



ევროკავშირი
საქართველოსთვის
The European Union for Georgia



ინფორმაციის თავისუფლების
განვითარების ინსტიტუტი

Covid-19 და პასუხისმგებლობის ზომები: კონსტიტუციურობის სისტემური პრობლემა

დოკუმენტი მომზადდა ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტის (IDFI) მიერ ევროკავშირის (EU) მხარდაჭერით. მის შინაარსზე სრულად პასუხისმგებელია IDFI და იგი შესაძლოა არ ასახავდეს ევროკავშირის შეხედულებებს.

შინაარსი

ძირითადი შეფასება.....	2
შეფასების სამართლებრივი საფუძვლების მოკლე მიმოხილვა.....	2
ახალი კორონავირუსის წინააღმდეგ ბრძოლის მიზნით მიღებული პასუხისმგებლობის დამდგენი ნორმების სამართლებრივი ანალიზი	5
1. ახალი კორონავირუსის წინააღმდეგ ბრძოლის მიზნით დადგენილი შეზღუდვების დარღვევისთვის პასუხისმგებლობის დამდგენი ნორმები და მათი შინაარსი	5
1.1. საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 42 ¹⁰ მუხლით სამართალდარღვევად გამოცხადებული ქმედების შინაარსი	5
1.2. საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 42 ¹⁰ მუხლისა და საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსის 248 ¹ მუხლის ურთიერთმიმართება	6
1.3. რას კრძალავს სამართალდარღვევად/დანაშაულად გამოცხადებული ქმედების შინაარსი	7
2. საქართველოს კონსტიტუციის მოთხოვნები პასუხისმგებლობის დამდგენ ნორმებთან მიმართებით.....	9
2.1. აკრძალული ქმედებისა და შესაბამისი სასჯელის განსაზღვრის ექსკლუზიური კომპეტენცია	10
2.2. ექსკლუზიური კომპეტენციების „გადაცემის“ კონსტიტუციური გარანტიები 12	
3. ახალი კორონავირუსის წინააღმდეგ ბრძოლის მიზნით დადგენილი წესების დარღვევისთვის განსაზღვრული პასუხისმგებლობის კონსტიტუციურობის პრობლემები	13
3.1. ზოგადად, პასუხისმგებლობის დამდგენი ნორმების მიმთითებელი ბუნების თაობაზე - მითითება სხვა ნორმატიულ აქტებზე	13
4. შეჯამება	18

ძირითადი შეფასება

საქართველოს პარლამენტი ილუზორულად ახორციელებს საკუთარ კონსტიტუციურ კომპეტენციას, რითაც Covid-19-ის გავრცელების პრევენციისკენ მიმართული პასუხისმგებლობის ზომების კონსტიტუციურობას აყენებს ეჭვქვეშ.

შეფასების სამართლებრივი საფუძვლების მოკლე მიმოხილვა

ოფიციალურად გამოცხადებული საგანგებო მდგომარეობის დასასრულს, საქართველოს პარლამენტმა რამდენიმე კანონში მინიმალური ცვლილებები შეიტანა. ცვლილებებით, აღმასრულებელ ხელისუფლებას ახალ კორონავირუსთან დაკავშირებული შეზღუდვების დადგენისა და აღსრულების სრული კომპეტენცია მიენიჭა, რითაც სახელმწიფოში კვაზი საგანგებო მდგომარეობა დაწესდა.

საქართველოს კონსტიტუცია მოითხოვს, რომ აკრძალული ქმედების შინაარსი და მისი დარღვევისთვის გათვალისწინებული პასუხისმგებლობის ზომა განისაზღვროს საქართველოს პარლამენტის მიერ. ეს მოთხოვნა არ არის პრივილეგია, ეს არის სისტემური კონსტიტუციური ვალდებულება, რომელიც ხელისუფლების დანაწილების პრინციპიდან მომდინარეობს.

საქართველოს პარლამენტმა მთავრობას მიანდო, Covid-19-თან დაკავშირებით ყველა უფლებრივი სფეროს შეზღუდვა. კონკრეტული ანდა პრინციპულ საკითხებზე სამართალდარღვევების განსაზღვრის ნაცვლად, საქართველოს პარლამენტმა შექმნა პასუხისმგებლობის დამდგენი ერთი, უნივერსალური ნორმა, რომელიც ერგება აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ covid-19-თან დაკავშირებით მიღებული რეგულაციების ფაქტობრივად ყველა დარღვევას. სხვაგვარად, საქართველოს პარლამენტმა დააწესა ღია შემადგენლობის მქონე პასუხისმგებლობა, რომლით აკრძალული ქმედების შინაარსი ავტომატურად ივსება აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ დაწესებული ახალი რეგულაციებით. განსაკუთრებით პრობლემურია გარემოება, რომ რეგულაციების მიღებისას საქართველოს მთავრობას შეუძლია განსხვავებულად მოაწესრიგოს ნებისმიერი უფლებრივი სფერო და, იმავდროულად, იგი არ არის შეზღუდული საკანონმდებლო აქტით დადგენილი ნორმატიული მოთხოვნებით. აღსანიშნავია, რომ რეგულირების თვალსაზრისით, აღმასრულებელ ხელისუფლებას მიენიჭა მეტი თავისუფლება ვიდრე მას საგანგებო მდგომარეობის დროს გააჩნდა.

საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 42¹⁰ მუხლით გათვალისწინებულ ღია შემადგენლობაში ვარდება და მის საფუძველზე ფიზიკურ და იურიდიულ პირებს პასუხისმგებლობა ეკისრებათ საქართველოს მთავრობის მიერ

მიღებული ორი ძირითადი სამართლებრივი აქტის საფუძველზე რომლებიც ჯამში 500-მდე პუნქტსა და ქვეპუნქტს აერთიანებს, რომლებიც, თავის მხრივ, მრავალ უფლებრივ სფეროს და ყველა ტიპის დარღვევას შეეხება. ფიზიკური და იურიდიული პირების მიერ ნებისმიერი ამ წესის დარღვევა იწვევს ადმინისტრაციულ პასუხისმგებლობას შესაბამისად 2000 და 10000 ლარის ოდენობით. ხოლო ერთი წლის განმავლობაში იმავე სამართალდარღვევის განმეორებით ჩადენის შემთხვევაში პირს პასუხისმგებლობა დაეკისრება სისხლის სამართლის წესით.

გასათვალისწინებელი ფაქტორია, რომ სახელმწიფოს Covid-19-თან ბრძოლის მოქნილი მექანიზმები ესაჭიროება და საქართველოს პარლამენტს პასუხისმგებლობის დამდგენ ნორმებში შესაძლოა არ/ვერ გაეწერა ყველა ტექნიკური თუ შინაარსობრივი დეტალი, მაგრამ, ყველაზე მცირე, მას უნდა მიეღო პოლიტიკური გადაწყვეტილება პრინციპული მნიშვნელობის მქონე აკრძალულ ქმედებებზე და საშიშროების მიხედვით განესაზღვრა შესაბამისი პასუხისმგებლობის ზომები. მაგალითად ისე, როგორც ეს პირბადის ტარების დარღვევის წესთან მიმართებით გააკეთა.

საკანონმდებლო ორგანომ ბლანკეტურად, შინაარსობრივი ჩარჩოს განსაზღვრის გარეშე, ჩამოაყალიბა ადმინისტრაციული და სისხლის სამართლებრივი პასუხისმგებლობის დამდგენი ნორმები. მეტიც, მან გაათავისუფლა აღმასრულებელი ხელისუფლება კანონმდებლობით დადგენილი ყველა მოთხოვნისგან. ამით, საკანონმდებლო ორგანომ უარი თქვა საკუთარი კონსტიტუციური მანდატის განხორციელებაზე და ახალ კორონავირუსთან დაკავშირებული დანაშაულის/სამართალდარღვევის შემადგენლობების განსაზღვრის უფლებამოსილება, სრულად აღმასრულებელ ხელისუფლებას მიანიჭა. Covid-19 თან ბრძოლის საკითხში საკუთარი კონსტიტუციური მანდატის ამგვარი დაკნინებით, უმაღლესმა საკანონმდებლო ორგანომ ეჭვქვეშ დააყენა პასუხისმგებლობის დამდგენი ნორმების თავსებადობა საქართველოს კონსტიტუციის ფორმალურ მოთხოვნებთან.

აღსანიშნავია, რომ covid-19-თან ბრძოლისას საკანონმდებლო ორგანოთა მიერ საკუთარი მანდატის განხორციელების ნაკლებობით დემოკრატიული მმართველობისთვის შექმნილ პრობლემებს ეხმიანება ვენეციის კომისიის 2020 წლის 8-9 ოქტომბერის შუალედური ანგარიში. ამასთან, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოში უკვე შვიდი კონსტიტუციური სარჩელია რეგისტრირებული და მათ უმრავლესობაში, პირდაპირ ან ირიბად, ეჭვქვეშაა დაყენებული აღმასრულებელი ხელისუფლებისთვის გადაცემული უფლებამოსილების ფარგლები. რაც დამატებით მიუთითებს პარლამენტის მიერ საკუთარი კონსტიტუციური კომპეტენციის განხორციელების პრობლემაზე.

IDFI მიიჩნევს, რომ საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 42¹⁰ და საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსის 248¹ მუხლები,

„საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ“ საქართველოს კანონის 45³ მუხლის პირველ და მე-2 პუნქტებთან ერთად ქმნის ხელისუფლების დანაწილებისა და სამართლებრივი უსაფრთხოების პრინციპების დარღვევის მნიშვნელოვან რისკს.

შეფასებას თან ერთვის წარმოდგენილი პოზიციის დეტალური სამართლებრივი ანალიზი. IDFI აგრძელებს განხილული სამართლებრივი პრობლემის პრაქტიკულ შესწავლას. რელევანტური სახელმწიფო ორგანოებიდან გამოთხოვილია საჯარო ინფორმაცია და სამართალდარღვევის ოქმები. პასუხისმგებლობის დამდგენი ნორმების გამოყენების პრაქტიკის შესწავლის შემდგომ IDFI-იმ შესაძლოა მიმართოს საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს.

ახალი კორონავირუსის წინააღმდეგ ბრძოლის მიზნით მიღებული პასუხისმგებლობის დამდგენი ნორმების სამართლებრივი ანალიზი

1. ახალი კორონავირუსის წინააღმდეგ ბრძოლის მიზნით დადგენილი შეზღუდვების დარღვევისთვის პასუხისმგებლობის დამდგენი ნორმები და მათი შინაარსი

ახალი კორონავირუსის (covid-19) გავრცელების პრევენციის მიზნით სახელმწიფოში დადგენილი რეგულაციების აღსრულების უზრუნველსაყოფად საქართველოს პარლამენტის მიერ გათვალისწინებულ იქნა როგორც ადმინისტრაციული, ისე სისხლისსამართლებრივი პასუხისმგებლობა. კერძოდ, საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსსა და საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსს დაემატა სულ ხუთი პასუხისმგებლობის დამდგენი ნორმა. მათგან ორი, კერძოდ, საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 177¹⁵ და საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსის 359¹ მუხლი მოქმედებს მხოლოდ საგანგებო/საომარი მდგომარეობის პირობებში. ხოლო ერთი მუხლი¹ ექსკლუზიურად პირბადის ტარების წესის დარღვევას მიემართება.

წარმოდგენილი სამართლებრივი ანალიზი შეეხება საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 42¹⁰ მუხლს, რომელიც covid-19-ის გავრცელების წინააღმდეგ დადგენილი შეზღუდვების (გარდა პირბადის ტარების წესისა) დარღვევისთვის პირების დაჯარიმების მთავარი, ფაქტობრივად, ერთადერთი სამართლებრივი საფუძველია. სამართლებრივი ანალიზი აგრეთვე, შეეხება საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსის 248¹ მუხლს, რომელიც იგივე ქმედების განმეორებით ჩადენის შემთხვევაში, ითვალისწინებს თავისუფლების აღკვეთის, ხოლო იურიდიული პირის შემთხვევაში, მისი ლიკვიდაციის შესაძლებლობას.

1.1. საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 42¹⁰ მუხლით სამართალდარღვევად გამოცხადებული ქმედების შინაარსი

2020 წლის 23 აპრილს საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსში განხორციელდა ცვლილება.² კერძოდ, ხსენებულ კოდექსს დაემატა 42¹⁰ მუხლი, რომლითაც სამართალდარღვევად გამოცხადდა „საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ“ საქართველოს კანონით გათვალისწინებულ საკითხებთან დაკავშირებით დადგენილი იზოლაციის ან/და კარანტინის წესის დარღვევა“. აღნიშნული ნორმა თავისი შინაარსით არის მიმთითებელი. სხვაგვარად,

¹ საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 42¹¹ მუხლი, გამოქვეყნების წყარო: საქართველოს სსრ უმაღლესი საბჭოს უწყებები, 12-ის დანართი, 31/12/1984, მიღების თარიღი: 15/12/1984.

² საქართველოს კანონი „საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსში ცვლილების შეტანის შესახებ“. გამოქვეყნების წყარო: ვებგვერდი, 24/04/2020. მიღების თარიღი: 23/04/2020.

ფიზიკური და იურიდიული პირი ამ ნორმიდან ვერ ამოიკითხავს, რა ქმედების ჩადენას უკრძალავს მას საქართველოს პარლამენტი. ამისთვის, აუცილებელია პირი გაეცნოს სხვა ნორმატიულ აქტებს - „საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ“ საქართველოს კანონით გათვალისწინებულ საკითხებთან დაკავშირებით დადგენილ იზოლაციის ან/და კარანტინის წესებს.

1.2. საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 42¹⁰ მუხლისა და საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსის 248¹ მუხლის ურთიერთმიმართება

საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსში 42¹⁰ მუხლის დამატების პარალელურად, ცვლილება განიცადა ასევე საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსმა. კერძოდ, სისხლის სამართლის კოდექსს დაემატა 248¹ მუხლი, შემდეგი შინაარსით: „საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ“ საქართველოს კანონით გათვალისწინებულ საკითხებთან დაკავშირებით დადგენილი იზოლაციის ან/და კარანტინის წესის დარღვევა, ჩადენილი საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 42¹⁰ მუხლით გათვალისწინებული ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის ჩადენისათვის ადმინისტრაციულსახდელდადებული ან/და ამ მუხლით გათვალისწინებული დანაშაულისათვის ნასამართლევი პირის მიერ“.

სისხლის სამართლის კოდექსის ციტირებული ნორმის ტექსტი ცხადად მიუთითებს, რომ მას ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 42¹⁰ მუხლით დაწესებული სამართალდარღვევის იდენტური შინაარსი გააჩნია. სახელდობრ, „საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ“ საქართველოს კანონით გათვალისწინებულ საკითხებთან დაკავშირებით დადგენილი იზოლაციის ან/და კარანტინის წესის დარღვევის შემთხვევაში, პირს ჯერ დაეკისრება ადმინისტრაციული პასუხისმგებლობა, ხოლო იგივე ქმედების 1 წლის განმავლობაში განმეორებით ჩადენის შემთხვევაში პირი პასუხს აგებს სისხლის სამართლის წესით.³ სხვაგვარად, სისხლის სამართლის კოდექსისა და ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის დასახელებულ ნორმებს შორის სხვაობა მხოლოდ აკრძალული ქმედების ჩადენის რაოდენობასა და პერიოდულობაში მდგომარეობს. თავად აკრძალული ქმედების შინაარსი ორივე შემთხვევაში არის იდენტური.

³ საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსის 248¹ მუხლით პასუხს აგებს საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 42¹⁰ მუხლით ადმინისტრაციულსახდელდადებული პირი. საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 39-ე მუხლის თანახმად, პირი ადმინისტრაციულსახდელდადებულად ითვლება ჯარიმის დაკისრებიდან 1 წლის განმავლობაში.

1.3. რას კრძალავს სამართალდარღვევად/დანაშაულად გამოცხადებული ქმედების შინაარსი

ზოგადად, დანაშაული/სამართალდარღვევა საზოგადოებრივად გასაკიცხ ქმედებად აცხადებს გარკვეულ სოციალურ ქცევას და მისთვის ადგენს შესაბამის პასუხისმგებლობას. საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსმა ამგვარ ქმედებად „საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ“ საქართველოს კანონით გათვალისწინებულ საკითხებთან დაკავშირებით დადგენილი იზოლაციის ან/და კარანტინის წესის დარღვევა“ მიიჩნია.

„საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ“ საქართველოს კანონი ადგენს პანდემიის და, ზოგადად, საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის დაცვისკენ მიმართული ღონისძიებების (მათ შორის, იზოლაციისა და კარანტინის) ზოგად განსაზღვრებას, მაგრამ მასში ნაკლებად ვხვდებით კონკრეტულ უფლებრივ შეზღუდვებს ან თუნდაც, ამგვარი შეზღუდვების ძირითად მიმართულებებს. აღნიშნული კანონის 45³ მუხლის პირველი პუნქტი იზოლაციის ან/და კარანტინის წესების დადგენის უფლებას ანიჭებს საქართველოს მთავრობას ან საქართველოს მთავრობის მიერ განსაზღვრულ სამინისტროს. მათვე ანიჭებს შესაძლებლობას, ამ წესით განისაზღვროს შესაბამისი საკარანტინო ღონისძიებებიც. ამავე მუხლის მე-2 პუნქტი განსაზღვრავს საკარანტინო ღონისძიებებს არა ამ ღონისძიებების ბუნების, არამედ მათი მიზნის გათვალისწინებით. კერძოდ, „საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ“ საქართველოს კანონის 45³ მუხლის მე-2 პუნქტის „ბ“ ქვეპუნქტის თანახმად, საკარანტინო ღონისძიებებია: „ამ კანონით ან/და ამ კანონის შესაბამისად მიღებული/გამოცემული ნორმატიული აქტით განსაზღვრული ღონისძიებები, რომლებიც დროებით გამოიყენება პანდემიის ან/და საზოგადოებრივი ჯანმრთელობისთვის განსაკუთრებით საშიში ეპიდემიის დროს მოსახლეობის ჯანმრთელობის დაცვის მიზნით და შეიძლება გულისხმობდეს საქართველოს სხვა ნორმატიული აქტებით დადგენილისგან განსხვავებულ მოწესრიგებას, მათ შორის, შესაბამისი შეზღუდვების დროებით დაწესებას, საჯარო დაწესებულებების, აღმასრულებელ ხელისუფლებაში შემავალი სხვა დაწესებულებების, საჯარო სამართლის იურიდიული პირების, სხვა იურიდიული პირების საქმიანობასთან/ადმინისტრირებასთან, საჯარო სერვისების მიწოდებასთან, პირთა მიმოსვლასთან, საკუთრებასთან, შრომასთან, პროფესიულ ან ეკონომიკურ საქმიანობასთან, უკანონო მიგრაციასთან/საერთაშორისო დაცვასთან ან/და სოციალური ღონისძიებების ჩატარების მიზნით პირთა თავშეყრასთან დაკავშირებით.“

დელეგირებული უფლებამოსილების მასშტაბის გასაზრებლად, მნიშვნელოვანია აღინიშნოს, რომ არსებული მდგომარეობით, აღმასრულებელ ხელისუფლებისთვის გადაცემული რეგულირების უფლებამოსილება უფრო ფართოა, ვიდრე ამას საქართველოს კონსტიტუცია საგანგებო მდგომარეობის დროს ითვალისწინებს. კერძოდ, სახელმწიფოს ძირითადი კანონის 71-ე მუხლის მე-4 პუნქტი უშვებს მხოლოდ ამავე მუხლით გათვალისწინებული რვა ძირითადი უფლების შეზღუდვას. სხვაგვარად, პრეზიდენტის დეკრეტით და მის საფუძველზე გამოცემული აღმასრულებელი ხელისუფლების აქტებით კანონმდებლობისგან განსხვავებული მოთხოვნების დადგენა დასაშვებია მხოლოდ მკაცრად ჩამოთვლილ უფლებებთან მიმართებით. იმ უფლებებთან მიმართებით, რომლებიც არ არის ამ ჩამონათვალში, აღმასრულებელი ხელისუფლება შეზღუდულია საკანონმდებლო აქტების, მათ შორის „საგანგებო მდგომარეობის შესახებ“ საქართველოს კანონის მოთხოვნებით აგრეთვე, საქართველოს პრეზიდენტის დეკრეტით, რომელსაც საქართველოს პარლამენტი ამტკიცებს.

არსებული მდგომარეობით, საქართველოს მთავრობას მიენიჭა უფლებამოსილება კანონმდებლობისგან განსხვავებულად მოაწესრიგოს ნებისმიერი უფლებრივი სფერო და დააგინოს ყოველგვარი, მათ შორის, უფლების შეზღუდვის მასშტაბური ღონისძიებები. ეს უფლება მხოლოდ პროპორციულობის ზოგადი პრინციპით არის შეზღუდული და საქართველოს პარლამენტი ამგვარი ფართო დელეგირების ფარგლებში მიღებული ნებისმიერი რეგულირების დარღვევას ავტომატურად აცხადებს სამართალდარღვევად.

შეჯამებისთვის, საქართველოს პარლამენტმა აღმასრულებელ ხელისუფლებას მიანიჭა განუსაზღვრელი უფლებამოსილება, დაადგინოს კონკრეტული საკარანტინო ღონისძიებები და დააწესოს ნებისმიერი შეზღუდვა, რომლებსაც იგი პროპორციულად მიიჩნევს.⁴ მეტიც, საქართველოს მთავრობა გათავისუფლდა საქართველოს სხვადასხვა კანონმდებლობით დადგენილი რაიმე სახელმძღვანელო სტანდარტებისაგან (ასეთის არსებობის შემთხვევაში), ვინაიდან პარლამენტმა მას მიანიჭა უფლებამოსილება, დაადგინოს სახელმწიფოში მოქმედი ნორმატიული აქტებისგან განსხვავებული წესები. ფაქტობრივად, პარლამენტმა სახელმწიფოში კვაზი საგანგებო მდგომარეობა დააწესა, რომელშიც ყველა წესს აღმასრულებელი ხელისუფლება ადგენს პარლამენტის მხრიდან მონაწილეობისა თუ ჩარევის გარეშე.⁵

⁴ „საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ“ საქართველოს კანონის 45³ მუხლის მე-3 პუნქტი მთავრობას ავალდებულებს დაიცვას პროპორციულობის (გონივრულობის) პრინციპი ფართო გაგებით.

⁵ შედარებისთვის, საგანგებო მდგომარეობის პირობებში, საქართველოს კონსტიტუცია მოითხოვს, რომ ადამიანის ძირითადი უფლებები შეიზღუდოს პრეზიდენტის დეკრეტით, რომელსაც თავის მხრივ,

აღმასრულებელი ხელისუფლებისთვის ამგვარი თავისუფლების მინიჭება ბევრი არგუმენტით არის პრობლემური, თუმცა სამართლებრივი ანალიზის მიზნებისთვის, მნიშვნელოვანია ის გარემოება, რომ საქართველოს მთავრობისა თუ კონკრეტული მინისტრის მიერ დადგენილი შეზღუდვები არის „საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ“ საქართველოს კანონით გათვალისწინებულ საკითხებთან დაკავშირებით დადგენილი იზოლაციის ან/და კარანტინის წესის ნაწილი. შესაბამისად, თითოეული ამ წესის დარღვევისთვის (გარდა პირბადის ტარების წესისა) პირებს, საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 42¹⁰ მუხლის საფუძველზე, ეკისრებათ ადმინისტრაციული პასუხისმგებლობა 2000 ან 10000 ლარის ოდენობით. ხოლო იგივე ქმედების 1 წლის განმავლობაში ჩადენის შემთხვევაში, პირები პასუხს აგებენ სისხლის სამართლებრივი წესით.

საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 42¹⁰ მუხლს, ისევე როგორც სისხლის სამართლის კოდექსის 248¹ მუხლს გააჩნია დანაშაულად/სამართალდარღვევად გამოცხადებული ქმედების ღია შემადგენლობა, რომელშიც ექცევა აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ დადგენილი ყველა აკრძალვა. სხვაგვარად, ახალი კორონავირუსის წინააღმდეგ ბრძოლის სფეროში საქართველოს პარლამენტმა, ირიბად, აღმასრულებელ ხელისუფლებას მიანიჭა ადმინისტრაციული/სისხლის სამართლებრივი პასუხისმგებლობის დამდგენი ნორმის შემადგენლობის განსაზღვრის უკონტროლო უფლებამოსილება, რომელიც მხოლოდ პროპორციულობის პრინციპის დაცვის ზოგადი დათქმით არის შეზღუდული.

2. საქართველოს კონსტიტუციის მოთხოვნები პასუხისმგებლობის დამდგენ ნორმებთან მიმართებით

საქართველოს კონსტიტუცია განსაზღვრავს ადამიანის ძირითადი უფლებებისა და თავისუფლებების შეზღუდვის, როგორც ფორმალურ ისე მატერიალურ გარანტიებს.⁶ მატერიალურ გარანტიებს მიეკუთვნება შეზღუდვის შინაარსის შესაბამისობა კონსტიტუციასთან. კერძოდ, რამდენად პასუხობს დადგენილი შეზღუდვა შესაბამისი უფლების შეზღუდვის კონსტიტუციით დადგენილ შინაარსობრივ გარანტიებს.

ამტკიცებს პარლამენტი, და, შესაბამისად, ინარჩუნებს საპარლამენტო კონტროლის უფლებამოსილებას. არსებულ ნორმატიულ წესრიგში, აღმასრულებელი ხელისუფლება კონტროლის ამგვარი მექანიზმითაც კი არ არის შეზღუდული.

⁶ საქართველოს კონსტიტუციითა და მისი ძირითადი პრინციპებით სახელმწიფო ხელისუფლების ბოჭკა, მათ შორის, მოიცავს ნორმატიული აქტების კონსტიტუციის მოთხოვნებთან შესაბამისობას როგორც ფორმალური, ისე მატერიალური თვალსაზრისით (mutatis mutandis საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2017 წლის 15 თებერვლის №3/1/659 გადაწყვეტილება საქმეზე „საქართველოს მოქალაქე ომარ ჯორბენაძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II-27).

თუმცა, რაოდენ სწორი და სამართლიანიც არ უნდა იყოს შეზღუდვის შინაარსი, იგი არაკონსტიტუციური იქნება, თუ არ არის დაცული ძირითადი უფლების შეზღუდვის კონსტიტუციით დადგენილი ფორმალური წესები. ერთ-ერთ ამგვარ ფორმალურ მოთხოვნას წარმოადგენს ადამიანის ძირითად უფლებათა ზოგიერთი კატეგორიის შეზღუდვა მხოლოდ იმ საკანონმდებლო აქტით, რომლის მიღების უფლება ექსკლუზიურად საქართველოს პარლამენტის კომპეტენციაა.

2.1. აკრძალული ქმედებისა და შესაბამისი სასჯელის განსაზღვრის ექსკლუზიური კომპეტენცია

პასუხისმგებლობის დამდგენი ნორმების ზოგად მოთხოვნებს საქართველოს კონსტიტუციის 31-ე მუხლის მე-9 პუნქტი განსაზღვრავს, რომელიც მიუთითებს პასუხისმგებლობის დამდგენი ნორმის „კანონის“ სამართლებრივი ფორმით მიღებაზე. „კონსტიტუციით დადგენილი ფორმალური მოთხოვნა, რომ ესა თუ ის საკითხი მოწესრიგდეს კანონით, კონკრეტულ საკითხზე გადაწყვეტილების მიმღებ ლეგიტიმურ ორგანოდ, საქართველოს პარლამენტის განსაზღვრას ემსახურება. კერძოდ, საქართველოს კონსტიტუცია სახელდებით მიუთითებს იმ საკითხებს, რომელთა მოწესრიგების უფლებამოსილება მხოლოდ საქართველოს პარლამენტს გააჩნია“.⁷ იმავდროულად, საქართველოს კონსტიტუციის ამ მოთხოვნის დაცულობა შესაძლებელია გამორკვეული და გამოყენებული იქნეს საქართველოს კონსტიტუციის სხვა მუხლებთან (შესაბამის მატერიალურ უფლებებთან) პასუხისმგებლობის დამდგენი ნორმის კონსტიტუციურობის შეფასებისას.⁸

მსჯელობის დაწყებამდე, უნდა აღინიშნოს, რომ საქართველოს კონსტიტუციის ფორმალური მოთხოვნების განმარტების/გამოყენების თვალსაზრისით, უმნიშვნელოა პასუხისმგებლობის დამდგენი ნორმა არის სისხლის თუ ადმინისტრაციული სამართლებრივი სივრცის ნაწილი. მისთვის მთავარი განმსაზღვრელი ფაქტორები არის ნორმის საჯარო სამართლებრივი ბუნება, ამკრძალავი შინაარსი და გათვალისწინებული პასუხისმგებლობა.⁹

⁷ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2017 წლის 27 მარტის №1/4/757 გადაწყვეტილება საქმეზე „საქართველოს მოქალაქე გიორგი კრავეიშვილი საქართველოს მთავრობის წინააღმდეგ“, სამოტივაციო ნაწილი, პარ. 20.

⁸ იხ. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2017 წლის 13 ოქტომბრის №1/10/703 გადაწყვეტილება საქმეზე „საქართველოს მოქალაქე გიორგი ქართველიშვილი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“.

⁹ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2017 წლის 22 ივნისის №1/13/733 საოქმო ჩანაწერი საქმეზე „საქართველოს მოქალაქეები - გელა ტარიელაშვილი, გიორგი კვირიკაძე, ვლადიმერ გასპარიანი, ივანე მაჭავარიანი და სხვები (სულ 9 მოსარჩელე) საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, სამოტივაციო ნაწილი, პარ. 9.

საქართველოს პარლამენტის ექსკლუზიური უფლებამოსილების აღიარება ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის/სისხლისსამართლებრივი დანაშაულის და შესაბამისი სახდელის/სასჯელის განსაზღვრასთან მიმართებით საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს მკაფიო და დამკვიდრებული პრაქტიკის ნაწილია. „ქმედების სამართალდარღვევად განსაზღვრა, სახდელის დაწესება და მისი სიმძიმის განსაზღვრა სახელმწიფოს (კანონმდებლის) ექსკლუზიურ კომპეტენციას წარმოადგენს ...“.¹⁰ ამგვარი განმარტება საკონსტიტუციო სასამართლოს არაერთხელ აქვს გაკეთებული პასუხისმგებლობის დამდგენ ნორმებთან მიმართებით.¹¹ მაგალითად, 2018 წლის 19 ოქტომბრის N2/7/779 გადაწყვეტილებაში საკონსტიტუციო სასამართლომ საჯარო სამართლებრივი პასუხისმგებლობის დამდგენი ნორმები დაუკავშირა საზოგადოებრივად გასაკიცხ ქმედებათა ნუსხას და მიუთითა, რომ „ქმედების სამართალდარღვევად მიჩნევა კანონმდებლის ექსკლუზიურ კომპეტენციას წარმოადგენს“.¹² უშუალოდ პასუხისმგებლობის დამდგენი ნორმის ფორმალური მოთხოვნების დარღვევის თაობაზე საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება არ მიუღია, თუმცა ამ მოთხოვნის სიმკაცრე ნათლად გამოჩნდა N703 კონსტიტუციურ სარჩელზე მიღებული გადაწყვეტილებით. კერძოდ, საკონსტიტუციო სასამართლომ მიიჩნია რომ პასუხისმგებლობის დამდგენ ნორმას უზენაესმა სასამართლომ შესძინა შინაარსი, რომელიც მისთვის საქართველოს პარლამენტს არ მიუნიჭებია. აღსანიშნავია, რომ სასამართლომ ეს ნორმა არაკონსტიტუციურად ცნო არა მის განჭვრეტადობაზე ან სხვაგვარი ხარისხობრივი მოთხოვნების დაუკმაყოფილებლობაზე მითითებით,

¹⁰ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2010 წლის 10 ნოემბრის №4/482,483,487,502 საოქმო ჩანაწერი საქმეზე „მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანება „მოდრაობა ერთიანი საქართველოსთვის“, მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანება „საქართველოს კონსერვატიული პარტია“, საქართველოს მოქალაქეები - ზვიად ძიძიგური და კახა კუკავა, საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია, მოქალაქეები - დავით ცაგურია და ჯაბა ჯიშკარიანი, საქართველოს სახალხო დამცველი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, სამოტივაციო ნაწილი, პარ. 8.

¹¹ „ქმედების დასჯადად გამოცხადების შესახებ გადაწყვეტილების მიღება კანონმდებლის ექსკლუზიურ უფლებამოსილებას წარმოადგენს. შესაბამისად ... საშუალება არ მიეცეს სამართალშემფარდებელს, სამოსამართლეო პრაქტიკის საფუძველზე, თავად შექმნას სისხლისსამართლებრივად დასჯადი ქმედების შემადგენლობა“ (mutatis mutandis იხ. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2013 წლის 14 მაისის №2/2/516,542 გადაწყვეტილება საქმეზე „საქართველოს მოქალაქეები - ალექსანდრე ბარამიძე, ლაშა ტულუში, ვახტანგ ხმაღამე და ვახტანგ მაისაია საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II-37). იგივე უნდა ითქვას დასჯადი ქმედებისთვის შესაბამისი სასჯელის განსაზღვრის შესახებ.“ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2017 წლის 13 ოქტომბრის №1/10/703 გადაწყვეტილება საქმეზე „საქართველოს მოქალაქე გიორგი ქართველიშვილი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“ სამოტივაციო ნაწილი, პარ. 37.

¹² „ქმედების სამართალდარღვევად მიჩნევა კანონმდებლის ექსკლუზიურ კომპეტენციას წარმოადგენს. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2018 წლის 19 ოქტომბრის №2/7/779 გადაწყვეტილება საქმეზე „საქართველოს მოქალაქე დავით მალანია საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, სამოტივაციო ნაწილი, პარ. 28

არამედ კონსტიტუციის ფორმალური მოთხოვნის დარღვევისთვის. კერძოდ, საკონსტიტუციო სასამართლომ მიუთითა, რომ ქმედებისთვის პასუხისმგებლობის დაკისრება და შესაბამისი პასუხისმგებლობის განსაზღვრა საქართველოს პარლამენტის ექსკლუზიურ კომპეტენციას წარმოადგენს.¹³

ამდენად, წარმოდგენილი პრაქტიკიდან გამომდინარე, ნათელია, რომ ქმედების აკრძალვასა და მათთვის სისხლის თუ ადმინისტრაციული სამართლებრივი პასუხისმგებლობების დადგენას საქართველოს კონსტიტუცია საქართველოს პარლამენტის ექსკლუზიურ კომპეტენციად განიხილავს.

2.2. ექსკლუზიური კომპეტენციების „გადაცემის“ კონსტიტუციური გარანტიები

გარკვეულ შემთხვევებში, საქართველოს კონსტიტუციის ფორმალური გარანტიები იძლევა შესაძლებლობას, რომ კანონით მოსაწესრიგებელი ურთიერთობის გარკვეული სპექტრი აღმასრულებელმა ხელისუფლებამ დაარეგულიროს.¹⁴

აღსანიშნავია, რომ საქართველოს პარლამენტი ექცევა მკაცრ კონსტიტუციურ ჩარჩოში, როდესაც იღებს გადაწყვეტილებას გარკვეული საკითხის სხვა სახელმწიფო ორგანოსთვის, მათ შორის, აღმასრულებელი ხელისუფლებისთვის დელეგირების თაობაზე. საქართველოს კონსტიტუცია კრძალავს საკითხის დელეგირებას რამდენიმე შემთხვევაში, მათ შორის, როდესაც დადგინდება, რომ საქართველოს პარლამენტი ახდენს მისი უფლებამოსილების ფუნდამენტურად მნიშვნელოვანი ნაწილის ან/და ადამიანის უფლებებზე განსაკუთრებული გავლენის მქონე სფეროს¹⁵ დელეგირებას, რითაც თავისი კონსტიტუციური უფლებამოსილების განხორციელებაზე ამბობს უარს.¹⁶ ამგვარ მოთხოვნებს საქართველოს კონსტიტუცია ითვალისწინებს, რამდენიმე ძირითად უფლებასთან

¹³ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2017 წლის 13 ოქტომბრის №1/10/703 გადაწყვეტილება საქმეზე „საქართველოს მოქალაქე გიორგი ქართველიშვილი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, სამოტივაციო ნაწილი, პარ. 24, 25, 26, 37, 38.

¹⁴ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2019 წლის 28 მაისის №2/2/867 გადაწყვეტილება საქმეზე „რემზი შარაძე საქართველოს იუსტიციის მინისტრის წინააღმდეგ“, სამოტივაციო ნაწილი, პარ. 16.

¹⁵ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2019 წლის 2 აგვისტოს №1/7/1275 გადაწყვეტილება საქმეზე „ალექსანდრე მძინარაშვილი საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისიის წინააღმდეგ“. სამოტივაციო ნაწილი, პარ. 38. (აღნიშნულ საქმეში საკონსტიტუციო სასამართლოს არაკონსტიტუციურად ცნო გამოხატვის თავისუფლების შინაარსობრივ რეგულირების უფლებამოსილების თუნდაც მცირე ნაწილის დელეგირება.

¹⁶ 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“, სამოტივაციო ნაწილი, პარ. 78

მიმართებით და მათი დაუცველობა არაერთხელ გამხდარა ნორმების არაკონსტიტუციურობის საფუძველი.

წარმოდგენილი განმარტებები მიუთითებს, რომ როგორც აკრძალული ქმედების, ისე მისთვის დადგენილი პასუხისმგებლობის ზომა უნდა განისაზღვროს უმაღლესი საკანონმდებლო ორგანოს - პარლამენტის მიერ. იმავდროულად, მის ექსკლუზიურ უფლებამოსილებას მიკუთვნებული საკითხების დელეგირებას კონსტიტუცია კრძალავს, თუ ამით პარლამენტი ახდენს უფლებამოსილების მნიშვნელოვანი ნაწილის დელეგირებას ან თუ ხდება იმგვარ საკითხთა დელეგირება, რომელიც ფუნდამენტურ გავლენას ახდენს ადამიანის ძირითად უფლებებზე.

3. ახალი კორონავირუსის წინააღმდეგ ბრძოლის მიზნით დადგენილი წესების დარღვევისთვის განსაზღვრული პასუხისმგებლობის კონსტიტუციურობის პრობლემები

3.1. ზოგადად, პასუხისმგებლობის დამდგენი ნორმების მიმთითებელი ბუნების თაობაზე - მითითება სხვა ნორმატიულ აქტებზე

როგორც ზემოთ დასაბუთდა, საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის და საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსის განსახილველ ნორმებს მიმთითებელი ბუნება გააჩნიათ. მიმთითებელი ნორმების არსებობა, საკანონმდებლო ტექნიკის თვალსაზრისით, გამართლებულია. მაგრამ, განსაკუთრებული სიფრთხილეა საჭირო, ზოგადად, პარლამენტის ექსკლუზიურ კომპეტენციას მიკუთვნებულ სამართლებრივ სფეროებთან, განსაკუთრებით კი პასუხისმგებლობის დამდგენ ნორმებთან მიმართებით.

3.1.1. პასუხისმგებლობის დამდგენი ნორმის მითითება სხვა საკანონმდებლო აქტებზე

პასუხისმგებლობის დამდგენი ნორმები, რომლებიც აკრძალული ქმედების შინაარსის განსასაზღვრად სხვა აქტზე მიუთითებს *per se* არაკონსტიტუციურ რეგულირებას შესაძლოა არ წარმოადგენდეს, თუ ნორმის შინაარსიდან ცხადად იკვეთება კონკრეტული ქმედება, რომლის აკრძალვაც საკანონმდებლო ორგანოს სურს და სხვა აქტზე მხოლოდ ტექნიკური საკითხების დაზუსტების თვალსაზრისით მიუთითებს. აგრეთვე, თუ სხვა მითითებული აქტი ასევე პარლამენტის მიერ მიღებულ კანონს წარმოადგენს, რომლიდანაც ცხადად ირკვევა აკრძალული ქმედების შინაარსი.

პარალელი შეიძლება გაივლოს საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსის 223¹ მუხლთან, რომელიც დასჯად ქმედებად აცხადებს ქურდული სამყაროს წევრობას, ხოლო, „ორგანიზებული დანაშაულისა და რეკეტის შესახებ“ საქართველოს კანონი განმარტავს სისხლის სამართლის კოდექსით დანაშაულად აღიარებული ქმედების - ქურდული სამყაროს წევრობის სხვადასხვა შინაარსობრივ ცნებებს.¹⁷ თუმცა, აკრძალული ქმედების შინაარსის დადგენისათვის, მნიშვნელოვანია განისაზღვროს რა ნორმატიულ აქტზე მიუთითებს უმაღლესი საკანონმდებლო ორგანო. ერთია მითითება უშუალოდ მის მიერ მიღებულ საკანონმდებლო აქტზე, რომელიც განჭვრეტადობის მოთხოვნებს პასუხობს და სხვა შემთხვევაა აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ მიღებული ნორმატიული აქტებით განსაზღვრული, ან ჯერ კიდევ განუსაზღვრელი, და პერსპექტივაში განსასაზღვრადი მოთხოვნების ავტომატურად გადმოტანა პასუხისმგებლობის დამდგენი ნორმით აკრძალული ქმედების შემადგენლობაში.

3.1.2. პასუხისმგებლობის დამდგენი ნორმის მითითება კანონქვემდებარე ნორმატიულ აქტებზე

როდესაც პასუხისმგებლობის დამდგენი ნორმა ქმედების შინაარსის გასარკვევად კანონქვემდებარე ნორმატიულ აქტზე მიუთითებს, ეს გულისხმობს ქმედების შემადგენლობის განსაზღვრის გარკვეული ნაწილის სხვა სახელმწიფო ორგანოსთვის, მოცემულ შემთხვევაში, აღმასრულებელი ხელისუფლებისთვის გადაცემას. მოსაწესრიგებელი სფეროს სპეციფიკის გათვალისწინებით ხშირად ეს აუცილებელი და გარდაუვალიც კი შეიძლება იყოს.

მაგალითად, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლომ 2019 წლის 2 აგვისტოს N1/7/1275 გადაწყვეტილებაში მიუთითა, რომ გამოხატვის თავისუფლების შინაარსობრივი რეგულირება არის საქართველოს პარლამენტის ექსკლუზიური კომპეტენცია. იმავდროულად, მიუხედავად იმისა, რომ კონსტიტუცია აღნიშნული სფეროს დელეგირებას ტექსტობრივად არ კრძალავდა, საკონსტიტუციო სასამართლომ განმარტა, რომ გამოხატვის თავისუფლების შინაარსობრივი მოწესრიგება იყო საქართველოს პარლამენტის ფუნდამენტურად მნიშვნელოვანი უფლებამოსილების ნაწილი და მისი დელეგირება იქნებოდა დაუშვებელი. საკონსტიტუციო სასამართლომ ამ

¹⁷ იხ. ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს 2014 წლის 15 ივლისის N45554/08 გადაწყვეტილება საქმეზე „CASE OF ASHLARBA v. GEORGIA“, პარ. 33-40.

საქმეში, არაკონსტიტუციურად ცნო კომუნიკაციების მარეგულირებელი ეროვნული კომისიის მიერ გამოხატვის თავისუფლების შინაარსობრივი შეზღუდვის დამდგენი სადავო ნორმები და მიიჩნია, რომ ძირითადი უფლების აღნიშნული სფეროს რეგულირება მხოლოდ უმაღლესი საკანონმდებლო ორგანოს კომპეტენციაა. თუმცა სასამართლომ მიუთითა, რომ არაკონსტიტუციური არ იქნება საქართველოს პარლამენტის მიერ დადგენილი შეზღუდვების ტექნიკური აღსრულების დელეგირება - მაგალითად, რა ტექნიკური საშუალება/მეთოდი უნდა იქნეს გამოყენებული ინტერნეტ სივრცეში გავრცელებული პირადი ცხოვრების ხელმოყოფ ვიდეო ჩანაწერზე ხელმისაწვდომობის შესაზღუდად.

სხვაგვარად, პარლამენტის ექსკლუზიურ კომპეტენციას მიკუთვნებული უფლებრივი სფეროს მოწესრიგების დელეგირება, ნორმის არაკონსტიტუციურობის თაობაზე საბოლოო დასკვნის გამოსატანად საკმარისი შეიძლება არ იყოს, მაგრამ მის სასარგებლოდ არსებული მნიშვნელოვანი და მყარი არგუმენტია. ასეთ დროს უნდა შეფასდეს, რომელ უფლებრივი სფეროსთან მიმართებით და რა მასშტაბით ამბობს უარს საქართველოს პარლამენტი საკუთარი უფლებამოსილების განხორციელებაზე.

3.1.3. პასუხისმგებლობის დამდგენი ნორმების შინაარსის განსაზღვრის დელეგირება

როგორც ზემოთ აღინიშნა, პასუხისმგებლობის დამდგენი ნორმების შინაარსის განსაზღვრა საკანონმდებლო ორგანოს ექსკლუზიური უფლებამოსილებაა. იმავდროულად, საქართველოს პარლამენტმა აღმასრულებელ ხელისუფლებას მიანიჭა არა კონკრეტულ სამართალდარღვევასთან დაკავშირებული ტექნიკური ან შინაარსობრივი დეტალების დაზუსტების უფლება, არამედ მას გადასცა სრულიად ახალი სამართალდარღვევის/დანაშაულის შექმნის შესაძლებლობა, ცხოვრების ნებისმიერ სფეროში. მასშტაბების წარმოსადგენად შეგვიძლია მაგალითად მოვიყვანოთ ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 42¹⁰ და 42¹¹ მუხლები.

საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 42¹¹ მუხლით პარლამენტმა დაადგინა პასუხისმგებლობა პირბადის ტარების წესის დარღვევისთვის. მიუხედავად იმისა, რომ პასუხისმგებლობის დამდგენი ნორმა თავად არ განსაზღვრავს პირბადის ტარების წესს, ცხადია, უმაღლესი საკანონმდებლო ორგანო საზოგადოებრივად გასაკიცხ ქმედებად მიიჩნევს პანდემიის პირობებში პირბადის ტარების წესის დარღვევას და

ითვალისწინებს შესაბამის სახედოს. ამ ნორმის საფუძველზე, აღმასრულებელი ხელისუფლება განსაზღვრავს პირბადის ტარებასთან დაკავშირებულ სხვა საკითხებს, თუ სად და როგორ უნდა ეკეთოს ადამიანს პირბადე.

საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 42¹⁰ მუხლით, ისევე როგორც სისხლის სამართლის კოდექსის 248¹ მუხლით სამართალდარღვევად/დანაშაულად გამოცხადებულ კონკრეტული აკრძალვების ნუსხა სინამდვილეში მოცემულია არა დასახელებულ საკანონმდებლო აქტებში, არამედ საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 23 მაისის N322 დადგენილებაში „იზოლაციისა და კარანტინის წესების დამტკიცების შესახებ“ და ამავე დადგენილების მე-3 მუხლით მის განუყოფელ ნაწილად არის აღიარებული „საქართველოში ახალი კორონავირუსის შესაძლო გავრცელების აღკვეთის ღონისძიებებისა და ახალი კორონავირუსით გამოწვეული დაავადების შემთხვევებზე ოპერატიული რეაგირების გეგმის დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 28 იანვრის N164 განკარგულება, თუ იგი არ ეწინააღმდეგება N322 დადგენილების მოთხოვნებს.

მხოლოდ დასახელებულ სამართლებრივ აქტებში მათი მიღებიდან 2020 წლის 12 ოქტომბრამდე 100-ზე მეტი ცვლილებაა განხორციელებული. 2020 წლის 12 ოქტომბრის მდგომარეობის კონსოლიდირებული N164 განკარგულება აერთიანებს დაახლოებით 250 პუნქტს/ქვეპუნქტს. თუ ჩავთვლით, თითოეულ მათგანში მხოლოდ ერთი ნორმატიული მოთხოვნაა დასახელებული, ბრძანება 250 შესასრულებლად სავალდებულო წესს ადგენს ფიზიკური და იურიდიული პირებისთვის, ასევე სახელმწიფო ორგანოებისათვის. იმავდროულად, ეს ნორმატიული მოთხოვნები უნდა შესრულდეს მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ ისინი არ ეწინააღმდეგებიან N322 დადგენილებას, რომელიც, თავის მხრივ, უფრო მეტი რაოდენობის მოთხოვნას შეიცავს.¹⁸ „საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ“ საქართველოს კანონის 45³ მუხლის პირველი და მე-2 პუნქტების თანახმად, ყველა ეს ნორმატიული მოთხოვნა არის საკარანტინო ღონისძიებების ნაწილი. შესაბამისად მათ დარღვევას კრძალავს და პასუხისმგებლობებს ადგენს საქართველოს

¹⁸ დასახელებულ ნორმატიულ აქტებში პუნქტებისა და ქვეპუნქტების განსაზღვრად გამოყენებულია საქართველოს საკანონმდებლო მაცნეზე (www.matsne.gov.ge) გამოქვეყნებული კონსოლიდირებული ვერსიის html კოდის შესაბამის ატრიბუტულ მონაცემთა რაოდენობა. რასაც გამოაკლდა სხვა მონაცემთა რაოდენობა რომელიც იგივე ატრიბუტული მონაცემით იყო აღნიშნული. (ცდომილების ალბათობა: 10%. ამასთან, ნაგულისხმევია, რომ თითოეული პუნქტი/ქვეპუნქტი შეიცავს მინიმუმ ერთ ნორმატიულ მოთხოვნას.

ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 42¹⁰ პუნქტი.¹⁹ იმავდროულად ეს მუხლი ითვალისწინებს აბსოლუტურად განსაზღვრულ სანქციებს. კერძოდ, იგი სამართალშემფარდებელს არ ანიჭებს თავისუფალ მიხედულებას საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის თვალსაზრისით შექმნილი რისკიდან გამომდინარე, მინიმალური და მაქსიმალური სახდელის პირობებში თავად განსაზღვროს სანქციის სიმკაცრე. სამართალშემფარდებელი ვალდებულია, გამოიყენოს 2000 ლარიანი ჯარიმა ფიზიკური პირებისთვის ან 10 000 ლარიანი ჯარიმა იურიდიული პირებისთვის. სავალდებულო მოთხოვნები და რეკომენდაციები, ფაქტობრივად, ყველა ცხოვრებისეულ სფეროს და საზოგადოების ყველა წევრს შეეხება. გასაგებია, რომ განსახილველ ნორმაში მოაზრებულ ყოველ სამართალდარღვევას ერთი და იგივე მიზანი გააჩნია, მაგრამ აკრძალული ქმედებების ჩადენა დაცულ სიკეთეს სხვადასხვა მასშტაბით აზიანებს. მაგალითად. აშკარაა, რომ წესების დაუცველად ჩატარებული 400 კაციანი კულტურული ღონისძიება ბევრად მომეტებული რისკის შემცველია ვირუსის გავრცელების თვალსაზრისით, ვიდრე 15 კაციანი ყრილობა იგივე პირობებში.

საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 42¹⁰ მუხლის შინაარსიდან გამომდინარე აშკარაა, რომ იგი არ შეიცავს პოლიტიკურ გადაწყვეტილებას პრინციპული მნიშვნელობის საკითხებზე ან აკრძალულ ქმედებებზე. დასახელებული ნორმის მიზანი არაა აკრძალულ ქმედებასთან დაკავშირებული შინაარსობრივი თუ ტექნიკური საკითხების დაზუსტება, მისი მიზანია აღმასრულებელ ხელისუფლებას გადააბაროს ახალ კორონავირუსთან დაკავშირებული სამართალდარღვევების განსაზღვრის სრული პოლიტიკა. ამ თვალსაზრისით, მნიშვნელოვანია ვენეციის კომისიის მიერ 2020 წლის 9 ოქტომბერს მიღებული შუალედური ანგარიში სადაც აღნიშნულია, რომ [Covid-19-თან დაკავშირებით] საყოველთაო კონსესუსმა შესაძლებლობა მისცა სახელმწიფოებს მიეღოთ ზომები, რომლებიც მანამდე იყო წარმოუდგენელი, ბევრი ფუნქცია რომელსაც ახორციელებდა პარლამენტი გადანაწილდა სხვადასხვა სახელმწიფო ორგანოებზე და დადგინდა ახალი პროცედურები რომლებიც მანამდე არ არსებობდა, რაც აკნინებს სამართლებრივ უსაფრთხოებას (undermining legal certainty).²⁰ აღსანიშნავია, რომ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოში Covid-19 თან დაკავშირებით დაახლოებით 15 კონსტიტუციური სარჩელია რეგისტრირებული (მათგან შვიდი საგანგებო სიტუაციის გაუქმების შემდგომ) და

¹⁹ თუ საკითხი პირბადის ტარების წესის დარღვევას არ შეეხება.

²⁰ EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW, Interim Report On The Measures taken in the EU Member States As A Result Of The Covid-19 Crisis And Their Impact On Democracy, The Rule Of Law and Fundamental Rights, 8-9 October 2020. Paragraph 70, 71.

მათ უმრავლესობაში, პირდაპირ ან ირიბად, ეჭვქვეშაა დაყენებული აღმასრულებელი ხელისუფლებისთვის გადაცემული უფლებამოსილების ფარგლები. რაც დამატებით მიუთითებს პარლამენტის მიერ საკუთარი კონსტიტუციური კომპეტენციის განხორციელების პრობლემაზე.²¹

საქართველოს მთავრობისთვის დელეგირებული უფლებამოსილების მასშტაბი, არ არის შეზღუდული საკანონმდებლო ორგანოს მიერ პრინციპული მნიშვნელობის საკითხებზე მიღებული გადაწყვეტილებებით. მაგალითად. არსებული სამართლებრივი მდგომარეობით საქართველოს მთავრობას აქვს შესაძლებლობა, გამოიყენოს ისეთი მასშტაბური უფლების შემზღუდავი ღონისძიება, როგორიცაა კომენდანტის საათი, რომლის დარღვევა ავტომატურად იქცევა ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევად/დანაშაულად.

4. შეჯამება

სახელმწიფოს უმაღლესმა საკანონმდებლო ორგანომ, ნაცვლად იმისა, რომ შეესრულებინა საკუთარი კონსტიტუციური ვალდებულება და თავად განესაზღვრა აკრძალულ ქმედებათა შინაარსი და მიეღო გადაწყვეტილება პრინციპული მნიშვნელობის საკითხებზე, შექმნა covid-19-თან დაკავშირებული რეგულაციების დარღვევისთვის პასუხისმგებლობის დამდგენი უნივერსალური ნორმა. ამით, პარლამენტმა, აღმასრულებელ ხელისუფლებას ირიბად covid-19-თან მიმართებით დანაშაულთა/სამართალდარღვევათა ახალი შემადგენლობების შექმნის სრული პოლიტიკური და სამართლებრივი თავისუფლება მიანიჭა. ახალი კორონავირუსის გავრცელების წინააღმდეგ ბრძოლა საზოგადოებრივი ცხოვრების ყველა სფეროში მიმდინარეობს,²² შესაბამისად აღმასრულებელ ხელისუფლებას მიენიჭა უფლებამოსილება, მიიღოს ნებისმიერი უფლებრივი (მათ შორის, მოქმედი კანონმდებლობისგან განსხვავებული) შეზღუდვა, რომლისთვის დაუმორჩილებლობას საქართველოს პარლამენტი ავტომატურად აცხადებს სამართალდარღვევად/დანაშაულად.

²¹ კონსტიტუციური სარჩელების სანახავად გთხოვთ გადახვიდეთ [ამ ბმულზე](#).

²² „იზოლაციისა და კარანტინის წესების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 23 მაისის №322 დადგენილება ადგენს შეზღუდვებს ადამიანის ძირითად უფლებებთან და თავისუფლებებთან დაკავშირებულ არაერთ სფეროში. (მაგალითად: საკუთრების უფლება, თავისუფალი მეწარმეობა, გადაადგილების თავისუფლება, პიროვნების თავისუფალი განვითარება). იმავდროულად, აღმასრულებელ ხელისუფლებას თავისი შეხედულებით შეუძლია შეაფასოს საჭიროება/პროპორციულობა და განავრცოს შეზღუდული ჩამონათვალი. მაგალითად, მასში, შეიყვანოს გამოხატვის თავისუფლება.

ახალი კორონავირუსის გავრცელებიდან მომდინარე გამოწვევები ცხოვრების ყველა სფეროზე, მათ შორის სამართალზეც აისახა. ამდენად, გონივრულია ვარაუდი, რომ ამ გამოწვევებზე სწრაფი რეაგირების საჭიროება აღმასრულებელი ხელისუფლებისთვის უფლებამოსილებების დელეგირების კონსტიტუციურ/ადამიანის უფლებათა ტრადიციულ სტანდარტებს უფრო შეარბილებს. თუმცა, დანაშაულის და სასჯელის განსაზღვრა არის საკანონმდებლო ხელისუფლების ისტორიული უფლებამოსილება და მისი მანდატის განუყოფელი ნაწილი, შეიძლება ითქვას, ამგვარი მანდატის არსებობის ერთ-ერთი განმსაზღვრელიც კი. ამდენად, დელეგირებული უფლებამოსილების კონტროლის შერბილების პოლიტიკა, ყველაზე ნაკლებად განხილულ კონსტიტუციურ მოთხოვნაზე მოახდენს გავლენას.

საქართველოს პარლამენტს, როგორც ხალხის მიერ პირდაპირი წესით არჩეულ უმაღლეს საკანონმდებლო ორგანოს, საქართველოს კონსტიტუცია ავალდებულებს დაადგინოს საზოგადოებრივად გასაკიცხ ქმედებათა ამომწურვი ნუსხა. პირობითად, აკრძალულ ქმედებებთან დაკავშირებული ტექნიკური მათ შორის შინაარსობრივი საკითხების მოწესრიგება შეიძლება გამართლდეს covid-19-თან ბრძოლის ოპერატიულობის საჭიროებით. თუმცა, პარლამენტმა პრინციპული სამართლებრივი მნიშვნელობის მქონე საკითხებზე უნდა მიიღოს პოლიტიკური გადაწყვეტილება, აღიაროს კონკრეტულ ქმედებათა მართლსაწინააღმდეგო ხასიათი და დაადგინოს შესაბამისი პასუხისმგებლობა. მაგალითად, როგორც ეს პირბადის ტარების წესის დარღვევისთვის პასუხისმგებლობის დადგენით გააკეთა. იმავდროულად, სამართალდარღვევათა დიფერენციაცია სამართალშემფარდებელს მისცემდა პასუხისმგებლობის ინდივიდუალიზაციის შესაძლებლობას აკრძალული ქმედებების სიმძიმის ხარისხის შესაბამისად და, იმავდროულად, მნიშვნელოვნად შეამცირებდა სამართლებრივი უსაფრთხოების თვალსაზრისით შექმნილ რისკებს.

ადმინისტრაციულ სამართლებრივად ან/და სისხლისსამართლებრივად დასჯადი ქმედების შინაარსის განსაზღვრის ფაქტობრივად შეუზღუდავი ძალაუფლების აღმასრულებელი ხელისუფლებისთვის გადაცემა საფრთხეს უქმნის დემოკრატიული და სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპების რეალიზებას. საკუთარი კონსტიტუციური მანდატის ამგვარი დაკნინებით და covid-19-ის წინააღმდეგ ბრძოლის საკითხში საკუთარი როლის გამორიცხვით, საქართველოს პარლამენტი უარს ამბობს საკუთარი კონსტიტუციური კომპეტენციის განხორციელებაზე, რაც ექვემდებარება covid-19 პრევენციისკენ მიმართული შეზღუდვების დარღვევისთვის პასუხისმგებლობის დამდგენი ნორმის კონსტიტუციურობას.