

კარანტინისა და იზოლაციის წესების დადგენის დელეგირება აღმასრულებელ ხელისუფლებაზე

1. იზოლაციისა და კარანტინის წესების დადგენის დელეგირება აღმასრულებელ ხელისუფლებაზე არ წარმოადგენს პარლამენტის ისეთი ფუნდამენტური უფლებამოსილების ხელისუფლების სხვა შტოსთვის გადაცემას, რომელიც შეუთავსებელი იქნებოდა ხელისუფლების დანაწილების პრინციპთან.

2. შრომითი ურთიერთობების დარეგულირება და, მათ შორის, მონესრიგების უფლებამოსილების დელეგირება უნდა განხორციელდეს მხოლოდ ორგანული და არა ჩვეულებრივი კანონის ფორმით, კონსტიტუციის 26 I 3 მუხლის მიხედვით.

„საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის“ შესახებ კანონის 11 III, 45³ I 1, 45³ I 2, 45³ II ბ) მუხლები

„იზოლაციისა და კარანტინის წესების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 23 მაისის N322 დადგენილებით დამტკიცებული იზოლაციისა და კარანტინის წესების 2 I, 2 II 1, 2 III (2021 წლის 1 თებერვლამდე მოქმედი რედაქცია), 11 VI მუხლები

კონსტიტუციის 13 II, 13 III, 14 I, 14 II, 19 I, 19 II, 21-ე, 26 I მუხლები

საკონსტიტუციო სასამართლოს 2021 წლის 11 თებერვლის გადაწყვეტილება No1/1/1505, 1515, 1516, 1529

I. აღწერილობითი ნაწილი

მოსარჩელებმა სადავო გახადეს იმ ნორმების კონსტიტუციურობა, რომლითაც იზოლაციისა და კარანტინის წესების დადგენის უფლებამოსილება მიენიჭა საქართველოს მთავრობას ან მის განსაზღვრულ სამინისტროს

(„საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის“ შესახებ კანონის 45³ I 1, 45³ I 2, 45³ II ბ) მუხლები). დავის ინიციატორთა პოზიციით, არაკონსტიტუციური იყო ადამიანის იზოლაციის ან/და მის მიმართ საკარანტინო ღონისძიებების გამოყენების შესახებ გადაწყვეტილების მიღების მიზნობა საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის სამსახურისთვის (საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის“ შესახებ კანონის 11 III), ისევე, როგორც კონტაქტირებული პირების დადგენის უფლებამოსილების მიკუთვნება საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის დაცვის სამსახურების უფლებამოსილი პირებისთვის (საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 23 მაისის N322 დადგენილებით დამტკიცებული იზოლაციისა და კარანტინის წესების 11 VI მუხლი) და მთავრობის მიერ საერთაშორისო ფრენების შეჩერება (საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 23 მაისის N322 დადგენილებით დამტკიცებული იზოლაციისა და კარანტინის წესების 2 I, 2 II 1, 2 III მუხლები).

მოსარჩელეთა პოზიცია ეყრდნობოდა შემდეგ არგუმენტებს:

- კონსტიტუციის მოთხოვნაა უფლებების შეზღუდვა მხოლოდ ხალხის მიერ არჩეული წარმომადგენლობითი ორგანოს მიერ, სადავო ნორმების შემთხვევაში კი უფლებების შეზღუდვასთან დაკავშირებული პრინციპული საკითხები - უფლების შეზღუდვის შინაარსი, ფარგლები, სახე და ინტენსივობა - პარლამენტის მიერ დადგენილი არ ყოფილა. ამ ფუნქციის მთავრობისთვის გადანდობით კი უმაღლესმა წარმომადგენლობითმა ორგანომ უარი თქვა საკუთარი კომპეტენციის განხორციელებაზე;

- უფლებამოსილების დელეგირების ფარგლებს მოცემულ შემთხვევაში ვერ შექმნიდა იმ უფლებათა ჩამონათვალის წინასწარ განსაზღვრა, რომლის შეზღუდვის უფლებამოსილებაც მთავრობას მიენიჭა - მაგალითად, სადავო ნორმაში მოხსენიებული მიმოსვლის თა-

ვისუფლება, თავის მხრივ, რამდენიმე უფლებრივ კომპონენტს მოიცავს;

- მიმოსვლის თავისუფლების უკონტროლო შეზღუდვის შესაძლებლობაზე მიუთითებდა ისიც, რომ მთავრობამ დაადგინა დე ფაქტო კომენდანტის საათი, აკრძალა რა პირთა გადაადგილება 21:00 საათიდან 05:00 საათამდე და აკრძალა საერთაშორისო საჰაერო, სახმელეთო და საზღვაო მიმოსვლა. ჩვეულებრივ, ამის უფლება მთავრობას მხოლოდ საგანგებო მდგომარეობის შემთხვევაში ექნებოდა;

- სადავო ნორმების მეშვეობით მთავრობას ჩვეულებრივი კანონით მიენიჭა შრომითი ურთიერთობის რეგულირების უფლებამოსილებაც, რაც ეწინააღმდეგება კონსტიტუციის 26 I მუხლს, რომელიც ამ ტიპის რეგულაციის გათვალისწინებას მხოლოდ ორგანულ კანონში ითვალისწინებს;

- სადავო ნორმები იძლევა პირის მისი ნების გარეშე კარანტინში/იზოლაციაში მოთავსების უფლებამოსილებას, რაც სხვა არაფერია, თუ არა დაკავება. დაკავება, თავის მხრივ, სასამართლო ხელისუფლების ჩართულობით უნდა განხორციელდეს, რაც სადავო ნორმებით მხედველობის მიღმა დარჩენილი.

მოპასუხემ სარჩელი არ ცნო და მიუთითა:

- მოცემულ შემთხვევაში რეგულირების უფლებამოსილების მთავრობისთვის გადაცემა ნაკარნახევი იყო ოპერატიული მოქმედების აუცილებლობით. გარდა ამისა, საკითხების გადაწყვეტა მოითხოვდა იმ საექსპერტო ცოდნას, რომელიც მხოლოდ აღმასრულებელ ხელისუფლებას გააჩნია;

- მთავრობის თვითნებობის რისკი დაზღვეულია პარლამენტის კონტროლის ფუნქციით. კერძოდ, თუ პარლამენტი ჩათვლის, რომ მთავრობა გასცდა უფლებამოსილების საზღვრებს და დაარღვია კონსტიტუცია, მას შეუძლია, კანონის მიღებით ჩაერიოს მთავრობის საქმიანობაში;

- ორგანული კანონის ძალის მქონე შრომის კოდექსის 1-ლი მუხლი იძლევა სხვა სპეციალური კანონით შრომითი ურთიერთობების დარეგულირების შესაძლებლობას. მოცემულ შემთხვევაში ამგვარ სპეციალურ კანონად

უნდა მიჩნეულიყო „საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის“ შესახებ კანონი;

- კონსტიტუციის 13 III მუხლი ეხება დაკავებას, როგორც სისხლისსამართლებრივ პროცედურას და მისი დაცვის სფერო არ მოიცავს იზოლაციაში/კარანტინში პირის მოთავსებას. ამასთან, პირს, რომელიც უფლებების დარღვევაზე უთითებს, შეუძლია კარანტინსა და იზოლაციაში მოთავსების კანონიერების შესახებ სასამართლოში იდავოს.

II. სასამართლოს მსჯელობის შეჯამება

1) კონსტიტუციის 13 II, 13 III მუხლებთან შესაბამისობა

სასამართლომ განმარტა, რომ სადავო ნორმების მოქმედება დაცული იყო კონსტიტუციის არა 13 II, 13 III, არამედ მე-14 მუხლით, რადგან იზოლაციაში/კარანტინში მოთავსებულ პირს არ გააჩნია სპეციალური სამართლებრივი სტატუსი და ამ ზომის მიზანია სუბიექტის სხვა პირებთან კონტაქტის გამორიცხვა. პოზიცია დასაბუთდა იმითაც, რომ პირი არ ექვემდებარება სახელმწიფო კონტროლს და მხოლოდ და მხოლოდ ვალდებულია, არ დატოვოს განსაზღვრული სივრცე.

2) კონსტიტუციის 14 I, 19 I, 19 II, 21 I მუხლებთან შესაბამისობა

საკონსტიტუციო სასამართლომ მიუთითა, რომ ფართომასშტაბიანი განხილვით და საზოგადოების აქტიური ჩართულობით გადანვეტილების მიღება, მართალია, ამცირებს უფლების დარღვევის რისკებს, მაგრამ ართულებს დროის მოკლე მონაკვეთში გადანვეტილების მიღების შესაძლებლობას. თავის მხრივ, იმის შესაფასებლად, კონსტიტუციურია თუ არა სადავო ნორმით განსაზღვრული ურთიერთობების მონესრიგების უფლებამოსილების მთავრობისთვის დელეგირება, უნდა შემოწმებულიყო დელეგირების ფორმა (დაადგინა თუ არა პარლამენტმა დელეგირების მიზნები, შინაარსი და უფლებამოსილების განხორციელების დასაშვები

ფარგლები უფლებამოსილების მიმნიჭებელი აქტით) და გამოკვლეულიყო, ხომ არ გადასცა პარლამენტმა მთავრობას ფუნდამენტური საკითხის მოწესრიგების უფლებამოსილება.

საკონსტიტუციო სასამართლომ განმარტა, რომ „საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის“ შესახებ კანონი თავადვე ადგენდა მთავრობის უფლებამოსილების ფარგლებს. ეს ის შემთხვევაა, როცა ღონისძიება არ ემსახურება მოსახლეობის ჯანმრთელობის დაცვის მიზანს, აღმასრულებლის მიერ შერჩეული შემზღუდველი ღონისძიება არ აკმაყოფილებს „საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ“ კანონის 45³ III მუხლით დადგენილ სტანდარტებს ან შემზღუდველი ღონისძიება დისკრიმინაციული ან არაპროპორციულია.

საკონსტიტუციო სასამართლომ უარყო მოცემული პრობლემის იმ ფუნდამენტურ საკითხად მიჩნევა, რომელთა დელეგირება მთავრობისთვის დაუშვებელი იქნებოდა. დასაბუთება დაეყრდნო ნორმატიული აქტებით დადგენილისგან განსხვავებული წესების დროებით და არაინტენსიურ ბუნებას. გარდა ამისა, საკონსტიტუციო სასამართლოს პოზიციით, მთავრობა შეზღუდული იყო მიღებული ზომების მიზნობრიობით, რასაც მოსახლეობის ჯანმრთელობის დაცვა წარმოადგენდა. საკონსტიტუციო სასამართლომ სადავო ნორმები კონსტიტუციურად მიიჩნია კონსტიტუციის 14 I, 19 I, 19 II, 21 I მუხლებთან მიმართებაში.

3) კონსტიტუციის 26 I 3 მუხლთან შესაბამისობა

საკონსტიტუციო სასამართლომ გაიზიარა მოსარჩელის პოზიცია და განმარტა, რომ კონსტიტუციის 26 I მუხლი საკანონმდებლო ორგანოს ავალდებულებდა, შრომითი ურთიერთობები მოწესრიგებინა მხოლოდ ორგანული კანონის ფორმით. სასამართლოს განმარტებით, დაუშვებელია საკითხი, რომლის რეგულაცია მხოლოდ ორგანული კანონით შეიძლება, მოწესრიგდეს უფრო დაბალი რანგის ნორმატიული აქტით, თუნდაც ამაზე ორგანული კანონი უთითებდეს. ამდენად, კონსტიტუციის 26 I მუ-

ხლთან შეუსაბამოდ ჩაითვა „საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ“ კანონის 45³ I 1, 45³ I 2 მუხლების ის ნორმატიული შინაარსი, რომელიც საქართველოს მთავრობას ან საქართველოს მთავრობის მიერ განსაზღვრულ მინისტრს ანიჭებდა შრომითი უფლების შეზღუდვის უფლებამოსილებას.

III. განსხვავებული აზრი

განსხვავებულ აზრში გაკრიტიკებულია სადავო ნორმების პარლამენტის მიერ მისი უფლებამოსილების მთავრობისთვის გამართულ დელეგირებად მიჩნევა. კერძოდ, ხაზი გაესვა იმას, რომ უფლებამოსილების დელეგირებისას შესაბამისი აქტით უფლებამოსილების ფარგლების ზუსტად არდადგენა ნიშნავს იმას, რომ სასამართლო ხელისუფლება ვერ შეძლებს აღმასრულებელი ხელისუფლების საქმიანობის შემოწმებას. ამ პირობებში სასამართლო დადგება არჩევანის წინაშე - უარი განაცხადოს საკუთარი ფუნქციის განხორციელებაზე ან გადაჭარბოს საკუთარ უფლებამოსილებას და შეამოწმოს არა აღმასრულებელი ხელისუფლების ქმედების კანონთან შესაბამისობა, არამედ მისი პოლიტიკური მიზანშეწონილობა. ეს უკანასკნელი კი, განსხვავებული პოზიციით, არ წარმოადგენს მართლმსაჯულების კომპეტენციას.

განსხვავებული აზრში ყურადღება გამახვილდა იმაზეც, რომ მთავრობას მიენიჭა საკუთრების უფლების, გადაადგილებისა და შეკრების თავისუფლების საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის დაცვის მიზნით შეზღუდვა. აღნიშნული კონსტიტუციური დებულებები შედგება მრავალი უფლებრივი კომპონენტისგან და პარლამენტს, უფლებამოსილების დელეგირებისას, შეეძლო დაეკონკრეტებინა, რომელი ასპექტების შეზღუდვის უფლება ეძლეოდა მთავრობას.

კრიტიკა დაიმსახურა იმანაც, რომ საკანონმდებლო უფლებამოსილების დელეგირების მიზანი შეიძლება იყოს მხოლოდ პროცედურულ-ტექნიკურ საკითხთა მოწესრიგება, მოცემულ შემთხვევაში კი პარლამენტს არც ერთ

პრინციპულ საკითხზე გადაწყვეტილება არ მიუღია. მაგალითად დასახელდა სადავო ნორმა, რომელიც აჩერებდა საერთაშორისო სამგზავრო საჰაერო, სახმელეთო, საზღვაო მიმოსვლას („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) 21 მუხლი).

განსხვავებული აზრში მხარდაჭერილი არ ყოფილა ის პოზიცია, რომელიც უთითებდა დელეგირების დროებით და არაინტენსიურ ხასიათზე. იმის განსაზღვრის უფლებამოსილება,

გააჩნია თუ არა პირს გადაადგილების უფლება, მისი ინტენსიურობის გამო საჭიროებდა ამგვარი ძალაუფლების მთავრობის ხელში კონცენტრაციის მასშტაბის შეფასებას. დელეგირების დროებითობის არგუმენტის უკუსაგდებად განსხვავებულმა აზრმა მიუთითა სადავო დებულებების მოქმედების ვადის არაერთჯერადად გაგრძელებაზე.

განსხვავებული აზრის მიხედვით, სადავო ნორმებით პარლამენტმა უფლებამოსილების დელეგირება კი არ განახორციელა, არამედ აღმასრულებელ ხელისუფლებას არსებულისგან განსხვავებული საკანონმდებლო სივრცის შექმნის უფლებამოსილება მიანიჭა.

ნინო ქავშაია

საკუთარი თავის გაღარიბების დაუშვებლობა

1. არაკონსტიტუციურია დანაწესი, რომელიც „საგზაო მოძრაობის შესახებ“ საქართველოს კანონის 53-ე მუხლის პირველი პუნქტით განსაზღვრული სატრანსპორტო საშუალების ან/და სასოფლო-სამეურნეო მანქანის დამხმარე ტექნიკური საშუალების, აგრეთვე სარკინიგზო სატრანსპორტო საშუალების მესაკუთრე ფიზიკურ პირს უკრძალავს სესხის ხელშეკრულებიდან წარმოშობილი მოთხოვნის ამ ნივთით უზრუნველყოფას. დასახელებული ნივთის დაკარგვით მესაკუთრეს არ ადგება ისეთი ზიანი, რაც ამგვარ აკრძალვას გაამართლებდა.

2. ფიზიკურ პირთა ქონებრივი მდგომარეობის დაცვის ლეგიტიმური მიზნის მისაღწევად გამოსადეგი, აუცილებელი და პროპორციული ზომაა ამ პირების მიერ საკუთარი უძრავი ნივთით სესხიდან გამომდინარე მოთხოვნის დატვირთვის აკრძალვა.

(ავტორის სახელმძღვანელო წინადადებები)

სკ-ის 254 VI, 286 IV მუხლები

კონსტიტუციის მე-11, მე-19 მუხლები

საკონსტიტუციო სასამართლოს 2020 წლის 18 დეკემბრის გადაწყვეტილება №1/4/1380

I. აღწერილობითი ნაწილი

მოსარჩელებმა სარჩელი აღძრეს სკ-ის 254 VI და 286 IV მუხლების ძალადაკარგულად გამოცხადების მოთხოვნით. მათი განმარტებით, ნორმები რომლებიც ფიზიკურ პირს უკრძალა-

ვდა „საგზაო მოძრაობის შესახებ“ საქართველოს კანონის 53-ე მუხლის პირველი პუნქტით განსაზღვრული სატრანსპორტო საშუალების ან/და სასოფლო-სამეურნეო მანქანის დამხმარე ტექნიკური საშუალების, აგრეთვე სარკინიგზო სატრანსპორტო საშუალებისა (შემდგომში - სატრანსპორტო საშუალება) და უძრავი ნივთის დატვირთვის სასესხო ურთიერთობიდან წარმოშობილი მოთხოვნების უზრუნველყოფად, ეწინააღმდეგებოდა კონსტიტუციის მე-11 და მე-19 მუხლს. მოსარჩელების მიერ მითითებული არგუმენტების მიხედვით:

- სადავო აკრძალვებით ფიზიკური პირების ალტერნატივად რჩებოდა კომერციული ბანკისთვის მიმართვა, რომელიც სესხს არ გასცემდა ფიქსირებული შემოსავლის არმქონე პირების სასარგებლოდ. ამასთან, კომერციული ბანკები მომხმარებელს სთავაზობენ მაღალ საპროცენტო განაკვეთსა და სტანდარტული პირობებს, რომელზე ზემოქმედებაც კლიენტს არ შეუძლია;

- აკრძალვა გაუმართლებლად განასხვავებს ფიზიკურ და იურიდიულ პირებს ერთმანეთისგან და დარღვევის შესამოწმებლად გამოყენებული უნდა იყოს მკაცრი შეფასების ტესტი;

- ქმედუნარიანი პირი თავად უნდა განსაზღვრავდეს საკუთრების ბედს;

- აკრძალვა ვერ იცავს პირს უსახლკაროდ დარჩენისგან, რადგან სადავო ნორმები არ იძლევა გარანტიას, რომ მესაკუთრეს არ დასჭირდება მისი ნივთების გასხვისება;

- სადავო ნორმები ხელს უწყობს მოჩვენებითი გარიგების - გამოსყიდვის უფლებით ნასყიდობის ხელშეკრულების - დადებას, რომელიც მხარეებს კიდევ უფრო დაუცველს ტოვებს;

მოპასუხემ სარჩელი არ ცნო და მიუთითა:

- ნორმების მიზანია ჭარბვალიანობის რისკების შემცირება და, ამდენად, ფინანსური სტაბილურობის შენარჩუნება;

¹ იპოთეკის სამართალში განხორციელებული და მოცემულ საქმეში სადავო ცვლილების ამგვარი შეფასება იხ. რუსიაშვილი, ბინას არ კარგავს მხოლოდ ის, ვისაც ეს ბინა არ აქვს, შედარებითი სამართლის ქართულ-გერმანული ჟურნალი, 1/2019, 40.