

საქართველოს პარლამენტის
აპარატის
იურიდიული დეპარტამენტი

თბილისი 0118, რუსთაველის გამზ. №8
ტელ: (995 32) 2281394
ელ. ფოსტა: legaldep@parliament.ge



საქართველოს პარლამენტი

LEGAL DEPARTMENT
OF STAFF OF
PARLIAMENT OF GEORGIA

8 Rustaveli Avenue, 0118, Tbilisi, Georgia,
(995 32) 2281394
e-mail: legaldep@parliament.ge

დ ა ს კ ვ ნ ა

საქართველოს პარლამენტის წევრების - დიმიტრი ხუნდაძის, ილია ნაკაშიძის, ვლადიმერ კახაძის, ზურაბ ხაჩიძის, დიმიტრი მხეიძის და კობა ნაკაიძის მიერ საკანონმდებლო ინიციატივის წესით წარმოდგენილ საქართველოს კანონების პროექტებზე „საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე“ და „საქართველოს სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსში“ ცვლილებების შეტანის შესახებ

საქართველოს პარლამენტის აპარატის იურიდიულმა დეპარტამენტმა პირველი მოსმენისთვის განიხილა საქართველოს პარლამენტის წევრების - დიმიტრი ხუნდაძის, ილია ნაკაშიძის, ვლადიმერ კახაძის, ზურაბ ხაჩიძის, დიმიტრი მხეიძის და კობა ნაკაიძის მიერ საკანონმდებლო ინიციატივის წესით წარმოდგენილი საქართველოს კანონების პროექტები „საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე“ და „საქართველოს სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსში“ ცვლილების შეტანის შესახებ“ (№07-3/450; 13.05.2020) და აღნიშნავს შემდეგს:

I. „საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე“ კანონპროექტის მიმართ იურიდიულ დეპარტამენტს აქვს შემდეგი შენიშვნები:

1. კანონპროექტის თანახმად, ახალი რედაქციით ყალიბდება „იზოლაციისა“ და „საკარანტინო ღონისძიებების“ ტერმინთა განმარტებები. კერძოდ, ტერმინი „იზოლაცია“ განიმარტება შემდეგნაირად: „ავადმყოფის, ინფიცირებული ან შესაძლო ინფიცირებული პირის განცალკევება სხვა ადამიანებისაგან დაავადების გადამდებლობის პერიოდის განმავლობაში, ისეთ ადგილას ან/და ისეთ პირობებში, რომელიც (რომლებიც) შეზღუდავს ან გამორიცხავს მისგან ამ დაავადების პირდაპირი ან არაპირდაპირი გზით სხვა ადამიანზე გადადებას“. ცვლილებით მოქმედ რედაქციას ემატება „შესაძლო ინფიცირებულის“ განსაზღვრება. ასევე იცვლება „საკარანტინო ღონისძიებების“ ტერმინის განმარტება და გარდა კონკრეტული პირის მიმართ გასატარებელი ღონისძიებებისა, შესაძლებელი ხდება საჯარო დაწესებულებების საქმიანობის, პირთა მიმოსვლის, საკუთრების, შრომის, პროფესიული ან ეკონომიკური საქმიანობის, უკანონო მიგრაციის/საერთაშორისო დაცვის, ფიზიკურ პირთა სოციალური ღონისძიებების ჩატარების მიზნით თავშეყრის კანონმდებლობისგან განსხვავებულად მოწესრიგება და მათ შორის, შესაბამისი

შეზღუდვების დაწესება, რომელიც აუცილებელია მოსახლეობის ჯანმრთელობის დასაცავად.

„საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ“ საქართველოს კანონის მოქმედი რედაქციის მე-11 მუხლის მე-3 პუნქტი ადგენს რომ „გადაწყვეტილებას ადამიანის იზოლაციის ან/და მის მიმართ საკარანტინო ღონისძიებების გამოყენების შესახებ იღებს საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის სამსახური „ადამიანის უფლებათა და ძირითად თავისუფლებათა დაცვის“ ევროპული კონვენციის პრინციპების დაცვით. ამავე კანონის თანახმად საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის სამსახური გახლავთ სამინისტროს (საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის) საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის დაცვის შესაბამისი სამსახური. ამასთანავე, მე-11 მუხლის მე-6 პუნქტის შესაბამისად „იზოლაციის ან/და კარანტინის წესს ადგენს საქართველოს მთავრობა ან საქართველოს მთავრობის მიერ განსაზღვრული სამინისტრო.“

ამრიგად შემოთავაზებული ცვლილებით საქართველოს მთავრობას ან შესაბამის სამინისტროს ენიჭება უფლებამოსილება, კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტის მეშვეობით შეზღუდოს, ადამიანის ის ძირითადი კონსტიტუციური უფლებები, რომელთა შეზღუდვაც კანონით (მიმოსვლის თავისუფლება და საკუთრების უფლების შეზღუდვა) ან/და საგანგებო მდგომარეობის დროს არის დასაშვები (შრომისა და ეკონომიკური საქმიანობის თავისუფლების და შეკრების უფლებები).

აღმასრულებელი ხელისუფლებისათვის, კონსტიტუციური უფლებების შეზღუდვის ასეთი ფართო ბერკეტის მინიჭება საჭიროებს დამატებით მსჯელობას როგორც ეროვნულ კანონმდებლობასთან (საქართველოს კონსტიტუცია), ისე საერთაშორისო-სამართლებრივ აქტებთან/სტანდარტებთან (ადამიანის უფლებათა და ძირითად თავისუფლებათა დაცვის კონვენცია და სხვ.) შესაბამისობის თვალსაზრისით. კერძოდ:

ადამიანის ძირითადი უფლებების შეზღუდვის თანაზომიერების განსაზღვრისთვის ევროპული სასამართლოს პრაქტიკაში არსებობს პრინციპი „თავისუფალი შეფასების ფარგლები“ ე.წ. (*Margin of appreciateion*) რათა სახელმწიფომ თავად განსაზღვროს შესაბამისი ლეგიტიმური მიზნის მისაღწევად უფლების შეზღუდვის მიზანშეწონილობა. ამასთან, თითოეული უფლების შეზღუდვას აუცილებელია კონკრეტულად ამ უფლების შეზღუდვისთვის კონვენციით გათვალისწინებული მიზანი გააჩნდეს. საქართველოს კონსტიტუციით უზრუნველყოფილია როგორც ეს ძირითადი უფლებები, ასევე ამ უფლებათა შეზღუდვის წესი და საფუძვლები. საქართველოს კონსტიტუციის თანახმად, მიმოსვლის თავისუფლებისა და საკუთრების უფლების შეზღუდვის უფლების შეზღუდვა დასაშვებია კანონის საფუძველზე, საქართველოს კონსტიტუციის 71-ე მუხლის მე-4 პუნქტი კი განსაზღვრავს იმ კონსტიტუციური უფლებების ჩამონათვალს, რომელთა შეზღუდვა ან შეჩერება დასაშვებია საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის დროს, საქართველოს პრეზიდენტის დეკრეტის საშუალებით. მათ შორის არის შრომის და ეკონომიკური საქმიანობის თავისუფლებისა და შეკრების თავისუფლების უფლებები. ამ უფლებათა შეზღუდვა მხოლოდ საგანგებო მდგომარეობის პირობებშია დასაშვები. არც ამ და არც ადამიანის ძირითადი კონსტიტუციური უფლებების სხვა კომპლექსური შეზღუდვის შესაძლებლობის საფუძველს საქართველოს კონსტიტუცია არ იცნობს. რაც ნიშნავს რომ ნებისმიერი სამართლებრივი აქტით (მათ შორის კანონით) ამ უფლებების შეზღუდვას არ ექნება კონსტიტუციური საფუძვლი.

მიგვაჩნია, რომ ადამიანის უფლების შემზღუდავი ნორმები გამყარებული უნდა იყოს მაღალი ლეგიტიმაციის მქონე საკანონმდებლო აქტებით. ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო თავის გადაწყვეტილებებში ერთმნიშვნელოვნად უთითებს რომ კონკრეტული უფლების შეზღუდვა და ამ შეზღუდვის ფარგლები მკაფიოდ უნდა იყოს განსაზღვრული ეროვნული კანონმდებლობით. შემოთავაზებული ცვლილების შინაარსის თანახმად აღმასრულებელ ხელისუფლება უფლებამოსილია შეზღუდოს ადამიანის ძირითადი უფლებები აღნიშნული განსაზღვრებების დაწესების გარეშე და ისეთი მასშტაბით როგორც მხოლოდ საგანგებო მდგომარეობის დროს არის შესაძლებელი.

საგანგებო მდგომარეობის შესახებ ვენეციის კომისიის მოსაზრებებისა და ანგარიშების თაობაზე გამოცემულ დოკუმენტში, საგანგებო ვითარების კონტექსტში გარკვეულ სამართლებრივ სტანდარტებთან დაკავშირებით შემოთავაზებულ რეკომენდაციებში, კომისია სწორედ იმ ფაქტზე უთითებს რომ „de facto“ საგანგებო მდგომარეობა თავიდან უნდა იქნას აცილებული და მისი გამოცხადება უნდა მოხდეს ოფიციალურად. ამასთანავე, კომისია აღნიშნავს რომ „საგანგებო მდგომარეობის ცნება ეფუძნება იმ ვარაუდს, რომ პოლიტიკური, სამხედრო და ეკონომიკურ ხასიათის გარკვეულ საგანგებო ვითარებებში კონსტიტუციური მმართველობის შეზღუდვების სისტემის დათმობა ხდება აღმასრულებელი ხელისუფლების უფლებამოსილებების გაზრდის სასარგებლოდ.“ ასეთ ვითარებაში, ვენეციის კომისიის აზრით, აშკარაა იმის საფრთხე, რომ დემოკრატიული პროცესები დაზარალდეს კანონის უზენაესობის „ჩვეულებრივ“ პროცესებზე შეზღუდვების დაწესების შემთხვევაში.

ზემოაღნიშნულის გათვალისწინებით საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების გარეშე ცვლილებით შემოთავაზებული შინაარსის დაკანონება თავის არსით, ქვეყანაში გამოიწვევს „de facto“ საგანგებო მდგომარეობას, რომელზეც არ გავრცელდება ასეთი ვითარებისთვის დაწესებული საერთაშორისო და კონსტიტუციურ-სამართლებრივი კონტროლის მექანიზმები.

გარდა ამისა, წარმოდგენილი ცვლილებით საქართველოს პარლამენტი საკანონმდებლო დონეზე ახდენს აღმასრულებელი ხელისუფლებისათვის იმ უფლებამოსილებების გადაცემას/დელეგირებას, (როგორც საკანონმდებლო, ისე საშინაო პოლიტიკის განსაზღვრის ნაწილში) რაც საქართველოს კონსტიტუციის შესაბამისად, საკანონმდებლო ხელისუფლების გამგებლობის სფეროს განეკუთვნება, რაც თავის მხრივ ასევე სამსჯელოა საქართველოს კონსტიტუციასთან მიმართებით. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს განმარტებით, „პარლამენტის მიერ უფლებამოსილების დელეგირებამ შეიძლება კონსტიტუციის დარღვევა გამოიწვიოს იმ შემთხვევებში, როდესაც დადგინდება, რომ გარკვეული უფლებამოსილების დელეგირებით საქართველოს პარლამენტი თავისი კონსტიტუციური უფლებამოსილების განხორციელებაზე ამბობს უარს ან/და ახდენს მისი უფლებამოსილების ფუნდამენტურად მნიშვნელოვანი ნაწილის დელეგირებას. (საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება №3/3763; 20.07.2016). გარდა ამისა, საკონსტიტუციო სასამართლოს არაერთი გადაწყვეტილება არსებობს სადაც იგი მსჯელობს ერთ-ერთი ძირითად კონსტიტუციური პრინციპის, ხელისუფლების დანაწილების თაობაზე როგორც „სამართლებრივი თანამედროვე დემოკრატიული სახელმწიფოს ფუნქციონირების ქვაკუთხედზე“. წარმოდგენილი ცვლილებები თავისი არსით, პრაქტიკულად აღმასრულებელ ხელისუფლებას აძლევს შესაძლებლობას პარლამენტის მონაწილეობის გარეშე, შეზღუდოს ყველა ის უფლება,

რომელთა კომპლექსურად შეზღუდვა შეუძლებელი იყო საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადებისა და პრეზიდენტის დეკრეტის გარეშე, რომელიც დასამტკიცებლად წარედგინება საქართველოს პარლამენტს.

2. კანონპროექტი დასახვეწია სამართლებრივი ტექნიკისა და რედაქციული თვალსაზრისით.

II. „საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსში ცვლილების შეტანის შესახებ“ საქართველოს კანონის პროექტის მიმართ იურიდიულ დეპარტამენტს სამართლებრივი ხასიათის შენიშვნები არ გააჩნია. ამასთანავე, აღნიშნავს, რომ კანონპროექტი დასახვეწია სამართლებრივი ტექნიკისა და რედაქციული თვალსაზრისით.



ალექსანდრე ტაბატაძე
დეპარტამენტის უფროსი