და კარანტინის წესების (2021 წლის პირველ თებერვლამდე მოქმედი რედაქცია) სადავო ნორმებით დადგინდა გადაადგილების თავისუფლებასთან დაკავშირებული რიგი შეზღუდვები. კერძოდ, შეჩერდა საერთაშორისო სამგზავრო საჰაერო, სახმელეთო, საზღვაო მიმოსვლა და პირდაპირი საერთაშორისო რეგულარული რეისები, ხოლო არარეგულარული (ჩარტერული) ფრენების განაცხადი დაექვემდებარა ინდივიდუალურ განხილვას სსიპ – სამოქალაქო ავიაციის სააგენტოს მხრიდან, საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროსთან შეთანხმებით.
3. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პირველმა კოლეგიამ მიიჩნია, რომ დასახელებული დელეგირება განხორციელდა საქართველოს კონსტიტუციით დადგენილი სტანდარტების შესაბამისად, კერძოდ, საქართველოს პარლამენტს აღმასრულებელი ხელისუფლებისთვის არ გადაუცია ფუნდამენტური საკითხების მოწესრიგების უფლება და ამასთან, პარლამენტმა სათანადოდ განსაზღვრა გადაცემული უფლებამოსილების შინაარსი, მიზანი და ფარგლები. ჩემმა კოლეგებმა განმარტეს, რომ მადელეგირებელი აქტით დელეგირების შინაარსის, მიზნისა და ფარგლების განსაზღვრა ვერ იქნება კონკრეტიკის იმავე ხარისხის მატარებელი, როგორც უშუალოდ საკითხის რეგულირება, სხვა შემთხვევაში თავად ამ ინსტიტუტს დაეკარგება რაციონალი და სადავო ნორმებით დადგენილი ფარგლები სრულიად საკმარისია იმის დასადგენად, თუ რა ფარგლებში შეუძლია აღმასრულებელ ხელისუფლებას მოქმედება (იხ. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2021 წლის 11 თებერვლის №1/1/1505,1515,1516,1529 გადაწყვეტილება საქმეზე „პაატა დიასამიძე, გიორგი ჩიტიძე, ედუარდ მარიკაშვილი და ლიკა საჯაია საქართველოს პარლამენტისა და საქართველოს მთავრობის წინააღმდეგ“, II-46-52). ვიზიარებ კოლეგების მიერ გამოთქმულ იმ მოსაზრებას, რომ საკითხის უშუალო მოწესრიგებისა და დელეგირების მიზნის, შინაარსისა თუ ფარგლების განსაზღვრა ვერ იქნება და არც უნდა იყოს კონკრეტიკის თანაბარი ხარისხის მატარებელი, თუმცა ეს არ ნიშნავს, რომ მხოლოდ საქართველოს კონსტიტუციის იმ მუხლზე მითითება, რომლის შეზღუდვის უფლებამოსილებაც მიენიჭა აღმასრულებელ ხელისუფლებას, საკმარისია დელეგირების შინაარსის და ფარგლების იდენტიფიცირებისათვის. როგორც უკვე აღვნიშნე, დელეგირებული უფლებამოსილების შეზღუდვა, მისი ფარგლების, აღსრულების წესის თავად პარლამენტის მიერ განსაზღვრა კონკრეტული საჭიროებებითაა ნაკარნახევი, რათა საფრთხე არ შეექმნას კონსტიტუციურ ღირებულებათა სისტემას. ამ კუთხით, უპირველესად პარლამენტი უნდა იყოს დაინტერესებული, რომ მის წინაშე ანგარიშვალდებულ ორგანოს მკაფიოდ განუსაზღვროს სამოქმედო არეალი და არ მისცეს თვითნებობის ან ერთპიროვნული გადაწყვეტილებების მიღების შესაძლებლობა. ამის საპირისპიროდ, როდესაც საკანონმდებლო ორგანო მხოლოდ ფორმალობის დაცვის მიზნით ცდილობს დელეგირების ფარგლების იმგვარად განსაზღვრას, როგორიც, პირობითად, შეზღუდვას დაქვემდებარებულ ძირითად კონსტიტუციურ უფლებაზე მხოლოდ შაბლონური მითითებაა, ბუნებრივად ჩნდება ვარაუდი, რომ ამის ახსნა კონსტიტუციური ვალდებულებისა და ხელისუფლების წყაროს - ხალხის წინაშე ანგარიშვალდებულების კონსტიტუციის სულისკვეთების დაუცველად გააზრებაა.
4. დასახელებულ შემთხვევაში, საქართველოს პარლამენტმა აღმასრულებელ ხელისუფლებას მისცა შესაძლებლობა საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის დაცვის მიზნით შეეზღუდა, მათ შორის, საკუთრების უფლება, გადაადგილებისა და შეკრების თავისუფლება. უპირველესად, უნდა აღინიშნოს, რომ დასახელებული კონსტიტუციური დებულებები მრავალი უფლებრივი კომპონენტისგან შედგება და, სულ მცირე, საქართველოს პარლამენტს შეეძლო დაეკონკრეტებინა, თუ რა ასპექტის შეზღუდვის უფლებამოსილებას ანიჭებდა საქართველოს მთავრობას. მაგალითად, გადაადგილების თავისუფლება გულისხმობს პირის შესაძლებლობას საკუთარი სურვილისამებრ, ნებისმიერ დროს გადაადგილდეს საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე, დატოვოს ქვეყნის საზღვრები და, თავისუფალი ნების შესაბამისად, აირჩიოს საცხოვრებელი ადგილი. აღმასრულებელ ხელისუფლებას ახალი კორონავირუსის გავრცელებისას საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის დაცვის მოტივით, მაგალითისათვის, შეუძლია სრულად აკრძალოს გადაადგილება საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე და ამ შემთხვევაშიც კი იგი არ გასცდება დელეგირებული უფლებამოსილების ფარგლებს.
5. საკანონმდებლო უფლებამოსილების დელეგირების მიზანი შეიძლება იყოს მხოლოდ კონკრეტული საკანონმდებლო გადაწყვეტის იმპლემენტაციისათვის საჭირო დეტალების, პროცედურულ-ტექნიკურ საკითხთა მოწესრიგება (იხ. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2019 წლის 2 აგვისტოს №1/7/1275 გადაწყვეტილება საქმეზე „ალექსანდრე მძინარაშვილი საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისიის წინააღმდეგ“, II-30). ანუ იმ პირობებში, როდესაც საქართველოს პარლამენტი მიიღებს გადაწყვეტილებებს პრინციპულ პოლიტიკურ-სამართლებრივ საკითხებთან დაკავშირებით, მათი აღსრულებისთვის საჭირო პროცედურა, ტექნიკური ასპექტები თუ სხვადასხვა დეტალები შესაძლოა განსაზღვროს აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანომ. ამ მექანიზმის მიზანი საკანონმდებლო საქმიანობის გამარტივებაა და არა საკანონმდებლო ორგანოს ჩანაცვლება აღმასრულებელი ხელისუფლებით. სადავო ნორმებით გათვალისწინებული დელეგირების პირობებში, არც ერთ პრინციპულ საკითხზე საქართველოს პარლამენტს გადაწყვეტილება თავად არ მიუღია. აღმასრულებელ ხელისუფლებას მიანდო არა თუ დეტალების, პროცედურის ან ტექნიკური ასპექტების განსაზღვრის უფლება, არამედ გადასცა პანდემიის/ეპიდემიის დროს საკუთარი შეხედულებისამებრ ძირითად უფლებათა არსისა და მათი შეზღუდვის პირობების განსაზღვრის სრული უფლებამოსილება. ამის ნათელი მაგალითია თავად „იზოლაციისა და კარანტინის წესების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 23 მაისის №322 დადგენილებით დამტკიცებული იზოლაციისა და კარანტინის წესების (2021 წლის პირველ თებერვლამდე მოქმედი რედაქცია) მე-2 მუხლის პირველი პუნქტი, რომლის თანახმადაც შეჩერდა საერთაშორისო სამგზავრო საჰაერო, სახმელეთო, საზღვაო მიმოსვლა. რთულად წარმოსადგენია, რომ ნებისმიერი ტიპის საერთაშორისო მიმოსვლის აკრძალვა რომელიმე საკანონმდებლო გადაწყვეტილების აღსრულების პროცედურული ან ტექნიკური ნაწილი იყოს და არა გადაადგილების თავისუფლების ფუნდამენტური არსის რეგულირება.
6. დემოკრატიული ლეგიტიმაციისა და სახალხო სუვერენიტეტის პრინციპიდან გამომდინარე, აუცილებელია ზოგადი ნორმები, რომლებიც მნიშვნელოვან გავლენას ახდენს ადამიანის უფლებებზე და ფართო საზოგადოებაზე, მიღებულ იქნეს ხალხის წარმომადგენლების მიერ ყოველმხრივ ამომწურავი, საჯარო მსჯელობის შედეგად. ამასთან, ამგვარი აქტების ლეგიტიმაციის წყარო თავისთავად დისკუსია, საკითხის განხილვა, აქტიური დებატებია. სწორედ ამ შესაძლებლობას ქმნის პარლამენტში ხალხის წარმომადგენლების მიერ საკითხის გადაწყვეტა. პანდემიის, ეპიდემიის თუ სხვა კრიზისული ვითარებისას, როდესაც ადამიანის ძირითადი უფლებები შედარებით უფრო მოწყვლადია, ფუნდამენტური მნიშვნელობის საკითხის მოწესრიგების მთავრობისათვის გადანდობა, თუნდაც სწრაფი რეაგირების არგუმენტით, შეუთავსებელია კონსტიტუციურ წესრიგთან. დაუშვებელია პრინციპულ საკითხებზე გადაწყვეტილებების მიღება ხელისუფლების აღმასრულებელი განშტოების მიერ, ნაკლებად გამჭვირვალე პროცედურების გზით, ანგარიშვალდებულებისა და პასუხისმგებლობის გაცილებით დაბალი ხარისხის პირობებში.
7. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლომ დელეგირებული უფლებამოსილების ფუნდამენტური ხასიათის შეფასებისას ყურადღება გაამახვილა ორ ასპექტზე, კერძოდ, დელეგირების დროებითობასა და ნაკლებ ინტენსივობაზე, რის შედეგადაც დაასკვნა, რომ საქართველოს პარლამენტს აღმასრულებელი ხელისუფლებისთვის არ გადაუცია ფუნდამენტური მნიშვნელობის მქონე საკითხების მოწესრიგების უფლებამოსილება. საკონსტიტუციო სასამართლოს განმარტებით, დელეგირებული უფლებამოსილების ფარგლებში იმგვარი შეზღუდვების დაწესება, რომელიც შეეხება გადაადგილების ფორმებს, სხვადასხვა ტიპის შეკრებაზე დამსწრე პირთა თუ ავტომანქანაში პირთა დასაშვებ რაოდენობას და სხვა მსგავს საკითხებს, ხარისხობრივი თვალსაზრისით არ წარმოადგენს უფლებაში იმგვარ ინტენსიურ ჩარევას, რომელიც მოითხოვდა გადაწვეტილების მიღებას სხვადასხვა პოლიტიკური აქტორებისა თუ პირთა ფართო წრის ჩართულობით (იხ. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2021 წლის 11 თებერვლის №1/1/1505,1515,1516,1529 გადაწყვეტილება საქმეზე „პაატა დიასამიძე, გიორგი ჩიტიძე, ედუარდ მარიკაშვილი და ლიკა საჯაია საქართველოს პარლამენტისა და საქართველოს მთავრობის წინააღმდეგ“, II-56-59). ამგვარი არგუმენტი ქმნის ერთგვარ ალტერნატიულ რეალობას, თითქოსდა, აღმასრულებელ ხელისუფლებას შეუძლია მხოლოდ ისეთ საკითხებზე მიიღოს გადაწყვეტილება, როგორიცაა, მაგალითად, პირი ავტობუსით გადაადგილდება თუ მეტროთი ან სოციალური ღონისძიებებში 10 ადამიანი მიიღებს მონაწილეობას თუ 100. ბუნებრივია, თავისთავად ამგვარ საკითხთა რეგულირებაც საკმაოდ მნიშვნელოვან გავლენას ახდენს ადამიანის უფლებებით სარგებლობის მასშტაბზე, თუმცა, ამის მიღმა, აღმასრულებელ ხელისუფლებას შეუძლია არა თუ იმის განსაზღვრა, რომელი სატრანსპორტო საშუალებით გადაადგილდეს პირი, არამედ მიიღოს გადაწყვეტილება, საერთოდ გააჩნია თუ არა აღნიშნულ პირს გადაადგილების უფლება. შესაბამისად, ვთვლი, რომ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს უნდა შეეფასებინა მასშტაბი, თუ რაოდენ განუსაზღვრელი საკანონმდებლო უფლებამოსილების დელეგირება მოხდა აღმასრულებელ ხელისუფლებაზე და რა რისკი მატარებელი შეიძლება იყოს ამგვარი ძალაუფლების კონცენტრაცია ხელისუფლების აღმასრულებელ შტოში, თუნდაც პანდემიის, ეპიდემიის ან სხვა კრიზისული ვითარებისას.
8. რაც შეეხება უფლებამოსილების დელეგირების დროებითობას, ამ მხრივ უნდა აღინიშნოს, რომ ფუნდამენტურ საკითხებზე გადაწყვეტილების მიღება საკანონმდებლო ორგანოს მუდმივი/უცვლელი ვალდებულებაა, რომლის თუნდაც ერთი დღით სხვა ორგანოზე გადაცემითაც კი შესაძლოა დარღვეულ იქნეს კონსტიტუციური მოთხოვნები. კონკრეტული საკითხის მოწესრიგების უფლებამოსილება, იქნება ეს მცირე თუ განუსაზღვრელი დროით, გავლენას ვერ მოახდენს საკითხის შინაარსზე და ვერ აქცევს მას ფუნდამენტურიდან ნაკლებხარისხოვნად. ამ მხრივ, შეუზღუდავი უფლებამოსილების დელეგირების დროებითი ხასიათი შესაძლებელია გავლენას ახდენდეს იმაზე, რაოდენობრივად რამდენი ადამიანის ძირითადი უფლებისა თუ თავისუფლების დარღვევას შეძლებს ესა თუ ის არაკონსტიტუციური აქტი, სხვა მხრივ, საკანონმდებლო უფლებამოსილების შეუზღუდავი ფორმით დელეგირების დროებითობა ვერ გააკეთილშობილებს მის არაკონსტიტუციურ ბუნებას. დელეგირების დროებითობის არგუმენტის გაზიარება კი, ფაქტობრივად, იმის დადასტურება იქნებოდა, რომ საკონსტიტუციო კონტროლის ორგანო უარს ამბობს ადამიანთა, თუნდაც მცირე ჯგუფის, იმ უფლება-თავისუფლებების დაცვაზე, რომელზეც დროის შეზღუდულ პერიოდში განხორციელდა გაუმართლებელი ზემოქმედება არაკონსტიტუციური კანონით.
9. გარდა ამისა, მოცემულ შემთხვევაში, „საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ“ საქართველოს კანონის სადავო დებულება მიღებულ იქნა 2020 წლის 22 მაისს და მისი მოქმედების ვადად განისაზღვრა 2020 წლის 15 ივლისი, რაც მოგვიანებით, შექმნილი ეპიდემიური სიტუაციიდან გამომდინარე, ორჯერ გახანგრძლივდა, თავდაპირველად 2021 წლის 1 იანვრამდე, ხოლო შემდგომ - 2021 წლის 1 ივლისამდე. თუ გავითვალისწინებთ სადავო დებულების მოქმედების ვადის გახანგრძლივების ტენდენციას, ნაკლებად სავარაუდოა, რომ იგი მოქმედებას შეწყვეტს განსაზღვრულ დროს და, შესაბამისად, სადავო ნორმების დროებითობაზე მითითება ნაკლებად სარწმუნო არგუმენტია დელეგირებული უფლებამოსილების არაფუნდამენტურად მიჩნევისათვის.
10. ასევე, მსურს ყურადღების გამახვილება დელეგირებული უფლებამოსილების კონტროლის მექანიზმზე. როგორც უკვე აღვნიშნე, დელეგირებული უფლებამოსილების ფარგლებში მიღებულ აქტებზე სასამართლო კონტროლი ერთ-ერთი უმთავრესი მექანიზმია აღმასრულებელი ხელისუფლებისათვის გადაცემული დამატებითი ძალაუფლების კონტროლისა და დაბალანსებისათვის. თუმცა, იმისათვის, რათა სასამართლომ შეძლოს საკუთარი ფუნქციის - კანონქვემდებარე აქტების კანონიერების შემოწმების განხორციელება, აუცილებელია, რომ პარლამენტმა მადელეგირებელი აქტით სათანადოდ განსაზღვროს თუ რისი უფლებამოსილება, რა მიზნითა და ფარგლებით მიანიჭა აღმასრულებელს. სხვა შემთხვევაში, სასამართლო ხელისუფლება დადგება არჩევანის წინაშე - უარი განაცხადოს საკუთარი ფუნქციის განხორციელებაზე (კანონქვემდებარე აქტების სასამართლო კონტროლზე) ან გადააჭარბოს საკუთარ უფლებამოსილებას და, ფაქტობრივად, საკანონმდებლო აქტის ტოლფასი აქტის პოლიტიკური მიზანშეწონილობა შეამოწმოს, რაც არ წარმოადგენს მართლმსაჯულების ფუნქციას და სცილდება სასამართლო ხელისუფლების კომპეტენციას. ნებისმიერ შემთხვევაში, ამგვარ ალტერნატივებს შორის არჩევანის გაკეთება არსებით ზიანს მიაყენებს ხელისუფლების შტოთა ინსტიტუციური დანაწილებისა და ძალაუფლების გამიჯვნის კონსტიტუციურ მიზნებს და წარმოშობს მომეტებულ საფრთხეს ადამიანის ძირითადი უფლებებისა და თავისუფლებების დარღვევის კუთხით.
11. მოცემულ შემთხვევაში, საქართველოს პარლამენტმა არა თუ მკაფიოდ არ განსაზღვრა საქართველოს მთავრობის სამოქმედო არეალი და კანონქვემდებარე აქტების კანონთან შესაბამისობის კრიტერიუმები, არამედ აღმასრულებელ ხელისუფლებას მიანიჭა საქართველოს სხვა ნორმატიული აქტებისგან, მათ შორის, კანონისგან განსხვავებული მოწესრიგების შემუშავების უფლებამოსილება. შესაბამისად, ნათელია, რომ პარლამენტმა კანონთა იმპლემენტაციისთვის კი არ მოახდინა უფლებამოსილების დელეგირება, არამედ სრულიად ახალი, მათ შორის არსებულისგან განსხვავებული საკანონმდელო სივრცის შექმნის უფლებამოსილება მიანიჭა აღმასრულებელ ხელისუფლებას. საკანონმდებლო უფლებამოსილების მსგავსი სახით დელეგირებით პარლამენტმა არა მხოლოდ საკუთარი უფლებამოსილების განხორციელებაზე თქვა უარი, არამედ სასამართლოს ხელისუფლებასაც შეუზღუდა აღმასრულებელი ხელისუფლების კონტროლის უმნიშვნელოვანესი მექანიზმი.
12. ყოველივე ზემოხსენებულის გათვალისწინებით, ვერ გავიზიარებ ჩემი კოლეგების პოზიციას სადავო ნორმების საქართველოს კონსტიტუციასთან შესაბამისობის თაობაზე და მივიჩნევ, რომ აღმასრულებელ ხელისუფლებას გადაეცა განუსაზღვრელი საკანონმდებლო უფლებამოსილება იმგვარად, რომ საქართველოს პარლამენტს არ მიუღია გადაწყვეტილებები პრინციპულ პოლიტიკურ-სამართლებრივ საკითხებთან მიმართებით. მოცემულ შემთხვევაში, საკანონმდებლო უფლებამოსილების დელეგირება წარმოადგენს არა კანონის აღსრულების საშუალებას, არამედ საქართველოს მთავრობისათვის ახალი საკანონმდებლო ბაზის შექმნის უფლებამოსილების მინიჭებას. მსგავსი დელეგირება კი უთანაბრდება საკანონმდებლო ორგანოს მიერ საკუთარი კონსტიტუციური კომპეტენციის განუხორციელებლობას, რაც შეუთავსებელია საქართველოს კონსტიტუციასთან და მასში განმტკიცებულ ძირითად პრინციპებთან.

**საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს მოსამართლე:**

**გიორგი კვერენჩხილაძე**

11 თებერვალი, 2021.

1. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2019 წლის 5 ივლისის №2/3/1279 გადაწყვეტილება საქმეზე „ლევან ალაფიშვილი და „კს ალაფიშვილი და ყავლაშვილი - საქართველოს ადვოკატთა ჯგუფი“ საქართველოს მთავრობის წინააღმდეგ“, II-36. [↑](#footnote-ref-1)
2. 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. [↑](#footnote-ref-2)