



ბატონიშვილის ბიბლიოთეკა

ციტირებისთვის:

ლოლაძე ბ., ძირითადი უფლებების შეზღუდვის დელეგირების სტანდარტები და საკონსტიტუციო სასამართლოს პრაქტიკა COVID-19-ის პირობებში, ადამიანის უფლებათა დაცვა და კოვიდ-19-ის პანდემია, სტატიათა კრებული, კ. კორკელიას რედაქტორობით, თბილისი, 2021

ელექტრონული იურიდიული ბიბლიოთეკა www.princelibrary.ge

შექმნილია USAID/PROLoG-ის ფინანსური ხელშეწყობით



სულხან-საბა ორბელიანის
უნივერსიტეტი



USAID
ამერიკელი ხალხისგან

EAST • WEST
MANAGEMENT
INSTITUTE

კანონის უზენაესობის მხარდაჭერა
საქართველოში (PROLoG)

ქირითადი უფლებების შეზღუდვის დელებირების სტანდარტები და საკონსტიტუციო სასამართლოს პრაქტიკა COVID-19-ის პირობებში

ბესიკ ლოლაძე

1. შესავალი

COVID-19-მა უდიდესი გამოწვევების წინაშე დააყენა თანამედროვე მსოფლიო. ფაქტობრივად, არ დარჩა სფერო, რომელსაც პანდემიამ პრობლემები არ შეუქმნა. რთული ამოცანის წინაშე აღმოჩნდნენ დემოკრატიული სახელმწიფოები: ერთი მხრივ, მოსახლეობის სიცოცხლე და ჯანმრთელობა ეფექტიანადაა დასაცავი, რაც ინტენსიური შეზღუდვების გამოყენებასაც მოითხოვს; მეორე მხრივ, პანდემიასთან ბრძოლის პროცესი უნდა წარიმართოს კონსტიტუციური წესრიგის ფარგლებში.

ეპიდემიისა და მსგავსი ექსტრემალური სიტუაციების წარმატებით დაძლევისათვის დიდი მნიშვნელობა აქვს აღმასრულებელი ხელისუფლების ოპერატიულ და ეფექტიან მოქმედებას. ხშირად დგება საკანონმდებლო ორგანოს მიერ მისთვის დამატებითი უფლებამოსილებების გადაცემის ობიექტური აუცილებლობა. ამასთან, დელეგირება კონსტიტუციურსამართლებრივი სტანდარტების დაცვით უნდა განხორციელდეს, რათა თავიდან ავიცილოთ ძირითადი უფლებების თვითნებური და არათანაზომიერი შეზღუდვა აღმასრულებელი ხელისუფლების მხრიდან.

2. ნეგატიური ისტორიული გამოცდილება

არადემოკრატიული რეჟიმები კრიზისულ სიტუაციებს ძალაუფლების უზურპაციისათვის იყენებენ. აღმასრულებელ ხელისუფლებაზე უფლებამოსილებე-

ბის გადამეტებული დელეგირება ინიღბება სახელმწიფოსა და საზოგადოების მიძიმე პრობლემების დაძლევის კეთილშობილური მოტივით. ამის მაგალითია 1933 წლის 24 მარტს გერმანიის რაიხსტაგის მიერ მიღებული კანონი „ხალხისა და იმპერიის გაჭირვების დაძლევის შესახებ“.¹ პარლამენტმა საკანონმდებლო ხელისუფლების განხორციელების უფლებამოსილება დროებით მთავრობას გადასცა. ჰიტლერი, ძირითადად, პრობლემების ეფექტიან დაძლევაზე აპელირებდა, რასაც ხელს შეუშლიდა შესაბამისი ღონისძიებების განსახორციელებლად პარლამენტისათვის თანხმობის სისტემატური თხოვნა.² დელეგირებით მას თვითნებობის ფართო შესაძლებლობები მიეცა. სახელმწიფო არათუ იბოჭებოდა სამართლით, არამედ იყენებდა მას შეუზღუდავი ძალაუფლების განხორციელებისა და განმტკიცების ინსტრუმენტად.³ ამ კანონს მოჰყვა კასკადი აქტებისა, რომლებიც უხეშად არღვევდნენ ადამიანის უფლებებს და ახდენდნენ დემოკრატიული და სამართლებრივი სახელმწიფოს დემონტაჟს.

ეს მაგალითი მკაფიოდ აჩვენებს, რა მიძიმე შედეგები შეიძლება მოჰყვეს კანონმდებლის მიერ აღმასრულებელი ხელისუფლებისათვის საკანონმდებლო უფლებამოსილების დელეგირების სტანდარტების დარღვევას. გერმანიაში წარსულის გაკვეთილებიდან შესაბამისი დასკვნები გამოიტანეს სამომავლოდ მსგავსი მოვლენების პრევენციისათვის. ეს მიდგომა საპარლამენტო სისტემის სპეციფიკაზეა მორგებული, ხოლო საქართველოში დღეს სწორედ საპარლამენტო რესპუბლიკის მოდელი მოქმედებს. საპარლამენტო სისტემისათვის დამახასიათებელი მჭიდრო კავშირი პარლამენტსა და მთავრობას შორის ისედაც ზრდის აღმასრულებელი ხელისუფლების ხელში ძალაუფლების კონცენტრაციის რისკს, მით უმეტეს იმ პირობებში, როდესაც დამაბალანსებელი ინსტიტუტები, როგორებიცაა, მაგალითად, დამოუკიდებელი სასამართლო და ორპალატიანი პარლამენტი, ძალიან სუსტია ან არ არსებობს.

3. სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპიდან გამომდინარე ძირითადი სტანდარტები

სამართლებრივი სახელმწიფოს მთავარი მიზანი ინდივიდუალური თავისუფლების დაცვაა ხელისუფლების სამართლით შეზღუდვის საშუალებით. აქ სამართალი ძირითადი უფლებების უზრუნველყოფის ინსტრუმენტია. აღმას-

¹ Gesetz zur Behebung der Not von Volk und Reich (<http://www.documentarchiv.de>; 24.02.21).

² Reichstagsprotokolle, 1933 (<https://www.reichstagsprotokolle.de>; 24.02.21).

³ U. Scheuner, Die neuere Entwicklung des Rechtsstaats in Deutschland, in: E. Forsthoff (Hrsg.), Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit. Aufsätze und Essays, Darmstadt 1968, 461 (463).

რულებელ ხელისუფლებაზე სამართალშემოქმედებითი უფლებამოსილების დელეგირებას ახლავს სამართლის გადაგვარების რისკი უფლებების დარღვევის იარაღად, რომელსაც სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპის რამდენიმე ელემენტი აზღვევს.

დელეგირებისას აუცილებელია ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის⁴ დაცვა, რომელიც სამართლებრივი სახელმწიფოს ფორმალური ელემენტია.⁵ ხელისუფლების დანაწილებას რამდენიმე ფუნქცია აქვს, რომელთაგან ძირითადი ხელისუფლების დაბალანსების გზით ინდივიდუალური თავისუფლების დაცვაა.⁶ ამ ფუნქციას აღიარებს საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართ-

⁴ ხელისუფლების დანაწილების პრინციპთან დაკავშირებით დაწვრილებით იხ.: B. Loladze, *Das Rechtsstaatsprinzip in der Verfassung Georgiens und in der Rechtsprechung des Verfassungsgerichts Georgiens*, Potsdam 2015, 357 ff.

⁵ მაგალითად იხ.: E. R. Huber, *Rechtsstaat und Sozialstaat in der modernen Industriegesellschaft*, in: E. Forsthoff (Hrsg.), *Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit. Aufsätze und Essays*, Darmstadt 1968, 589 (593 f.); H. D. Jarass (Bearb.), *Kommentar zum Art. 20 GG*, in: H. D. Jarass, B. Pieroth, *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Kommentar*, 12. Auflage, München 2012, Rn. 30; H.-J. Papier, *Gewaltentrennung im Rechtsstaat*, in: D. Merten (Hrsg.), *Gewaltentrennung im Rechtsstaat. Zum 300. Geburtstag von Charles de Montesquieu; Vorträge und Diskussionsbeiträge der 57. Staatswissenschaftlichen Fortbildungstagung 1989 der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer*, Berlin 1989, 95 (95); K. Stern, *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, Band I – Grundbegriffe und Grundlagen des Staatsrechts, Strukturprinzipien der Verfassung, 2., völlig neu bearbeitete Auflage, München 1984, 783.

⁶ შეადარე: BVerfGE 3, 225 (247); 9, 268 (279); 67, 100 (130); 95, 1 (15, 17); 124, 78 (120); P. Badura, *Staatsrecht. Systematische Erläuterung des Grundsatzes für die Bundesrepublik Deutschland*, 4., neu bearbeitete Auflage, München 2010, 371; P. Badura, *Der Zustand des Rechtsstaates*, in: P. Badura, G. Roellecke, *Der Zustand des Rechtsstaates. Ein Cappenberger Gespräch*, veranstaltet am 21. März 1986 in Speyer, Köln 1986, 13 (16); W. Fürst, *Die Funktionsgebundenheit von Verfassungs- und Verwaltungsrechtsprechung im Spannungsfeld grundgesetzlicher Gewaltenteilung*, in: *Festschrift Edwin Loebenstein zum 80. Geburtstag*, Wien 1991, 31 (32); H. Hofmann (Bearb.), *Kommentar zum Art. 20 GG*, in: B. Schmidt-Bleibtreu, F. Klein (Begr.), H. Hofmann, A. Hopf, *Kommentar zum Grundgesetz*, 12. Auflage, Köln 2011, Rn. 55; Jarass, GG, Art. 20, Rn. 23; U. Karpen, *Die geschichtliche Entwicklung des liberalen Rechtsstaates. Vom Vormärz bis zum Grundgesetz*, Mainz 1985, 20; E. Klein, *Gesetzgebung ohne Parlament?* Berlin 2004, 21; G. Leibholz, H.-J. Rinck, D. Hesselberger, *Kommentar zum Art. 20 GG*, in: *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, *Kommentar an Hand der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts*, Band II, 6. Auflage, Köln 1975/1989, Rn. 461; I. v. Münch (Begr.), U. Mager (Bearb.), *Staatsrecht I. Staatsorganisationsrecht unter Berücksichtigung der europarechtlichen Bezüge*, 7., völlig neu bearbeitete Auflage, Stuttgart 2009, 352; Ph. Mastronardi, *Verfassungslehre. Allgemeines Staatsrecht als Lehre vom guten und gerechten Staat*, Bern/Stuttgart/Wien 2007, 281 f., 288; Ch. Möllers, *Dogmatik der grundgesetzlichen Gewaltenteilung*, *Archiv des öffentlichen Rechts*, 132 (2007), 493 (496 f., 509); M. Sachs (Bearb.), *Kommentar zum Art. 20 GG*, in: M. Sachs (Hrsg.), *Grundgesetz Kommentar*, 6. Auflage, München 2011, Rn. 81; Scheuner, *Die neuere Entwicklung des Rechtsstaates*, 461 (471); E. Schmidt-Aßmann, *Der Rechtsstaat*, in: J. Isensee, P. Kirchhof (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Band II *Verfassungsstaat*, 3., völlig neu bearbeitete und erweiterte Aufgabe, Heidelberg 2004, 541 (544); K.-P. Sommermann (Bearb.), *Kommentar zum Art. 20 GG*, in: H. v. Mangoldt (Begr.), F. Klein, Ch. Starck (Hrsg.), *Kommentar zum Grundgesetz*, Band 2, 6., vollständig neu bearbeitete Auflage, München 2010, Rn. 198, 207; H.-J. Vogel, *Gewaltenvermischung statt Gewaltenteilung? Zu neueren Entwicklungen im Verhältnis der Verfassungsorgane zueinander*, *Neue juristische Wochenschrift*, 23 (1996), 1505 (1505); W. R. Wrege, *Das System der Gewaltenteilung im Grundgesetz*, *Juristische Ausbildung*, 8 (1996), 436 (436); R. Zippelius, *Th. Würtenberger, Deutsches Staatsrecht. Ein Studienbuch*, 32. Auflage, München 2008, 111.

ლოც: „ხელისუფლების დანაწილების პრინციპი მიმართულია სახელმწიფო ძალაუფლების კონცენტრაციისა და ბოროტად გამოყენების რისკების თავიდან აცილებისკენ. სახელმწიფო ხელისუფლების ამგვარი ინსტიტუციონალიზაციის პირობებში შესაძლებელი ხდება სახელისუფლებო ძალაუფლების უზურპირების პრევენცია, უზენაესი და წარუვალნი კონსტიტუციური ღირებულების – ადამიანის უფლებებისა და თავისუფლებების დაცვა.“⁷

საკანონმდებლო უფლებამოსილების ან მისი მნიშვნელოვანი ნაწილის, თუნდაც რომელიმე სფეროში, მთავრობისათვის გადაცემა იწვევს მის ხელში ძალაუფლების კონცენტრაციას. ეს არ შეესაბამება ხელისუფლების დანაწილების პრინციპს და ძირითად უფლებებს უქმნის იმ ტიპის საფრთხეს, რომლის პრევენციასაც სწორედ ეს პრინციპი ემსახურება.⁸ ამასთანავე, არ არის აუცილებელი ამ საფრთხის რეალიზება, მისი შექმნა თავისთავად წინააღმდეგობაშია ხელისუფლების დანაწილებასთან.

საკანონმდებლო უფლებამოსილების დელეგირება დაუშვებელი არ არის. ხელისუფლების დანაწილების პრინციპს რაციონალიზაციის ფუნქციაც აქვს, რაც გულისხმობს გადაწყვეტილებების მიღებას იმ ორგანოთა მიერ, რომელთაც ამისათვის საუკეთესო ორგანიზაციული, საკადრო, ფუნქციური და პროცედურული წინაპირობები აქვთ.⁹ ხელისუფლების ეფექტიანობა კონსტიტუციის ზემოზიტიური მოთხოვნაა. დელეგირება შეიძლება თვით საკანონმდებლო ხელისუფლებასაც აძლიერებდეს მისი განტვირთვისა და ქმედითობის გაზრდის თვალსაზრისით.¹⁰ ამასთანავე, რაციონალიზებითა და ეფექტიანობით განპირობებული დელეგირების ზღვარი გადის იქ, სადაც იწყება საკანონმდებლო უფლებამოსილების არსებითი ნაწილის დათმობა აღმასრულებელი ხელისუფლებისათვის და ხელისუფლების დანაწილების თავისუფლების დამცავი ფუნქციის ნიველირება.

⁷ 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.

⁸ F. E. Schnapp (Bearb.), Kommentar zum Art. 20 GG, in: I. v. Münch (Begr.), Ph. Kunig (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Band 1 (Präambel bis Art. 69), 6., neu bearbeitete Auflage, München 2012, Rn. 56; Sommermann, GG, Art. 20, Rn. 197.

⁹ შეადარე: №3/4/641 გადაწყვეტილება, II-3; BVerfGE 68, 1 (86); 95, 1 (15); ბ. ზოიძე, საკონსტიტუციო კონტროლი და ღირებულებათა ნესრიგი საქართველოში, თბილისი, 2007, 148; Fürst, Funktionsgebundenheit, 31 (32); Jarass, GG, Art. 20, Rn. 23; Klein, Gesetzgebung, 21; Münch/Mager, Staatsrecht I, S. 352; H. Schulze-Fielitz (Bearb.), Kommentar zum Art. 20 GG (Rechtsstaat), in: H. Dreier (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, 2. Auflage, Tübingen 2006, Rn. 68; Sommermann, GG, Art. 20, Rn. 198, 207; Wrege, Das System der Gewaltenteilung, 436 (436); Zippelius/ Württenberger, Deutsches Staatsrecht, 111.

¹⁰ შეადარე: J. Lücke, Th. Mann (Bearb.), Kommentar zum Art. 80 GG, in: Sachs, Michael (Hrsg.): Grundgesetz Kommentar, 6. Auflage, München 2011, Rn. 3.

დელეგირებადი საკანონმდებლო უფლებამოსილებების იდენტიფიცირებაში დიდ როლს ასრულებს სამართლებრივი სახელმწიფოს ძირითადი ნომოკრატიული ელემენტი¹¹ – კანონით შეზღუდვის პრინციპი,¹² რომლის მთავარი ადრესატები აღმასრულებელი და სასამართლო ხელისუფლებები არიან. ის მჭიდროდ უკავშირდება ხელისუფლების დანაწილების პრინციპს, რადგანაც კრძალავს ხელისუფლების სხვა შტოების თვითნებურ მოქმედებასა და შეჭრას კანონმდებლის კომპეტენციაში.¹³ აღმასრულებელი ხელისუფლება უნდა შეიზღუდოს პარლამენტის მიერ დადგენილი საკანონმდებლო ჩარჩოთი. როდესაც ის საკუთარი მოქმედების ფარგლებს სრულად ან დიდწილად თავად განსაზღვრავს, რაც შედეგად მოსდევს გლობალურ და განუსაზღვრელ დელეგირებას, თვითნებობისაგან თავის შეკავება აღმასრულებელი ხელისუფლების კეთილ ნებაზე დამოკიდებული. ამგვარი ვითარება უკიდურესად სარისკოა ძირითადი უფლებებისათვის.

აღმასრულებელი ხელისუფლების კანონით შეზღუდვა და მართვა – მმართველობის კანონიერების პრინციპი¹⁴ ორ კომპონენტს მოიცავს: კანონის უპირატესობას და კანონის დათქმას.¹⁵ კანონის უპირატესობით კანონმდებლის ნებას პრიორიტეტი ენიჭება სახელმწიფო ნების სხვა ნებისმიერ გამოვლინებასთან მიმართებით,¹⁶ რაც პარლამენტის უშუალო დემოკრატიული ლეგიტიმაციითაა

¹¹ K. Sobota, Das Prinzip Rechtsstaat. Verfassungs- und verwaltungsrechtliche Aspekte, Tübingen 1997, 490.

¹² დაწვრილებით იხ.: Loladze, Das Rechtsstaatsprinzip, 393 ff.

¹³ Ph. Kunig, Der Rechtsstaat, in: P. Badura, H. Dreier (Hrsg.), Festschrift 50 Jahre Bundesverfassungsgericht, Zweiter Band – Klärung und Fortbildung des Verfassungsrechts, Tübingen 2001, 421 (437).

¹⁴ G. F. Schuppert, Regierung und Verwaltung, in: E. Benda, W. Maihofer, H.-J. Vogel (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Teil 2, 2., neu bearbeitete und erweiterte Auflage, Berlin/New York 1995, 1499 (1515).

¹⁵ S. Detterbeck, Vorrang und Vorbehalt des Gesetzes, Juristische Ausbildung, 4 (2002), 235 (235); Hofmann, GG, Art. 20, Rn. 70, 84; H. Kelsen, Wesen und Entwicklung der Staatsgerichtsbarkeit, in: R. Ch. v. Ooyen (Hrsg.), Wer soll der Hüter der Verfassung sein? Abhandlungen zur Theorie der Verfassungsgerichtsbarkeit in der pluralistischen, parlamentarischen Demokratie, Tübingen 2008, 11; P. Lerche, Vorbehalt des Gesetzes und Wesentlichkeitstheorie, in: D. Merten, H.-J. Papier (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, Band III – Grundrechte in Deutschland: Allgemeine Lehren II, Heidelberg, München, Landsberg, Frechen, Hamburg 2009, § 62, 301 (302); F. Ossenbühl, Vorrang und Vorbehalt des Gesetzes, in: J. Isensee, P. Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band V – Rechtsquellen, Organisation, Finanzen, Heidelberg, München, Landsberg, Berlin 2007, § 101, 183 (191); R. Schmidt, Staatsorganisationsrecht sowie Grundzüge des Verfassungsprozessrechts, 7. Auflage, Grasberg bei Bremen 2007, S. 96; Schnapp, GG, Art. 20, Rn. 65; Sobota, Rechtsstaat, 463; Sommermann, GG, Art. 20, Rn. 270.

¹⁶ E. Benda, Der soziale Rechtsstaat, in: E. Benda, W. Maihofer, H.-J. Vogel (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Teil 1, 2., neu bearbeitete und erweiterte Auflage, Berlin/New York 1995, 719 (735); Ossenbühl, Vorrang und Vorbehalt des Gesetzes, 183 (184); Sobota, Rechtsstaat, 104; E. Stein, F. Götz, Staatsrecht, 21., neu bearbeitete Auflage, Tübingen 2010, 162.

განპირობებული.¹⁷ კანონის უპირატესობის არსი ისაა, რომ აღმასრულებელი ხელისუფლების აქტები და ღონისძიებები კანონს უნდა შეესაბამებოდეს.¹⁸ ამ მხრივ გამონაკლისი არ დაიშვება.¹⁹ აქედან გამომდინარე, აღმასრულებელი ხელისუფლებისათვის კანონებისაგან განსხვავებული წესების დადგენის უფლებამოსილების თუნდაც დროებით მინიჭება დაუშვებელია და ეწინააღმდეგება კანონის უპირატესობის პრინციპს.²⁰ ამით, ფაქტობრივად, სამართლებრივი დაცვის საშუალებათა გარეშე რჩებიან უფლებადარღვეული პირები, რადგანაც აღმასრულებელ ხელისუფლებას ეძლევა სამართლებრივი შეფასების მასშტაბების საკუთარ მოქმედებებზე მორგების შესაძლებლობა, რაც სასამართლოსათვის მიმართვას ფორმალურად აქცევს. ამდენად, კანონებისაგან განსხვავებული წესების დადგენის უფლებამოსილების მინიჭება ის წითელი ხაზია, რაც არ უნდა გადაილახოს. აღმასრულებელი ხელისუფლება დელეგირების გზით არ უნდა გათავისუფლდეს კანონის უპირატესობის მოთხოვნების შესრულებისაგან.²¹

კანონის დათქმის პრინციპი კიდევ უფრო ნათლად კვეთს დელეგირების დასაშვებობის ზღვარს. ფუნდამენტური სფეროები აუცილებელ საკანონმდებლო ლეგიტიმაციას ექვემდებარება.²² კანონის დათქმა ეფუძნება იმას, რომ საკანონმდებლო პროცესი სხვებზე ღია, რაციონალური და კომპრომისულია. მას თავისუფლების დამცავი ფუნქციაც აქვს,²³ რადგანაც ამცირებს ძირითადი უფლებების თვითნებური შეზღუდვის რისკს.

კანონის დათქმას არ აქვს ტოტალური ხასიათი,²⁴ ანუ სრულად არ გამოორციხავს საკანონმდებლო უფლებამოსილებათა გადაცემას. აქ მთავარია დელეგირებად და არადელეგირებად საკითხთა გამიჯვნის პრინციპის მართებული შერ-

¹⁷ B. Grzeszick (Bearb.), Die Verfassungsgrundsätze des Art. 20 Abs. 3 GG, in: Th. Maunz, G. Dürig (Begr.), Grundgesetz Kommentar, Band III, München seit 1958, Rn. 72.

¹⁸ G. Robbers, Kommentar zum Art. 20 GG (Aktualisierung Oktober 2009), in: R. Dolzer, K. Grafhof, W. Kahl, Ch. Waldhoff (Hrsg.), Kommentar zum Bonner Grundgesetz (Bonner Kommentar), Band 5 (Art. 20 – 21), Heidelberg seit 1950, Rn. 2113; Schnapp, GG, Art. 20, Rn. 65; Zippelius/Würtenberger, Deutsches Staatsrecht, 115.

¹⁹ Badura, Staatsrecht, 381; Schmidt, Staatsorganisationsrecht, 96, 112; Schnapp, GG, Art. 20, Rn. 66; Sommermann, GG, Art. 20, Rn. 271.

²⁰ შეადარე: Lücke/Mann, GG, Art. 80, Rn. 9.

²¹ შეადარე: იქვე, Rn. 7.

²² შეადარე: BVerfGE 98, 218 (251); Jarass, GG, Art. 20, Rn. 44; Lerche, Vorbehalt des Gesetzes und Wesentlichkeitstheorie, 301 (304); Robbers, GG, Art. 20, Rn. 2012.

²³ W. Hoffmann-Riem, Gesetz und Gesetzesvorbehalt im Umbruch. Zur Qualitäts-Gewährleistung durch Normen, Archiv des öffentlichen Rechts, 130 (2005), 5 (10 f.).

²⁴ შეადარე: BVerfGE 68, 1 (109); Badura, Staatsrecht, 380; Detterbeck, Vorrang und Vorbehalt des Gesetzes, 235 (238); Hofmann, GG, Art. 20, Rn. 84; Jarass, GG, Art. 20, Rn. 51; Schmidt, Staatsorganisationsrecht, 97.

ჩვეა. ამაში დიდი როლი შეასრულა გერმანიის ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ განვითარებულმა არსებითობის თეორიამ – კანონმდებელი ვალდებულია, ძირითად ნორმატიულ სფეროებში, განსაკუთრებით ადამიანის უფლებების რეალიზაციის სფეროში, თავად მიიღოს ყველა არსებითი გადაწყვეტილება.²⁵ სასამართლო არ შემოიფარგლება არსებითი საკითხების ფორმალურად კანონმდებლის მიერ მოწესრიგების მოთხოვნით და შინაარსობრივ სტანდარტებსაც ადგენს, რომლებიც გამომდინარეობს სამართლებრივი სახელმწიფოს ელემენტებიდან – განსაზღვრულობის, მმართველობის კანონიერებისა და ხელისუფლების დანაწილების პრინციპებიდან, ასევე სასამართლო დაცვის უფლებიდან.²⁶ დელეგირება უნდა იყოს შეზღუდული როგორც საგნობრივად, ისე მიზნობრივად.²⁷

გერმანული თეორიისა და სასამართლო პრაქტიკის მიხედვით, კანონმდებელმა საკმარისად ნათლად უნდა განსაზღვროს ძირითადი უფლების შეზღუდვის შინაარსი, საგანი, მიზანი და ზომა, რათა ის იყოს შეფასებადი და განჭვრეტადი. მმართველობის კანონიერების პრინციპს შეესაბამება მხოლოდ კონკრეტულად განსაზღვრული და შემოფარგლული უფლებამოსილების გადაცემა აღმასრულებელი ხელისუფლებისათვის. კანონი ზოგადი საფუძვლების ჩამოყალიბებით არ უნდა დაკმაყოფილდეს და შინაარსობრივად მოაწესრიგოს აღმასრულებელი ხელისუფლების საქმიანობა. მმართველობის კანონიერების პრინციპს არღვევს ბუნდოვანი და ზოგადი დელეგირება, რითაც ცალკეულ შემთხვევებში ინდივიდის თავისუფლების ფარგლების დადგენა აღმასრულებელი ხელისუფლების დისკრეციის სფეროში გადადის.²⁸

4. დემოკრატიის პრინციპიდან გამომდინარე ძირითადი სტანდარტები

კანონის დათქმას, სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპის გარდა, დემოკრატიის პრინციპსაც უკავშირებენ.²⁹ გერმანიის ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლოს პოზიციით, ამით უზრუნველყოფილია არსებითი საკით-

²⁵ მაგალითად, იხ.: BVerfGE 49, 89 (126).

²⁶ მაგალითად, იხ.: BVerfGE 8, 274 (325 f.).

²⁷ შეადარე: Lücke/Mann, GG, Art. 80, Rn. 24.

²⁸ შეადარე ასევე: BVerfGE 8, 274 (324 f.); 49, 89 (145 f.); 113, 348 (376); Badura, Staatsrecht, 382; Sachs, GG, Art. 20, Rn. 115.

²⁹ შეადარე: D. Hömig, Grundlagen und Ausgestaltung der Wesentlichkeitslehre, in: E. Schmidt-Aßmann, D. Sellner, G. Hirsch, G.-H. Kemper, H. Lehmann-Grube, Festgabe 50 Jahre Bundesverwaltungsgericht, Köln, Berlin, Bonn, München 2003, 273 (288); Ossenbühl, Vorrang und Vorbehalt des Gesetzes, 183 (202 ff.).

ხების იმ პროცედურით მიღება, რომელიც გამჭვირვალეა, უზრუნველყოფს საპარლამენტო ოპოზიციის ჩართულობას, ასევე დაინტერესებულ პირებსა და საზოგადოებას აძლევს შესაძლებლობას, ჩამოაყალიბონ და წარმოადგინონ თავიანთი შეხედულებები.³⁰

სახალხო სუვერენიტეტის პრინციპი დემოკრატიის ცენტრალური ელემენტია.³¹ დემოკრატიულ სახელმწიფოში არა მხოლოდ ხელისუფლება საჭიროებს პერსონალურ დემოკრატიულ ლეგიტიმაციას, არამედ მისი გადამწყვეტილებები და, ზოგადად, სამართალი – საგნობრივ-შინაარსობრივ ლეგიტიმაციას.³² ეს იმას ნიშნავს, რომ დელეგირების ფარგლებში აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ მიღებული გადაწყვეტილებები, მართალია, არაპირდაპირ, მაგრამ აუცილებლად უნდა გამომდინარეობდეს ხალხის ნებიდან. ეს მხოლოდ საგნობრივ-შინაარსობრივი ლეგიტიმაციის ჯაჭვის მეშვეობითაა შესაძლებელი, რომელიც იწყება ხალხით, გრძელდება ხალხის არჩეული პარლამენტის მიერ მიღებული კანონით და მთავრდება აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ კანონის საფუძველზე მიღებული გადაწყვეტილებებით.³³ არსებითი საკითხების დელეგირება პარლამენტის მონაწილეობას პროცესში ფორმალურად აქცევს. საკანონმდებლო ორგანო ფუნდამენტური საკითხების შინაარსობრივ მონესრიგებაზე უარით, ფაქტობრივად, ეთიშება საგნობრივ-შინაარსობრივი ლეგიტიმაციის ჯაჭვს. შედეგად, წყდება კავშირი აღმასრულებელი ხელისუფლების გადაწყვეტილებებსა და ხალხის ნებას შორის, რაც იწვევს სახალხო სუვერენიტეტის პრინციპის დარღვევას.³⁴

ხალხის ნებისაგან დისტანცირება ვერ გამართლდება სიტუაციის სპეციფიკურობით, რეგულირების დროებითი ხასიათით, საზოგადოების ინტერესებზე ზრუნვით და ა.შ. ცვალებადი რეალობა გავლენას არ ახდენს თავისუფალი კონსტიტუციური წესრიგის ფუნდამენტურ მოთხოვნებზე და არ ქმნის მათგან გადახვევის საფუძველს. წინააღმდეგ შემთხვევაში, შედეგად მივიღებთ ინდივიდის თავისუფლების ხელყოფას მისივე და საზოგადოების კეთილდღეობაზე ზრუნვის პატერნალისტური მოტივით. აღმოვჩნდებით პოლიციურ სახელმწიფოში, სადაც მოქალაქეები ხელი-

³⁰ BVerfGE 95, 267 (307).

³¹ მაგალითად იხ.: Sachs, GG, Art. 20, Rn. 12.

³² შეადარე: Benda, Der soziale Rechtsstaat, 719 (721); K. Stern, Der Rechtsstaat. Rektoratsrede, Krefeld 1971, 11.

³³ Schnapp, GG, Art. 20, Rn. 20.

³⁴ შეადარე: Lücke/Mann, GG, Art. 80, Rn. 3.

სუფლების მეურვეობაში მყოფი ქვეშევრდომები არიან, რომლებმაც უნდა იცხოვრონ სახელმწიფოს მითითებების მიხედვით, თუნდაც ეს მათ ნებას ეწინააღმდეგებოდეს.³⁵

5. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პრაქტიკა COVID-19-ამდე

აღმასრულებელი ხელისუფლებისათვის უფლებამოსილებების დელეგირების კუთხით პანდემიამდე პერიოდში შეიძლება გამოვყოთ საკონსტიტუციო სასამართლოს რამდენიმე გადაწყვეტილება. მათში ჩამოყალიბებულია გარკვეული მოთხოვნები, რასაც დელეგირება უნდა აკმაყოფილებდეს.

1997 წლის 29 დეკემბრის №2/35 გადაწყვეტილებაში საქმეზე – საქართველოს პარლამენტის 48 წევრი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ – აღინიშნა, რომ საკანონმდებლო აქტით ყველა შესაძლო ფაქტორის გათვლა რთული იყო. სასამართლომ დაუშვა აღმასრულებელი ხელისუფლებისათვის გარკვეული საკითხების მოწესრიგების უფლებამოსილების გადაცემის შესაძლებლობა. განსახილველ შემთხვევაში კონსტიტუცია მოითხოვდა განათლების უფასოდ მიღების უფლების რეალიზაციის წესისა და ფარგლების კანონით დადგენას. სასამართლოს აზრით, კანონმდებელი ასრულებდა ამ მოთხოვნას, ხოლო დელეგირების ადრესატი, კონკრეტული გარემოებებისა და პირობების დადგენისას, ვერ შეცვლიდა საკანონმდებლო რეგულირების არსს.³⁶

საქმეზე – საქართველოს პარლამენტის წევრთა ჯგუფი (დავით ბაქრაძე, სერგო რატიანი, როლანდ ახალაია, გიორგი ბარამიძე და სხვები, სულ 42 დეპუტატი) საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ – 2016 წლის 20 ივლისის №3/3/763 გადაწყვეტილების მიხედვით, კანონის დათქმა არ გამორიცხავდა გარკვეული საკითხების, მათი ბუნებიდან გამომდინარე, სხვა ორგანოზე დელეგირებას.³⁷ იმავდროულად, ხაზი გაესვა პარლამენტის მიერ ფუნდამენტური საკითხების მოწესრიგების აუცილებლობას. სასამართლომ გამოყო ორი შემთხვევა, როდესაც დელეგირება ცალსახად არაკონსტიტუციური იყო: 1) თუ კონსტიტუცია მას პირდაპირ კრძალავდა და 2) პარლამენტი უარს აცხადებდა თავისი კონსტიტუციური უფლებამოსილების განხორციელებაზე. უფლებამო-

³⁵ შეადარე: G. Radbruch, *Der Mensch im Recht*, Tübingen 1927, 7.

³⁶ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 1997 წლის 29 დეკემბრის №2/35 გადაწყვეტილება საქმეზე – საქართველოს პარლამენტის 48 წევრი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ, 1.

³⁷ შეადარე ასევე: საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2019 წლის 28 მაისის №2/2/867 გადაწყვეტილება საქმეზე – რეზი შარაძე საქართველოს იუსტიციის მინისტრის წინააღმდეგ, II-16.

სიღების განხორციელებაზე უარი მაშინ იყო სახეზე, თუ, მიუხედავად კონსტიტუციის კონკრეტული მითითებისა რომელიმე საკითხის კანონით მონესრიგებასთან დაკავშირებით, მისი დელეგირება მაინც ხდებოდა ან/და პარლამენტი სხვა ორგანოს გადასცემდა თავისი უფლებამოსილების ფუნდამენტურად მნიშვნელოვან ნაწილს. იმავდროულად, კონსტიტუციის ზოგადი მითითების შემთხვევაში დელეგირება დასაშვებია იყო.³⁸

2017 წლის 27 მარტის №1/4/757 გადაწყვეტილებაში საქმეზე – *საქართველოს მოქალაქე გიორგი კრავეიშვილი საქართველოს მთავრობის წინააღმდეგ* – სასამართლომ კვლავ აღნიშნა, რომ კანონის დათქმა არ გამორიცხავდა ცალკეული საკითხების მონესრიგების გადანდობას სხვა ორგანოებისათვის, თუ კონსტიტუცია სახელდებით არ მიუთითებდა უფლებამოსილების დელეგირების აკრძალვაზე. ამასთან, კანონს უნდა განესაზღვრა ორგანო, რომელზეც ხდებოდა საკანონმდებლო უფლებამოსილების დელეგირება.³⁹

2018 წლის 26 ივლისის №2/5/700 გადაწყვეტილებამ საქმეზე – *„შპს კოკა-კოლა ბოთლერს ჯორჯია“, „შპს კასტელ ჯორჯია“ და „სს წყალი მარგებელი“ საქართველოს პარლამენტისა და საქართველოს ფინანსთა მინისტრის წინააღმდეგ* – გაიზიარა მიდგომა, რომ, ზოგადად, დელეგირება არ იკრძალებოდა, თუმცა დაუშვებელი იყო საკანონმდებლო ორგანოს გარკვეული უფლებამოსილებების გადაცემა. ნორმატიული აქტების მიღება არ განეკუთვნებოდა კომპეტენციათა ამ კატეგორიას და პარლამენტს შეეძლო, კონსტიტუციის ფორმალური მოთხოვნების დაცვით, აღმასრულებელი ხელისუფლებისათვის მიენდო სხვადასხვა ურთიერთობის ნორმატიული რეგულირება. კანონით მონესრიგებაზე კონსტიტუციის ზოგადი მითითებისას აუცილებელი არ იყო ძირითადი უფლების რეგულირებასთან დაკავშირებული ყველა, მათ შორის ტექნიკური, საკითხის პარლამენტის მიერ გადაწყვეტა. ეს პრაქტიკაში სირთულეებს გამოიწვევდა, ამიტომ მსგავს შემთხვევებში დელეგირება გონივრულიც იყო. საკითხის ფუნდამენტურად ანუ ადარეღეგირებადად მიჩნევისათვის სასამართლომ გამოიყენა კრიტერიუმი, თუ რამდენად იყო ის მაღალი პოლიტიკური ან საზოგადოებრივი ინტერესის საგანი.⁴⁰

³⁸ 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.

³⁹ 2017 წლის 27 მარტის №1/4/757 გადაწყვეტილება საქმეზე – *საქართველოს მოქალაქე გიორგი კრავეიშვილი საქართველოს მთავრობის წინააღმდეგ*, II-20.

⁴⁰ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2018 წლის 26 ივლისის №2/5/700 გადაწყვეტილება საქმეზე – *„შპს კოკა-კოლა ბოთლერს ჯორჯია“, „შპს კასტელ ჯორჯია“ და „სს წყალი მარგებელი“ საქართველოს პარლამენტისა და საქართველოს ფინანსთა მინისტრის წინააღმდეგ*, II - 12-17.

ყველაზე ვრცელ მსჯელობას დელეგირების სტანდარტებთან დაკავშირებით შეიცავს 2019 წლის 2 აგვისტოს №1/7/1275 გადაწყვეტილება საქმეზე – *ალექსანდრე მძინარაშვილი საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისიის წინააღმდეგ*, რომელშიც განხილულია გამოხატვის თავისუფლების შეზღუდვის უფლებამოსილების კომუნიკაციების ეროვნულ კომისიაზე გადაცემის საკითხი. სასამართლომ გაიმეორა პრაქტიკაში დამკვიდრებული მოსაზრება, რომ ძირითადი უფლებების კანონით შეზღუდვის კონსტიტუციური გარანტია ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის რეალიზებასა და, საბოლოო ჯამში, ძირითადი უფლებების ეფექტიანად დაცვას ემსახურება. ამ შემთხვევაში უფლება იზღუდება მაღალი ლეგიტიმაციის ორგანოს მიერ გამჭვირვალე საკანონმდებლო პროცესისა და პოლიტიკური დებატების საფუძველზე, დაინტერესებული მხარეების მონაწილეობით. ეს გარემოება უფლებების დარღვევის სრულ პრევენციას არ უზრუნველყოფს, მაგრამ მნიშვნელოვნად ამცირებს სახელისუფლებო თვითნებობის რისკს, მეტ ლეგიტიმაციასა და სანდოობას აძლევს მიღებულ გადაწყვეტილებას. ამასთანავე, სასამართლომ განაცხადა, რომ უფლებამოსილებათა დელეგირება არათუ დასაშვებია, არამედ ხშირად აუცილებელი, პრაქტიკული და გამართლებულია პარლამენტისათვის ინსტიტუციური პრობლემების პრევენციის, საკანონმდებლო ტექნიკის, სწრაფი და მოქნილი გადაწყვეტილებების მიღების ინტერესებიდან გამომდინარე. მან გამიჯნა დელეგირებადი და არადელეგირებადი საკითხები. არადელეგირებადად ჩაითვა მნიშვნელოვანი, პრინციპული პოლიტიკურ-სამართლებრივი გადაწყვეტილებები, ხოლო დელეგირებადად – ამ გადაწყვეტილებების იმპლემენტაციისათვის საჭირო ტექნიკური დეტალების მონესრიგება. სასამართლომ არაკონსტიტუციურად ცნო გამოხატვის თავისუფლების შეზღუდვის კონკრეტული ფორმის – შინაარსობრივი რეგულირების – დელეგირება, რადგანაც ის მაღალი პოლიტიკური და საზოგადოებრივი ინტერესის საგანი იყო. მადელეგირებელი ნორმების განსაზღვრულობასთან დაკავშირებით აღინიშნა, რომ მათი შინაარსიდან მკაფიოდ უნდა იკვეთებოდეს კანონმდებლის ნება საკითხის შესაბამისი ორგანოსათვის მოსაწესრიგებლად გადაცემის თაობაზე.⁴¹

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ COVID-19-ამდე ჩამოყალიბებულ პრაქტიკას აქვს როგორც დადებითი, ისე უარყოფითი მხარეები. მართებულია კანონის დათქმის ტოტალური ხასიათის უარყოფა. სასამართ-

⁴¹ დაწვრილებით იხ.: საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2019 წლის 2 აგვისტოს №1/7/1275 გადაწყვეტილება საქმეზე – *ალექსანდრე მძინარაშვილი საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისიის წინააღმდეგ*, II – 21-54.

ლო მკაფიოდ გამოყოფს იმ საკითხებს, რომელთა დელეგირება ფორმალურ-კონსტიტუციური თვალსაზრისით დაუშვებელია. ასევე სწორია მიდგომა, რომ დელეგირების ფორმალური დასაშვებობის შემთხვევაშიც კი, ფუნდამენტური, პრინციპული და მნიშვნელოვანი საკითხები პარლამენტმა უნდა მოაწესრიგოს, ხოლო სხვა ორგანოებს შეიძლება მხოლოდ კანონმდებლის გადანყვეტილებების იმპლემენტაციასთან დაკავშირებული რეგულირებების მიღების უფლება-მოსილება გადაეცეს.

სასამართლო პრაქტიკის მთავარი პრობლემაა ძირითადი უფლებების სფეროში დელეგირებად და არადელეგირებად საკითხებს შორის მიჯნის გავლება მათი საზოგადოებრივ-პოლიტიკური მნიშვნელობის მიხედვით. კანონის დათქმები არსებობს ორგანიზაციულ-ინსტიტუციურ, საფინანსო-საბიუჯეტო და სხვა სფეროებშიც.⁴² საზოგადოებრივ-პოლიტიკური მნიშვნელობის კრიტერიუმმა შეიძლება ნამყვანი როლი შეასრულოს სწორედ აღნიშნულ შემთხვევებში და არა ძირითად უფლებებთან დაკავშირებით. მათი შეზღუდვის კონსტიტუციურობის შემონიშნებას, მათ შორის დელეგირების შემთხვევაში, აქვს როგორც სუბიექტური, ისე ობიექტური ფუნქცია,⁴³ რაც განპირობებულია ძირითადი უფლებების ორმაგი ხასიათით – ისინი ერთდროულად სუბიექტურ-სამართლებრივი პოზიციებიცაა და ობიექტური კონსტიტუციური ღირებულებებიც.⁴⁴ ამ სფეროში საკითხების დაჯგუფება მათი საზოგადოებრივ-პოლიტიკური მნიშვნელობის მიხედვით ყურადღების მიღმა ტოვებს მთავარ კრიტერიუმს. საქმე შეეხება ამა თუ იმ საკითხის მნიშვნელობას პირის სუბიექტურ-სამართლებრივი პოზიციისათვის. ძირითადი უფლებების შეზღუდვის კონსტიტუციურობის კონტროლის მთავარი ფუნქცია სუბიექტური უფლებების დაცვაა,⁴⁵ ხოლო მისი ობიექტივირების ზღვარი იქ გადის, საიდანაც სუბიექტური ფუნქციის შესუსტება დაიწყებოდა.⁴⁶ გონივრული იქნებოდა გერმანიის ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლოს გამოცდილების გაზიარება, რომელიც იყენებს კრიტერიუმს, თუ რამდენად არსებითია ესა თუ ის საკითხი ძირითადი

⁴² დაწვრილებით იხ.: Grzeszick, GG, Art. 20 (Verfassungsgrundsätze), Rn. 92 ff.; Loladze, Das Rechtsstaatsprinzip, 401 ff.; Ossenbühl, Vorrang und Vorbehalt des Gesetzes, 183 (201).

⁴³ მაგალითად იხ.: E.-W. Böckenförde, Verfassungsgerichtsbarkeit, in: Neue juristische Wochenschrift, 52 (1999) 1, 9 (15).

⁴⁴ მაგალითად იხ.: Loladze, Das Rechtsstaatsprinzip, 208 f.

⁴⁵ შეადარე: A. Hopfauf (Bearb.), Kommentar zum Art. 93 GG, in: B. Schmidt-Bleibtreu, F. Klein (Begr.), H. Hofmann, A. Hopfauf (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, 12. Auflage, Köln 2011, Rn. 153; Loladze, Das Rechtsstaatsprinzip, 197; W. Meyer (Berab.), Kommentar zum Art. 93 GG, in: I. v. Münch (Begr.), Ph. Kunig (Hrsg.), Grundgesetz. Kommentar, Band 2 (Art. 70 bis 146), 6., neu bearbeitete Auflage, München 2012, Rn. 54.

⁴⁶ მაგალითად იხ.: Hopfauf, GG, Art. 93, Rn. 153.

უფლებების განხორციელებისათვის და ვერ ხედავს კავშირს მის პოლიტიკურ მნიშვნელობასა და არსებობას შორის.⁴⁷ თავის მხრივ, ძირითადი უფლებების განხორციელებისათვის არსებითია მათში ჩარევის შინაარსის, საგნის, მიზნისა და ზომის დადგენა კანონმდებლის მიერ, რაზეც ზემოთ უკვე გავამახვილეთ ყურადღება. ეს მიდგომა მართებულია თუნდაც იმიტომ, რომ სასამართლოს აძლევს კონსტიტუციურსამართლებრივი მასშტაბების საფუძველზე შეფასებების გაკეთების შესაძლებლობას. საკითხის საზოგადოებრივ-პოლიტიკურ მნიშვნელობაზე მსჯელობას ახლავს არასამართლებრივი კრიტერიუმების გამოყენებისა და სუბიექტური შეხედულებების საფუძველზე საქმის გადაწყვეტის რისკი.

საკონსტიტუციო სასამართლოს მიდგომა მადეღეგირებელი ნორმის განსაზღვრულობასთან დაკავშირებით სათანადოდ მკაცრი არ არის. მხოლოდ კანონმდებლის მკაფიო ნების გამოხატვა საკითხის შესაბამისი ორგანოსათვის დეღეგირებასთან დაკავშირებით განსაზღვრულობის პრინციპის მოთხოვნებს არ აკმაყოფილებს ისევე, როგორც შეზღუდვად უფლებებზე ფორმალური მითითება. პარლამენტმა ნათლად და გასაგებად უნდა ჩამოაყალიბოს შესაბამისი უფლებაში ჩარევის შინაარსი, მიზანი და ფარგლები.

6. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პრაქტიკა COVID-19-ის პერიოდში

2021 წლის 11 თებერვალს საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლომ მიიღო №1/1/1505,1515,1516,1529 გადაწყვეტილება საქმეზე – *პაატა დიასამიძე, გიორგი ჩიტიძე, ედუარდ მარიკაშვილი და ლიკა საჯაია საქართველოს პარლამენტისა და საქართველოს მთავრობის წინააღმდეგ*. სასამართლომ, სხვა საკითხებთან ერთად, ვრცლად იმსჯელა ძირითადი უფლებების შეზღუდვის დეღეგირებასთან დაკავშირებით. გასაჩივრებული იყო „საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ“ კანონის 45³ მუხლის ნორმები. სადავო ნორმები იზოლაციის ან/და კარანტინის წესის დადგენის უფლებამოსილებას გადასცემს მთავრობას ან მთავრობის მიერ განსაზღვრულ სამინისტროს. ამ წესით შეიძლება განისაზღვროს საკარანტინო ღონისძიებები. საკარანტინო ღონისძიებების ცნება მოიცავს ძირითადი უფლებების შეზღუდვის ფართო სპექტრს და იძლევა მოქმედი კანონმდებლობისაგან განსხვავებული რეგულირების დადგენის შესაძლებლობას: „ამ კანონით ან/და ამ კანონის შესაბამის-

⁴⁷ მაგალითად იხ.: BVerfGE 98, 218 (251).

სად მიღებული/გამოცემული ნორმატიული აქტით განსაზღვრული ღონისძიებები, რომლებიც დროებით გამოიყენება პანდემიის ან/და საზოგადოებრივი ჯანმრთელობისთვის განსაკუთრებით საშიში ეპიდემიის დროს მოსახლეობის ჯანმრთელობის დაცვის მიზნით და შეიძლება გულისხმობდეს საქართველოს სხვა ნორმატიული აქტებით დადგენილისგან განსხვავებულ მონესრიგებას, 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.“

საკონსტიტუციო სასამართლომ დელეგირებასთან დაკავშირებული რეგულირებები კონსტიტუციურად ჩათვალა, გარდა იმ ნორმატიული შინაარსისა, რომელიც მთავრობას ან მთავრობის მიერ განსაზღვრულ სამინისტროს ანიჭებდა შრომითი უფლებების შეზღუდვის შესაძლებლობას. ამ შემთხვევაში დელეგირება ხორციელდებოდა ორდინარული და არა ორგანული კანონით, რაც არ შეესაბამებოდა კონსტიტუციის 26-ე მუხლის პირველი პუნქტის ფორმალურ მოთხოვნებს.⁴⁸ გადანყვეტილებას დაერთვის მოსამართლე გ. კვერენჩხილაძის განსხვავებული აზრი (შემდგომში – განსხვავებული აზრი), რომელშიც ვრცლადაა დასაბუთებული სასამართლოს პოზიციის პრობლემატურობა მადელეგირებელი ნორმების კონსტიტუციურობასთან დაკავშირებით. სამწუხაროდ, გადანყვეტილებაში ჩამოყალიბებული მიდგომები მართლაც იმსახურებს კრიტიკას, ქვემოთ მოყვანილი ძირითადი არგუმენტებიდან გამომდინარე.

გადანყვეტილებაში აღნიშნულია, რომ პარლამენტს, საკანონმდებლო საქმიანობის გარდა, სხვა უფლებამოსილებებიც აქვს. მათი ეფექტიანი განხორციელება მნიშვნელოვნად განსაზღვრავს ქვეყნის დემოკრატიულობის ხარისხს. მაგალითად, სასამართლო მიუთითებს სხვადასხვა პირის თანამდებობაზე არჩევის შესახებ, მთავრობისათვის ნდობის ან უნდობლობის გამოცხადებასა და მისი საქმიანობის ზედამხედველობაზე. „ფუნდამენტურად მნიშვნელოვანია, რომ საქართველოს პარლამენტმა ეფექტურად განახორციელოს, ერთი

⁴⁸ დაწვრილებით იხ.: საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2021 წლის 11 თებერვლის №1/1/1505,1515,1516,1529 გადანყვეტილება საქმეზე – პაატა დიასამიძე, გიორგი ჩიტაძე, ედუარდ მარიკაშვილი და ლიკა საჯაია საქართველოს პარლამენტისა და საქართველოს მთავრობის წინააღმდეგ, II – 62-73.

მხრივ, საკანონმდებლო საქმიანობა და მონესრიგების გარეშე არ დატოვოს საზოგადოებრივი ცხოვრების რომელიმე სფერო, ხოლო, მეორე მხრივ, შეძლოს სხვა, არანაკლებ მნიშვნელოვანი კონსტიტუციური კომპეტენციების განხორციელება.⁴⁹ პარლამენტის მიერ კონსტიტუციური უფლებამოსილებების სრულყოფილი განხორციელება მართლაც უმნიშვნელოვანესია, თუმცა ძირითადი უფლებების საკანონმდებლო რეგულირების საპირინონედ არ გამოდგება სხვა ამოცანები. დემოკრატიული და სამართლებრივი სახელმწიფოს უმთავრესი ფასეულობა ადამიანი და მისი თავისუფლებაა. აქედან გამომდინარე, არა მხოლოდ პარლამენტისათვის, არამედ ნებისმიერი სახელმწიფო ორგანოსათვის უმთავრესი ძირითად უფლებებთან დაკავშირებული უფლებამოსილებებია. მათი დელეგირება განპირობებულია არა იმით, რომ პარლამენტს მეტი დრო დარჩეს სხვა კომპეტენციების განხორციელებისათვის, არამედ იმ გარემოებით, რომ უფლებათა რეალიზაციისათვის არაარსებითი ზოგიერთი საკითხი არ საჭიროებს საკანონმდებლო ორგანოს განხილვა-გადანყვეტას. პარლამენტის განტვირთვა უფრო დელეგირების შედეგია, ვიდრე მისი მიზეზი და საფუძველი.

კონცეპტუალურად არასწორია ძირითადი უფლებების დაცვისა და გადანყვეტილების სწრაფად და მოქნილად მიღების ინტერესების ერთგვარი შეპირისპირება. სასამართლო, ერთი მხრივ, აღიარებს, რომ რთული საკანონმდებლო პროცედურები, ფართომასშტაბიანი განხილვები და საზოგადოების ჩართულობა ამცირებს ძირითად უფლებებში არაკონსტიტუციური ჩარევის რისკებს, ქმნის სტაბილურობის მაღალ გარანტიებს; მეორე მხრივ, ის მიუთითებს, რომ ამით მნიშვნელოვნად რთულდება მოკლე დროში გადანყვეტილების მიღება და ზოგიერთი საკითხის გადანყვეტას უფრო მოქნილი მექანიზმი სჭირდება. სასამართლოს აზრით, დელეგირება ხელს უწყობს ცვლილებების მარტივად განხორციელებას იმ სფეროებში, რომლებიც მოითხოვს ხშირ მოდიფიკაციას და რეგულირებების მორგებას შეცვლილ გარემოებებზე. საბოლოოდ ის ასკვნის, რომ, „საკითხის მოქნილი სამართლებრივი მექანიზმის ფარგლებში, მონესრიგების საჭიროებიდან გამომდინარე, რიგ შემთხვევებში, პარლამენტის მიერ საკანონმდებლო უფლებამოსილების დელეგირება აუცილებელიც კი არის.“⁵⁰ ძირითადი უფლებების დაცვა და გადანყვეტილების მოქნილად მიღება ერთმანეთთან შედარებადი სიკეთეები არ არის. თუ ისინი ერთმანეთს უპირისპირდება, უპირობო პრიორიტეტი უნდა მიენიჭოს ძირითად უფლებებს. ამ კონტექსტში საინტერესოა „განსხვავებულ აზრში“ ჩამოყალიბებული პოზი-

⁴⁹ იქვე, II-37.

⁵⁰ იქვე, II-40.

ცია: „გარკვეული საკითხების მოწესრიგების უფლებამოსილების დელეგირება, შესაძლოა, კარგი მმართველობის აუცილებელი ელემენტია, თუმცა ეს ვერ გახდება საკანონმდებლო ორგანოს მიერ საკუთარ ფუნქციებზე უარის თქმის მიზეზი ან საშუალება.“⁵¹ კრიზისულ სიტუაციაზე, როდესაც ძირითადი უფლებები შედარებით მოწყვლადია, სწრაფი რეაგირების არგუმენტით ფუნდამენტური საკითხების მთავრობისათვის გადანდობა შეუთავსებელია კონსტიტუციურ წესრიგთან.⁵²

სასამართლოს პოზიციით, უფლებამოსილების დელეგირების დასაშვებობის შემთხვევაშიც კი კანონმდებელმა უნდა განსაზღვროს მისი მიზნები, შინაარსი და განხორციელების ფარგლები, რათა დელეგირების ადრესატი არ გასცდეს მინიჭებული უფლებამოსილების საზღვრებს და არ გამოიყენოს ის განსხვავებული მიზნით. კანონმდებელმა დელეგირებული უფლებამოსილების სამართლებრივი ჩარჩოები და მიმართულებები იმგვარად უნდა განსაზღვროს, რომ მმართველობის ორგანოს შეეძლოს მოქმედება კანონმდებლის ნების ფარგლებში და მის შესაბამისად.⁵³ მისასაღმებელია, რომ სასამართლო მიუთითებს კანონმდებლის მიერ მიზნების, შინაარსისა და ფარგლების მკაფიოდ განსაზღვრის აუცილებლობაზე. იმავდროულად, მისი აზრით, მადელეგირებელი ნორმა არ საჭიროებს კონკრეტიზაციის იმგვარ ხარისხს, რასაც უშუალოდ უფლებამემზლუდველი რეგულაცია. თუ კანონმდებელს მოვთხოვთ უფლების ყოველგვარი შეზღუდვის ფორმებისა და სახეების დეტალურად განერას, შინაარსის მკაფიოდ განსაზღვრას, უფლებამოსილების დელეგირება აზრს დაკარგავს როგორც ტექნიკურ-პროცედურული საკითხების რეგულირებისაგან პარლამენტის განტვირთვის, ისე სპეციალიზებული ცოდნისა და გამოცდილების საფუძველზე, შემჭიდროვებულ ვადებში გადაწყვეტილებათა მიღების თვალსაზრისით.⁵⁴ ამგვარად, სასამართლომ შეამსუბუქა მადელეგირებელი ნორმების განსაზღვრულობის სტანდარტი. მისი დიფერენცირებული მიდგომა მადელეგირებელი და უშუალოდ უფლებამემზლუდველი ნორმებისადმი ალოგიკურია. თვით სასამართლოც აღიარებს, რომ უფლების შეზღუდვის ძირითადი საკითხები – მიზანი, შინაარსი და ფარგლები კანონმდებელმა უნდა მოაწესრიგოს. ამდენად, საფუძველსაა მოკლებული საუბარი იმაზე, რომ „დელეგირება აზრს დაკარგავს“, რო-

⁵¹ შეადარე: საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს მოსამართლის – გიორგი კვერენჩილაძის განსხვავებული აზრი საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პირველი კოლეგიის 2021 წლის 11 თებერვლის №1/1/1505,1515,1516,1529 გადაწყვეტილებასთან დაკავშირებით, 13.

⁵² იქვე, 19.

⁵³ №1/1/1505,1515,1516,1529 გადაწყვეტილება, II-42.

⁵⁴ იქვე, II-46.

დესაც ის ამ შემთხვევაში ისედაც დაუშვებელია. რაც უფრო მნიშვნელოვანია საკითხი ძირითადი უფლებების განხორციელებისათვის, მით უფრო მკაცრია განსაზღვრულობის მოთხოვნა. აქედან გამომდინარე, საკანონმდებლო რეგულაცია განსაზღვრულობის უფრო მკაცრ შემონიშნებას უნდა დაექვემდებაროს, ვიდრე მეორეხარისხოვანი ტექნიკური საკითხების მომწესრიგებელი კანონქვედებარე აქტი.

გარდა ამისა, განსაზღვრულობის პრინციპი მოითხოვს არა სხვადასხვა საკითხის დეტალურად განწეს-კონკრეტიზაციას, არამედ საკმარის განსაზღვრულობას.⁵⁵ საკმარისი განსაზღვრულობის მოთხოვნები ირღვევა, როდესაც არსებითი საკითხების გადაწყვეტა, განსაკუთრებით ძირითადი უფლებების შეზღუდვისას, ხელისუფლების სხვა შტოების თავისუფალი მოქმედების სფეროში გადაინაცვლებს.⁵⁶ საკონსტიტუციო სასამართლოს პრაქტიკის შესაბამისად, „ნორმა არ უნდა იყოს ფორმულირებული ისე, რომ კანონმდებლის მიერ გადასაწყვეტი და მოსაწესრიგებელი საკითხები, ფაქტობრივად, გადავიდეს სხვა ორგანოების დისკრეციის სფეროში...“.⁵⁷ სამწუხაროდ, ეს მიდგომა სასამართლოს ამჯერად ყურადღების მიღმა დარჩა და მან, არასწორად შემსუბუქებული განსაზღვრულობის სტანდარტის გამოყენებით, სადავო ნორმების ბუნდოვან შინაარსში განსაზღვრულობის პრობლემა ვერ დაინახა.

ფაქტობრივად, სადავო ნორმების მშრალი ციტირების საფუძველზე,⁵⁸ განსაზღვრულობის სათანადო შემონიშნებისა და შესაბამისი შინაარსობრივი ანალიზის გარეშე, სასამართლომ დაასკვნა: „ამდენად, „საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ“ საქართველოს კანონით მკაფიოდ არის განსაზღვრული დელეგირებული უფლებამოსილების შინაარსი. კერძოდ, ესაა ახალი კორონავირუსით (COVID-19) ინფიცირებულის ან მასთან კონტაქტირებული პირის გამოვლენასა და განცალკევებასთან დაკავშირებით რეგულაციათა შემუშავება და, ზოგადად, ვირუსის გავრცელების პრევენციის ფარგლებში პირთა მიმოსვლასთან, საკუთრებასთან, შრომასთან, პროფესიულ ან ეკონო-

⁵⁵ შეადარე: B. Grzeszick (Bearb.), Art. 20 und die allgemeine Rechtsstaatlichkeit, in: Th. Maunz, G. Dürig (Begr.), Grundgesetz Kommentar, Band III, München seit 1958, Rn. 61; Künig, Rechtsstaat, 421 (440).

⁵⁶ შეადარე: K. F. Gärditz, Kommentar zum Art. 20 GG, in: K. H. Friauf, W. Höfling (Hrsg.), Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Band 2, Berlin seit 2000, Rn. 227; K. Hesse, Bedeutung der Grundrechte, in: E. Benda, W. Maihofer, H-J Vogel (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Teil 1, 2., neu bearbeitete und erweiterte Auflage, Berlin/New York 1995, 127 (155).

⁵⁷ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2009 წლის 6 აპრილის №2/1/415 გადაწყვეტილება საქმეზე – საქართველოს სახალხო დამცველი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ, II-41.

⁵⁸ №1/1/1505,1515,1516,1529 გადაწყვეტილება, II-48.

მიკურ საქმიანობასთან ან/და სოციალური ღონისძიებების ჩატარების მიზნით პირთა თავშეყრასთან დაკავშირებული ღონისძიებები.⁵⁹ სასამართლო საუბრობს დელეგირებული უფლებამოსილების შინაარსზე მაშინ, როდესაც მნიშვნელოვანია ძირითადი უფლების შეზღუდვის შინაარსი. კანონმდებელს სწორედ ის უნდა განესაზღვრა მკაფიოდ თითოეულ უფლებასთან მიმართებით. ძირითადი უფლებების შეზღუდვის შინაარსზე სასამართლო არ მსჯელობს და ვერც იმსჯელებდა, იმ ობიექტური მოცემულობის გამო, რომ ის კანონმდებელმა, ფაქტობრივად, არ დაარეგულირა. მას ეს გარემოება რომ შეენიშნა, სადავო ნორმაში შეზღუდვების უბრალო დასახელება ვერ დააკმაყოფილებდა განსაზღვრულობის მსუბუქ სტანდარტებსაც კი. სასამართლომ საკმარისად ჩათვალა შეზღუდვას დაქვემდებარებული უფლებების „მკაფიო“ ჩამოთვლა,⁶⁰ რაც სამართლიანადაა გაკრიტიკებული განსხვავებულ აზრში – უფლებებზე ფორმალურ-შაბლონური მითითება ნამდვილად არ იძლევა დელეგირების შინაარსისა და ფარგლების იდენტიფიცირების საშუალებას⁶¹ და პარლამენტს, სულ მცირე, შეზღუდვას დაქვემდებარებული უფლებრივი კომპონენტები უნდა დაეკონკრეტებინა.⁶² კონსტიტუცია ასევე განსაზღვრავს ცალკეულ უფლებებში ჩარევის სახეებს, რომლებიც თავისი სიმძიმით განსხვავდება ერთმანეთისაგან. კანონმდებელს ამის ნათლად მოწესრიგებაც მართებდა, ისევე როგორც შეზღუდვების გამოყენების წინაპირობებისა და დროში, სივრცესა და პირთა წრის მიხედვით მოქმედების კრიტერიუმების დადგენა. სადავო ნორმა ამ საკითხებს სათანადო სიცხადით რომ აწესრიგებდეს, თავიდან ავიცილებდით, მაგალითად, იმ პირთა უფლებებში არასაჭირო ჩარევებს, რომელთაც აქვთ იმუნიტეტი COVID-19-ის წინააღმდეგ და არ ქმნიან დაავადების გავრცელების რისკს.

შეზღუდვადი უფლებების ჩამოთვლაზე განუსაზღვრელი ფორმულირების ერთადერთი ვარიანტი არსებობს – კანონმდებლის მითითება, რომ აღმასრულებელ ხელისუფლებას შეუძლია ნებისმიერ უფლებაში ჩარევა განსაკუთრებით საშიში ეპიდემიის დროს მოსახლეობის ჯანმრთელობის დაცვის მიზნით. თუ საკონსტიტუციო სასამართლო ამგვარ რეგულირებასაც კი ზემოაღნიშნული ლოგიკით მიუდგებოდა, თამამად შეეძლო განეცხადებინა, რომ განსაზღვრულობის პრინციპი არ ირღვეოდა, რადგან ძირითადი უფლებები „მკაფიოდ“ იყო ჩამოთვლილი კონსტიტუციაში.

⁵⁹ იქვე, II-49.

⁶⁰ იქვე, II-50.

⁶¹ განსხვავებული აზრი №1/1/1505,1515,1516,1529 გადაწყვეტილებასთან დაკავშირებით, 16.

⁶² იქვე, 17.

საკონსტიტუციო სასამართლომ განსაკუთრებული ყურადღება გაამახვილა სადავო ნორმის მოთხოვნაზე, რომ დელეგირებული უფლებამოსილების ფარგლებში მიღებული რეგულაცია უნდა აკმაყოფილებდეს თანაზომიერების პრინციპის მოთხოვნებს და არ უნდა იყოს დისკრიმინაციული. მისი აზრით, ამით სრულადაა დაზუსტებული და დაკონკრეტებული აღმასრულებელი ხელისუფლების დისკრეციის ფარგლები, რომელშიც ის იმოქმედებს დელეგირებული უფლებამოსილების განხორციელებისას. სასამართლო საგულისხმოდ მიიჩნევს, რომ სადავო ნორმაში „მითითებულია უფლებათა დაცვის საერთო სტანდარტი, რომელიც თანაბრად მავალდებულებელი იქნებოდა პარლამენტისთვისაც იმ შემთხვევაში, თუ თავად მიიღებდა შესაბამის რეგულაციას და უარს იტყოდა უფლებამოსილების დელეგირებაზე. ამ პრინციპების დაცვის ვალდებულება კი თვითნებობისა თუ უფლებამოსილების ბოროტად გამოყენების ნაკლებ გასაქანს იძლევა როგორც საკანონმდებლო, ისე აღმასრულებელი ხელისუფლებისათვის.“⁶³ პირველ რიგში, აღსანიშნავია, რომ აღმასრულებელი ხელისუფლება კანონმდებლის სპეციალური მითითების გარეშეც უნდა მოქმედებდეს კონსტიტუციის მოთხოვნების შესაბამისად. სადავო ნორმის შემთხვევაში არაკონსტიტუციურია დელეგირება, როგორც ასეთი, რადგანაც აღმასრულებელ ხელისუფლებას გადაეცა ძირითადი უფლებების შეზღუდვასთან დაკავშირებული არსებითი საკითხების მოწესრიგების უფლებამოსილება. არაკონსტიტუციურად მიიჩნეული უფლებამოსილების კონსტიტუციის დაცვით განხორციელებით სადავო ნორმა კონსტიტუციის შესაბამისი ვერ გახდება. ამ კონტექსტში შეიძლება მივუთითოთ საკონსტიტუციო სასამართლოს სხვა გადაწყვეტილებებში ჩამოყალიბებულ მიდგომაზე, რომ კონსტიტუციის შესატყვისი სამართალგამოყენების პრაქტიკა *a priori* არ გულისხმობს სადავო ნორმის კონსტიტუციასთან შესაბამისობას.⁶⁴ რაც შეეხება სასამართლოს აპელირებას „უფლებათა დაცვის საერთო სტანდარტზე“, მისი მსჯელობიდან გამომდინარეობს, რომ ძირითადი უფლებების თვითნებური ხელყოფის საფრთხე დელეგირებით არ გაზრდილა. ეს ეწინააღმდეგება ამავე გადაწყვეტილებაში განვითარებულ მსჯელობას, რომ კანონმდებლის მიერ საკითხის მო-

⁶³ №1/1/1505,1515,1516,1529 გადაწყვეტილება, II-50.

⁶⁴ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2007 წლის 26 დეკემბრის №1/3/407 გადაწყვეტილება საქმეზე – საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია და საქართველოს მოქალაქე – ეკატერინე ლომთათიძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ, II-28; საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2014 წლის 4 თებერვლის №2/1/536 გადაწყვეტილება საქმეზე – საქართველოს მოქალაქეები – ლევან ასათიანი, ირაკლი ვაჭარაძე, ლევან ბერიანიძე, ბექა ბუჩაშვილი და გონა გაბოძე საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის მინისტრის წინააღმდეგ, II-47.

ნესრიგებისას უფრო მცირეა უფლებების არაკონსტიტუციური შეზღუდვის რისკი.⁶⁵

მართებულია საკონსტიტუციო სასამართლოს მითითება განსაზღვრულობის კონტექსტში ჯეროვანი სასამართლო კონტროლის განხორციელების შესაძლებლობის მნიშვნელობაზე.⁶⁶ აღსანიშნავია, რომ მსგავსი მიდგომა გერმანულ თეორიასა და პრაქტიკაშიცაა გავრცელებული.⁶⁷ სადავო ნორმასთან დაკავშირებით სასამართლო თვლის, რომ არსებობს ჯეროვანი სასამართლო კონტროლისა და თვითნებობის გამორიცხვის შესაძლებლობა, რადგანაც ნორმაში ჩამოთვლილის გარდა, სხვა უფლებების შეზღუდვა არაკანონიერი იქნება და საერთო სასამართლო გამოიყენებს სადავო ნორმაშივე ჩამოყალიბებულ თანაზომიერებისა და სხვა სტანდარტებს.⁶⁸ თუ კანონი მკაფიოდ არ განსაზღვრავს ძირითადი უფლების შეზღუდვის მიზანს, შინაარსსა და ფარგლებს, ამით ის არ ადგენს იმ მასშტაბებსაც, რომლებითაც საერთო სასამართლომ უნდა შეამოწმოს დელეგირების ფარგლებში გამოცემული აქტების კანონიერება. მდგომარეობას ართულებს ის გარემოება, რომ სადავო ნორმა აღმასრულებელ ხელისუფლებას ანიჭებს სხვა ნორმატიული აქტებისაგან განსხვავებული მონესრიგების დადგენის უფლებამოსილებას. განსხვავებულ აზრში მართებულადაა მითითებული ამ შემთხვევაში საერთო სასამართლოს წინაშე არსებულ დილემაზე. მან ან უარი უნდა განაცხადოს კანონქვემდებარე აქტების კანონიერების კონტროლზე, ან უფლებამოსილების გადაჭარბებით შეამოწმოს საკანონმდებლო აქტის ტოლფასი აქტის პოლიტიკური მიზანშეწონილობა, რაც სასამართლო ხელისუფლების კომპეტენციას სცდება. სადავო ნორმა სასამართლო ხელისუფლებას უზღუდავს აღმასრულებელი ხელისუფლების კონტროლის უმნიშვნელოვანეს მექანიზმს.⁶⁹ გარდა ამისა, ამ კონტექსტშიც შეიძლება მოვიტანოთ არგუმენტი, რომ არაკონსტიტუციურ ნორმას კონსტიტუციურად ვერ გადააქცევს კონსტიტუციასთან შესაბამისი სამართალგამოყენების პრაქტიკა, მათ შორის საერთო სასამართლოების პრაქტიკაც.

სხვა ნორმატიული აქტებისაგან განსხვავებული მონესრიგების დადგენის უფლებამოსილების დელეგირება მხოლოდ სასამართლო კონტროლის განხორციელებას არ აბრკოლებს. მისი მიზანია, მისცეს აღმასრულებელ ხელისუფლებას შესაძლებლობა, დაადგინოს იერარქიაში მის ნორმატიულ აქტებზე მაღლა

⁶⁵ №1/1/1505,1515,1516,1529 გადაწყვეტილება, II-40.

⁶⁶ იქვე, II-51.

⁶⁷ მაგალითად იხ.: BVerfGE 6, 32 (42); 21, 73 (78 ff.); Robbers, GG, Art. 20, Rn. 2175.

⁶⁸ №1/1/1505,1515,1516,1529 გადაწყვეტილება, II-52, 53.

⁶⁹ განსხვავებული აზრი №1/1/1505,1515,1516,1529 გადაწყვეტილებასთან დაკავშირებით, 23, 24.

მდგომი აქტებისაგან განსხვავებული წესები. სხვაგვარად ამ ტიპის დელეგირება აზრს დაკარგავდა, რადგანაც აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ სადავო ნორმის საფუძველზე გამოცემულ ნორმატიულ აქტებს ისედაც უპირატესობა ენიჭება მის მიერვე ადრე მიღებულ თანაბარი იურიდიული ძალის აქტებთან მიმართებით.⁷⁰ სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპი მოითხოვს სამართლებრივი სისტემის საფუძვლებრივ, იერარქიულ მონყობას,⁷¹ რისი გამოხატულებაცაა კონსტიტუციისა და კანონის უზენაესობის პრინციპები.⁷² კანონის უპირატესობა ენიჭება კანონქვემდებარე აქტთან მიმართებით. ამის გამო კანონის უზენაესობის პრინციპს კოლიზიის წესსაც უწოდებენ.⁷³ კანონქვემდებარე აქტების მიმღებ სუბიექტებს აქვთ კანონზე დამოკიდებული, დერივაციული სამართალშემოქმედების უფლებამოსილება.⁷⁴ აქედან გამომდინარე, როდესაც აღმასრულებელ ხელისუფლებას ეძლევა შესაძლებლობა, რომ ესა თუ ის საკითხი მოაწესრიგოს სხვა ნორმატიული აქტებისაგან, მათ შორის საკანონმდებლო აქტებისაგან, განსხვავებით, ანუ, ფაქტობრივად, შეცვალოს კანონი, ირღვევა კანონის უზენაესობისა და, შესაბამისად, სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპები.⁷⁵ ამგვარი დელეგირება ხელყოფს ხელისუფლების დანაწილების პრინციპსაც, რადგანაც პარლამენტი საკუთარი უფლებამოსილებების განხორციელებაზე ამბობს უარს აღმასრულებელი ხელისუფლების სასარგებლოდ და სასამართლოსაც უშლის ხელს მისი ფუნქციების განხორციელებაში.⁷⁶

ფუნდამენტური, ე.ი. არადელეგირებადი საკითხების იდენტიფიცირება, სასამართლოს აზრით, უნდა მოხდეს „...ყოველ კონკრეტულ შემთხვევაში, ზოგად კრიტერიუმებზე დაყრდნობით...“.⁷⁷ ის ციტირებს თავის ადრეულ გადანყვეტილებებს,⁷⁸ რომელთა მიხედვით, კანონმდებლის კომპეტენციაა: პრინციპული სამართლებრივ-პოლიტიკურ საკითხების გადანყვეტა;⁷⁹ „...გადაწეს-

⁷⁰ „ნორმატიული აქტების შესახებ“ ორგანული კანონის მე-7 მუხლის მე-8 პუნქტი.

⁷¹ შეადარე: K. Stern, Kommentar zum Art. 93 GG, in: R. Dolzer, K. Grafhof, W. Kahl, Ch. Waldhoff (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Band 12 (Art. 89 – 104), Heidelberg seit 1950, Rn. 197.

⁷² E. Denninger, „Rechtsstaat“ oder „Rule of law“, in: Festschrift für Klaus Lüderssen, Baden-Baden 2002, 41 (48); Ch. Grabenwarter, Die Verfassung in der Hierarchie der Rechtsordnung, in: O. Depenheuer, Ch. Grabenwarter (Hrsg.), 391 (405).
Robbers, GG, Art. 20, Rn. 2105.

⁷³ Grzeszick, GG, Art. 20 (Verfassungsgrundsätze), Rn. 73; Sachs, GG, Art. 20, Rn. 112.

⁷⁴ შეადარე: Lücke/Mann, GG, Art. 80, Rn. 1.

⁷⁵ შეადარე: იქვე, Rn. 9.

⁷⁶ შეადარე: განსხვავებული აზრი №1/1/1505,1515,1516,1529 გადანყვეტილებასთან დაკავშირებით, 24, 25.

⁷⁷ №1/1/1505,1515,1516,1529 გადანყვეტილება, II-54.

⁷⁸ იქვე, II-39, 55.

⁷⁹ №1/7/1275 გადანყვეტილება, II-30.

ყვეტილებების მიღება ქვეყნის სოციალური, ეკონომიკური, კულტურული, სამართლებრივი თუ პოლიტიკური განვითარების ფუძემდებლური პრინციპების ძირითადი არსის შესახებ...“, ასევე იმ საკითხებზე მსჯელობა, „რომელთა რეგულირებაც მაღალი პოლიტიკური და საზოგადოებრივი ინტერესის საგანია.“;⁸⁰ იმ საკითხების მოწესრიგება, რომელიც გავლენას ახდენს ქვეყნის გრძელვადიანი განვითარების პერსპექტივაზე ან/და ინდივიდის ძირითად უფლებებში მძიმე ფორმით ჩარევას გულისხმობს, მაგალითად გამოხატვის თავისუფლების შინაარსობრივი რეგულირება.⁸¹ ეს პრაქტიკა ზემოთ უკვე შეფასდა და აღინიშნა, რომ ძირითადი უფლებების სფეროში ფუნდამენტურად უნდა ჩაითვალოს მათი რეალიზაციისათვის ყველა არსებითი საკითხი. აღსანიშნავია, რომ განსხვავებული აზრი მიუთითებს აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ მხოლოდ იმგვარი შინაარსის საკითხების მოწესრიგების შესაძლებლობაზე, რომლებიც „ძირითადი უფლებებით სარგებლობაზე სისტემურ გავლენას არ ახდენს“.⁸²

თუ გავყვებით ლოგიკას, რომ ძირითად უფლებებში მხოლოდ მძიმე ფორმის ჩარევებია ფუნდამენტური მნიშვნელობისა და არადელეგირებადი, ასევე გავითვალისწინებთ სასამართლოს მიერ სადავო ნორმის განსაზღვრულობასთან დაკავშირებით ჩამოყალიბებულ პოზიციას, მივალთ დასკვნამდე, რომ შედარებით მსუბუქი შეზღუდვა დელეგირებადია და საკმარისია, თუ მადელეგირებელი კანონი, უბრალოდ, დაასახელებს შესაბამის უფლებას. სასამართლოს ამ მიდგომის გაზიარების შემთხვევაშიც კი დაისმის კითხვა: როდესაც კანონი მხოლოდ შეზღუდვად უფლებას ასახელებს, როგორ უნდა გაირკვეს, რა სიმძიმის ჩარევას გულისხმობდა კანონმდებელი? სადავო ნორმაში მითითებული უფლებები შეიძლება სხვადასხვა ინტენსივობით შეიზღუდოს. მათი მშრალი ჩამოთვლით პარლამენტი აღმასრულებელ ხელისუფლებას აძლევს შესაძლებლობას, განახორციელოს ნებისმიერი სიმძიმის ჩარევა.

ფუნდამენტურ საკითხებთან დაკავშირებული შემდგომი მსჯელობიდან იქმნება შთაბეჭდილება, რომ სასამართლო ცდილობს კრიტერიუმების გადარჩევას და მათგან ისეთების გამორიცხვას, რომლებიც დელეგირების არაკონსტიტუციურად გამოცხადების საფუძველს შექმნიდა. კერძოდ, ის აღიარებს, რომ „მოსახლეობის სიცოცხლისა და ჯანმრთელობისათვის საშიშვირუსულ ინფექციასთან ბრძოლის მეთოდები, ისევე, როგორც ამ პროცესში ადამიანის უფლებათა შემზღუდველი ღონისძიებების რაობა, თავისთავად

⁸⁰ №2/5/700 გადაწყვეტილება, II-17.

⁸¹ №1/7/1275 გადაწყვეტილება.

⁸² განსხვავებული აზრი №1/1/1505,1515,1516,1529 გადაწყვეტილებასთან დაკავშირებით, 8.

წარმოადგენს პოლიტიკურად მნიშვნელოვან თემასა და საზოგადოების ფართო ინტერესების საგანს“, მაგრამ იქვე აღნიშნავს: „...მხოლოდ ის გარემოება, რომ საზოგადოებას კონკრეტული საკითხის მიმართ ინტერესი გააჩნია, მას ვერ აქცევს ფუნდამენტური მნიშვნელობის მქონე საკითხად...“.⁸³ როგორც ზემოთ არაერთხელ აღინიშნა, სტატიაში ასახული პოზიციაც ისაა, რომ ძირითადი უფლებების სფეროში არადელეგირებადი საკითხების იდენტიფიცირებისათვის მთავარი არ არის მათი საზოგადოებრივ-პოლიტიკური მნიშვნელობა, თუმცა ამ კრიტერიუმის სანაცვლოდ სასამართლო არ გვთავაზობს ისეთ კრიტერიუმებს, რომლებიც უფლებებისათვის ფუნდამენტური და არაფუნდამენტური საკითხების გამიჯვნის შესაძლებლობას მოგვცემდა. გარდა ამისა, სასამართლოს მიერ შემოთავაზებული კრიტერიუმების საფუძველზე ჩამოყალიბებული პოზიციებიც არ არის დამაჯერებელი, რაც ქვემოთ დანვრილებით განიხილება.

სასამართლო ხაზს უსვამს დელეგირების დროებითობას,⁸⁴ ანუ იმაზე მიანიშნებს, რომ აღმასრულებელ ხელისუფლებას არ გადასცემია უფლებებში მძიმე ჩარევის განხორციელების უფლებამოსილება. შეზღუდვის დროში მოქმედების საკითხი, მართლაც, რელევანტურია და უკავშირდება მის ინტენსივობასა და ფარგლებს, თუმცა ვადა ინტენსივობის დადგენის ერთ-ერთი და არა ერთადერთი კრიტერიუმი. თავისი არსიდან და მოქმედების მასშტაბებიდან გამომდინარე, დროის მოკლე მონაკვეთში განხორციელებული შეზღუდვაც შეიძლება იყოს მძიმე. მაგალითად, საკუთრების ჩამორთმევა ერთჯერადი აქტია, მაგრამ ინტენსიურობის ხარისხით, როგორც წესი, აღემატება საკუთრების უფლების შეზღუდვას, რომელიც დროში განგრძობადია. ამ კონტექსტში, განსხვავებულ აზრში მართებულადაა აღნიშნული, რომ დელეგირების ვადა გავლენას არ ახდენს საკითხის შინაარსზე და ვერ გადააქცევს მას ფუნდამენტურად ნაკლებ-ხარისხოვნად. შეზღუდვის დროებითმა ხასიათმა შეიძლება იმაზე მოახდინოს გავლენა, რომ მან პირთა შედარებით ვიწრო წრის უფლებების შეზღუდვა „მოასწროს“. დელეგირების დროებითობის არგუმენტის გაზიარება პირთა ამ თუნდაც მცირე ჯგუფის უფლებების დაცვაზე უარის ტოლფასი იქნებოდა.⁸⁵ ამ მოსაზრებას შეიძლება დავამატოთ, რომ პრაქტიკაში არ დარჩენილა პირი, რომელსაც საქართველოს მთავრობის მიერ დაწესებული შეზღუდვები ამა თუ იმ ფორმითა თუ სიმძიმით არ შეეხო.

⁸³ №1/1/1505,1515,1516,1529 გადაწყვეტილება, II-56.

⁸⁴ იქვე, II-57.

⁸⁵ განსხვავებული აზრი №1/1/1505,1515,1516,1529 გადაწყვეტილებასთან დაკავშირებით, 21.

უფლებების შეზღუდვის პერიოდის განსაზღვრის კრიტერიუმები კანონმდებელს უნდა დაედგინა, რადგანაც ამას არსებითი მნიშვნელობა აქვს მათი რეალიზაციისათვის. სამწუხაროდ, გადანყვეტილება ამ საკითხს არც ეხება. იმავდროულად, სასამართლოს მიერ მისივე ლოგიკის ფარგლებში გაკეთებული დასკვნა შეზღუდვების მოქმედების დროებითობის, ე.ი. მათი დაბალი ინტენსივობის შესახებ, არ არის დამაჯერებელი. თვით გადანყვეტილებაშია აღნიშნული, რომ 2020 წლის 22 მაისს მიღებული სადავო ნორმის მოქმედება ორჯერ გაგრძელდა – ჯერ 2021 წლის პირველ იანვრამდე, ხოლო შემდეგ 2021 წლის პირველ ივლისამდე.⁸⁶ ნორმა მინიმუმ ერთ წელზე მეტი ვადის განმავლობაში იმოქმედებს, რაც ნამდვილად არ არის მოკლე პერიოდი, თუ იმასაც მივიღებთ მხედველობაში, რომ 2020 წლის 22 მაისამდე ორი თვის განმავლობაში მოქალაქეები საგანგებო მდგომარეობის პირობებში ცხოვრობდნენ. გარდა ამისა, სადავო ნორმის მოქმედების გაგრძელება დამოკიდებულია COVID-19-ის ეპიდემიის დაძლევაზე. თუ როდის დადგება ეს მომენტი, გაურკვეველია არა მხოლოდ საქართველოსათვის, არამედ მთელი მსოფლიოსათვის. ამდენად, სადავო ნორმა, ფაქტობრივად, განუსაზღვრელი ვადით მოქმედებს. ამ კონტექსტში დიდი მნიშვნელობა არ აქვს, პარლამენტი ტექნიკურად როგორ გადანყვეტს საკითხს – დროებით რეგულირებებს მიიღებს და შემდეგ პერიოდულად გააგრძელებს, თუ არ დაადგენს ნორმის მოქმედების ვადას და მას მაშინ გააუქმებს, როდესაც აღარ იარსებებს მისი აუცილებლობა. აღსანიშნავია, რომ, სადავო ნორმის გახანგრძლივების ტენდენციიდან გამომდინარე, მის დროებითობას და ამის საფუძველზე დელეგირებული უფლებამოსილების არაუფუნდამენტურად მიჩნევას ნაკლებად სარწმუნო არგუმენტად თვლის განსხვავებული აზრიც.⁸⁷

შეზღუდვების ნაკლებად მძიმე ხასიათის დასადასტურებლად სასამართლო აცხადებს: „...აღმასრულებელ ხელისუფლებას ენიჭება არა პირთა გადაადგილებასთან, საკუთრების უფლებასა და შეკრების თავისუფლებასთან მიმართებით ყოველგვარი შეზღუდვის შემოღებისა და თავად ამ უფლებათა არსის განსაზღვრის უფლებამოსილება, არამედ კონკრეტული მიზნების – საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის დაცვისა და ვირუსის გავრცელების პრევენციის უზრუნველსაყოფად გარკვეული შეზღუდვების დადგენის კომპეტენცია.“⁸⁸ იქიდან გამომდინარე, რომ კანონმდებელი მხოლოდ ასახელებს შეზღუდვას დაქ-

⁸⁶ №1/1/1505,1515,1516,1529 გადანყვეტილება, II-57.

⁸⁷ განსხვავებული აზრი №1/1/1505,1515,1516,1529 გადანყვეტილებასთან დაკავშირებით, 22.

⁸⁸ №1/1/1505,1515,1516,1529 გადანყვეტილება, II-57.

ვემდებარებულ უფლებებს, აღმასრულებელ ხელისუფლებას ენიჭება მათში ჩარევის სახეების, შინაარსისა და ფარგლების დამოუკიდებლად დადგენის შესაძლებლობა. ეს არა მეორეხარისხოვანი, იმპლემენტაციასთან დაკავშირებული ტექნიკური ასპექტების მონესრიგებაა, არამედ, ფაქტობრივად, საკანონმდებლო ორგანოს ჩანაცვლება.⁸⁹ კანონით ზოგადად განსაზღვრული ლეგიტიმური მიზანი, მართალია, გარკვეულწილად ზღუდავს აღმასრულებელი ხელისუფლების დისკრეციას, მაგრამ ვერ ავსებს შეზღუდვების შინაარსისა და ფარგლების მოუწესრიგებლობის შედეგად თვითნებობისათვის დარჩენილ სივრცეს. რაც შეეხება ძირითად უფლებათა არსს, ის ხელშეუხებელია არა მხოლოდ აღმასრულებელი ხელისუფლების, არამედ პარლამენტისთვისაც. თუ აღმასრულებელი ხელისუფლების სამოქმედო სივრცის მიჯნას ძირითადი უფლებების არსზე გავავლებთ, გამოვა, რომ მას ამ ზღვარს მიღმა მოქმედების განუზომელ თავისუფლებას ვანიჭებთ.

დელეგირებული უფლებამოსილებების არსსა და დროებით ხასიათთან დაკავშირებული მსჯელობების საფუძველზე სასამართლო ასკვნის: „...აღნიშნული ღონისძიებები მნიშვნელოვან გავლენას ვერ მოახდენდა ქვეყნის სოციალური, ეკონომიკური, კულტურული, სამართლებრივი თუ პოლიტიკური განვითარების გრძელვადიან პერსპექტივებზე.“⁹⁰ იქმნება შთაბეჭდილება, რომ ეს დასკვნა სხვა ქვეყნის სასამართლოს ეკუთვნის, რომელსაც ხელი არ მიუწვდება სათანადო ინფორმაციაზე. სტატისტიკის ეროვნული სამსახურის მონაცემებით, 2020 წელს ქვეყნის ეკონომიკა 6,1%-ით შემცირდა, ხოლო 2021 წლის იანვარში 11,5%-ით. თუ 2019 წელს უმუშევარი იყო 276,9 ათასი ადამიანი, 2020 წლის მე-4 კვარტალში მათი რიცხვი 307,8 ათასამდე გაიზარდა.⁹¹ მხოლოდ ეს ოფიციალური და ხელმისაწვდომი მონაცემებიც კი, სადავო ნორმის სხვა მრავალ ნეგატიურ შედეგზე რომ არაფერი ითქვას, საფუძველს აცლის მოსაზრებას, რომ მზღუდავ ღონისძიებებს მნიშვნელოვანი გავლენა არ ექნებოდა. გარდა ამისა, როგორც გადაწყვეტილების ტექსტიდან ირკვევა, დასკვნა სასამართლოს ვარაუდს ემყარება. მას არ აქვს შეზღუდვების სოციალური, ეკონომიკური, კულტურული და პოლიტიკური გავლენების სიმძიმის შეფასებისათვის აუცილებელი კვალიფიკაცია. თუ ამ შეფასებას სასამართლო პრინციპულ მნიშვნელობას ანიჭებდა, მას უნდა მოეწვია შესაბამისი დარგის სპეციალისტები და მოესმინა მათი პოზიცია.

⁸⁹ შეადარე: განსხვავებული აზრი №1/1/1505,1515,1516,1529 გადაწყვეტილებასთან დაკავშირებით, 18.

⁹⁰ №1/1/1505,1515,1516,1529 გადაწყვეტილება, II-58.

⁹¹ იხ.: <https://www.geostat.ge> (02.02.21).

სასამართლოს ძნელად წარმოუდგენია COVID-19-ით გამოწვეულ ცვალებად ვითარებაში ვირუსის გავრცელების შესაჩერებლად პარლამენტის მიერ ისეთი უნიკალური მექანიზმის შემოღება, „...რომელიც თავის ადეკვატურობასა და ეფექტიანობას შეინარჩუნებდა დროისა თუ სივრცის თვალსაზრისით...“.⁹² სადავო ნორმების კონსტიტუციურობის დასადასტურებლად არ გამოდგება სასამართლოს წარმოდგენები პარლამენტის შესაძლებლობებთან დაკავშირებით. ის შეფასებებს უნდა აკეთებდეს კონსტიტუციურსამართლებრივი მასშტაბების, და არა სუბიექტური წარმოდგენების, საფუძველზე. დემოკრატიული სახელმწიფოები პანდემიას უმკლავდებიან და, იმავდროულად, მათი პარლამენტები, მიზანშეწონილობის მოტივით, არსებით უფლებამოსილებებს მთავრობებს არ გადასცემენ. საქართველოს პარლამენტს მოეთხოვება არა „უნიკალური მექანიზმის“ შექმნა, არამედ, სულ ცოტა, ამ სახელმწიფოთა გამოცდილების შესწავლა და გათვალისწინება.⁹³

გადანყვეტილების მიხედვით, სადავო ნორმებით გათვალისწინებული შეზღუდვები, მათი ხასიათიდან და ინტენსიურობიდან გამომდინარე, არ არის იმდენად სერიოზული და ფუნდამენტური, რომ არსებობდეს მათი საკანონმდებლო მონესრიგების აუცილებლობა.⁹⁴ განსხვავებული აზრის სამართლიანი შეფასებით, სასამართლოს მსჯელობა ალტერნატიულ რეალობას ქმნის, სადაც აღმასრულებელ ხელისუფლებას მხოლოდ ნაკლებად ინტენსიური შეზღუდვების დანესება შეუძლია. ამასთან, იგნორირებულია ის გარემოება, რომ უფლებით ან მისი რომელიმე ელემენტით სარგებლობის სრულ აკრძალვამდეც კი შეიძლება მივიდეს საქმე.⁹⁵ სადავო ნორმის საფუძველზე 2020 წლის 23 მაისს გამოცემული საქართველოს მთავრობის №322 დადგენილება „იზოლაციისა და კარანტინის წესების დამტკიცების შესახებ“ ითვალისწინებდა და ითვალისწინებს შეზღუდვებს, რომელთა დაბალ ინტენსივობაზე საუბარი რეალობასაა მონყვეტილი. თვალსაჩინოებისათვის ქვემოთ მოვიყვანთ რამდენიმე მაგალითს.

№322 დადგენილებით, აკრძალულია ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე 21:00 საათიდან 05:00 საათამდე პირთა გადაადგილება, როგორც ქვეითად, ისე სატრანსპორტო საშუალებით, ასევე საჯარო სივრცეში ყოფნა.⁹⁶ ეს არის გა-

⁹² №1/1/1505,1515,1516,1529 გადაწყვეტილება, II-58.

⁹³ ცალკეული სახელმწიფოების გამოცდილებასთან დაკავშირებით იხ.: კვლევა „დემოკრატია და ადამიანის უფლებები პანდემიის და საგანგებო მდგომარეობის პირობებში“ (<https://isfed.ge> – 02.03.21).

⁹⁴ №1/1/1505,1515,1516,1529 გადაწყვეტილება, II-59, 60.

⁹⁵ განსხვავებული აზრი №1/1/1505,1515,1516,1529 გადაწყვეტილებასთან დაკავშირებით, 20.

⁹⁶ „იზოლაციისა და კარანტინის წესების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის №322 დადგენილების მე-2 მუხლის მე-6¹ პუნქტი.

დაადგილების თავისუფლების უმკაცრესი შეზღუდვა, დღე-ღამის გარკვეულ მონაკვეთში გადაადგილების სრული აკრძალვა, რომელიც თავისი შინაარსით არაფრით განსხვავდება კომენდანტის საათისაგან. კომენდანტის საათის შემოღება საგანგებო მდგომარეობის პირობებშია შესაძლებელი და „საგანგებო მდგომარეობის შესახებ“ კანონი მას ასე განმარტავს: „მოქალაქეებს კომენდანტის საათის დროს აკრძალული აქვთ ოფიციალურად გაცემული საშვებისა და მათი პირადობის დამადასტურებელი დოკუმენტების გარეშე იყვნენ ქუჩებში ან საზოგადოებრივი თავშეყრის სხვა ადგილებში, გამოვიდნენ თავიანთი ბინის ფარგლებს გარეთ.“⁹⁷ თვეების განმავლობაში შეჩერებული იყო მგზავრთა გადაყვანა სარკინიგზო ტრანსპორტით, საქალაქთაშორისო მგზავრთა რეგულარული გადაყვანა მიკროავტობუსებითა და ავტობუსებით, საზოგადოებრივი ტრანსპორტის ფუნქციონირება ქ. თბილისისა და სხვა დიდი მუნიციპალიტეტების ადმინისტრაციულ საზღვრებში.⁹⁸ ასიათასობით ადამიანს, რომელთაც არ აქვთ საკუთარი ავტოსატრანსპორტო საშუალება ან ტაქსით სარგებლობის ფინანსური შესაძლებლობა, ფაქტობრივად, მოესპო აუცილებელი საჭიროებებისათვის არა მხოლოდ მუნიციპალიტეტებს შორის მიმოსვლის, არამედ დიდი მუნიციპალიტეტების ტერიტორიაზე გადაადგილების საშუალება. სრულად აიკრძალა ან მკაცრად შეიზღუდა ეკონომიკურ საქმიანობათა მთელი რიგის განხორციელება,⁹⁹ რამაც შედეგად მოიტანა საწარმოების დახურვა, ფინანსური პრობლემები, ათიათასობით ადამიანის სამუშაო ადგილის დაკარგვა და ღირსეულ საარსებო მინიმუმს მიღმა დარჩენა. თუნდაც მხოლოდ ზემოთ დასახელებული შეზღუდვების ობიექტური ანალიზის შედეგად შეუძლებელი იყო მისვლა იმ დასკვნამდე, რომ ისინი მძიმე ხასიათის არ არიან.

7. დასკვნა

COVID-19 მოგვევლინა ერთგვარ ტესტად არა მხოლოდ ჯანმრთელობის დაცვის, ეკონომიკისა თუ სხვა სფეროებში, არამედ დემოკრატიული და სამართლებრივი სახელმწიფოს მდგრადობის შემოწმების კუთხითაც. საქართველოს პარლამენტი, დასავლეთის სახელმწიფოების საკანონმდებლო ორგანოებისა-

⁹⁷ „საგანგებო მდგომარეობის შესახებ“ კანონის მე-7 მუხლის პირველი პუნქტი.

⁹⁸ „იზოლაციისა და კარანტინის წესების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის №322 დადგენილების მე-2 მუხლის მე-7¹ პუნქტი.

⁹⁹ „იზოლაციისა და კარანტინის წესების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის №322 დადგენილების მე-6 მუხლი.

გან განსხვავებით, დაშორდა პროცესებს და თითქმის ყველა მნიშვნელოვანი საკითხის გადაწყვეტა მთავრობას მიანდო. ეპიდემიის პერიოდში მოსახლეობა აღმასრულებელი ხელისუფლების მხრიდან მრავალ გადამეტებულ, ალოგიკურ და თვითმიზნურ შეზღუდვას დაექვემდებარა.¹⁰⁰ შეიძლება ითქვას, რომ, ეპიდემიასთან ერთად, მთავრობის მოქმედებაც არაპროგნოზირებადია. მას შეუძლია, გაუმჭვირვალე პროცედურებით შემოიღოს ნებისმიერი სიმძიმის შეზღუდვა, დამოუკიდებლად განსაზღვროს მისი შინაარსი და მოქმედების ფარგლები.

ამ ფონზე პროცესის დემოკრატიულ და სამართლებრივსახელმწიფოებრივ ჩარჩოებში მოქცევაში დიდი წვლილის შეტანა შეეძლო საკონსტიტუციო სასამართლოს. სამწუხაროდ, მან არათუ ვერ შეძლო ამ ამოცანის შესრულება, არამედ ისეთი პოზიციები ჩამოაყალიბა, რაც ანალოგიურ შემთხვევებში საფრთხეს შეუქმნის ძირითად უფლებებსა და, ზოგადად, კონსტიტუციურ წესრიგს.

¹⁰⁰ დაწვრილებით იხ.: კვლევა „დემოკრატია და ადამიანის უფლებები პანდემიის და საგანგებო მდგომარეობის პირობებში“ (<https://isfed.ge> – 02.03.21).