

კონსტანტინე კორკელია (რედ.)

ადამიანის უფლებათა დაცვა და კოვიდ-19-ის პანდემია

სტატიათა კრებული



USAID
აშშ-ის საერთაშორისო
აღვსავლობის აგენტი

EAST • WEST
MANAGEMENT
INSTITUTE

კანონის უზენაესობის მხარდაჭერა
საქართველოში (PROLoG)

კონსტანტინე კორკელია (რედ.)

ადამიანის უფლებათა დაცვა და კოვიდ-19-ის პანდემია

სტატიათა კრებული

თბილისი, 2021

Konstantin Korkelia (ed.)
Protection of Human Rights and the COVID-19 Pandemic
Tbilisi, 2021

This publication has been produced with the assistance of the United States Agency for International Development (USAID). Its contents are the sole responsibility of the author and do not necessarily reflect the views of the United States Agency for International Development (USAID) or East-West Management Institute.

წინამდებარე პუბლიკაცია შექმნილია ამერიკის შეერთებული შტატების საერთაშორისო განვითარების სააგენტოს (USAID) მხარდაჭერით. მის შინაარსზე პასუხისმგებელია მხოლოდ ავტორი და პუბლიკაციის შინაარსი არ ასახავს ამერიკის შეერთებული შტატების საერთაშორისო განვითარების სააგენტოს (USAID) ან აღმოსავლეთ-დასავლეთის მართვის ინსტიტუტის პოზიციას.



USAID
ამერიკელი ხალხისგან

EAST • WEST
MANAGEMENT
INSTITUTE
კანონის უზენაესობის მხარდაჭერა
საქართველოში (PROLoG)

© სტატიათა ავტორები, 2021
ISBN 978-9941-9721-6-4

სარჩევი

კონსტანტინე კორკელია წინასიტყვაობა.....	5
ზაზა ზანგურაშვილი კოვიდ-19-ის გავლენა სამართლიანი სასამართლოს უფლებაზე.....	7
მარინე კაპანაძე პანდემიასთან ბრძოლის მიზნით საქართველოში დაწესებული პასუხისმგებლობის ზომების კონსტიტუციურობა.....	17
კონსტანტინე კორკელია ადამიანის უფლებათა შეზღუდვები საქართველოში პანდემიის დროს	33
მარიამ ლაცაბიძე არჩევნები და პანდემია	95
ბესიკ ლოლაძე ძირითადი უფლებების შეზღუდვის დელეგირების სტანდარტები და საკონსტიტუციო სასამართლოს პრაქტიკა COVID-19-ის პირობებში	109
გივი ლუაშვილი საკანონმდებლო კომპეტენციის დელეგირების სტანდარტი და კოვიდრეგულაციების კონსტიტუციურსამართლებრივი ზღვარი საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პრაქტიკის მიხედვით	137
ედუარდ მარიკაშვილი ფიზიკური თავისუფლების დაცვა და ბრძოლა COVID-19-ის წინააღმდეგ საქართველოში	167
მალხაზ ნაკაშიძე ადამიანის თავისუფლების შეზღუდვა კოვიდ-19-ის პანდემიის პირობებში: ევროპული სტანდარტები და საქართველოს კანონმდებლობა	181

მარიამ ორჟონია

ადამიანის თავისუფლებასა და მიმოსვლის თავისუფლებაზე დაწესებული
შეზღუდვების სამართლებრივი ანალიზი 221

თათია ქინქლაძე

საგანგებო მდგომარეობის კონსტიტუციური მონესრიგება..... 233

ავტორთა შესახებ..... 247

წინასიტყვაობა

მსოფლიო უპრეცედენტო მასშტაბის პანდემიის კრიზისის წინაშე აღმოჩნდა. 2020 წლის მაისის დასაწყისის მდგომარეობით, კოვიდ-19-ის პანდემიამ გავლენა მოახდინა მსოფლიოს თითქმის ყველა ქვეყანაზე. მსოფლიო მასშტაბით დღეისათვის ამ ვირუსით დაინფიცირდა დაახლოებით 158 მილიონი ადამიანი, თითქმის 3,3 მილიონი ადამიანი გარდაიცვალა და ეს რიცხვი განაგრძობს ზრდას.¹ გამანადგურებელმა კრიზისმა უარყოფითი გავლენა მოახდინა მრავალი ქვეყნის საზოგადოებრივი ჯანდაცვის სისტემაზე, ეკონომიკასა და შრომის ბაზარზე. ამ დროისათვის საქართველოში გამოვლინდა დაინფიცირების დაახლოებით 322 ათასი შემთხვევა, ხოლო 4300-ზე მეტი ადამიანი გარდაიცვალა.

პანდემიის წინააღმდეგ საბრძოლველად თითქმის ყველა ქვეყანამ გადადგა არაერთი ნაბიჯი. ამ ნაბიჯებმა გავლენა მოახდინა ადამიანების უფლებებისა და თავისუფლებების დაცვაზე. საქართველომ, სხვა მრავალი ქვეყნის მსგავსად, დაანესა ადამიანის უფლებათა შეზღუდვები, რაც განპირობებული იყო კოვიდ-19-ის პანდემიის წინააღმდეგ ეფექტიანი ბრძოლის საჭიროებით.

ამ კრებულის მიზანია პანდემიის წინააღმდეგ საქართველოში გატარებული ღონისძიებების შეფასება. ამისათვის განიხილება როგორც საკანონმდებლო ბაზა, ისე მთავრობის მიერ გადადგმული ნაბიჯები ადამიანის უფლებათა სფეროში. კრებული ასევე მიზნად ისახავს სხვა ქვეყნების გამოცდილების გაზიარებას, რათა საქართველოში გაუმჯობესდეს ადამიანის უფლებათა დაცვა. სხვა ქვეყნების გამოცდილების გაზიარება იძლევა საშუალებას, თავიდან იქნეს აცილებული შეცდომები და სახელმწიფო უფრო მომზადებული შეხვდეს იმ გამოწვევებს, რომელთა წინაშეც შეიძლება აღმოჩნდეს ადამიანის უფლებათა ეფექტიანი დაცვის თვალსაზრისით.

¹ იხ. ჯანდაცვის მსოფლიო ორგანიზაციის მონაცემები: <https://bit.ly/3jQFgYy>.

აქედან გამომდინარე, კრებულში თავმოყრილია ავტორთა ნაშრომები აქტუალურ სამართლებრივ საკითხებზე, რომლებშიც ისინი გამოთქვამენ საყურადღებო მოსაზრებებს – როგორ უნდა გაუმჯობესდეს საქართველოს კანონმდებლობა და დაიხვეწოს პრაქტიკა პანდემიის პერიოდში ადამიანის უფლებათა დაცვის თვალსაზრისით.

წინამდებარე პროექტი განხორციელდა ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის იურიდიულ ფაკულტეტთან არსებული საერთაშორისო სამართლის ინსტიტუტის მიერ, აღმოსავლეთ-დასავლეთის მართვის ინსტიტუტის პროექტის – „კანონის უზენაესობის მხარდაჭერა საქართველოში“ (EWMI-PROLoG) – თანადგომით.

კრებულის გამოცემის საქმეში განუვლი დახმარებისათვის გულწრფელი მადლობა მინდა გადავუხადო PROLoG-ის – „კანონის უზენაესობის მხარდაჭერა საქართველოში“ – თანამშრომლებს: ბატონ გიორგი ჩხეიძეს, ქალბატონ ნინო ბალანჩივაძეს და ქალბატონ მარიამ ვარდოსანიძეს; ასევე მადლობა მინდა გადავუხადო თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის იურიდიული ფაკულტეტის დეკანს, ქალბატონ თამარ ზარანდიას და საერთაშორისო სამართლის ინსტიტუტის დირექტორს, ქალბატონ ირინე ქურდაძეს კრებულის გამოცემაში განუვლი დახმარებისათვის. უდიდესი მადლიერება მინდა გამოვხატო ქალბატონი თამარ გაბელაიას მიმართ, რომელმაც უზრუნველყო სტატიების ენობრივი გამართულობა.

კრებული განკუთვნილია როგორც საკანონმდებლო, აღმასრულებელი, სასამართლო ხელისუფლების წარმომადგენლებისათვის, ადვოკატებისა და ადამიანის უფლებათა დამცველი არასამთავრობო ორგანიზაციების თანამშრომელთათვის, ისე ადამიანის უფლებათა საკითხებით დაინტერესებულ მკითხველთა ფართო წრისათვის.

ავტორთა მოსაზრებები შეიძლება არ ემთხვეოდეს იმ ორგანიზაციების პოზიციებს, რომლებშიც ისინი მოღვაწეობენ.

კონსტანტინე კორკელია

ადამიანის უფლებათა საერთაშორისო

სამართლის პროფესორი

2021 წლის 8 მაისი

კოვიდ 19-ის გავლენა სამართლიანი სასამართლოს უფლებაზე

ზაზა ზანგურაშვილი

1. შესავალი

სამართლებრივ სახელმწიფოში სამართლიანი სასამართლოს უფლება, მისი ინსტრუმენტული ბუნებიდან გამომდინარე, უფლებადარღვევის პრევენციის ან უკვე დარღვეული უფლების აღდგენის ყველაზე ეფექტიანი საშუალებაა. ამ ინსტრუმენტის გამართულად ფუნქციონებას საზოგადოებრივი განვითარების თითოეულ ეტაპზე დიდი მნიშვნელობა აქვს, თუმცა იმ პირობებში, როდესაც არსებული უჩვეულო მდგომარეობა ზრდის ადამიანის უფლებებისა და თავისუფლებების დარღვევის რისკებს, ხოლო სახელმწიფოები მოკლებულნი არიან საკუთარი უფლებამოსილების განხორციელების შესაძლებლობას, სამართლიანი სასამართლოს უფლების დაცვა კრიტიკულ მნიშვნელობას იძენს.

წინამდებარე სტატიაში განხილულია ახალი კორონავირუსის (COVID-19) გავრცელების პრევენციის მიზნით, საქართველოში გატარებული ღონისძიებების გავლენა სამართლიანი სასამართლოს უფლებაზე. ამ გავლენის ხარისხის შესაფასებლად გაანალიზებულია საქართველოს პრეზიდენტის მიერ გამოცემული დეკრეტის, კანონმდებლობაში შესული ცვლილებებისა და სასამართლო პრაქტიკის მიმართება სამართლიანი სასამართლოს უფლებასთან. სტატიაში, ძირითადად, შეფასებული იქნება სისხლის სამართლის პროცესების მიმდინარეობისას გამოვლენილი შეუსაბამობები განსახილველი უფლებებით დაცულ სტანდარტებთან.

2. საქართველოს პრეზიდენტის დეკრეტის გავლენა სამართლიანი სასამართლოს უფლებაზე

2020 წლის 21 მარტიდან საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე საგანგებო მდგომარეობა გამოცხადდა.¹ ამავე დღეს საქართველოს პრეზიდენტმა ორგანული კანონის ძალის მქონე დეკრეტი გამოსცა,² რომლითაც, სხვა საკითხებთან ერთად, განისაზღვრა სისხლის სამართლის საპროცესო კანონმდებლობით გათვალისწინებული სასამართლო სხდომების დისტანციურად გამართვის შესაძლებლობა. დეკრეტის ტექსტით, პირდაპირ გამოირიცხა პროცესში მონაწილე რომელიმე პირის უფლება, უარი განაცხადოს დისტანციური სხდომის ჩატარებაზე, მასზე უშუალო დასწრების სურვილის საფუძვლით.³

პრეზიდენტის დეკრეტით, აღნიშნული საკითხის რეგულირებამ მისი კონსტიტუციურობის შესახებ გააჩინა კითხვები, ვინაიდან საქართველოს კონსტიტუცია საგანგებო მდგომარეობის პირობებში არ ითვალისწინებს სამართლიანი სასამართლოს უფლების შეზღუდვის ან მისი მოქმედების შეჩერების შესაძლებლობას.⁴

პრეზიდენტის დეკრეტის კონსტიტუციასთან შესაბამისობის შეფასების მიზნით მნიშვნელოვანია, განისაზღვროს თავად დეკრეტის მნიშვნელობა კონსტიტუციურსამართლებრივ რეალობაში.

კონსტიტუციის შესაბამისად, საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის დროს პრეზიდენტი გამოსცემს ორგანული კანონის ძალის მქონე დეკრეტებს, რომელთა მოქმედება დროებითია და საგანგებო/საომარი მდგომარეობის დასრულებამდე გრძელდება.⁵ აღნიშნული ჩანაწერით კონსტიტუცია პრეზიდენტს გადასცემს უფლებამოსილებას, კრიზისულ მდგომარეობაში მიიღოს გადაწყვეტილებები და დაარეგულიროს ცალკეული საკითხები; იგი ასევე გულისხმობს უფლებათა მთელი რიგის შეზღუდვის ან მათი მოქმედების შეჩერების შესაძლებლობასაც.

განსახილველ შემთხვევაში, პრეზიდენტის დეკრეტის მე-7 მუხლით მხოლოდ ერთი შესაძლებლობა – სასამართლო პროცესზე უშუალოდ მონაწილეობის სურვილის საფუძვლით დისტანციური სასამართლო პროცესის ჩატარება

¹ საქართველოს პრეზიდენტის 2020 წლის 21 მარტის N1 ბრძანება საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების შესახებ.

² საქართველოს პრეზიდენტის 2020 წლის 21 მარტის N1 დეკრეტი.

³ იქვე, მე-7 მუხლი.

⁴ საქართველოს კონსტიტუციის 71-ე მუხლის მე-4 პუნქტი.

⁵ საქართველოს კონსტიტუციის 71-ე მუხლის მე-3 პუნქტი.

რებაზე უარის თქმის შესაძლებლობა – შეიზღუდა. შესაბამისად, დეკრეტის კონსტიტუციურობის შეფასებისთვის არსებითი მნიშვნელობა აქვს, დადგინდეს, ზემოხსენებული შესაძლებლობა განეკუთვნება თუ არა სამართლიანი სასამართლოს უფლებით დაცულ სიკეთეს.

სამართლიანი სასამართლოს უფლების მიზნებისთვის, პირს, რომელსაც სისხლის სამართლის დანაშაულში ედება ბრალი, უფლება აქვს, მონაწილეობა მიიღოს სასამართლო მოსმენაში, რაც გამოიხატება საკუთარი თავის დაცვის, მონმეების დაკითხვისა და სხვა შესაძლებლობების უზრუნველყოფით.⁶

სასამართლო პროცესში დისტანციურად, კომუნიკაციის ელექტრონული საშუალებებით მონაწილეობა პირდაპირ ვერ იქნება განხილული როგორც სამართლიანი სასამართლოს უფლებასთან შეუთავსებელი მოვლენა. მიუხედავად ამისა, ასეთ შემთხვევაში მნიშვნელოვანია, რომ ბრალდებულისთვის შესაბამისი ტექნიკური უზრუნველყოფით შესაძლებელი იყოს პროცესისთვის თვალყურის მიდევნება, მასში სრულყოფილი მონაწილეობა, რაც უზრუნველყოფს დაცვის უფლების სტანდარტების დაკმაყოფილებას.⁷

ამდენად, ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო კონვენციის მე-6 მუხლის შესაძლო დარღვევის განხილვისას ყურადღებას ამახვილებს არა უშუალოდ პროცესის მონაწილის სხდომაზე დასწრების ფაქტზე, არამედ ამ უფლებით დაცული კომპონენტების რეალიზების შესაძლებლობაზე.

თანამედროვე ტექნოლოგიები იძლევა შესაძლებლობას, სასამართლო პროცესზე უშუალო გამოცხადების გარეშეც მოახდინო გავლენა და ისარგებლო სამართლიანი სასამართლოს უფლებით მინიჭებული გარანტიებით. საკუთრივ, საქართველოს პრეზიდენტის დეკრეტს სამართლიანი სასამართლოს უფლების არცერთ კომპონენტზე პირდაპირი გავლენა არ მოუხდენია. შესაბამისად, მხოლოდ დისტანციური პროცესის ჩატარებაზე უარის თქმის შესაძლებლობის შეზღუდვა მის მიერ გამოცემულ დეკრეტს არაკონსტიტუციურად არ აქცევს, რადგან იგი, თავის მხრივ, უფლებით დაცული სიკეთე არ არის.

ზემოაღნიშნული მსჯელობა თავისთავად არ გამოორიცხავს, რომ უშუალოდ პროცესების მიმდინარეობისას დარღვეულიყო სამართლიანი სასამართლოს უფლებით დაცული ცალკეული გარანტიები. შესაბამისად, სტატიის შემდგომი თავების მიზანი სწორედ დისტანციური სასამართლო პროცესების მიმდინარეობის ანალიზი და შეფასება იქნება.

⁶ კოლოზა იტალიის წინააღმდეგ (*Colozza v. Italy*), 1985 წლის 12 თებერვალი, 27-ე პუნქტი.

⁷ იევდოკიმოვი და სხვები რუსეთის წინააღმდეგ (*Yevdokimov and Others v. Russia*), 2016 წლის 16 თებერვალი, 41-ე-43-ე პუნქტები.

3. ელექტრონული მართლმსაჯულების ხარვეზები

საგანგებო მდგომარეობის დასრულების შემდგომ მართლმსაჯულებასთან დაკავშირებული საკითხები არსებითად არ შეცვლილა. რამდენიმე საკანონმდებლო აქტში ცვლილებების შეტანის პარალელურად საქართველოს სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსს დაემატა ახალი, დროებითი⁸ ნორმა.⁹ კანონში შესული ცვლილებების შედეგად პროცესში მონაწილე არცერთ პირს არ აქვს უფლება, უარი განაცხადოს სხდომის დისტანციურად გამართვაზე მასზე უშუალოდ დასწრების სურვილის მოტივით.¹⁰

საქართველოს იუსტიციის უმაღლესმა საბჭომ დამატებით გასცა რეკომენდაცია, რომლის მიხედვით, სასამართლოებმა უნდა უზრუნველყონ საპროცესო კანონმდებლობით გათვალისწინებულ შემთხვევებში საქმეთა ზეპირი მოსმენის გარეშე განხილვა და სასამართლო განხილვაში პროცესის მონაწილეთა ჩართულობა დისტანციურად.¹¹

ამდენად, ფაქტია, რომ პანდემიის პირობებში შექმნილმა კონტექსტმა სასამართლო სისტემა არაორდინარულ მდგომარეობაში ჩააყენა, ვინაიდან მსგავსი ინტენსივობით ელექტრონული წესით მართლმსაჯულების განხორციელება არათუ საქართველოში, არამედ ხანგრძლივი დემოკრატიული ტრადიციების მქონე ქვეყნებისათვისაც კი სიახლე იყო.

ბუნებრივია, განხილული რეგულაციის ფარგლებში მიმდინარე სასამართლო პროცესებმა გამოავლინა სამართლიანი სასამართლოს უფლებასთან შესაბამო ტენდენციები, რაც მომდევნო ქვეთავებში იქნება განხილული.

3.1 მართლმსაჯულების საჯაროობა

სამართლიანი სასამართლოს უფლება თავისთავად მოიაზრებს სასამართლო პროცესის საჯარო განხილვის შესაძლებლობას. საჯაროობის პრინციპი სასამართლო პროცესში მონაწილე მხარეების უფლებებს ფარულად იცავს, ხოლო სასამართლო სისტემას საზოგადოებაში ნდობის განმტკიცების შესაძლებლობას აძლევს.¹² ეს უფლება არა თეორიული ან მოჩვენებითი, არამედ პრაქტიკული და ეფექტიანი გარანტიების უზრუნველყოფას მოითხოვს. ევ-

⁸ 25 მარტის მდგომარეობით, 332^ე-ე მუხლი 2021 წლის პირველ ივლისამდე იქნება ძალაში.

⁹ საქართველოს სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსში ცვლილების შეტანის შესახებ, 22 მაისი, 2020 წელი.

¹⁰ სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსის 332^ე-ე მუხლის მე-2 ნაწილი.

¹¹ საქართველოს იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს 2020 წლის 15 სექტემბრის რეკომენდაცია. მუხლი 1.(ა).

¹² 2006 წლის 12 აპრილის გადაწყვეტილება *მარტინი საფრანგეთის წინააღმდეგ (Martinie v. France)*, 2006 წლის 12 აპრილი, მე-40 პუნქტი.

როპული სასამართლოს განმარტებით, სასამართლო განხილვა აკმაყოფილებს საჯაროობის პრინციპს, თუ საზოგადოებას აქვს შესაძლებლობა, მიიღოს ინფორმაცია განხილვის, ასევე მისი თარიღისა და ადგილის შესახებ. დამატებით სასამართლო ხაზს უსვამს, რომ ამ პრინციპის დასაკმაყოფილებლად მნიშვნელოვანია, განხილვის ადგილი იყოს ხელმისაწვდომი საზოგადოების დაინტერესებული ჯგუფებისთვის. როგორც წესი, აღნიშნული პირობის დაცვა სახელმწიფოსთვის დაუძლეველ ნინალობად არ განიხილება, რადგან განხილვის ჩვეულებრივ სასამართლოს შენობაში ჩატარება, სადაც პირებს ექნებათ შესაძლებლობა, დაესწრონ პროცესს, როგორც წესი, უზრუნველყოფს საჯაროობის კრიტერიუმის დაკმაყოფილებას.¹³

იმ შემთხვევაში, როდესაც, ობიექტური გარემოების გამო, სასამართლო პროცესები ჩვეული პრინციპებით არ მიმდინარეობს, მნიშვნელოვანია, გამოყენებული იყოს ისეთი საკომპენსაციო ღონისძიებები, რომლებიც შესაძლებელს გახდის, სამართლიანი სასამართლოს უფლების სრულყოფილ რეალიზებას.

ელექტრონული კომუნიკაციების გამოყენება ჯანმრთელობის კრიზისის ფონზე მართლმსაჯულების საჯარო ფუნქციონირების გაგრძელების შესაძლებლობას იძლევა. მნიშვნელოვანია, რომ ინფორმაციული ტექნოლოგიების შესაძლებლობების გამოყენება, ელექტრონული მართლმსაჯულების განხორციელების პროცესში, მოხდეს სამართლიანი სასამართლოს ფუნდამენტური უფლებებისა და პრინციპების დაცვით.¹⁴

დისტანციური სასამართლო პროცესების მიმდინარეობა საქართველოში შეაფასა როგორც სახალხო დამცველმა, ისე რამდენიმე არასამთავრობო ორგანიზაციამ. მათი ანგარიშებიდან დგინდება, რომ პროცესების მიმდინარეობა არ იყო თანხვედრაში საჯაროობის პრინციპთან. რამდენიმე სასამართლო პროცესზე მოსამართლეებმა არ დაუშვეს სახალხო დამცველის წარმომადგენელი. მათი განმარტებით, მსგავს ფორმატში მონაწილეობის უფლება მხოლოდ მხარეებს და მონმე(ებ)ს ჰქონდათ.¹⁵

ამ კონტექსტში ასევე მნიშვნელოვანია საქართველოს იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს პასუხი ერთ-ერთი არასამთავრობო ორგანიზაციის მიმართვაზე, სა-

¹³ რეიპანი ავსტრიის წინააღმდეგ (*Riepan v. Austria*), 2000 წლის 14 ნოემბერი, 29-ე პუნქტი.

¹⁴ მართლმსაჯულების ეფექტიანობის ევროპული კომისიის (CEPEJ) დეკლარაცია „COVID-19-ის პანდემიის განმავლობაში და მის შემდგომ პერიოდში სასამართლო ხელისუფლების მიერ შექმნილი გამოცდილება და არსებული გამოწვევები“, 10 ივნისი, 2020 წელი, მე-5 პრინციპი.

¹⁵ „დისტანციური წესით გამართული სისხლის სამართლის საქმეთა სასამართლო სხდომების მონიტორინგის ანგარიში“, სახალხო დამცველი, 2020, 8.

სამართლო პროცესების მონიტორინგთან დაკავშირებით. საბჭოს პოზიციით, სასამართლო სისტემა მოკლებული იყო შესაძლებლობას, უზრუნველყო დისტანციურ სხდომებზე მონიტორინგის განმახორციელებელი პირების ჩართვა.¹⁶

განხილული მიდგომიდან გამონაკლისად შეიძლება განხილულ იქნეს საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო, რომლის მიერ ჩატარებული სხდომების ძირითადი ნაწილი გადაიციმოდა პირდაპირ ეთერში და მასზე დასწრების შესაძლებლობა ნებისმიერ პირს ჰქონდა.

მიუხედავად იმისა, რომ ცალკე აღებული არც ერთი სამართლებრივი აქტი სასამართლო სისტემას არ აძლევდა შესაძლებლობას, მიმდინარე მოვლენების ფონზეც კი შეეზღუდა საჯაროობის პრინციპი, ფაქტია, მართლმსაჯულების სამართლიანად განხორციელებაზე პასუხისმგებელი პირების მნიშვნელოვანმა ნაწილმა თვითნებურად განაცხადა უარი საჯაროობის პრინციპის დაცვაზე.

3.2 დაცვის უფლება

დაცვის უფლება სამართლიანი სასამართლოს უფლების ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი კომპონენტია. იგი თავის თავში მოიაზრებს პირის უფლებას, ჰქონდეს ადვოკატთან კონფიდენციური კომუნიკაციის შესაძლებლობა.¹⁷ კონფიდენციური კომუნიკაციის უფლება ადვოკატისა და კლიენტის მხოლოდ პრივატულ სივრცეში კომუნიკაციის შესაძლებლობის უზრუნველყოფას არ გულისხმობს. იგი, აგრეთვე, მოიცავს სასამართლო პროცესის მიმდინარეობისას კონფიდენციური კომუნიკაციის დამყარების მექანიზმის არსებობასაც. უშუალოდ სასამართლოს შენობაში მიმდინარე განხილვების დროს აღნიშნულის უზრუნველყოფა დიდი პრობლემა არ არის, ვინაიდან, როგორც წესი, განხილვის დარბაზში პროცესის მონაწილეების განლაგება კლიენტსა და ადვოკატს ერთმანეთთან კონფიდენციური კომუნიკაციის დამყარების შესაძლებლობას აძლევს.

ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს პრაქტიკის თანახმად, თუ ბრალდებული სხდომაზე დისტანციურად ერთვება, აუცილებელია, რომ შესაბამისი ტექნიკური უზრუნველყოფით შესაძლებელი იყოს ადვოკატთან მისი კონფიდენციური კომუნიკაცია.¹⁸ ერთ-ერთ საქმეზე მოსარჩელეს ჰქონდა შესაძლებლობა, ადვოკატთან დაემყარებინა კონფიდენციური კომუნიკაცია

¹⁶ „სასამართლო პანდემიის დროს“ საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციის სპეციალური ანგარიში, 12.

¹⁷ იაროსლავ ბელოუსოვი რუსეთის წინააღმდეგ (*Case of Yaroslav Belousov v. Russia*), 2017 წლის 6 მარტი, 151-ე-154-ე პუნქტები.

¹⁸ სახინოვსკი რუსეთის წინააღმდეგ (*Sakhnivskiy v. Russia*), 2010 წლის 2 ნოემბერი, 98-ე პუნქტი.

სასამართლო პროცესის დაწყებამდე 15 წუთის განმავლობაში. ამ შესაძლებლობის მიუხედავად, სასამართლომ აღნიშნა, რომ, საქმის სირთულის გათვალისწინებით, ბრალდებულისთვის მიცემული დრო არ იყო საკმარისი.

სასამართლომ აგრეთვე შეაფასა ელექტრონული კომუნიკაციის დასამყარებლად არსებული ტექნიკური მოწყობილობის უსაფრთხოების სტანდარტი. მისი პოზიციით, საეჭვო იყო აღნიშნული სისტემით კომუნიკაციის კონფიდენციალობის დაცვა, ვინაიდან ადვოკატთან საუბარი ბრალდებულს მხოლოდ სახელმწიფოს მიერ პროგრამულად უზრუნველყოფილი ვიდეოკონფერენციის სისტემის მეშვეობით შეეძლო. სასამართლომ დამატებით აღნიშნა, რომ მოსარჩელეს საფუძვლიანად შეეძლო, არ ეგრძნო თავი უსაფრთხოდ ადვოკატთან საკუთარი საქმის განხილვის პროცესში, რადგან კომუნიკაციის კონფიდენციალობა მხოლოდ სახელმწიფოს კეთილ ნებაზე იყო დამოკიდებული.¹⁹

საქართველოში მიმდინარე სისხლის სამართლის პროცესების ანალიზმა აჩვენა, რომ ყველა საქმეში, რომელშიც პროცესის მონაწილეს პატიმრობა აქვს შეფარდებული და სხდომაში პენიტენციური დაწესებულებიდან მონაწილეობს, ვერ ახერხებს ადვოკატთან კონფიდენციალური კომუნიკაციის დამყარებას.

სასამართლო პროცესის მიმდინარეობისას კლიენტის მიერ ადვოკატისთვის მიცემული რჩევა ან ნებისმიერი ხასიათის კომუნიკაციის შინაარსი პროცესის ყველა მონაწილისთვის ცნობილი ხდება. საგულისხმოა, რომ სასამართლო პროცესების დაწყებამდე რამდენიმე წუთით ადრე ადვოკატსა და კლიენტს აქვთ ნაწილობრივ კონფიდენციალური კომუნიკაციის განხორციელების შესაძლებლობა, რადგან მათ საუბარს არ ესწრება პროკურორი და მოსამართლე, თუმცა ასეთ დროს საუბრის შინაარსი ესმით სხდომის მდივანს და პროცესის სხვა მონაწილეებს.²⁰

აღნიშნული მსჯელობიდან გამომდინარე, ნათელია, რომ ადვოკატთან კონფიდენციალური კომუნიკაციის კუთხით საქართველოში არსებული მდგომარეობა ოდნავადაც არ არის ახლოს კონვენციურ სტანდარტთან, რადგან სრულიად არის უგულებელყოფილი დაცვის უფლების ეს ელემენტი. შესაბამისად, მნიშვნელოვანია, რომ მართლმსაჯულების განხორციელება მოხდეს სამართლიანი სასამართლოს უფლების სტანდარტების დაცვით და პირს მიეცეს ადვოკატთან კონფიდენციალური კომუნიკაციის დამყარების შესაძლებლობა.

¹⁹ იქვე, 104-ე პუნქტი.

²⁰ „დისტანციური წესით გამართული სისხლის სამართლის საქმეთა სასამართლო სხდომების მონიტორინგის ანგარიში“, სახალხო დამცველი, 2020, 14.

3.3 შეჯიბრებითობის პრინციპი და მხარეებს შორის თანასწორობა

შეჯიბრებითობის პრინციპი სამართლიანი სასამართლოს უფლების მნიშვნელოვანი ელემენტია. ეს პრინციპი გულისხმობს თითოეული მხარის შესაძლებლობას, წარადგინოს საკუთარი საქმე იმ პირობებში, რომელიც არ მისცემს მის მოწინააღმდეგე მხარეს არსებით უპირატესობას.²¹ აღნიშნული მოითხოვს სამართლიანი ბალანსის არსებობას, რაც, საბოლოოდ, სასამართლოს ხელს შეუწყობს მართლმსაჯულების განხორციელებაში.

შეჯიბრებითობის პრინციპი ასევე გულისხმობს მხარეების გარანტიას, ფლობდნენ ინფორმაციას მტკიცებულებათა შესახებ და, იმავდროულად, შესაძლებლობას, სათანადო წესით გამოიკვლიონ ისინი და მიანოდონ სასამართლოს საკუთარი მოსაზრებები გადაწყვეტილებაზე გავლენის მოხდენის მიზნით.²²

საქართველოში დისტანციური სასამართლო პროცესების მიმდინარეობამ, ზემოხსენებულ უფლებრივ კომპონენტებთან ერთად, მხარეთა თანასწორობისა და შეჯიბრებითობის პრინციპზეც მოახდინა გავლენა.

პროცესების დროს გამოვლენილი ტექნიკური პრობლემები ამძიმებდა მონაწილეთა უფლებრივ მდგომარეობას. ერთ-ერთი პროცესის მიმდინარეობისას, წინასასამართლო განხილვის ეტაპზე, ტექნიკური ხარვეზების გამო, ბრალდებულს არ ესმოდა სხდომაზე განსახილველი საკითხების შინაარსი. არსებული ტექნიკური რესურსით ჩატარებული პროცესების მიმდინარეობამ აჩვენა, რომ, ფაქტობრივად, შეუძლებელია ნივთიერი მტკიცებულებების სათანადო წესით გამოკვლევა.²³ ძირითად შემთხვევაში, ამ ხარვეზს მოსამართლეები ყურადღებას არ აქცევდნენ და მხოლოდ გამონაკლის შემთხვევაში, ტექნიკური ხარვეზ(ებ)ის გამოსწორების მიზნით, უზრუნველყოფდნენ პროცესის გადადებას.

სამწუხაროდ, მოწმეთა არსებით სხდომაზე დაკითხვის დროს ჩნდებოდა საფუძვლიანი ეჭვი მათზე სავარაუდო ზენოლის შესახებ. მოწმეები, როგორც წესი, პოლიციის განყოფილებიდან ერთგვებოდნენ, ხოლო მოსამართლე, თავის მხრივ, არ/ვერ უზრუნველყოფდა იმ ფაქტის დადასტურებას, რომ მოწმე იმყოფებოდა უსაფრთხო და ზენოლისგან თავისუფალ გარემოში.

²¹ ფუშერი საფრანგეთის წინააღმდეგ (*Foucher v. France*), 1997 წლის 18 მარტი, 34-ე პუნქტი.

²² ბრანდსტეტერი ავსტრიის წინააღმდეგ (*Brandstetter v. Austria*), 1991 წლის 28 აგვისტო, 67-ე პუნქტი.

²³ საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციის სპეციალური ანგარიში „სასამართლო პანდემიის დროს“, მონიტორინგის პერიოდი: მარტი, 2020 – ივნისი, 2020, 21.

განხილული მოცემულობა ადასტურებს, რომ დისტანციური მართლმსაჯულების საქართველოში გამოყენებას მთელი რიგი საპროცესო უფლებებისა შეეწინააღმდეგება, რამაც არსებითად დააზიანა პროცესის მონაწილეთა უფლებები.

4. სასამართლოზე ხელმისაწვდომობის უფლება

„იზოლაციისა და კარანტინის წესების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის დადგენილების შესაბამისად, კორონავირუსის შემთხვევასთან კონტაქტირებული ყველა პირი, ცალკეული გამონაკლისი შემთხვევების გარდა, ვალდებულია, გაიაროს 12-დღიანი იზოლაცია. ასევე, ოკუპირებული ტერიტორიებიდან გადმოსული პირები ექვემდებარებიან 5-დღიან სავალდებულო კარანტინს, რომელსაც კოვიდტესტზე უარყოფითი პასუხის შემთხვევაში დატოვებენ.²⁴ დადგენილება ასევე ცალკეულ შემთხვევებში ადგენს პირის კარანტინსა და იზოლაციაში გადაყვანის განსხვავებულ წესებსაც.

აღნიშნული უფლებამოსილების გამოყენება ცალსახად კავშირშია თავისუფლებისა და უსაფრთხოების უფლებასთან, შესაბამისად, მნიშვნელოვანია, ასეთ შემთხვევებში არსებობდეს სასამართლო კონტროლის ეფექტიანი მექანიზმი.

„საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ“ საქართველოს კანონში მითითებულია, რომ ფიზიკურ პირს „უფლება აქვს, საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით გაასაჩივროს მის მიმართ მიღებული გადაწყვეტილება.“²⁵ ეს გასაჩივრების წესი გულისხმობს ადმინისტრაციულსამართლებრივი პროცედურის დაცვით გადაწყვეტილების გასაჩივრების შესაძლებლობას, რაც, უფლებრივი მდგომარეობის შეზღუდვის სიმძიმიდან გამომდინარე, არ უნდა იქნეს შეფასებული როგორც უფლების დაცვის ეფექტიანი მექანიზმი.

მიუხედავად იმისა, რომ ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო სახელმწიფოებს აძლევს შესაძლებლობას, ინფექციურ დაავადებათა გავრცელების თავიდან ასაცილებლად შეუზღუდოს თავისუფლება ცალკეულ პირებს,²⁶ იგი თავის თავში არ მოიაზრებს აღნიშნული გადაწყვეტილების სასამართლო კონტროლიდან განთავისუფლებას.

იმისათვის, რომ გასაჩივრება ჩაითვალოს სამართლებრივი დაცვის ქმედით საშუალებად, სამართლებრივი შედეგი მაქსიმალურად მცირე დროში უნდა

²⁴ იზოლაციისა და კარანტინის წესების დამტკიცების შესახებ საქართველოს მთავრობის N322 დადგენილების მე-11 მუხლის მე-4 პუნქტი.

²⁵ „საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-11 მუხლის მე-2 პუნქტი.

²⁶ ენჰორნი შევედეთის წინააღმდეგ (*Enhorn v. Sweden*), 2005 წლის 25 იანვარი.

დადგეს. იმ შემთხვევაში, თუ თავისუფლების შემზღუდავი ღონისძიება უკანონო ან არათანაზომიერია, პირმა მაქსიმალურად მცირე დროში უნდა შეძლოს თავისუფლების აღკვეთის/შეზღუდვის სივრცის დატოვება, ხოლო არსებული ნორმატიული მოწესრიგების ფარგლებში, სასამართლო პროცესის დასრულებამდე შეიძლება თავად იზოლაციის ან კარანტინის ვადაც ამოიწიროს, რაც აზრს უკარგავს სამართლიანი სასამართლოს უფლების ინსტრუმენტულ ბუნებას.

5. დასკვნა

სტატიის მიზანი იყო, წარმოეჩინა ახალი კორონავირუსის გავრცელების პრევენციის პროცესში მიღებული გადაწყვეტილებების გავლენა სამართლიანი სასამართლოს უფლებაზე. სამწუხაროა, რომ ამ პერიოდში ადამიანების უფლებრივი მდგომარეობის აშკარა იგნორირების ხარჯზე ვერ იქნა უზრუნველყოფილი მართლმსაჯულების ის ხარისხი, რაც პანდემიამდე არსებობდა.

საჯაროობის პრინციპთან აშკარა და თვითნებური წინააღმდეგობის გამო სასამართლო სისტემისადმი ნდობის ხარისხი იმაზე უფრო დაბალია, ვიდრე აქამდე.²⁷ ამ მოვლენებში ყველაზე სამწუხარო სისხლის სამართლის პროცესების მონაწილე იმ პირთა უფლებრივი მდგომარეობაა, რომლებსაც დისტანციური სასამართლო პროცესების ფარგლებში მოუწიათ სასამართლო განხილვა, რადგან არსებული კრიტიკული საპროცესო დარღვევების არარსებობის შემთხვევაში, არ არის გამოორიცხული, მათ მიმართ განსხვავებული სამართლებრივი შედეგი დამდგარიყო. ამან როგორც პირთა უფლებრივი მდგომარეობა, ისე ქვეყანაში არსებული საჯარო, მართლმსაჯულების ინტერესი დააზიანა.

და ბოლოს, მნიშვნელოვანია აღინიშნოს, რომ აუცილებელია დისტანციური სასამართლო პროცესების სისტემური რეგულირება, რაც დამოკიდებულს არ გახდის პროცესის მონაწილის, ასევე მასზე დამსწრე პირის უფლებრივ მდგომარეობას ცალკეული მოსამართლის კეთილსინდისიერებასა და დისკრეციაზე.

²⁷ ეროვნული დემოკრატიული ინსტიტუტის (NDI) 2020 წლის საყოველთაო აზრის კვლევა.

პანდემიასთან ბრძოლის მიზნით საქართველოში დანესაჯული პასუხისმგებლობის ზომების კონსტიტუციურობა

მარინე კაპანაძე

შესავალი

უდავოა, რომ 2020 წელს განვითარებულმა მოვლენებმა მრავალი გამოწვევა წარმოშვა როგორც ზოგადად მსოფლიოში, ისე საქართველოში. შეუიარაღებელი თვალთაც მარტივი შესამჩნევია, რომ საქართველოს ნორმატიული რეალობა პანდემიას მოუშზადებელი შეხვდა. გაუმართავი აღმოჩნდა არა მხოლოდ საზოგადოებრივ ჯანმრთელობასთან დაკავშირებული საკანონმდებლო ბაზა, არამედ საქართველოს კონსტიტუციით მოწესრიგებული საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადებისა და აღსრულების მექანიზმებიც.¹ ამ პრობლემის ერთ-ერთი გამოვლინება კი პასუხისმგებლობითი სფეროა, კერძოდ, პანდემიის კონტექსტში შემოღებული რეგულაციების აღსრულების მიზნით დადგენილი სანქციები.

წინამდებარე სტატიის მიზანია პანდემიის პერიოდში მიღებული პასუხისმგებლობის მომწესრიგებელი ნორმების კონსტიტუციურობის ანალიზი. სტატიაში გაანალიზებულია როგორც საგანგებო მდგომარეობის დროს მოქმედი ნორმები, ასევე მის შემდგომ დადგენილი რეგულაციები, თუმცა პრობლემათა კატალოგი ორივე პერიოდს თანაბრად ეხება. სტატიაში განსაკუთრებული ყურადღება გამახვილებულია ფორმალური კონსტიტუციური მოთხოვნების, განჭვრეტადობისა და თანაზომიერების პრინციპების დაცვაზე. მსჯელობის გასამყარებლად კი მოხმობილია როგორც საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პრაქტიკა, ისე სხვა ქვეყნების გამოცდილება და საერთაშორისო ორგანიზაციების შე-

¹ იხ. კვლევა „დემოკრატია და ადამიანის უფლებები პანდემიისა და საგანგებო მდგომარეობის პირობებში“, საქართველოს დემოკრატიული ინიციატივა (GDI) და სამართლიანი არჩევნებისა და დემოკრატიის საერთაშორისო საზოგადოება (ISFED), 2020. ხელმისაწვდომია: <<https://bit.ly/3rqrO13>>.

ფასებები/რეკომენდაციები პასუხისმგებლობითი სამართლის მოწესრიგებასთან დაკავშირებით.

სტატიაში არ არის გაანალიზებული საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2021 წლის 11 თებერვალს მიღებული გადაწყვეტილება, რომელიც მხოლოდ ირიბად ეხება სტატიის საკვლევ საკითხს და, იმავდროულად, ამოვარდნილია საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ მანამდე ჩამოყალიბებული სტანდარტებიდან და პრაქტიკიდან.

1. საგანგებო მდგომარეობის დროს შემოღებული პასუხისმგებლობის ზომების კონსტიტუციურობა

1.1. ზოგადი მიმოხილვა

2020 წლის 21 მარტს, საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების პარალელურად, საქართველოს პრეზიდენტმა დეკრეტით განსაზღვრა საგანგებო მდგომარეობის რეჟიმის დარღვევისათვის პასუხისმგებლობის დაკისრების საკითხი. კერძოდ, დეკრეტით დადგინდა, რომ რეჟიმის დარღვევისათვის ფიზიკურ პირებს ადმინისტრაციული წესით დაეკისრებოდათ 3000-ლარიანი ჯარიმა, ხოლო იურიდიულ პირებს ჯარიმა 15000 ლარის ოდენობით. ამავე ნორმით განისაზღვრა ისიც, რომ ადმინისტრაციულსაზღვრულადებული პირის მიერ იმავე ქმედების განმეორებით ჩადენა გამოიწვევდა სისხლის სამართლის პასუხისმგებლობას, კერძოდ, თავისუფლების აღკვეთას 3 წლამდე ვადით, ხოლო იმავე ქმედებისათვის იურიდიული პირი დაისჯებოდა ჯარიმით, საქმიანობის უფლების ჩამორთმევით ან ლიკვიდაციითა და ჯარიმით.²

აღსანიშნავია ისიც, რომ საკუთრივ საგანგებო რეჟიმის ქვეშ მოაზრებული ვალდებულებებისა და, შესაბამისად, ამკრძალავი ქმედებების განსაზღვრის უფლებამოსილება პრეზიდენტმა ამავე დეკრეტით, ფაქტობრივად, მთავრობას გადაანდო; მასვე დაევალა რეჟიმის დარღვევის აღსრულებაზე პასუხისმგებელი ორგანოების დადგენა;³ თავის მხრივ, საქართველოს მთავრობის N181 დადგენილებით განისაზღვრა პანდემიასთან დაკავშირებული რეგულაციები, ასევე ის, რომ „...საგანგებო მდგომარეობის რეჟიმის დაცვასთან დაკავშირებული სამართლებრივი აქტების დაცვას აღასრულებენ საქართველოს შინაგან საქმეთა სამი-

² საქართველოს პრეზიდენტის 2020 წლის 21 მარტის №1 დეკრეტი „საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადებასთან დაკავშირებით გასატარებელ ღონისძიებათა შესახებ“, მე-8 მუხლი.

³ იქვე, მე-9 მუხლი.

ნისტროს, საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს, საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს, საქართველოს გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტროს შესაბამისი დანაყოფები.⁴ ამასთან, 31 მარტს დადგენილებაში შესული ცვლილებებით დამატებით დაწესდა, რომ 16 ნლამდე ასაკის პირის მიერ საგანგებო მდგომარეობის რეჟიმის დარღვევისათვის ადმინისტრაციული პასუხისმგებლობა ეკისრებოდა მის მშობელს ან ბავშვის სხვა კანონიერ წარმომადგენელს.⁵

1.2. შეფასება

ა) კონსტიტუციური მონესრიგება და მასთან შესაბამისობა

როგორც აღინიშნა, პანდემიამ გააშიშვლა კანონმდებლობაში არსებული სერიოზული პრობლემები, როგორც საგანგებო მდგომარეობის კონსტიტუციური მონესრიგების, ისე პანდემიასთან ბრძოლის მიმართულებით. საგანგებო მდგომარეობის რეჟიმის დარღვევასთან დაკავშირებით პასუხისმგებლობის დამდგენ კანონმდებლობაში შესაბამისი ნორმების არარსებობაც სწორედ ამ პრობლემის ლოგიკური გაგრძელებაა, რომელსაც, სხვა საკითხების მსგავსად, საქართველოს საკანონმდებლო ხელისუფლებამ მარტივი გამოსავალი უპოვა – ამ საკითხის სისხლის სამართლის და ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსით მონესრიგების ნაცვლად, ის პრეზიდენტსა და, მისი გავლით, მთავრობას გადაანდო.

ამიტომ, მნიშვნელოვანია იმის გამოკვლევა, რამდენად პასუხობს კონსტიტუციის მოთხოვნებს შემთხვევა, როდესაც პასუხისმგებლობის ზომებს პრეზიდენტი, იმავდროულად კი, ქმედების შემადგენლობას/სამართალდარღვევას მთავრობა განსაზღვრავს.

საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების საკითხს საქართველოს კონსტიტუციის 71-ე მუხლი აწესრიგებს, რომლის მე-4 პუნქტშიც მითითებულია მხოლოდ ის, თუ რომელი კონსტიტუციური უფლებების/ნორმების შეზღუდვისა და შეჩერების უფლებამოსილება აქვს საქართველოს პრეზიდენტს დეკრეტით. საქართველოს კონსტიტუცია დუმს იმაზე, თუ რა კონკრეტული პროცედურით უნდა აღსრულდეს პრეზიდენტის დეკრეტით უფლებების შეზღუდვა. ამდენად, სულ

⁴ საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 23 მარტის №181 დადგენილება „საქართველოში ახალი კორონავირუსის გავრცელების აღკვეთის მიზნით გასატარებელი ღონისძიებების დამტკიცების შესახებ“ (პირველადი რედაქცია), მე-14 მუხლის პირველი პუნქტი.

⁵ საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 30 მარტის №204 დადგენილება „საქართველოში ახალი კორონავირუსის გავრცელების აღკვეთის მიზნით გასატარებელი ღონისძიებების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 23 მარტის №181 დადგენილებაში ცვლილების შეტანის თაობაზე.

მცირე სიტყვიერი განმარტებით, საქართველოს კონსტიტუცია არ ანიჭებს პრეზიდენტს უფლებამოსილებას, უფლებების შეზღუდვასთან ერთად, დეკრეტით დაანსოს პასუხისმგებლობის დამდგენი ნორმები.

საფუძველს მოკლებული იქნება იმის მტკიცება, რომ ამგვარი უფლებამოსილება კონსტიტუციის 71-ე მუხლიდან თავისთავად გამომდინარეობს. კონსტიტუცია, როგორც უზენაესი კანონი, მკაფიოდ უნდა ანიჭებდეს სახელმწიფოს თითოეულ ორგანოს ამა თუ იმ ფუნქციას და მათი მანდატი ხელისუფლების დანაწილების პრინციპისა და კონსტიტუციის სხვა ნორმების კონტექსტში უნდა იქნეს გაგებული, მითუმეტეს მაშინ, როდესაც შეიძლება წარმოიშვას დავა ორგანოთა კომპეტენციების შესახებ.

ამ მხრივ გასათვალისწინებელია საქართველოს კონსტიტუციის მე-7 მუხლის პირველი პუნქტის „ბ“ ქვეპუნქტი, რომელიც მკაფიოდ მიუთითებს, რომ საქართველოს უმაღლეს სახელმწიფო ორგანოთა განსაკუთრებულ გამგებლობას მიეკუთვნება სისხლის სამართლისა და ადმინისტრაციული სამართლის კანონმდებლობა. კონსტიტუციის 36-ე მუხლის პირველი პუნქტი კი განმარტავს, რომ „საქართველოს პარლამენტი არის ქვეყნის უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანო, რომელიც ახორციელებს საკანონმდებლო ხელისუფლებას...“. აღსანიშნავია ასევე ნორმატიული აქტების შესახებ საქართველოს კანონის მე-8 მუხლის „ბ“ და „ი“ ქვეპუნქტები, რომელთა თანახმადაც: „მხოლოდ საქართველოს საკანონმდებლო აქტით შეიძლება განისაზღვროს: ბ) ძირითად უფლებათა და თავისუფლებათა განხორციელებისა და დაცვის პირობები და წესი, იურიდიული პასუხისმგებლობისა და იძულების ზომის გამოყენების საკითხები; ი) სისხლის, სისხლის სამართლის საპროცესო, სამოქალაქო, სამოქალაქო სამართლის საპროცესო, ადმინისტრაციული, ადმინისტრაციული საპროცესო, სასჯელალსრულების კანონმდებლობა, შრომის, სამენარმო კანონმდებლობა;“

ამდენად, აღნიშნული ნორმების ერთობლიობა მიუთითებს იმაზე, რომ პასუხისმგებლობითი სფეროს (სისხლის სამართალი და ადმინისტრაციული სამართალდარღვევები ამ შემთხვევაში) დარეგულირება ექსკლუზიურად უმაღლესი საკანონმდებლო ორგანოს – პარლამენტის პრეროგატივაა. ამას, რა თქმა უნდა, აქვს ახსნაც. ადამიანისთვის პასუხისმგებლობის დაკისრება მის თავისუფლებაში ჩარევის ყველაზე მძიმე ფორმაა. შესაბამისად, კრიტიკულად მნიშვნელოვანია, აღნიშნული სრულყოფილი დემოკრატიული პროცედურების გამოყენებით მოხდეს. ამის გარანტიას კი სწორედ საქართველოს პარლამენტში შესაბამისი წესით მიღებული კანონები იძლევა.

აღსანიშნავია, რომ საკანონმდებლო ორგანოს ამ პრეროგატივაზე საუბრობს საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოც, როდესაც აღნიშნავს, რომ „ქმედების სამართალდარღვევად განსაზღვრა, სახდელის დაწესება და მისი სიმძიმის განსაზღვრა სახელმწიფოს (კანონმდებლის) ექსკლუზიურ კომპეტენციას წარმოადგენს.“⁶ ამდენად, სასამართლოს უკვე მკაფიოდ ჩამოყალიბებული პრაქტიკის თანახმად, ექსკლუზიურად კანონმდებლის უფლებამოსილებათა როგორც გარკვეული ქმედების დასჯადად გამოცხადება, ისე დასჯადი ქმედებისათვის შესაბამისი სასჯელის განსაზღვრა.⁷

მართალია, უფლებამოსილებათა დელეგირება აღიარებულია საკანონმდებლო მონესრიგებითა და სასამართლო პრაქტიკით, თუმცა დელეგირება უკანონო და არაკონსტიტუციურია სწორედ მაშინ, როდესაც სახელმწიფო ორგანო უარს ამბობს საკუთარი ექსკლუზიური კომპეტენციის განხორციელებაზე. დელეგირების კონსტიტუციური სტანდარტები დადგენილია საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერაც, რომელიც აღნიშნავს: „პარლამენტის მიერ უფლებამოსილების დელეგირებამ შეიძლება კონსტიტუციის დარღვევა გამოიწვიოს იმ შემთხვევებში, როდესაც მას საქართველოს კონსტიტუცია პირდაპირ კრძალავს (ა) ... ან/და, როდესაც დადგინდება, რომ გარკვეული უფლებამოსილების დელეგირებით საქართველოს პარლამენტი თავისი კონსტიტუციური უფლებამოსილების განხორციელებაზე ამბობს უარს, (ბ) ან/და საქართველოს პარლამენტი ახდენს მისი უფლებამოსილების ფუნდამენტურად მნიშვნელოვანი ნაწილის დელეგირებას (გ).“⁸

ამ სტანდარტებისა და ზემოთ განხილული მსჯელობის გათვალისწინებით, ამკარაა, რომ საქართველოს პრეზიდენტის მიერ პასუხისმგებლობის ზომების დეკრეტით, ხოლო მთავრობის მიერ ქმედებების შემადგენლობების დადგენილებით განსაზღვრა ეწინააღმდეგება კონსტიტუციის მოთხოვნებს, ვინაიდან როგორც ერთი, ისე მეორე საქართველოს პარლამენტის ექსკლუზიური კომპეტენციაა,

⁶ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2010 წლის 10 ნოემბრის №4/482,483,487,502 საოქმო ჩანაწერი საქმეზე – მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანება „მოდრობა ერთიანი საქართველოსთვის“, მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანება „საქართველოს კონსერვატიული პარტია“, საქართველოს მოქალაქეები ზვიად ძიძიგური და კახა კუკავა, საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია, მოქალაქეები დაჩი ცაგურია და ჯაბა ჯიშკარიანი, საქართველოს სახალხო დამცველი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ, II-8.

⁷ იხ. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2017 წლის 13 ოქტომბრის №1/10/703 გადაწყვეტილება საქმეზე – საქართველოს მოქალაქე გიორგი ქართველიშვილი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ, II-37.

⁸ 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.

რომლის გადანდობაც ხელისუფლების სხვა ორგანოებზე დაუშვებელია. ამავე მსჯელობაზე დაყრდნობით, პრობლემურია საგანგებო რეჟიმის აღმასრულებელი ორგანოების მთავრობის მიერ განსაზღვრის საკითხიც.

ბ) კონსტიტუციური მონესრიგების ლოგიკა

მნიშვნელოვანია იმის განხილვაც, რა უდევს საფუძვლად კონსტიტუციის ამგვარ მონესრიგებას და რატომ არის ამდენად აუცილებელი, რომ პასუხისმგებლობის სფეროს ექსკლუზიურად საკანონმდებლო ორგანო განსაზღვრავდეს. ამ კითხვაზე პირველად და ყველაზე მარტივ პასუხს ხელისუფლების დანაწილების პრინციპი იძლევა. როგორც აღინიშნა, საქართველოს კონსტიტუციის თანახმად, უმაღლესი საკანონმდებლო ორგანო საქართველოს პარლამენტია, რომელიც, მოქმედი კონსტიტუციით, პოლიტიკური დღის წესრიგის შექმნის ცენტრალური ინსტიტუტია, საქართველოს მთავრობა კი სწორედ ამ პოლიტიკის გამტარებელი, აღმასრულებელი უწყება. იმ შემთხვევაში, თუ საქართველოს მთავრობას მიენიჭება პასუხისმგებლობით სფეროში პოლიტიკის განსაზღვრის მანდატი, მის ხელთ აღმოჩნდება როგორც საკანონმდებლო, ისე აღმასრულებელი ფუნქცია, რაც თვითნებობის რისკებს მნიშვნელოვნად გაზრდის. შესაბამისად, საქართველოს კონსტიტუციით კომპეტენციათა მკაფიო გამიჯვნა სწორედ ამ რისკების დაზღვევის ერთ-ერთი იარაღია. როგორც საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო აღნიშნავს, „ზოგადად, დემოკრატიისა და კონსტიტუციით გათვალისწინებული ადამიანის ძირითადი უფლებების დაცვის ერთ-ერთ მთავარ გარანტორს საქართველოს კონსტიტუციით განმტკიცებული ხელისუფლების დანაწილების პრინციპი წარმოადგენს, რომლის დანიშნულებაა, არ მოხდეს ძალაუფლების კონცენტრაცია მხოლოდ ერთ სახელისუფლებო შტოში და გამოირიცხოს ამა თუ იმ ორგანოს მიერ მისთვის კონსტიტუციით მიუნიჭებელი ფუნქციების განხორციელება.“⁹

საყურადღებოა ასევე ის მნიშვნელოვანი სხვაობა, რომელიც სამართალშემოქმედებით პროცესში არსებობს, ერთი მხრივ, საქართველოს პარლამენტში და, მეორე მხრივ, აღმასრულებელ უწყებებში. საქართველოს კონსტიტუცია, პარლამენტის რეგლამენტი და მთელი რიგი სხვა კანონებისა ადგენენ მკაფიო პირობებს კანონის მიღების პროცედურებთან დაკავშირებით, რომელიც მათ შორის

⁹ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2017 წლის 13 ოქტომბრის №1/10/703 გადაწყვეტილება საქმეზე – საქართველოს მოქალაქე გიორგი ქართველიშვილი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ, II-38.

მოიცავს კანონის სამი მოსმენით, კანონთან ერთად მისი განმარტებითი ბარათის მომზადების, საჯარო განხილვისა და გამჭვირვალობის მოთხოვნებს.

ამგვარი ვალდებულებები და კანონით დადგენილი წესები არ არსებობს აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ მისაღები სამართლებრივი აქტების შემთხვევაში. კერძოდ, აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოებს (ცალკეულ სამინისტროებს, მთავრობას) არ აქვთ ვალდებულება, სამართლებრივ აქტთან ერთად მოამზადონ მისი განმარტებითი ბარათი, სადაც აღწერილი იქნება აქტის მიღების მიზეზები და მიზნები; მათ ასევე არ აქვთ ვალდებულება, აქტის მიღებისათვის გამართონ საჯარო მოსმენები/კონსულტაციები და ამ პროცესისათვის გარკვეული ვადები დაადგინონ. შედეგად, აღმასრულებელი ხელისუფლების დონეზე აქტები შეიძლება ერთ ლამეში მომზადდეს და მეორე დღეს შევიდეს ძალაში, ისე, რომ მას თან არ ახლდეს საკმარისი ახსნაც კი. ზოგიერთ შემთხვევაში, რა თქმა უნდა, ამგვარი მიდგომა აუცილებელი საჭიროებებით არის ნაკარნახევი და, ზოგადად, აღმასრულებელ ხელისუფლებას უნდა ჰქონდეს მსგავსი ბერკეტები, თუმცა არა მაშინ, როდესაც საქმე პირისთვის სისხლისსამართლებრივი ან ადმინისტრაციულსამართლებრივი პასუხისმგებლობის დაკისრებას ეხება. ამ უკანასკნელთან მიმართებით საქართველოს კონსტიტუცია ხელისუფლებას განსაკუთრებულ მოთხოვნებს უყენებს, რომლებიც მათ შორის მოიცავს სამართლებრივი უსაფრთხოებისა და განჭვრეტადობის პრინციპების დაცვას.¹⁰ სწორედ ამ პრინციპების დარღვევის მნიშვნელოვანი საფრთხე იქმნება მაშინ, როდესაც პასუხისმგებლობის დამდგენი ნორმები არა საკანონმდებლო აქტით, არამედ პრეზიდენტის დეკრეტით ან მთავრობის დადგენილებით მიიღება. ამ საფრთხეების რეალურობა კარგად გამოჩნდა 2020 წელს მთავრობის მიერ გატარებული ღონისძიებებითაც, რაც უფრო დანვრილებით ქვემოთ არის განხილული.

გ) პრაქტიკაში გამოვლენილი პრობლემები

ფორმალურ-კონსტიტუციური მოთხოვნების დარღვევის გარდა, პასუხისმგებლობის დამდგენმა ნორმებმა სერიოზული პრობლემები წარმოშვა მისი განჭვრეტადობის, ბლანკეტურობისა და პროპორციულობის თვალსაზრისითაც.

საქართველოს მთავრობის N181-მა დადგენილებამ, რომელშიც გათვალისწინებული იყო საგანგებო რეჟიმის დროს მოქმედი ყველა ვალდებულება, ზუსტად ორი თვეს (60 დღე) იარსება. ამ დროის განმავლობაში კი დადგენილებამ ცვლილება 41-ჯერ განიცადა. ამდენად, აქტში ცვლილებები საშუალოდ დღე-

¹⁰ საქართველოს კონსტიტუციის 31-ე მუხლის მე-9 პუნქტი.

ნახევარში ერთხელ შედიოდა, ზოგჯერ კი დღეში რამდენჯერმეც. შესაბამისად, იცვლებოდა იმ ქმედებათა ნუსხა, რისთვისაც პირს შეიძლებოდა დაკისრებოდა ადმინისტრაციული ან სისხლისსამართლებრივი პასუხისმგებლობა. აღნიშნულის გათვალისწინებით, აქტი გამოირჩეოდა განუჭვრეტელობის მაღალი ხარისხით და ადამიანებს ყოველდღიურ რეჟიმში უწევდათ იმის გარკვევა, თუ რა კონკრეტული ვალდებულებები არსებობდა ან იარსებებდა უახლოეს პერიოდში პანდემიასთან ბრძოლის მოტივით. როგორც საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლომ განაცხადა ერთ-ერთ საქმეზე: „განჭვრეტადი და არაორაზროვანი კანონმდებლობა, ერთი მხრივ, უზრუნველყოფს პირის დაცვას სამართალშემფარდებლის თვითნებობისგან, მეორე მხრივ კი, ადგენს გარანტიას, რომ პირმა მიიღოს მკაფიო შეტყობინება სახელმწიფოსგან, რათა მოახერხოს ნორმის სწორი აღქმა, განსაზღვროს, რომელი ქმედებაა კანონით აკრძალული და რომელ ქმედებას შეიძლება მოჰყვეს სამართლებრივი პასუხისმგებლობა. პირს უნდა ჰქონდეს შესაძლებლობა, განჭვრიტოს საკუთარ ქმედებაში აკრძალული ქმედების ნიშნები და წარმართოს საკუთარი ქცევა კანონმდებლობით დადგენილი წესების შესაბამისად.“¹¹ ამ მოთხოვნების საწინააღმდეგოდ კი, საგანგებო რეჟიმის მთელ პერიოდში ადამიანებს უწევდათ სამართლებრივად არასტაბილურ რეალობაში ყოფნა, სადაც გართულებული იყო ყოველდღიურად ცვლად სამართლებრივ ვალდებულებებთან მათი ქცევის მორგება. ეს კი, საბოლოოდ, მათ სამართლებრივ პასუხისმგებლობას იწვევდა. ამ პრობლემის მთავარი გამომწვევი მიზეზი იყო ის, რომ პასუხისმგებლობის დაკისრებისათვის ქმედებათა შემადგენლობას მთავრობა კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტივ/აქტებით განსაზღვრავდა.

მეორე მნიშვნელოვანი პრობლემა ეხება საკუთრივ პასუხისმგებლობის დაკისრების ბლანკეტურობას. საქართველოს პრეზიდენტის მიერ დეკრეტით გათვალისწინებული პასუხისმგებლობის ზომები მოქმედებდა ერთნაირად ყველა იმ ვალდებულებასთან მიმართებით, რომელიც საქართველოს მთავრობამ შემოიღო საგანგებო მდგომარეობის პერიოდში. ამდენად, ნორმა არ ითვალისწინებდა ქმედების სოციალური საშიშროების მიხედვით განსხვავებული სანქციის დაკისრების შესაძლებლობას. მეტიც, სამართალშემფარდებელს/სასამართლოს ჯარიმის ოდენობებს შორის ვარიაციების საშუალებაც კი არ ჰქონდა. მაგალითად, ადამიანი 3000-ლარიანი ჯარიმით დაისჯებოდა იმ შემთხვევაში, თუ გამართავდა მრავალრიცხოვან სოციალურ თავყრილობას და მაშინაც, თუ ქუჩაში გადაადგილებისას

¹¹ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2013 წლის 14 მაისის N2/2/516,542 გადაწყვეტილება საქმეზე – საქართველოს მოქალაქეები ალექსანდრე ბარამიძე, ლაშა ტულუში, ვახტანგ ხმალაძე და ვახტანგ მახისაია საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ, II-30.

პირადობის დამადასტურებელი მოწმობა თან არ ექნებოდა. ცხადია, პირველ შემთხვევაში პანდემიის გავრცელების მაღალი საშიშროებიდან გამომდინარე, შეიძლება დაჯარიმება, თუნდაც ასეთი მაღალი ოდენობით, გამართლებული ყოფილიყო, რისი მტკიცებაც შეუძლებელია მეორე შემთხვევაზე, რომელიც პასუხისმგებლობის საფუძველი საერთოდ არც კი უნდა იყოს, ვინაიდან ID ბარათის თანტარება არა პანდემიასთან ბრძოლას, არამედ სხვა ვალდებულებების აღსრულებას/ადმინისტრირებას ემსახურება. ცნობისთვის, საგანგებო მდგომარეობის პერიოდში ამ უკანასკნელი ვალდებულების შეუსრულებლობისთვის (პირადობის მოწმობის გარეშე გადაადგილების გამო) 27 პირი დაჯარიმდა.¹²

ზემოთ განხილული პრობლემა თავისთავად კიდევ ერთ საკითხს უკავშირდება, კერძოდ, ჯარიმების არაპროპორციულობას. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს განმარტებით, „ადმინისტრაციული სახდელის განსაზღვრისას კანონმდებელი ვალდებულია, მოქმედებდეს პროპორციულობის პრინციპის დაცვით. კანონით გათვალისწინებული ადმინისტრაციული სახდელი არ უნდა იყოს აშკარად არაგონივრული და არაპროპორციული საშუალება კანონმდებლის მიერ დასახული მიზნის მიღწევისა და, შესაბამისად, არ უნდა იწვევდეს პირის კონსტიტუციური უფლებებისა და თავისუფლებების დარღვევას.“¹³ მეტიც, აშკარად არაპროპორციული სასჯელები, სასამართლოს განმარტებით, არღვევს სასტიკი, არაადამიანური და დამამცირებელი მოპყრობისა და სასჯელის კონსტიტუციური აკრძალვის მოთხოვნებს.¹⁴ ამდენად, მნიშვნელოვანია, რომ სანქციის ზომა შესაბამისობაში იყოს არა მხოლოდ ქმედების საშიშროების ხარისხთან, არამედ ქვეყნის სოციალურ და ეკონომიკურ მდგომარეობასთანაც. იმის გათვალისწინებით, რომ საქართველოში საშუალო ხელფასი, საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახურის მონაცემებით, დაახლოებით 1200 ლარი¹⁵, ხოლო საარსებო მინიმუმი 190 ლარია, 3000-ლარიანი ჯარიმა ქვეყნის მოსახლეობის აბსოლუტური უმრავლესობისთვის არაპროპორციულად მაღალი სანქციაა. მეტიც, სანქციის სიმკაცრიდან გამომდინარე, ადმინისტრაციული პასუხისმგებლობის ეს ზომა სისხლისსამართლებრივ დასჯადობას უთანაბრდება და ადამიანის უფლებათა

¹² საგანგებო მდგომარეობის რეჟიმის დარღვევის გამო გამოვლენილი სამართალდარღვევები, შინაგან საქმეთა სამინისტროს სტატისტიკა, ხელმისაწვდომია: <<https://bit.ly/31hqy5X>>.

¹³ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2017 წლის 13 ოქტომბრის №1/10/703 გადაწყვეტილება საქმეზე – საქართველოს მოქალაქე გიორგი ქართველიშვილი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ, II-26.

¹⁴ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2015 წლის 24 ოქტომბრის №1/4/592 გადაწყვეტილება საქმეზე – საქართველოს მოქალაქე ბექა წიქარიშვილი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ, II-25.

¹⁵ საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახურის მონაცემები, ხელმისაწვდომია: <<https://bit.ly/39eGPNp>>.

ევროპული კონვენციის მე-6 და მე-7 მუხლების მიზნებისთვის სწორედ სისხლის-სამართლებრივი ბუნების მქონე სანქციად შეიძლება ჩაითვალოს. ამას ამყარებს საკუთრივ ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს პრაქტიკაც.¹⁶

და ბოლოს, ადმინისტრაციული წესით ზემოთ განხილული სანქციის დაკისრება 1984 წელს მიღებული ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსით გათვალისწინებული პროცედურების გამოყენებით ხდებოდა, რომელიც სრულიად აცდენილია თანამედროვე სტანდარტებსა და კონსტიტუციურ მოთხოვნებს. კოდექსი არ ითვალისწინებს უდანაშაულობის პრეზუმფციას, გონივრულ ეჭვს მიღმა სტანდარტსა და მთელ რიგს საპროცესო გარანტიებისას, რომლებიც ერთგვარი დამაბალანსებელი ფაქტორი იქნებოდა იმ სერიოზული ხარვეზების გამოსასწორებლად, რაც ზემოთ იქნა განხილული. ამის საპირისპიროდ, საგანგებო რეჟიმის დარღვევისათვის სანქცირებული ადამიანი პრობლემებს არა მხოლოდ მის მიმართ სამართლის აღსრულებისას, არამედ სასამართლოში გასაჩივრების შემთხვევაშიც ხვდებოდა, სადაც თავად უნევდა იმის დამტკიცება, რომ 3000-ლარიანი ჯარიმა მას უკანონოდ დააკისრეს.

2. საგანგებო მდგომარეობის დასრულების შემდეგ დაწესებული პასუხისმგებლობის ზომების კონსტიტუციურობა

2.1. ზოგადი მიმოხილვა

ჯერ კიდევ 2020 წლის 2 მაისს, როდესაც საგანგებო რეჟიმი მოქმედებდა, საქართველოს პარლამენტმა მიიღო კანონი, რომლითაც ცვლილებები შევიდა სისხლის სამართლისა და ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსში.¹⁷ მიღებული კანონის თანახმად, ორივე კოდექსში განისაზღვრა პასუხისმგებლობის ზომები საგანგებო რეჟიმის დარღვევისა (ა) და „საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ“ საქართველოს კანონით გათვალისწინებულ საკითხებთან დაკავშირებით დადგენილი იზოლაციის ან/და კარანტინის წესის დარღვევისათვის (ბ). ადმინისტრაციული პასუხისმგებლობის ზომად პირველ შემთხვევაში 2000 ლარი (იურიდიულ პირებისათვის – 10000 ლარი), მეორე შემთხვევაში კი, 3000 ლარი

¹⁶ იხ. *ენგელი და სხვები ნიდერლანდის წინააღმდეგ (Engel and Others v. the Netherlands)*, 1976 წლის 8 ივნისი, 82-ე პუნქტი. ამ გადაწყვეტილებაში დადგინდა კრიტერიუმები „დანაშაულის“ სისხლისსამართლებრივი ბუნების მინიჭებისათვის. ეს კრიტერიუმებია: 1. ეროვნულ კანონმდებლობაში არსებული კლასიფიკაცია; 2. დანაშაულის ბუნება; 3. სანქციის სიმკაცრის ხარისხი.

¹⁷ 2020 წლის 23 აპრილის საქართველოს კანონი „საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსში ცვლილების შეტანის შესახებ“, №5887-სს.

(იურიდიული პირებისათვის – 15000 ლარი) განისაზღვრა.¹⁸ რაც შეეხება სისხლისსამართლებრივ სანქციებს, პირველ შემთხვევაში, სასჯელად განისაზღვრა შინაპატიმრობა, ექვსი თვიდან ორ წლამდე ვადით ან თავისუფლების აღკვეთა სამ წლამდე ვადით (იურიდიული პირის მიმართ – ჯარიმა, საქმიანობის უფლების ჩამორთმევა ან ლიკვიდაცია და ჯარიმა); ხოლო მეორე შემთხვევაში, თავისუფლების აღკვეთა ექვს წლამდე ვადით (იურიდიული პირების მიმართ – ჯარიმა, საქმიანობის უფლების ჩამორთმევით ან ლიკვიდაციითა და ჯარიმით).

საგანგებო მდგომარეობის დასრულების შემდეგ მოქმედება სწორედ აღნიშნულმა ნორმებმა გააგრძელა და ამ ეტაპისათვის მთავრობის მიერ დადგენილი ვალდებულებების დარღვევისათვის (რეგულაციები განსაზღვრულია მთავრობის N322 დადგენილებით) პასუხისმგებლობის დაკისრება სწორედ მათ საფუძველზე ხდება.

2.2. შეფასება

სისხლის სამართლის კოდექსსა და ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსში პასუხისმგებლობის ზომების გათვალისწინებამ მოხსნა დეკრეტში არსებული ჩანაწერის ფორმალური კონსტიტუციურობის საკითხი, თუმცა დანარჩენი პრობლემები იმავე სიმწვავეთა და სრული მოცულობით კვლავ შენარჩუნდა. კერძოდ, კანონმდებლობაში სანქციების დადგენის მიუხედავად, ქმედების შემადგენლობის განსაზღვრის უფლებამოსილება კვლავ მთავრობის ხელში დარჩა და, ამდენად, არ გადაჭრილა განჭვრეტადობისა და სამართლებრივი უსაფრთხოების პრინციპების დაკმაყოფილების საკითხი. იმავდროულად, კანონმდებლობაში არ განსაზღვრულა განსხვავებული სანქციები ქმედებათა სოციალური საშიშროების მიხედვით, ამასთან, შენარჩუნდა არაპროპორციულად მაღალი სანქციები. ერთადერთი გამონაკლისი, რომელიც კანონმდებელმა დაადგინა, ეხებოდა პირბადის ტარების ვალდებულებას, რისთვისაც სანქციის ზომად 20 ლარი განისაზღვრა.¹⁹ სანქციებს შორის ასეთი დიდი სხვაობა პანდემიასთან დაკავშირებით არსებული ერთი და სხვა ვალდებულებების დარღვევისას (20 ლარი ერთ შემთხვევაში და დანარჩენ შემთხვევებში 2000 ლარი) კიდევ ერთხელ უსვამს ხაზს სანქციის ზომების არაადეკვატურობასა და არაგონივრულობას. შესაბამისად, საგანგებო მდგომარეობის დროს მოქმედ მონესრიგებასთან მიმართებით განხილული მსჯელობა მართებულია მის შემდგომ მიღებული და დღემდე მოქმედი სისხლის სამართლისა და ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა ნორმების მიმართ.

¹⁸ ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 42¹⁰ და 177¹⁵ მუხლები.

¹⁹ ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 42¹¹ მუხლი.

3. სხვა ქვეყნების გამოცდილება და საერთაშორისო შეფასებები

3.1. სხვა ქვეყნებში მოქმედი პასუხისმგებლობის ზომები

ზემოთ განხილული პრობლემების სიმწვავე კიდევ უფრო კარგად ჩანს სხვა ქვეყნების გამოცდილების შედარებითი ანალიზის ფონზე. პანდემიის კონტექსტში რეგულაციები და შესაბამისი სანქციები, რა თქმა უნდა, სხვა ქვეყნებშიც დანესდა, თუმცა ევროპულ სახელმწიფოებში ნაკლებად შეიმჩნევა ამ სანქციო-ათა ფორმალური კონსტიტუციურობის, განჭვრეტადობის ან პროპორციულობის პრობლემა. მაგალითად, დიდ ბრიტანეთში დაწესებული ჯარიმები 100-იდან 10000 ფუნტამდე მერყეობს და იგი დამოკიდებულია ქმედების შინაარსსა და სამართალდარღვევის განმეორებაზე. ასე მაგალითად, საჯარო ადგილას პირბადის ტარების წესის დარღვევისათვის გათვალისწინებულია ფიქსირებული ჯარიმა 200 ფუნტი; თავშეყრის რეგულაციების დარღვევისათვის (რაც გულისხმობს 15-ზე მეტი ფიზიკური პირის თავშეყრაში მონაწილეობის მიღებას) გათვალისწინებულია 800 ფუნტი; 30-ზე მეტი ფიზიკური პირის თავშეყრის ორგანიზების შემთხვევაში კი ჯარიმის ოდენობა 10000 ფუნტია. სამართალდარღვევის განმეორება კი იწვევს ჯარიმის ოდენობის ზრდას ამ პირის მიმართ.²⁰

საინტერესოა ასევე გერმანიის მაგალითი. ბერლინში მიიღეს განკარგულება „SARS-CoV-2 ინფექციისაგან თავის დაცვის თაობაზე“, სადაც დეტალურად არის ჩამონერილი, რა რეგულაციები უნდა დაიცვას თითოეულმა პირმა კოვიდ-პანდემიის გავრცელების პრევენციის მიზნით. განკარგულებას თან ერთვის ე.წ „ჯარიმათა კატალოგი“ (Bußgeldkatalog)²¹, რომელიც განსხვავებული ოდენობის ჯარიმას ითვალისწინებს დეტალურად განსაზღვრული თითოეული სამართალდარღვევისათვის. მაგალითად, განკარგულების მეორე აბზაცის თანახმად, საცხოვრებელი სახლის დატოვებისას საზოგადოებრივ სივრცეში ერთდროულად ყოფნა მხოლოდ ოჯახის წევრებისათვის არის დაშვებული, პირთა მაქსიმალური რაოდენობა კი ხუთია.²² იმ შემთხვევაში, თუ პირი დაარღვევს ამ წესს, „ჯარიმათა კატალოგის“ თანახმად, მას ჯარიმა დაეკისრება 50-იდან 500 ევრომდე. მსგავსი

²⁰ The Health Protection (Coronavirus, Restrictions) (All Tiers) (England) Regulations 2020, available: <<https://bit.ly/3tUghJi>>.

²¹ Bußgeldkatalog zur Ahndung von Verstößen im Bereich des Infektionsschutzgesetzes (IfSG) in Verbindung mit der Zweiten SARS-CoV-2-Infektionsschutzmaßnahmenverordnung in Berlin, <<https://bit.ly/3lOzKIi>>.

²² Second Ordinance on Measures Required to Protect the Population from Infections with the SARS-CoV-2 Coronavirus (Second SARS-CoV-2 Infection Protection Measures Ordinance), Para 2 (3), available <<https://bit.ly/3vTSlIL>>.

ოდენობის (100-იდან 500 ევრომდე) ჯარიმა არის გათვალისწინებული მინიმალური დისტანციის (1,5 მ) არდაცვის ან პირბადის არტარების შემთხვევებშიც.

ამდენად, ორივე იურისდიქციაში, სანქციასთან ერთად, დაკონკრეტებული როგორც ქმედების შემადგენლობები, ისე ჯარიმის ოდენობა, რომელიც განსხვავებულია თითოეულ სამართალდარღვევასთან მიმართებით. იმავდროულად, განსხვავებით საქართველოსგან, ზოგიერთ შემთხვევაში, დადგენილია ჯარიმის ზედა და ქვედა ზღვარი, რაც სამართალმემფარდებელს აძლევს შესაძლებლობას, სანქციის ზუსტი ოდენობა ინდივიდუალურად, თითოეული პირისთვის განსაზღვროს. საკუთრივ ჯარიმის ოდენობები კი პროპორციულია ამ ქვეყნებში არსებული შემოსავლისა და ცხოვრების დონის გათვალისწინებით. კერძოდ, საშუალო (მედიანური) თვიური ხელფასი დიდ ბრიტანეთში 2600 ფუნტი,²³ გერმანიაში კი 3500 – 3800 ევროა.²⁴

3.2. საერთაშორისო ორგანიზაციების რეკომენდაციები და შეფასებები

ევროპის უშიშროებისა და თანამშრომლობის ორგანიზაციამ (ეუთომ) მიმოიხილა ორგანიზაციის წევრი სახელმწიფოების მიერ გადადგმული ნაბიჯები და COVID-19-ის პანდემიის დროს ადამიანის უფლებათა დაცვასთან დაკავშირებული გამოწვევები. სხვა საკითხებთან ერთად, ეუთომ ყურადღება გაამახვილა პანდემიის პირობებში შემუშავებული რეგულაციების დარღვევისათვის პასუხისმგებლობის დაკისრების პროპორციულობასთან დაკავშირებულ ხარვეზებზე. ორგანიზაცია აღნიშნავს, რომ ერთ-ერთი ყველაზე შემაშფოთებელი ტენდენცია იყო პანდემიასთან დაკავშირებული ვალდებულებების დარღვევის კრიმინალიზაცია, რომელსაც თან ახლდა არაპროპორციული სასჯელები, როგორცაა, მაგალითად, გადაჭარბებული ჯარიმები ქვეყნის საშუალო ხელფასთან შედარებით და, ასევე, თავისუფლების აღკვეთა, მათ შორის, ისეთი ნაკლებად საშიში დარღვევებისთვის, როგორცაა საჯარო სივრცეში ნიღბის არტარება. ეუთომ ასეთი პრობლემების მქონე ქვეყნების მაგალითად საქართველოც მოიხსენია.²⁵ ეუთომ ყურადღება გაამახვილა სანქცირებადი რეგულაციების განჭვრეტადობის საკითხზეც, რასთან დაკავშირებითაც მან კვლავ საქართველოსა და რამდენიმე სხვა ქვეყნის რეგულაციები დაასახელა.²⁶ კერძოდ, მან მიუთითა, რომ „[ასეთი ბუნდო-

²³ Median Annual Earnings for full-time employees in the United Kingdom from 1999 to 2020, available: <<https://bit.ly/3sll6tB>>.

²⁴ Average Annual wages in Germany from 2000 to 2019, available: <<https://bit.ly/3IOGxSm>>.

²⁵ OSCE Human Dimension Commitments and State Responses to the Covid-19 Pandemic, OSCE/ODIHR, 2020, 37, available: <<https://bit.ly/3lPhRZU>>.

²⁶ იქვე, 33, footnote 78.

ვანი ჩანანერის მაგალითები გვხვდება] მაგალითად, საქართველოში, უნგრეთში, ირლანდიასა და პოლონეთში. ხოლო, რუმინეთში თავად საკონსტიტუციო სასამართლომ განმარტა, რომ პანდემიასთან დაკავშირებული ადმინისტრაციულსამართლებრივი პასუხისმგებლობის დამდგენი ნორმები ზედმეტად ფართოა, არ განსაზღვრავს ქმედების შემადგენლობის ელემენტებს და დასჯადი ქმედება არ არის განჭვრეტადი²⁷.

COVID-პანდემიის დროს პროპორციული ზომების მიღების აუცილებლობას ხაზგასმით აღნიშნავს ევროპული საბჭოც: „მნიშვნელოვანია, რომ ნებისმიერი შეზღუდვის გამოყენება მოხდეს პროპორციულობის პრინციპის დაცვით. ამდენად, ნებისმიერი მიღებული ღონისძიება მკაცრად აუცილებელი უნდა იყოს საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის დასაცავად.“²⁸ ევროპის საბჭო კი აღნიშნავს, რომ ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მე-8, მე-9, მე-10 და მე-11 მუხლებით გარანტირებული უფლებების შეზღუდვისას სისხლისსამართლებრივი სანქციები ყოველთვის უნდა დაექვემდებაროს მკაცრ შემოწმებას და არ უნდა მოხდეს მათი გადაჭარბებით გამოყენება. „სამართლიანი ბალანსი იძულებასა და პრევენციას შორის არის ერთადერთი გზა იმისათვის, რომ დაცული იყოს პროპორციულობის მოთხოვნა.“²⁹

მნიშვნელოვანია Amnesty International-ის მიერ გაცემული რეკომენდაციებიც, რომელთა მიხედვით:

- ა) აუცილებელია, პანდემიის პირობებში შემუშავებული რეგულაციების დარღვევისათვის დაკისრებული ნებისმიერი ჯარიმა შეესაბამებოდეს კანონიერების, აუცილებლობისა და პროპორციულობის პრინციპებს. ეს ნიშნავს იმას, რომ ღონისძიებები უნდა იყოს ადეკვატური (ვარგისი) ლეგიტიმური მიზნის მისაღწევად, ყველაზე ნაკლებად მზლუდავი და პროპორციული;
- ბ) ორგანიზაცია ასევე მიუთითებს, რომ სახელმწიფოებმა თავი უნდა აარიდონ საპატიმრო სანქციების გამოყენებას მხოლოდ და მხოლოდ პანდემიის კონტექსტში დანესებული რეგულაციების დარღვევისათვის, ვინაიდან ეს გააუარესებს საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის კუთხით არსებულ მდგომარეობას და არ დააკმაყოფილებს აუცილებლობისა და პროპორციულობის მოთხოვნებს;

²⁷ იქვე.

²⁸ Draft Council Recommendation on a coordinated approach to the restriction of free movement in response to the COVID-19 pandemic, Council of the European Union, 2020, 7, available: <<https://bit.ly/3fcCMoA>>

²⁹ Respecting democracy, rule of law and human rights in the framework of the COVID-19 sanitary crisis, Council of Europe, 2020, 6, available: <<https://bit.ly/3sm99Vr>>.

გ) მნიშვნელოვანია ასევე ის, რომ სახელმწიფოებმა გაითვალისწინონ ალტერნატივები, (მაგალითად, დააკავშირონ ჯარიმის ოდენობა სამართალდამრღვევის შემოსავალთან ან სანქციად დაანესონ საზოგადოებისთვის სასარგებლო შრომა), რათა შეამცირონ არაპროპორციული ჯარიმების გავლენა, განსაკუთრებით კონკრეტულ ჯგუფებზე.³⁰

ამდენად, პასუხისმგებლობის დაკისრება განჭვრეტადი ნორმებით და პროპორციული სანქციით ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი რეკომენდაციაა, რომლის შესრულების ვალდებულებაც საქართველოსაც აკისრია. სამწუხაროა, რომ საქართველო უკვე მოხვდა იმ ქვეყნების სიაში, სადაც ამ მხრივ სერიოზული გამონკვევებია. მიუხედავად ამისა, ფაქტი ერთია: დღეს არსებული მონესრიგება ვერ უძლებს კრიტიკას და იგი, უდავოდ, ეწინააღმდეგება არა მხოლოდ კონსტიტუციურ, არამედ საერთაშორისო სტანდარტებსაც.

დასკვნა და რეკომენდაციები

პანდემიასთან დაკავშირებული რეგულაციების დარღვევისათვის პასუხისმგებლობის დამდგენი ნორმების ანალიზმა აჩვენა, რომ, როგორც საგანგებო მდგომარეობის დროს, ისე მას შემდგომ, მოქმედი მონესრიგება არ აკმაყოფილებს კონსტიტუციის არცერთ ფუნდამენტურ მოთხოვნას. კერძოდ:

- ა) არ არის დაცული განჭვრეტადობის პრინციპი, რაც საშუალებას მისცემდა რეგულაციების სუბიექტებს, შესაბამისობაში მოეყვანათ საკუთარი ქცევა. ამის საპირისპიროდ, მათ უწევთ მუდმივად ცვლად ნორმატიულ რეალობაში გარკვევა;
- ბ) არ არის დაცული ხელისუფლების დანაწილების პრინციპი. დღემდე სანქციონებადი ქმედების შემადგენლობას არა საკანონმდებლო ორგანო, არამედ საქართველოს მთავრობა განსაზღვრავს, რაც ზრდის თვითნებობის რისკებს; იმავდროულად, ირღვევა კონსტიტუციის ფორმალური მოთხოვნაც – პასუხისმგებლობის სფერო დარეგულირდეს კანონით.
- გ) არ არის დაცული აუცილებლობის მოთხოვნა. კერძოდ, დადგენილი სანქციები არის ბლანკეტური. იგი არ ითვალისწინებს ქმედების სოციალურ საშიშროებას და არ არსებობს სამართალდარღვევის ბუნების მიხედვით განსხვავებული სანქციის დაკისრების შესაძლებლობა;
- დ) არ არის დაცული პროპორციულობის მოთხოვნა, კერძოდ, დადგენილი ჯარი-

³⁰ COVID-19 Crackdowns, Police Abuse and the Global Pandemic, Amnesty International, 2020, 26, available: <<https://bit.ly/2PvV1uf>>.

მების ოდენობა შეუსაბამოა ქვეყნის ეკონომიკურ მდგომარეობასა და ქვეყანაში არსებულ საშუალო ხელფასთან. ქმედების კრიმინალიზაცია/სისხლისსამართლებრივი სანქცია (მითუმეტეს, თავისუფლების აღკვეთა) კი სრულიად დაუსაბუთებელი და არაპროპორციულია;

- ე) დამატებით, პასუხისმგებლობის ზომების დეკრეტით დადგენამ დაარღვია კონსტიტუციის ფორმალური მოთხოვნა – პასუხისმგებლობის სფერო განისაზღვროს კანონით;
- ვ) განხილული ნორმების პრობლემურობა კიდევ უფრო თვალსაჩინოა სხვა ქვეყნების გამოცდილებისა და საერთაშორისო ორგანიზაციების შეფასებების ფონზე.

სტატიაში განიხილული სისტემური პრობლემების გათვალისწინებით, უკიდურესად მნიშვნელოვანია, შეიცვალოს სისხლის სამართლისა და ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის განხილული ნორმები და თავად მასში განისაზღვროს ქმედების შემადგენლობა. აუცილებელია, თითოეული სამართალდარღვევის/დანაშაულის სახე და სანქციაც დადგინდეს მათი სოციალური საშიშროების მიხედვით. ამასთან, სანქცია უნდა იყოს პროპორციული და მოსამართლეს უნდა ჰქონდეს შესაძლებლობა, აირჩიოს ალტერნატიული სანქციებიდან და ჯარიმის ოდენობებიდან ინდივიდუალური შემთხვევისათვის თანაზომიერი პასუხისმგებლობის ზომა. იმავდროულად, სისხლისსამართლებრივი პასუხისმგებლობა მხოლოდ უკიდურეს შემთხვევაში, იმგვარი რეგულაციების დარღვევის დროს უნდა დადგინდეს, რომელთა გარდაუვალ საჭიროებასაც ხელისუფლება დაადასტურებს.

ადამიანის უფლებათა შეზღუდვები საქართველოში პანდემიის დროს

კონსტანტინე კორკელია

1. შესავალი

თანამედროვე მსოფლიო აღმოჩნდა უპრეცედენტო მასშტაბის პანდემიის კრიზისის წინაშე. ჩინეთის ქალაქ ვუჰანში აღმოჩენილი კორონავირუსის ინფექცია მალე გავრცელდა მთელ მსოფლიოში. ამის გამო 2020 წლის 20 იანვარს მსოფლიო ჯანდაცვის ორგანიზაციამ გამოაცხადა საერთაშორისო განგაში, ხოლო 11 მარტს მდგომარეობა შეფასდა როგორც პანდემია. პანდემიამ გავლენა მოახდინა მრავალი ქვეყნის ჯანდაცვის სისტემაზე, ეკონომიკასა და შრომის ბაზარზე. მიუხედავად იმისა, რომ კორონავირუსის სანინაალმდეგო ვაქცინა უკვე გამოიგონეს და ზოგიერთ ქვეყანაში დაიწყო კიდევ ვაქცინაცია, არაერთ ქვეყანაში, განსაკუთრებით კი განვითარებად ქვეყნებში, ის ჯერ კიდევ ხელმიუწვდომელია, ან არსებობს მისი მწვავე ნაკლებობა.

პანდემიის წინააღმდეგ მრავალმა ქვეყანამ გადადგა მნიშვნელოვანი ნაბიჯები. ზოგიერთმა საგანგებო მდგომარეობაც კი გამოაცხადა. კორონავირუსის გავრცელების გამო ქვეყნებმა შეზღუდეს ადამიანის უფლებები და თავისუფლებები. სხვა ქვეყნების მსგავსად, საქართველომაც დაანესა ადამიანის უფლებათა შეზღუდვები, რაც განპირობებული იყო პანდემიის წინააღმდეგ ეფექტიანი ბრძოლის საჭიროებით.

ამ სტატიის მიზანია პანდემიის პერიოდში საქართველოში დაწესებული ადამიანის უფლებათა შეზღუდვების შესაბამისობის შეფასება ადამიანის უფლებათა საერთაშორისო და ევროპულ სტანდარტებთან და რეკო-

მენდაციების შემუშავება კანონმდებლობისა და პრაქტიკის გაუმჯობესების მიზნით. სტატიაში ასევე შეფასდება საქართველოში დაწესებული შეზღუდვების კონსტიტუციურობა.

სტატიაში ძირითადად ყურადღება გამახვილდება ადამიანის უფლებათა ისეთ დოკუმენტებზე, რომლებიც სავალდებულოა საქართველოსათვის, კერძოდ: საერთაშორისო პაქტზე სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების შესახებ (შემდგომში – „საერთაშორისო პაქტი“) და ადამიანის უფლებათა ევროპულ კონვენციაზე (შემდგომში – „ევროპული კონვენცია“).

სტატიის შეზღუდული ფორმატიდან გამომდინარე, ყურადღება გამახვილდება პანდემიის პერიოდში საქართველოში ადამიანის უფლებათა შეზღუდვების ძირითად საკითხებზე. სტატიაში განხილულია პანდემიის მთელ პერიოდში დაწესებული შეზღუდვები, კერძოდ: პერიოდი საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადებამდე, საგანგებო მდგომარეობის მოქმედების პერიოდი და საგანგებო მდგომარეობის შემდგომი პერიოდი.

სტატიის დასკვნით ნაწილში გაკეთდება დასკვნები და გამოითქმება რეკომენდაციები საქართველოში ადამიანის უფლებათა დაცვის მარეგულირებელი კანონმდებლობისა და პრაქტიკის გაუმჯობესების შესახებ.

2. საგანგებო მდგომარეობის დროს ადამიანის უფლებათა შეზღუდვის მარეგულირებელი საქართველოს კანონმდებლობა

2.1. ზოგადი მიმოხილვა

მრავალი ქვეყნის კანონმდებლობის მსგავსად, საქართველოს კანონმდებლობაც ადგენს საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების წესსა და საგანგებო მდგომარეობის პერიოდში ადამიანის უფლებათა შეზღუდვის შესაძლებლობას. კერძოდ, საქართველოს კონსტიტუციის 71-ე მუხლის მიხედვით, საგანგებო მდგომარეობის, მათ შორის ეპიდემიის, დროს, როდესაც სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოები მოკლებულნი არიან კონსტიტუციურ უფლებამოსილებათა ნორმალური განხორციელების შესაძლებლობას, საქართველოს პრეზიდენტს შეუძლია, გამოაცხადოს საგანგებო მდგომარეობა და შეზღუდოს ზოგიერთი უფლება და თავისუფლება.

საქართველოს კონსტიტუციის მიხედვით, საგანგებო მდგომარეობის დროს პრეზიდენტს შეუძლია, შეზღუდოს ისეთი უფლებები და თავისუფ-

ლებები, როგორებიცაა: ადამიანის თავისუფლება, მიმოსვლის თავისუფლება, პირადი და ოჯახური ცხოვრების უფლება, გამოხატვის თავისუფლება, სამართლიანი ადმინისტრაციული წარმოებისა და საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის უფლება, საკუთრების უფლება, შეკრების თავისუფლება და გაერთიანების თავისუფლება.

უდავოა, რომ საგანგებო მდგომარეობასთან დაკავშირებით საქართველოს კონსტიტუცია განსაკუთრებულ როლს ასრულებს. ის არა მხოლოდ განსაზღვრავს გარემოებებს, რომლებშიც სახელმწიფომ შეიძლება გამოაცხადოს საგანგებო მდგომარეობა, არამედ ადგენს უფლებებსა და თავისუფლებებს, რომლებიც შეიძლება შეიზღუდოს საგანგებო მდგომარეობის დროს. კერძოდ, საქართველოს კონსტიტუციის 71(2)-ე მუხლი, რომელიც ადგენს საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების გარემოებებსა და პროცედურებს, ითვალისწინებს შემდეგს:

„მასობრივი არეულობის, ქვეყნის ტერიტორიული მთლიანობის ხელყოფის, სამხედრო გადატრიალების, შეიარაღებული ამბოხების, ტერორისტული აქტის, ბუნებრივი ან ტექნოგენური კატასტროფის, ან ეპიდემიის დროს, ან სხვა შემთხვევაში, როდესაც სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოები მოკლებულნი არიან კონსტიტუციურ უფლებამოსილებათა ნორმალური განხორციელების შესაძლებლობას, საქართველოს პრეზიდენტი პრემიერ-მინისტრის წარდგინებით აცხადებს საგანგებო მდგომარეობას ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე ან მის რომელიმე ნაწილში და ამ გადაწყვეტილებას დაუყოვნებლივ წარუდგენს პარლამენტს დასამტკიცებლად ...“.

საქართველოს კონსტიტუციის 71-ე მუხლის მე-4 პუნქტი განსაზღვრავს უფლებებსა და თავისუფლებებს, რომლებიც შეიძლება შეიზღუდოს ან შეჩერდეს საგანგებო მდგომარეობის დროს:

„საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის დროს საქართველოს პრეზიდენტს უფლება აქვს ქვეყანაში ან მის რომელიმე ნაწილში დეკრეტით შეზღუდოს კონსტიტუციის მე-13, მე-14, მე-15, მე-17, მე-18, მე-19, 21-ე და 26-ე მუხლებში ჩამოთვლილი უფლებები. საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის დროს საქართველოს პრეზიდენტს უფლება აქვს, ქვეყანაში ან მის რომელიმე ნაწილში დეკრეტით შეაჩეროს კონსტიტუციის მე-13 მუხლის მე-2-მე-6 პუნქტების, მე-14 მუხლის მე-2 პუნქტის, მე-15 მუხლის მე-2 პუნქტის, მე-17 მუხლის მე-3, მე-5 და მე-6 პუნქტების, მე-18 მუხლის მე-2 პუნქტის და მე-19 მუხლის მე-3 პუნქტის მოქმედება. საქართველოს

პრეზიდენტი ამ პუნქტით გათვალისწინებულ დეკრეტს დაუყოვნებლივ წა-
რუდგენს პარლამენტს დასამტკიცებლად. დეკრეტი უფლების შეზღუდვის
შესახებ ძალაში შედის გამოცემისთანავე, ხოლო ნორმის შეჩერების შესა-
ხებ – პარლამენტის მიერ დამტკიცებისთანავე ...“.

საქართველოს კონსტიტუციით განსაზღვრული საფუძვლები საგანგე-
ბო მდგომარეობის გამოცხადებისათვის არ არის ამომწურავი, რადგან ის
მიუთითებს სხვა შემთხვევებზეც, როდესაც შეიძლება გამოცხადდეს სა-
განგებო მდგომარეობა, კერძოდ: „ან სხვა შემთხვევაში, როდესაც სახელ-
მწიფო ხელისუფლების ორგანოები მოკლებულნი არიან კონსტიტუციურ
უფლებამოსილებათა ნორმალური განხორციელების შესაძლებლობას.“

კონსტიტუცია ადგენს, რომ სიტუაცია, როდესაც სახელმწიფოს შეუძ-
ლია გამოაცხადოს საგანგებო მდგომარეობა, უნდა იყოს არაორდინარუ-
ლი. სხვა სიტყვებით, სიტუაცია, მათ შორის ეპიდემიოლოგიური, უნდა
იყოს იმდენად მწვავე, რომ სახელმწიფო მოკლებული უნდა იყოს კონს-
ტიტუციურ უფლებამოსილებათა ნორმალური განხორციელების შესაძ-
ლებლობას, რაც მოითხოვს ისეთი არაორდინარული ღონისძიებების გა-
ტარებას, რომლებიც ზღუდავს ზოგიერთ უფლებასა და თავისუფლებას.

საქართველოს კონსტიტუცია განსაზღვრავს საგანგებო მდგომარე-
ობის გამოცხადებისა და ადამიანის უფლებათა შეზღუდვის ზოგად ჩარ-
ჩოს, თუმცა კონკრეტული დებულებები დადგენილია კანონში საგანგებო
მდგომარეობის შესახებ.¹ ეს კანონი კონკრეტულად განსაზღვრავს კონ-
სტიტუციაში ასახულ დებულებას საგანგებო მდგომარეობის შესახებ.
კერძოდ, კანონის 1(1)-ლი მუხლი ადგენს, რომ საგანგებო მდგომარეობა
არის „დროებითი ღონისძიება, რომელიც ... ცხადდება საქართველოს
მოქალაქეთა უსაფრთხოების უზრუნველყოფის ინტერესებისათვის, ...
ეპიდემიის დროს ან სხვა შემთხვევაში, როდესაც სახელმწიფო ხელისუფ-
ლების ორგანოები მოკლებული არიან კონსტიტუციურ უფლებამოსი-
ლებათა ნორმალური განხორციელების შესაძლებლობას“.² ამასთანავე,
კანონი ადგენს, რომ „საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების მიზანია
ვითარების უსწრაფესი ნორმალიზაცია, კანონიერებისა და მართლწეს-
რიგის აღდგენა.“³

¹ 1997 წლის 17 ოქტომბერი. იხ. [\[https://matsne.gov.ge/ka/document/view/33472?publication=7\]](https://matsne.gov.ge/ka/document/view/33472?publication=7).

² Ibid.

³ Ibid., 1(2)-ლი მუხლი.

2.2. ადამიანის უფლებები და თავისუფლებები, რომლებიც შეიძლება საგანგებო მდგომარეობის დროს შეიზღუდოს საქართველოს კანონმდებლობის მიხედვით

როგორც აღინიშნა, საქართველოს კონსტიტუციის 71(4)-ე მუხლი განსაზღვრავს უფლებებსა და თავისუფლებებს, რომლებიც შეიძლება შეიზღუდოს (ან შეჩერდეს) საგანგებო მდგომარეობის დროს. ამ დებულების მიხედვით, „საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის დროს საქართველოს პრეზიდენტს უფლება აქვს ქვეყანაში ან მის რომელიმე ნაწილში დეკრეტით შეზღუდოს კონსტიტუციის მე-13, მე-14, მე-15, მე-17, მე-18, მე-19, 21-ე და 26-ე მუხლებში ჩამოთვლილი უფლებები“.

საქართველოს კონსტიტუციის მიხედვით, საგანგებო მდგომარეობის დროს პრეზიდენტს შეუძლია შეზღუდოს ისეთი უფლებები და თავისუფლებები, როგორებიცაა: ადამიანის თავისუფლება (მე-13 მუხლი), მიმოსვლის თავისუფლება (მე-14 მუხლი), პირადი და ოჯახური ცხოვრების უფლება (მე-15 მუხლი), გამოხატვის თავისუფლება (მე-17 მუხლი), სამართლიანი ადმინისტრაციული წარმოებისა და საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის უფლება (მე-18 მუხლი), საკუთრების უფლება (მე-19 მუხლი), შეკრების თავისუფლება (21-ე მუხლი), შრომის თავისუფლება და გაფიცვის უფლება (26-ე მუხლი).

საქართველოს კანონი საგანგებო მდგომარეობის შესახებ ითვალისწინებს კონკრეტულ ღონისძიებებს, რომლებიც შეიძლება გატარდეს საგანგებო მდგომარეობის დროს. ეს ღონისძიებები მოიცავს როგორც პრაქტიკულ ნაბიჯებს, რომლებიც პირდაპირ არ უკავშირდება ადამიანის უფლებათა შეზღუდვებს,⁴ ისე ღონისძიებებს, რომლებიც მიზნად ისახავს შეზღუდვების დაწესებას. კანონის მე-4 მუხლის მიხედვით, საგანგებო მდგომარეობის დროს სახელმწიფოს აქვს უფლება, გაატაროს შემდეგი ღონისძიებები, რომლებიც ზღუდავს ადამიანის უფლებებს:

- ა) დროებით გაასახლოს მოქალაქეები საცხოვრებლად საშიში რაიონებიდან; ამასთან, აუცილებლად მისცეს სტაციონარული ან სხვა დროებითი საცხოვრებელი სადგომები („ბ“ პუნქტი);
- ბ) საგანგებო მდგომარეობის მოქმედების ადგილებში შემოიღოს მოქალაქეთა შესვლისა და გასვლის განსაკუთრებული რეჟიმი („გ“ პუნქტი);
- გ) აუცილებლობის შემთხვევაში შეზღუდოს მოქალაქეებსა და მოქალაქეობის არმქონე პირებს თავისუფალი გადაადგილების უფლება; აუკრძა-

⁴ მაგ., კანონის მე-4 მუხლის ა) პუნქტი: საზოგადოებრივი წესრიგისა და იმ ობიექტების დაცვა, რომლებიც უზრუნველყოფენ მოსახლეობის საქმიანობას და მეურნეობის ფუნქციონირებას.

- ლოს თავიანთი საცხოვრებელი ადგილის ან სხვა ადგილსამყოფლის დატოვება სათანადო ნებართვის გარეშე; საზოგადოებრივი წესრიგის დამრღვევნი, რომლებიც არ არიან მოცემული ადგილის მცხოვრებნი, გააძევოს საკუთარი ხარჯით თავიანთ მუდმივ ადგილსამყოფელში ან საგანგებო მდგომარეობის მოქმედების ფარგლებს გარეთ („დ“ პუნქტი);
- დ) დროებით ჩამოართვას მოქალაქეებს ცეცხლსასროლი, ცივი იარაღი და ტყვია-წამალი („ე“ პუნქტი);
- ე) საგანგებო მდგომარეობის მოქმედების ტერიტორიაზე აკრძალოს კრებების, მიტინგების, ქუჩის მსვლელობებისა და დემონსტრაციების, აგრეთვე სანახაობრივი, სპორტული და სხვა მასობრივი ღონისძიებების მოწყობა („ვ“ პუნქტი);
- ვ) ისარგებლოს იურიდიული და ფიზიკური პირების კუთვნილი ქონებითა და მატერიალური საშუალებებით მხოლოდ სათანადო ანაზღაურებით, რომელიც გაიცემა საგანგებო მდგომარეობის დამთავრების შემდეგ („ი“ პუნქტი);
- ზ) აკრძალოს გაფიცვების მოწყობა („კ“ პუნქტი);
- თ) ჩააბას შრომისუნარიანი მოქალაქენი სანარმოების, დაწესებულებებისა და ორგანიზაციების მუშაობაში, შრომის საშუალო ანაზღაურებით, აგრეთვე საგანგებო მდგომარეობის შედეგების ლიკვიდაციაში („ლ“ პუნქტი);
- ი) შემოიღოს კარანტინი და განახორციელოს სხვა სავალდებულო სანიტარო-ეპიდემიასაწინააღმდეგო ღონისძიებანი („ნ“ პუნქტი);
- კ) კანონმდებლობის შესაბამისად, კონტროლი დაანესოს მასობრივი ინფორმაციის საშუალებებზე („ო“ პუნქტი);
- ლ) შემოიღოს კავშირგაბმულობის საშუალებებით სარგებლობის განსაკუთრებული წესები („პ“ პუნქტი);
- მ) შეზღუდოს სატრანსპორტო საშუალებათა მოძრაობა და შეამოწმონ ისინი („ჟ“ პუნქტი);
- ნ) შემოიღოს კომენდანტის საათი („რ“ პუნქტი);
- ო) არ დაუშვას საქართველოს კანონმდებლობით გაუთვალისწინებელი მოქალაქეთა შეიარაღებული ფორმირებების შექმნა და საქმიანობა („ს“ პუნქტი);
- პ) შეამოწმოს დოკუმენტები მოქალაქეთა მასობრივი თავშეყრის ადგილებში, ხოლო სათანადო საფუძვლის არსებობისას მოაწყოს მოქალაქეთა პირადი გასინჯვა, მათი ნივთებისა და სატრანსპორტო საშუალებების შემოწმება („ტ“ პუნქტი).

საგანგებო მდგომარეობის შესახებ საქართველოს კანონის საფუძველზე შეიძლება გაკეთდეს რამდენიმე დასკვნა:

ა) საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადება წარმოშობს სამართლებრივ, ადამიანის უფლებებსა და კრიზისის მართვასთან დაკავშირებულ არაერთ საკითხს და საჭიროებს დეტალურ რეგულირებას. მიუხედავად ამისა, კანონი საგანგებო მდგომარეობის შესახებ არ აწესრიგებს მრავალ საკითხს, რომლებიც შეიძლება წარმოიშვას ასეთ სიტუაციაში. ის შედგება მხოლოდ 16 მუხლისაგან, რომელთაგან ერთი (მე-2 მუხლი) იმეორებს კონსტიტუციურ დებულებებს, ხოლო ორი მუხლი (მე-15 და მე-16) ტექნიკური ხასიათისაა.

კანონი არ განსაზღვრავს საგანგებო მდგომარეობის სახეებს და არ ადგენს ღონისძიებებსა და პროცედურებს, რომლებიც უნდა განახორციელოს მთავრობამ ეპიდემიით/პანდემიით გამონვეული საგანგებო მდგომარეობის დროს;

ბ) კანონი ანიჭებს საქართველოს აღმასრულებელი ხელისუფლების უმაღლეს ორგანოებს უფლებამოსილებას, დაანესოს შეზღუდვა გადაადგილების თავისუფლებაზე, შეკრების თავისუფლებასა და გაფიცვის უფლებაზე და შემოიღოს კომენდანტის საათი.⁵ აღმასრულებელი ხელისუფლებისათვის ამ უფლებამოსილების მინიჭება ეწინააღმდეგება კონსტიტუციის დებულებებს, რომელთა მიხედვით, მხოლოდ პრეზიდენტი უფლებამოსილი, შემოიღოს ადამიანის უფლებათა შეზღუდვები, დადგინილი პროცედურის თანახმად;⁶

გ) კანონის მიზანია არა მხოლოდ კონსტიტუციური დებულებების ასახვა, არამედ ასევე საგანგებო მდგომარეობის დროს გასატარებელი კონკრეტული ღონისძიებებისა და მათი შესრულების მექანიზმის დადგენა.

კანონის მე-4 მუხლში ასახული ღონისძიებების ჩამონათვალი ამომწურავია, რადგან ის არ მიუთითებს „სხვა ღონისძიებებზე“, რომლებიც შეიძლება გატარდეს საგანგებო მდგომარეობის დროს. აქედან გამომდინარე, შეიძლება გაკეთდეს დასკვნა, რომ კანონი საგანგებო მდგომარეობის შესახებ, კონსტიტუციის საფუძველზე, განსაზღვრავს კონკრეტულ ღონისძიებებს, რომლებიც ზღუდავს ადამიანის უფლებებს საგანგებო მდგომა-

⁵ Ibid., მე-4 მუხლი.

⁶ საგანგებო მდგომარეობის სამართლებრივი და პოლიტიკური შინაარსი – არსებული გამოცდილების ანალიზი, ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრი, 9. იხ: <https://bit.ly/2HToxq8> [ნანახია: 28.09.20].

რეობის დროს.⁷ ვინაიდან, კანონის მე-4 მუხლიდან გამომდინარე, კონკრეტული ღონისძიებები ამომწურავია, გონივრულია იმის მტკიცება, რომ საქართველოს მთავრობას არ აქვს ლეგიტიმური უფლება, გაატაროს სხვა ღონისძიებები, რომლებიც მიმართული იქნება ადამიანის უფლებათა შეზღუდვისაკენ საგანგებო მდგომარეობის დროს, გარდა იმ ღონისძიებებისა, რომლებიც პირდაპირ გათვალისწინებულია კანონის მე-4 მუხლით;

დ) ზოგიერთი უფლების შეზღუდვის ფარგლები ბუნდოვანია. მაგალითად, კანონის მე-4 მუხლი ითვალისწინებს კავშირგაბმულობის საშუალებებით სარგებლობის განსაკუთრებული წესების შემოღებას („პ“ პუნქტი). არ არის ნათელი, ეს ღონისძიება მოიცავს პირების პირად კომუნიკაციაში ჩარევას, თუ მას არ აქვს პირდაპირი გავლენა პირების პირად ცხოვრებაზე. ამიტომ საჭიროა, ნათელი მოეფინოს კანონის ამ დებულებას;

ე) კანონით გათვალისწინებული ზოგიერთი ღონისძიება ძალიან შეზღუდული ხასიათისაა. კანონმა უნდა დაადგინოს ღონისძიებები, რომლებიც მთავრობას მიაჩნება უფლებამოსილებას, გაუმკლავდეს საგანგებო მდგომარეობის დროს შექმნილ სხვადასხვა სიტუაციას, მათ შორის პანდემიას. სახელმწიფომ რომ შეძლოს, დაადგინოს ბალანსი პანდემიის წინააღმდეგ ეფექტიანი ბრძოლის საჭიროებასა და საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის დაცვას შორის, მან უნდა შეიმუშაოს კანონმდებლობა, რომელიც მისცემს სახელმწიფოს საშუალებას, ეფექტიანად გაუმკლავდეს საგანგებო მდგომარეობით წარმოქმნილ საფრთხეებს (მაგალითად, როგორცაა კორონავირუსის პანდემია).

ვინაიდან კანონი საგანგებო მდგომარეობის შესახებ შეიცავს მრავალ პრობლემას და არ აწესრიგებს საგანგებო მდგომარეობასთან დაკავშირებულ არაერთ საკითხს, რეკომენდებულია, დაიხვეწოს ეს კანონი, რომელმაც, სხვა საკითხებთან ერთად, დეტალურად უნდა მოაწესრიგოს ეპიდემიით/პანდემიით გამოწვეული საგანგებო მდგომარეობასთან დაკავშირებული საკითხები.

2.3. საგანგებო მდგომარეობის მარეგულირებელი საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისობა საერთაშორისო პაქტისა და ევროპული კონვენციის სტანდარტებთან

საქართველოს კონსტიტუციით დადგენილი წესები საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადებასთან დაკავშირებით ძირითადად აკმაყოფილებს ადა-

⁷ ისევე როგორც კანონი საომარი მდგომარეობის შესახებ, 1997 წლის 31 ოქტომბერი.

მიანის უფლებათა საერთაშორისო და ევროპულ სტანდარტებს. კერძოდ, როგორც საქართველოს კონსტიტუცია, ისე სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების საერთაშორისო პაქტი და ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენცია ადგენს, რომ საგანგებო მდგომარეობა არის ისეთი არაორდინარული სიტუაცია, რომელიც ანიჭებს სახელმწიფოს ადამიანის უფლებებისა და თავისუფლებების შეზღუდვის უფლებას.

საქართველოს კონსტიტუციისა და ადამიანის უფლებათა საერთაშორისო და ევროპული სტანდარტების შედარებითი ანალიზი ცხადყოფს, რომ საქართველოს კონსტიტუცია არ უშვებს ადამიანის იმ უფლებებისა და თავისუფლებების შეზღუდვას, რომლებიც აკრძალულია საერთაშორისო/ევროპული სტანდარტებით. აქედან გამომდინარე, საქართველოს კონსტიტუცია აკმაყოფილებს როგორც სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების საერთაშორისო პაქტით, ისე ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციით დადგენილ სტანდარტებს.

საქართველოს კონსტიტუცია არა მხოლოდ აკმაყოფილებს ამ დოკუმენტების მოთხოვნებს, არამედ აწესებს ადამიანის უფლებათა დაცვის უფრო მაღალ სტანდარტებსაც კი. მაგ., საგანგებო მდგომარეობის დროს ევროპული კონვენცია ითვალისწინებს მრწამსის, სინდისისა და რელიგიის თავისუფლების შეზღუდვის შესაძლებლობას, მაშინ, როდესაც საქართველოს კონსტიტუცია კრძალავს მის შეზღუდვას საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის დროს. ასევე, თუ ევროპული კონვენციით დასაშვებია განათლების უფლების შეზღუდვა საგანგებო მდგომარეობის დროს, კონსტიტუციით გათვალისწინებული ეს უფლება (27-ე მუხლი) არ შეიძლება შეიზღუდოს საგანგებო მდგომარეობის დროს.

3. ორდინარული (არასაგანგებო) მდგომარეობის დროს ადამიანის უფლებათა შეზღუდვის მარეგულირებელი საქართველოს კანონმდებლობა

სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების შესახებ საერთაშორისო პაქტისა და ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მსგავსად, საქართველოს კანონმდებლობა ითვალისწინებს ადამიანის უფლებათა შეზღუდვას როგორც საგანგებო მდგომარეობის, ისე (არასაგანგებო) მდგომარეობის დროს. კერძოდ, კონსტიტუციის 71-ე მუხლით გათვალისწინებული ადამიანის უფლებათა შეზღუდვების გარდა, კონსტიტუცია უშვებს ადამიანის უფლებათა

შეზღუდვებს ორდინარულ სიტუაციაში. მაგალითად, კონსტიტუციის მე-14(2) მუხლი (მიმოსვლის თავისუფლება) ადგენს, რომ „ამ უფლებათა შეზღუდვა დასაშვებია მხოლოდ კანონის შესაბამისად, დემოკრატიულ საზოგადოებაში აუცილებელი სახელმწიფო ან საზოგადოებრივი უსაფრთხოების უზრუნველყოფის, ჯანმრთელობის დაცვის ან მართლმსაჯულების განხორციელების მიზნით“; სხვა მაგალითად გამოდგება რწმენის, აღმსარებლობისა და სინდისის თავისუფლების შეზღუდვა. კონსტიტუციის მე-16(2) მუხლი განსაზღვრავს, რომ „ამ უფლებათა შეზღუდვა დასაშვებია მხოლოდ კანონის შესაბამისად, დემოკრატიულ საზოგადოებაში აუცილებელი საზოგადოებრივი უსაფრთხოების უზრუნველყოფის, ჯანმრთელობის ან სხვათა უფლებების დაცვის მიზნით.“ ამას გარდა, კონსტიტუციის მე-15(1) მუხლი (პირადი და ოჯახური ცხოვრების უფლება) შეიძლება შეიზღუდოს „მხოლოდ კანონის შესაბამისად, დემოკრატიულ საზოგადოებაში აუცილებელი სახელმწიფო ან საზოგადოებრივი უსაფრთხოების უზრუნველყოფის ან სხვათა უფლებების დაცვის მიზნით.“ კონსტიტუციის მე-17(5) მუხლი (გამოხატვის თავისუფლება) ადგენს შემდეგს: „ამ უფლებათა შეზღუდვა დასაშვებია მხოლოდ კანონის შესაბამისად, დემოკრატიულ საზოგადოებაში აუცილებელი სახელმწიფო ან საზოგადოებრივი უსაფრთხოების ან ტერიტორიული მთლიანობის უზრუნველსაყოფად, სხვათა უფლებების დასაცავად, კონფიდენციალურად აღიარებული ინფორმაციის გამჟღავნების თავიდან ასაცილებლად ან სასამართლოს დამოუკიდებლობისა და მიუკერძოებლობის უზრუნველსაყოფად“.

ეს მაგალითები მიუთითებს ლეგიტიმურ მიზნებზე, რომელთა შეზღუდვა-საც ის ემსახურება, როგორებიცაა: ჯანმრთელობის დაცვა, საზოგადოებრივი უსაფრთხოების უზრუნველყოფა ან სხვათა უფლებების დაცვა. შესაბამისად, ეპიდემიოლოგიური მდგომარეობა, რომელიც საფრთხეს უქმნის საზოგადოებრივ ჯანმრთელობას, საზოგადოებრივ უსაფრთხოებას ან სხვათა უფლებებს, შეიძლება გახდეს კონსტიტუციური უფლებების შეზღუდვის საფუძველი. საქართველოს კონსტიტუციის საფუძველზე, ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა შეზღუდვები, რომლებიც წესდება ჯანმრთელობის დაცვის, საზოგადოებრივი უსაფრთხოების უზრუნველყოფისათვის ან სხვათა უფლებების დასაცავად, უნდა იყოს კანონით მოწესრიგებული.

საქართველოში საზოგადოებრივ ჯანმრთელობასთან დაკავშირებული საკითხები წესრიგდება კანონით საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ.⁸ ამ

⁸ 2007 წლის 27 ივნისი. იხ. <https://matsne.gov.ge/en/document/view/21784?publication=31>.

კანონის მე-12 მუხლი განსაზღვრავს, რომ „საზოგადოებრივი ჯანმრთელობისათვის განსაკუთრებით საშიში ეპიდემია და პანდემია განეკუთვნება საგანგებო სიტუაციას, რომლის მართვა ხორციელდება „სამოქალაქო უსაფრთხოების შესახებ“ საქართველოს კანონის შესაბამისად“. შესაბამისად, კანონი საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ, რომელიც მოიცავს საზოგადოებრივ ჯანმრთელობასთან დაკავშირებულ მრავალ საკითხს, განსაზღვრავს, რომ საზოგადოებრივი ჯანმრთელობისათვის განსაკუთრებით საშიში ეპიდემია და პანდემია წესრიგდება კონკრეტული კანონით სამოქალაქო უსაფრთხოების შესახებ.⁹ ამ დებულების გათვალისწინებით, რთულია იმ ფაქტის ახსნა, რომ საქართველოს მთავრობა კორონავირუსის წინააღმდეგ ბრძოლის თავდაპირველი ღონისძიებების საფუძვლად მიუთითებს საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ კანონზე და არა სამოქალაქო უსაფრთხოების შესახებ კანონზე.¹⁰

სამოქალაქო უსაფრთხოების შესახებ კანონის 1(1)-ლი მუხლი ადგენს, რომ „ეს კანონი განსაზღვრავს საქართველოში სამოქალაქო უსაფრთხოების ეროვნული სისტემის ორგანიზებას, სამოქალაქო უსაფრთხოების ღონისძიებებს, სამოქალაქო უსაფრთხოების სფეროში საქართველოს აღმასრულებელი ხელისუფლების, ავტონომიური რესპუბლიკებისა და მუნიციპალიტეტის ორგანოების, სახელმწიფო რწმუნებულის უფლებამოსილებებს, საჯარო სამართლის იურიდიული პირებისა და კერძო სამართლის იურიდიული პირების, აგრეთვე საქართველოს მოქალაქეებისა და საქართველოს ტერიტორიაზე მყოფი სხვა პირების უფლებებსა და მოვალეობებს.“

მიუხედავად იმისა, რომ კანონი საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ პირდაპირ მიუთითებს კანონზე სამოქალაქო უსაფრთხოების შესახებ, როგორც კანონზე, რომელიც აწესრიგებს განსაკუთრებით საშიშ ეპიდემიასა და პანდემიასთან დაკავშირებულ საკითხებს, ეს უკანასკნელი ზოგადადაც კი არ ეხება ეპიდემიასა და პანდემიასთან დაკავშირებულ სიტუაციას და, მით უმეტეს, არ ადგენს ადამიანის უფლებათა შეზღუდვისაკენ მიმართულ ღონისძიებებს, რომლებიც საქართველომ შეიძლება დაანესოს ეპიდემიისა და პანდემიის დროს.¹¹

⁹ 2018 წლის 27 ივნისი. იხ. <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4243170?publication=3>.

¹⁰ „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 განკარგულების პრეამბულა, იხ. <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4821121?publication=0>; ასევე იხ. საგანგებო მდგომარეობის სამართლებრივი და პოლიტიკური შინაარსი – არსებული გამოცდილების ანალიზი, ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრი, 13. იხ: <https://bit.ly/2HToxq8> [ნანახია: 28.09.20].

¹¹ საგანგებო მდგომარეობის სამართლებრივი და პოლიტიკური შინაარსი – არსებული გამოცდილების ანალიზი, ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრი, 13. იხ: <https://bit.ly/2HToxq8> [ნანახია: 28.09.20].

შესაბამისად, ადამიანის უფლებათა შეზღუდვების შესახებ ისეთი კონკრეტული ღონისძიებების გათვალისწინების გარეშე, რომლებიც შეიძლება დაწესდეს საზოგადოებრივი ჯანმრთელობისათვის განსაკუთრებით საშიში ეპიდემიისა და პანდემიის დროს, კანონი სამოქალაქო უსაფრთხოების შესახებ ვერ მიიჩნევა კანონად, რომელზეც მიუთითებს საქართველოს კონსტიტუციის კონკრეტული მუხლები. ასეთმა კანონმა საკმარისი სიზუსტით უნდა განსაზღვროს როგორც შესაბამისი შეზღუდვითი ღონისძიებები, რომლებიც შეიძლება დაწესდეს განსაკუთრებით საშიში ეპიდემიისა და/ან პანდემიის დროს, ისე უნდა დაადგინოს სახელმწიფო ორგანოთა შესაბამისი უფლებამოსილება.

მიუხედავად იმისა, რომ ამ შეზღუდვების სამართლებრივი საფუძვლის ჩამოყალიბებისათვის საქართველოს მთავრობამ მცირე დროში მიიღო არაერთი რეგულაცია, ორდინარულ სიტუაციაში ადამიანის უფლებათა შეზღუდვისათვის კონსტიტუციის მოთხოვნების დასაკმაყოფილებლად ამ რეგულაციებით გათვალისწინებული ღონისძიებები უნდა აისახოს შესაბამის საკანონმდებლო აქტში, როგორცაა კანონი სამოქალაქო უსაფრთხოების შესახებ.

აქედან გამომდინარე, რეკომენდებულია, რომ საქართველოს კანონმდებლობამ, კერძოდ, კანონმა სამოქალაქო უსაფრთხოების შესახებ კონკრეტულად მოაწესრიგოს საზოგადოებრივი ჯანმრთელობისათვის განსაკუთრებით საშიში ეპიდემიითა და პანდემიით გამოწვეული საგანგებო მდგომარეობა, დაადგინოს ადამიანის უფლებათა შეზღუდვის ობიექტი, შინაარსი და ფარგლები, რომლებიც შეიძლება დაწესდეს განსაკუთრებით საშიში ეპიდემიითა და პანდემიით გამოწვეული საგანგებო მდგომარეობის დროს და განსაზღვროს შესაბამის სახელმწიფო ორგანოთა უფლებამოსილება და მოქმედების ფარგლები.

4. პანდემიის პერიოდში დაწესებული ადამიანის უფლებათა შეზღუდვები

მსოფლიოს მრავალ ქვეყანაში კორონავირუსის სწრაფად გავრცელების გამო, თავიდანვე ნათელი იყო, რომ საქართველო ვერ აარიდებდა თავს მის საფრთხეს. ამ საფრთხის გამო ჯერ კიდევ 2020 წლის იანვარში საქართველოს მთავრობამ შექმნა უწყებათაშორისი საკოორდინაციო საბჭო, რომლის მიზანი იყო ეფექტიანი და კოორდინებული ბრძოლა კორონავირუსის წინააღმდეგ. საბჭო შეიქმნა როგორც ძირითადი გადაწყვეტილების მიმღები პლატფორმა

კორონავირუსის საკითხებთან მიმართებით. ის შედგება მთავრობისა პარლამენტის წევრების, პრეზიდენტის ადმინისტრაციისა და სამედიცინო სფეროს წარმომადგენლებისაგან.¹²

ადამიანის უფლებათა შეზღუდვები, რომლებიც საქართველოში დაწესდა პანდემიის პერიოდში, შეიძლება, პირობითად სამ ნაწილად დაიყოს: ა) საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადებამდე დაწესებული შეზღუდვები (2020 წლის 30 იანვარი – 20 მარტი); ბ) საგანგებო მდგომარეობის პერიოდში დაწესებული შეზღუდვები (2020 წლის 21 მარტი – 22 მაისი); და გ) საგანგებო მდგომარეობის შემდგომ პერიოდში დაწესებული შეზღუდვები (2020 წლის 23 მაისის შემდეგ).

4.1. საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადებამდე დაწესებული შეზღუდვები (2020 წლის 30 იანვარი – 20 მარტი)

ჯერ კიდევ 2020 წლის 28 იანვარს საქართველოს მთავრობამ მიიღო განკარგულება „საქართველოში ახალი კორონავირუსის შესაძლო გავრცელების აღკვეთის ღონისძიებებისა და ახალი კორონავირუსით გამოწვეული დაავადების შემთხვევებზე ოპერატიული რეაგირების გეგმის დამტკიცების შესახებ“.¹³

ოპერატიული რეაგირების გეგმის საფუძველზე საქართველოს მთავრობამ გაატარა არაერთი ღონისძიება.¹⁴ ამ ღონისძიებათა ნაწილმა გავლენა მოახდინა ადამიანის უფლებებზე, კერძოდ:

- ა) დაწესდა სავალდებულო იზოლაცია იმ პირების მიმართ, რომლებიც საქართველოში შემოვიდნენ მაღალი რისკის ქვეყნიებიდან;¹⁵ მოგვიანებით ეს წესი გავრცელდა ყველა სხვა ქვეყნიდან შემოსულ პირებზე;¹⁶
- ბ) შეჩერდა საერთაშორისო საჰაერო ფრენები¹⁷ და საერთაშორისო საავტომობილო მიმოსვლა;¹⁸

¹² Report on the Measures Implemented by the Government of Georgia Against COVID-19, 2020, 6, https://stopcov.ge/Content/files/COVID_RESPONSE_REPORT_ENG.pdf.

¹³ იხ. <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4821121?publication=45>. განკარგულებამ განიცადა მრავალი ცვლილება.

¹⁴ იხ. პრემიერმინისტრის 2020 წლის 21 მარტის პრესკონფერენციის ვიდეოჩანაწერი საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების აუცილებლობის შესახებ: http://gov.ge/index.php?lang_id=GEO&sec_id=200&info_id=75723 [ნანახია: 03.09.20].

¹⁵ საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 28 იანვრის N164 განკარგულება „საქართველოში ახალი კორონავირუსის შესაძლო გავრცელების აღკვეთის ღონისძიებებისა და ახალი კორონავირუსით გამოწვეული დაავადების შემთხვევებზე ოპერატიული რეაგირების გეგმის დამტკიცების შესახებ“: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4821121?publication=0>; ასევე იხ. 2020 წლის 12 მარტის ცვლილებები: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4821519?publication=0>.

¹⁶ იხ. <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4824306?publication=0>.

¹⁷ იხ. <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4830251?publication=0>.

¹⁸ იხ. <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4824306?publication=0>.

- გ) შეჩერდა საგანმანათლებლო პროცესი საგანმანათლებლო დაწესებულებებში;¹⁹
- დ) შემოღებულ იქნა განსაკუთრებული რეჟიმი საქართველოს პენიტენციურ დაწესებულებებში;²⁰
- ე) შეჩერდა მგზავრთა გადაყვანა M2 კატეგორიის ავტობუსებით მუნიციპალიტეტების ადმინისტრაციულ საზღვრებში.²¹

საქართველოს მთავრობის მიერ გამოქვეყნებული ანგარიშის მიხედვით, ღონისძიებები, რომლებიც ამ პერიოდში (საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადებამდე) გატარდა, იყო სარეკომენდაციო ხასიათისა.²² ამ ღონისძიებებს შორის მართლაც იყო რეკომენდაციები, კერძოდ: გაუქმებულიყო თავყრილობებთან დაკავშირებული ღონისძიებები, პირებს თავი შეეკავებინათ მაღალი რისკის ქვეყნებში მოგზაურობისაგან,²³ გადადებულიყო დახურულ სივრცეში კულტურული და სპორტული ღონისძიებების გამართვა,²⁴ ასევე იყო რეკომენდაციები, რომ პირებს თავი შეეკავებინათ უცხოეთში სამუშაო და სასწავლო ვიზიტებისაგან,²⁵ და 70 წლისა და მეტი ასაკის ადამიანები დარჩენილიყვნენ სახლში.²⁶

მიუხედავად იმისა, რომ განსხვავება სარეკომენდაციო და სავალდებულო ხასიათის ღონისძიებებს შორის, როგორც წესი, არ არის სადავო, საქართველოს მთავრობის მიერ გაცემული „რეკომენდაციების“ სტატუსი ბაღებს კითხვის ნიშნებს.²⁷ მთავრობის განცხადების მიუხედავად, რომ გაკეთდა რეკომენდაციები კორონავირუსის გავრცელების თავიდან ასაცილებლად, საქართველოს

¹⁹ იხ. http://gov.ge/files/545_75412_143943_434.pdf; ასევე იხ. http://gov.ge/files/545_75507_389527_501.pdf.

²⁰ იხ. საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს სპეციალური პენიტენციური სამსახურის გენერალური დირექტორის N.4109 ბრძანება, 2020 წლის 5 მარტი.

²¹ იხ. <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4825724?publication=0>. პრემიერმინისტრის 2020 წლის 17 მარტის პრესკონფერენციის ვიდეოჩანაწერი, იხ. http://gov.ge/index.php?lang_id=GEO&sec_id=200&info_id=75614 [ნანახია: 03.09.20].

²² Report on the Measures Implemented by the Government of Georgia Against COVID-19, 2020, 8-9, https://stopcov.ge/Content/files/COVID_RESPONSE_REPORT_ENG.pdf.

²³ უწყებათაშორისი საკოორდინაციო საბჭოს 2020 წლის 1 მარტის შეხვედრის ვიდეოჩანაწერი, იხ. http://gov.ge/index.php?lang_id=GEO&sec_id=200&info_id=75370 [ნანახია: 03.09.20].

²⁴ უწყებათაშორისი საკოორდინაციო საბჭოს 2020 წლის 2 მარტის შეხვედრის ვიდეოჩანაწერი, იხ. http://gov.ge/index.php?lang_id=GEO&sec_id=200&info_id=75383 [ნანახია: 03.09.20].

²⁵ უწყებათაშორისი საკოორდინაციო საბჭოს 2020 წლის 9 მარტის შეხვედრის ვიდეოჩანაწერი, http://gov.ge/index.php?lang_id=GEO&sec_id=200&info_id=75468 [ნანახია: 03.09.20].

²⁶ პრემიერმინისტრის 2020 წლის 17 მარტის პრესკონფერენციის ვიდეოჩანაწერი, იხ. http://gov.ge/index.php?lang_id=GEO&sec_id=200&info_id=75614 [ნანახია: 03.09.20].

²⁷ საგანგებო მდგომარეობის სამართლებრივი და პოლიტიკური შინაარსი – არსებული გამოცდილების ანალიზი, ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრი, 12. იხ. <https://bit.ly/2HToxq8> [ნანახია: 28.09.20].

პრემიერმინისტრმა თავის პრესკონფერენციაზე ხაზი გაუსვა, რომ რეკომენდაციები იყო სავალდებულო. კერძოდ, პრემიერმინისტრმა აღნიშნა შემდეგი: „და რაც მთავარია ... კრიტიკულად მნიშვნელოვანია, უკლებლივ ყველას გვესმოდეს, როგორც მოქალაქეებს, ასევე კომპანიებს, ასევე ყველა იურიდიულ პირს, რომ რეკომენდაციები, რომელიც გაიცემა მთავრობის მიერ, არის სავალდებულო შესასრულებლად.“²⁸

მიუხედავად ამისა, თავის პრესკონფერენციაზე საქართველოს პრემიერმინისტრმა საგანგებო მდგომარეობის ფარგლებში საქართველოს პრეზიდენტისათვის შეთავაზებული ღონისძიებების ჩამონათვალზე საუბრისას განაცხადა შემდეგი: „ეს გახლავთ ის ჩამონათვალი, რომლითაც ჩვენ მივმართავთ საქართველოს პრეზიდენტს. მოგეხსენებათ და აშკარად ჩანს, რომ ზოგიერთი ეს ქმედება უკვე შემოღებულია, მაგრამ გასათვალისწინებელია, რომ ამ ქმედებებს და ამ მოთხოვნებს მთავრობის მხრიდან ჰქონდა მხოლოდ სარეკომენდაციო ხასიათი. ... მას შემდგომ, რაც პრეზიდენტი დაეთანხმება ჩვენს გადაწყვეტილებას და ის იქნება დამტკიცებული პარლამენტში, ყველა ამ ქმედებას მიეცემა სავალდებულო ხასიათი.“²⁹

საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადებამდე საქართველოს მთავრობის მიერ გატარებული ღონისძიებების ანალიზის საფუძველზე შეიძლება გაკეთდეს შემდეგი დასკვნა: მიუხედავად იმისა, რომ საქართველოს მთავრობის მიერ გატარებული ზოგიერთი ღონისძიება მართლაც იყო სარეკომენდაციო ხასიათის (მაგალითად: გაუქმებულიყო თავყრილობებთან დაკავშირებული ღონისძიებები, გადაღებულიყო დახურულ სივრცეში კულტურული და სპორტული ღონისძიებების გამართვა, პირებს თავი შეეკავებინათ მაღალი რისკის ქვეყნებში მოგზაურობისაგან და 70 წლისა და მეტი ასაკის ადამიანები დარჩენილიყვნენ სახლში), ყველა ღონისძიება ვერ ჩაითვლება ასეთად. კერძოდ, სარეკომენდაციოდ ვერ ჩაითვლება ისეთი ღონისძიება, რომელიც ითვალისწინებს სხვა ქვეყნებიდან საქართველოში შემოსული პირების იზოლაციას, საგანმანათლებლო პროცესის შეჩერებას, პენიტენციურ დაწესებულებებში განსაკუთრებული რეჟიმის შემოღებას და საერთაშორისო საჰაერო და საავტომობილო მიმოსვლის შეჩერებას.

რაც შეეხება ადამიანის უფლებათა იმ შეზღუდვების სამართლებრივ საფუძველს, რომლებიც დაწესდა საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადებამდე (ე.ი.

²⁸ პრემიერმინისტრის 2020 წლის 17 მარტის პრესკონფერენციის ვიდეოჩანაწერი, 6:06 წუთიდან. იხ. http://gov.ge/index.php?lang_id=GEO&sec_id=200&info_id=75614 [ნანახია: 03.09.20].

²⁹ პრემიერმინისტრის 2020 წლის 21 მარტის პრესკონფერენციის ვიდეოჩანაწერი, 5:15 წუთიდან. იხ. http://gov.ge/index.php?lang_id=GEO&sec_id=200&info_id=75723 [ნანახია: 03.09.20].

2020 წლის 21 მარტამდე),³⁰ ასეთი შეზღუდვები პირდაპირ თუ არაპირდაპირ უნდა გამომდინარეობდეს საქართველოს კონსტიტუციიდან. საქართველოს კონსტიტუციის ზოგიერთი დებულება ადგენს, რომ ადამიანის უფლებათა შეზღუდვები შეიძლება დაწესდეს გარკვეული პირობებით, მათ შორის „კანონის შესაბამისად“. აქედან გამომდინარე, კანონმა უნდა განსაზღვროს ამ შეზღუდვების დაწესების პირობები. კონსტიტუციის მუხლები მიმოსვლის თავისუფლებისა და პირადი და ოჯახური ცხოვრების უფლების შესახებ ამის მაგალითია.³¹ საქართველოს კონსტიტუციის მე-14(2) მუხლის (მიმოსვლის თავისუფლება) მიხედვით, მიმოსვლის თავისუფლების შეზღუდვა „დასაშვებია მხოლოდ კანონის შესაბამისად, დემოკრატიულ საზოგადოებაში აუცილებელი სახელმწიფო ან საზოგადოებრივი უსაფრთხოების უზრუნველყოფის, ჯანმრთელობის დაცვის ან მართლმსაჯულების განხორციელების მიზნით“. ამის მსგავსად, კონსტიტუციის მე-15(1) მუხლის (პირადი და ოჯახური ცხოვრების უფლება) მიხედვით, „ამ უფლების შეზღუდვა დასაშვებია მხოლოდ კანონის შესაბამისად, დემოკრატიულ საზოგადოებაში აუცილებელი სახელმწიფო ან საზოგადოებრივი უსაფრთხოების უზრუნველყოფის ან სხვათა უფლებების დაცვის მიზნით.“

საქართველოს კონსტიტუციის სხვა მუხლები შეიძლება პირდაპირ არ მიუთითებდეს, რომ შეზღუდვები შეიძლება დაწესდეს „კანონის შესაბამისად“, მაგრამ ასეთი შეზღუდვები მაინც შეიძლება დაწესდეს კანონის საფუძველზე. კანონის საფუძველზე დაწესებული ადამიანის უფლებათა შეზღუდვა უნდა ემსახურებოდეს ლეგიტიმურ მიზანს და უნდა იყოს დასახული მიზნის პროპორციული.

ვინაიდან ადამიანის უფლებათა შეზღუდვები უნდა დაწესდეს კანონის საფუძველზე, ისინი არ შეიძლება დაწესდეს მთავრობის მიერ მიღებული აქტების საფუძველზე, გარდა იმ შემთხვევისა, თუ პირდაპირ არ გამომდინარეობს კანონიდან.

4.2. ადამიანის უფლებათა შეზღუდვები საგანგებო მდგომარეობის დროს (2020 წლის 21 მარტი – 22 მაისი)

საქართველოს მთავრობამ მოიშველია ორი გარემოება, რომელთა გამოც მიზანშეწონილად ჩათვალა ქვეყანაში საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადება. საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების ერთი გარემოება იყო ის, რომ კორონავირუსის წინააღმდეგ გატარებული სარეკომენდაციო ხასიათის ღონისძიებები არ აღმოჩნდა საკმარისი; მეორე გარემოებად საქართველოს

³⁰ ასევე მას შემდეგ, რაც საგანგებო მდგომარეობა დასრულდა საქართველოში.

³¹ იხ. <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/30346?publication=36>.

მთავრობამ დაასახელა ქვეყნის შიგნით კორონავირუსის უკონტროლო გავრცელების საფრთხე.³² საფრთხის სერიოზულობაზე ყურადღება გაამახვილეს ასევე ეპიდემიოლოგებმა, რომლებიც მიუთითებდნენ, რომ კორონავირუსის ფართოდ გავრცელების შემთხვევაში, არსებობდა ჯანდაცვის სისტემის კოლაფსის საფრთხე.³³

ამ ორი გარემოების გამო 2020 წლის 21 მარტს საქართველოს მთავრობამ მიმართა საქართველოს პრეზიდენტს ქვეყანაში საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების თხოვნით.³⁴ საქართველოს პრეზიდენტმა 2020 წლის 21 მარტს გამოაცხადა საგანგებო მდგომარეობა.³⁵ იმავე დღეს საქართველოს პრეზიდენტმა მიიღო დეკრეტი საქართველოს კონსტიტუციის მე-2 თავით გათვალისწინებული უფლებებისა და თავისუფლებების შეზღუდვის შესახებ.³⁶ მომდევნო დღეს კი საქართველოს პარლამენტმა დაამტკიცა საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანება საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების შესახებ და დეკრეტი ადამიანის უფლებებისა და თავისუფლებების შეზღუდვის შესახებ. მართალია, თავდაპირველად საგანგებო მდგომარეობა გამოცხადდა ერთი თვით, ის მოგვიანებით გაგრძელდა კიდევ ერთი თვით, 2020 წლის 22 მაისამდე.³⁷

საქართველოს კონსტიტუციის 71-ე მუხლის მე-4 პუნქტის შესაბამისად, საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე საგანგებო მდგომარეობის განმავლობაში შეიზღუდა კონსტიტუციის მე-13, მე-14, მე-15, მე-18, მე-19, 21-ე და 26-ე მუხლებით გათვალისწინებული უფლებები და თავისუფლებები.³⁸ კერძოდ, დადგინდა:

- 1) კონსტიტუციის მე-13 მუხლის (ადამიანის თავისუფლება) მიხედვით, „საქართველოს კანონმდებლობით განსაზღვრულ შესაბამის ორგანოებს მი-

³² Report on the Measures Implemented by the Government of Georgia Against COVID-19, 2020, 17, https://stopcov.ge/Content/files/COVID_RESPONSE_REPORT_ENG.pdf.

³³ Ibid., 9.

³⁴ იხ. საქართველოს პრემიერმინისტრის მიმართვა საქართველოს პრეზიდენტს, 2020 წლის 21 მარტი, იხ. <http://www.parliament.ge/ge/ajax/downloadFile/135879/sruli> [ნანახია: 30.08.20]. See also Report on the Measures Implemented by the Government of Georgia Against COVID-19, 2020, 9, https://stopcov.ge/Content/files/COVID_RESPONSE_REPORT_ENG.pdf

³⁵ საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების შესახებ საქართველოს პრეზიდენტის 2020 წლის 21 მარტის ბრძანება N.1. იხ. <https://matsne.gov.ge/en/document/view/4830390?publication=0>. ბრძანება იმავე დღეს დაამტკიცა საქართველოს პარლამენტმა. იხ. <https://matsne.gov.ge/en/document/view/4830327?publication=0>.

³⁶ ბრძანებასთან ერთად, საქართველოს პრეზიდენტმა მიიღო დეკრეტი N.1 საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადებასთან დაკავშირებით გასატარებელ ღონისძიებათა შესახებ. იხ. <https://matsne.gov.ge/en/document/view/4830372?publication=0>.

³⁷ იხ. <https://matsne.gov.ge/en/document/view/4853172?publication=0>.

³⁸ იხ. <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4830372?publication=0>.

ეცეთ უფლება, საქართველოს მთავრობის მიერ დადგენილი იზოლაციის ან კარანტინის წესების დარღვევისათვის პირი იძულებით გადაიყვანონ შესაბამის დაწესებულებაში საქართველოს მთავრობის მიერ განსაზღვრულ ადგილას“;³⁹

- 2) კონსტიტუციის მე-14 მუხლის (მიმოსვლის თავისუფლება) მიხედვით:
 - ა) საქართველოს მთავრობას მიეცეს უფლება, დაადგინოს იზოლაციისა და კარანტინის წესები;
 - ბ) შეჩერდეს საერთაშორისო სამგზავრო, საჰაერო, სახმელეთო და საზღვაო მიმოსვლა, გარდა საქართველოს მთავრობის დადგენილებით გათვალისწინებული გამონაკლისი შემთხვევებისა;
 - გ) საქართველოს მთავრობას მიეცეს უფლება, საქართველოს მოქმედი კანონმდებლობისაგან განსხვავებული წესით, დაარეგულიროს საქართველოს ტერიტორიაზე მგზავრთა გადაყვანა და ტვირთის გადაზიდვა;⁴⁰
- 3) კონსტიტუციის მე-15 მუხლის (პირადი და ოჯახური ცხოვრების, პირადი სივრცისა და კომუნიკაციის ხელშეუხებლობის უფლებები) მიხედვით: „შეჩერდეს პენიტენციურ დაწესებულებებში პატიმრობის კოდექსით გათვალისწინებული პაემნის უფლების მოქმედება“;⁴¹
- 4) კონსტიტუციის მე-18 მუხლის (სამართლიანი ადმინისტრაციული წარმოების, საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის, ინფორმაციული თვითგამორკვევისა და საჯარო ხელისუფლების მიერ მიყენებული ზიანის ანაზღაურების უფლებები) მიხედვით: „საქართველოს მთავრობას მიეცეს უფლება, დადგენილებით განსაზღვროს საჯარო სერვისებისა და ადმინისტრაციული საქმისწარმოების განხორციელების საქართველოს მოქმედი კანონმდებლობისაგან განსხვავებული წესები“;
- 5) კონსტიტუციის მე-19 მუხლის (საკუთრების უფლება) მიხედვით, „საქართველოს მთავრობას მიეცეს უფლება, აუცილებლობის შემთხვევაში, საკარანტინო, საიზოლაციო და სამედიცინო მიზნებისათვის მის მიერ დადგენილი წესით შეზღუდოს საკუთრების უფლება და გამოიყენოს ფიზიკურ და იურიდიულ პირთა ქონება და მატერიალური საშუალებები“;⁴²
- 6) კონსტიტუციის 21-ე მუხლის (შეკრების თავისუფლება) მიხედვით, „შეზღუდოს ნებისმიერი სახის შეკრება, მანიფესტაცია და ადამიანე-

³⁹ Ibid., 1-ლი მუხლის 1-ლი პუნქტი.

⁴⁰ Ibid., 1-ლი მუხლის მე-2 პუნქტი.

⁴¹ Ibid., 1-ლი მუხლის მე-3 პუნქტი.

⁴² Ibid., 1-ლი მუხლის მე-5 პუნქტი.

ბის თავშეყრა, გარდა დადგენილებით განსაზღვრული გამონაკლისი შემთხვევებისა;⁴³

7) კონსტიტუციის 26-ე მუხლის (შრომის თავისუფლება, პროფესიული კავშირების თავისუფლება, გაფიცვის უფლება და მენარმეობის თავისუფლება) მიხედვით:

„ა) საქართველოს მთავრობის დადგენილებით გათვალისწინებულ კერძო სამართლის იურიდიულ პირებს აეკრძალოთ, შეეზღუდოთ ან დაევალოთ ცალკეული საქმიანობის განხორციელება, ამავე დადგენილებით გათვალისწინებული წესის შესაბამისად;

ბ) საქართველოს მთავრობის დადგენილებით განისაზღვროს ფიზიკური და იურიდიული პირებისა და საჯარო დაწესებულებების მიერ სანიტარულ-ჰიგიენური წესების დაცვის სპეციალური წესები;

გ) საქართველოს მთავრობამ აუცილებლობის შემთხვევაში უზრუნველყოს ადამიანის სიცოცხლისა და ჯანმრთელობისათვის მნიშვნელოვან მედიკამენტებზე, სამედიცინო პრეპარატებზე, მომსახურებასა და პირველადი მოხმარების პროდუქტებზე ფასების რეგულირება;

დ) საქართველოს მთავრობას მიეცეს უფლება, დაადგინოს „ადრეული და სკოლამდელი აღზრდისა და განათლების შესახებ“, „ზოგადი განათლების შესახებ“, „პროფესიული განათლების შესახებ“, „სპეციალური პროფესიული განათლების შესახებ“, „უმალღესი განათლების შესახებ“ საქართველოს კანონებით დადგენილი წესისაგან განსხვავებული წესები და პირობები;

ე) საქართველოს მთავრობას მიეცეს უფლება, მოახდინოს შესაბამისი სამედიცინო განათლებისა და უფლებამოსილების მქონე პირების მობილიზაცია საქართველოს მთავრობის დადგენილებით განსაზღვრული წესის შესაბამისად.⁴⁴

დეკრეტი ასევე ადგენს, რომ „საქართველოს სისხლის სამართლის საპროცესო კანონმდებლობით გათვალისწინებული სასამართლო სხდომები შესაძლებელია გაიმართოს დისტანციურად, კომუნიკაციის ელექტრონული საშუალებების გამოყენებით. ამ წესით სხდომის გამართვის შემთხვევაში, მასში მონაწილე არცერთ პირს არ აქვს უფლება, უარი განაცხადოს დისტანციურად სხდომის ჩატარებაზე, მასზე უშუალოდ დასწრების სურვილის მოტივით“.⁴⁵

⁴³ Ibid., 1-ლი მუხლის მე-6 პუნქტი.

⁴⁴ Ibid., 1-ლი მუხლის მე-7 პუნქტი.

⁴⁵ Ibid., მე-7 მუხლი.

საქართველოს პრეზიდენტმა 2020 წლის 21 მარტის საჯარო გამოსვლაში ხაზი გაუსვა კორონავირუსის წინააღმდეგ ღონისძიებების გატარების მნიშვნელობას და აღნიშნა, რომ „დეკრეტით გათვალისწინებულ ზომებში არ შედის არც სრული კარანტინი, არც კომენდანტის საათის გამოცხადება.“⁴⁶

საქართველოს პრეზიდენტის 2020 წლის 21 მარტის განკარგულების შესასრულებლად, რომელიც ითვალისწინებს გარკვეული უფლებებისა და თავისუფლებების შეზღუდვას, 2020 წლის 23 მარტს საქართველოს მთავრობამ მიიღო დადგენილება N181 „საქართველოში ახალი კორონავირუსის გავრცელების აღკვეთის მიზნით გასატარებელი ღონისძიებების დამტკიცების შესახებ“,⁴⁷ რომელმაც შემდგომში არაერთი ცვლილება განიცადა.⁴⁸ კერძოდ, მთავრობის დადგენილებით გატარდა შემდეგი შეზღუდვითი ღონისძიებები:⁴⁹

- ა) დაწესდა შეზღუდვა მგზავრების საერთაშორისო საჰაერო, სახმელეთო, საზღვაო ტრანსპორტირებაზე;⁵⁰
- ბ) შემოღებულ იქნა კარანტინი საქართველოს რამდენიმე რეგიონში (მარნეულისა და ბოლნისის მუნიციპალიტეტები,⁵¹ ლენტეხის მუნიციპალიტეტი,⁵² ქობულეთის მუნიციპალიტეტის ადმინისტრაციულ ერთეულებში;⁵³ ხაშურის მუნიციპალიტეტის სოფელი ხიდისყური,⁵⁴ თერჯოლის მუნიციპალიტეტის სოფელი ღვანკითი;⁵⁵ თეთრინყაროს მუნიციპალიტეტი;⁵⁶
- გ) აიკრძალა საქალაქთაშორისო და მუნიციპალური ტრანსპორტით გადაადგილება;
- დ) შეჩერდა საგანმანათლებლო პროცესი და სწავლა წარმართა დისტანციურად;⁵⁷
- ე) აიკრძალა ღია სივრცეში 10-ზე მეტი პირის შეკრება;⁵⁸

⁴⁶ საქართველოს პრეზიდენტის 2020 წლის 21 მარტის მიმართვის ვიდეოჩანაწერი, 03:36 წუთიდან. იხ. <https://ajaratv.ge/article/56955>; [ნახაზია: 07.09.20].

⁴⁷ იხ. <https://matsne.gov.ge/en/document/view/4830610?publication=0>.

⁴⁸ შედარებით მოკლე დროის განმავლობაში დადგენილებაში 40-ზე მეტი ცვლილების შეტანა აიხსნება ეპიდემიოლოგიური მდგომარეობის ყოველდღიური ცვლილებით.

⁴⁹ ამ პერიოდში დაწესებული შეზღუდვების ჩამონათვალი არ არის სრული.

⁵⁰ Ibid., მე-2 მუხლი.

⁵¹ იხ. <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4870732?publication=0>.

⁵² იხ. <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4849367?publication=0>.

⁵³ იხ. <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4849683?publication=0>.

⁵⁴ იხ. <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4850257?publication=0>.

⁵⁵ იხ. <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4854983?publication=0>.

⁵⁶ იხ. <https://matsne.gov.ge/document/view/4856705?publication=0>.

⁵⁷ იხ. <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4853868?publication=0>.

⁵⁸ იხ. <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4840082?publication=0>.

- ვ) დადგინდა კომენდანტის საათი 21:00 საათიდან 06:00 საათამდე და აიკრძალა ქვეითად და ავტომობილით გადაადგილება;⁵⁹
 - ზ) ჩაიკეტა ქალაქები (თბილისი, რუსთავი, ქუთაისი და ბათუმი);⁶⁰
 - თ) აიკრძალა 3-ზე მეტი პირის ავტომობილით გადაადგილება;⁶¹
 - ი) შეჩერდა პირადი ავტომობილით გადაადგილება;⁶²
 - კ) შეჩერდა მგზავრთა გადაყვანა საავტომობილო, სარკინიგზო და საჰაერო ტრანსპორტით;⁶³
 - ლ) აიკრძალა გადაადგილება საზოგადოებრივი ტრანსპორტით მუნიციპალიტეტების ადმინისტრაციულ საზღვრებში;⁶⁴
 - მ) აიკრძალა შეკრებები და/ან მანიფესტაციები.⁶⁵
 - ნ) აიკრძალა ისეთი სოციალური ღონისძიებები, რომლებიც დაკავშირებულია 10-ზე მეტი ფიზიკური პირის შეკრებასთან (მაგ., ქედეხი, ქორნილი და სხვა).⁶⁶
 - ო) განისაზღვრა კორონავირუსზე საექვო ან მაღალი რისკის მატარებელი პირების იზოლაცია (კარანტინი ან თვითიზოლაცია);⁶⁷
 - პ) დადგინდა ფიზიკური პირის შესაბამის სივრცეში მოთავსების წესი, იზოლაციისა ან/და კარანტინის წესის დარღვევის შემთხვევაში;⁶⁸
- მას შემდეგ, რაც საქართველოს მთავრობამ ჩათვალა, რომ 2020 წლის აპრილის ბოლოს-მაისის დასაწყისში ქვეყანაში ეპიდემიოლოგიური მდგომარეობა დაექვემდებარა კონტროლს, მან მიიღო გადაწყვეტილება, დაეწყო შეზღუდვების მოხსნა.⁶⁹ კერძოდ, მთავრობის გადაწყვეტილების შედეგად⁷⁰ დაიშვა პირადი ავტომობილებით გადაადგილება (27 აპრილი); ზოგიერთ მუნიციპალიტეტში გაუქმდა კარანტინი,⁷¹

⁵⁹ იხ. <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4840082?publication=0>.

⁶⁰ იხ. <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4850634?publication=0>.

⁶¹ იხ. <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4840082?publication=0>.

⁶² იხ. <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4852403?publication=0>.

⁶³ იხ. <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4832959?publication=0>.

⁶⁴ იხ. <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4840082?publication=0>; Report on the Measures Implemented by the Government of Georgia Against COVID-19, 2020, 9, https://stopcov.ge/Content/files/COVID_RESPONSE_REPORT_ENG.pdf.

⁶⁵ იხ. <https://matsne.gov.ge/en/document/view/4830610?publication=0>.

⁶⁶ იხ. <https://bit.ly/3uSuibu>; ასევე იხ. <http://bit.ly/3rc5edz> და <http://bit.ly/3e3Ao2U>.

⁶⁷ იხ. <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4833995?publication=0>.

⁶⁸ იხ. ცვლილება მე-11¹ მუხლში, იხ. <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4854050?publication=0>.

⁶⁹ Report on the Measures Implemented by the Government of Georgia Against COVID-19, 2020, 11-14, https://stopcov.ge/Content/files/COVID_RESPONSE_REPORT_ENG.pdf.

⁷⁰ ამ პერიოდში დაწესებული შეზღუდვების ჩამონათვალი არ არის სრული.

⁷¹ იხ. <http://bit.ly/3865d3g>. ასევე იხ. <http://bit.ly/387wlt9> და <http://bit.ly/3kF0gU5>.

გაიხსნა ქალაქები (ბათუმი და ქუთაისი (5 მაისი),⁷² თბილისი (11 მაისი)).⁷³

ვინაიდან, მთავრობის აზრით, შენარჩუნდა სტაბილური ეპიდემიოლოგიური მდგომარეობა, მან აღარ ჩათვალა მიზანშეწონილად საგანგებო მდგომარეობის შემდგომი გაგრძელება. შედეგად, ქვეყანაში საგანგებო მდგომარეობა დასრულდა 2020 წლის 22 მაისს. საგანგებო მდგომარეობის დასრულებასთან ერთად, 2020 წლის 23 მარტიდან ავტომატურად ძალა დაკარგა ადამიანის უფლებათა ყველა იმ შეზღუდვამ, რომლებიც დანესებული იყო საგანგებო მდგომარეობის დროს.⁷⁴

საგანგებო მდგომარეობის პერიოდში დანესებულ შეზღუდვებთან დაკავშირებით განსაკუთრებულ ყურადღებას იპყრობს რამდენიმე საკითხი:

ა) როგორც აღინიშნა, საქართველოს მთავრობამ მოიშველია ორი ძირითადი გარემოება იმისათვის, რომ წამოეწყო პროცედურა საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების მიზნით, კერძოდ, კორონავირუსის შიდა უკონტროლო გავრცელების საფრთხე და მთავრობის რეკომენდაციების შესრულების დაბალი მაჩვენებელი.

მიუხედავად იმისა, რომ პირველი გარემოების არსებობამ შეიძლება გამოიწვიოს აზრთა სხვაობა, იყო თუ არა იმ პერიოდში კორონავირუსის გავრცელების რეალური და იმნუთიერი საფრთხე, მეორე გარემოების დამაჯერებლობა მთავრობის რეკომენდაციების შესრულების დაბალი მაჩვენებლის შესახებ სათუთა. საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადება და ადამიანის უფლებათა შეზღუდვა საგანგებო მდგომარეობის რეჟიმის ფარგლებში არ არის ერთადერთი სამართლებრივი საშუალება სარეკომენდაციო ღონისძიებების შესრულების მაჩვენებლის გასაზრდელად. მაგალითად, თუ მთავრობის რეკომენდაციები თავყრილობებთან დაკავშირებული ღონისძიებების გაუქმების შესახებ ან 70 წლისა და მეტი ასაკის ადამიანების სახლში დარჩენის შესახებ არ სრულდება ან არასაკმარისად სრულდება, საქართველოს პარლამენტს შეეძლო შესაბამის კანონში ცვლილების შეტანა, მაგალითად, თავყრილობებთან დაკავშირებული ღონისძიებების გაუქმების შესახებ ან 70 წლისა და მეტი ასაკის ადამიანების სახლში დარჩენის შესახებ, საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადებისა და მის ფარგლებში ადამიანის უფლებათა შეზღუდვის დანესების გარეშე. ადამიანის უფლებათა შეზღუდვა შეიძლება დანესებულიყო ორდინარული კანონმდებ-

⁷² იხ. <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4864476?publication=0>. ასევე იხ. <https://bit.ly/3mIGUNV> [ნანახია: 24.09.20].

⁷³ იხ. <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4868455?publication=0>.

⁷⁴ იხ. <https://matsne.gov.ge/en/document/view/4830610?publication=0>.

ლობის საფუძველზე, რომელიც, ცხადია, ისედაც იურიდიულად სავალდებულო იქნებოდა ყველასათვის და ამისათვის საჭირო არ გახდებოდა საგანგებო მდგომარეობის შემოღება ქვეყანაში და მის საფუძველზე ადამიანის უფლებათა შეზღუდვა.

ბ) საგანგებო მდგომარეობის შეზღუდვისას საქართველოს პრეზიდენტი მოქმედებდა ადამიანის უფლებათა საერთაშორისო და ევროპული სტანდარტების შესაბამისად. კერძოდ, საქართველოს პრეზიდენტს არ შეუზღუდავს არცერთი აბსოლუტური უფლება, რომელიც გათვალისწინებულია სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების საერთაშორისო პაქტით და ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციით.

რაც შეეხება საქართველოს პრეზიდენტის მოქმედების კონსტიტუციურობას, აღსანიშნავია, რომ პრეზიდენტის დეკრეტით, ძირითადად, შეიზღუდა ის უფლებები და თავისუფლებები, რომლებიც შეიძლება შეზღუდულიყო კონსტიტუციის 71(3)-ე მუხლის მიხედვით. მიუხედავად ამისა, პრეზიდენტის დეკრეტი წარმოშობს მნიშვნელოვან სამართლებრივ პრობლემას კონსტიტუციასთან შესაბამისობის თვალსაზრისით. კერძოდ, პრეზიდენტის დეკრეტით, საგანგებო მდგომარეობის დროს განათლების უფლება შეიზღუდა საქართველოს კონსტიტუციის 26-ე მუხლის საფუძველზე, რომელიც ეხება შრომის თავისუფლებას, პროფესიული კავშირების თავისუფლებასა და გაფიცვის უფლებას. განათლების უფლების შეზღუდვა კონსტიტუციის იმ მუხლის საფუძველზე, რომელსაც არ აქვს შეხება განათლების უფლებასთან, მაშინ როდესაც ეს უფლება არ შეზღუდულა კონსტიტუციის 27-ე მუხლის საფუძველზე, რომელიც უშუალოდ ეხება განათლების უფლებას, როგორც მინიმუმ, უცნაურია. ეს უცნაურობა შეიძლება აიხსნას იმ ფაქტით, რომ, საქართველოს კონსტიტუციის მიხედვით, განათლების უფლება არ შეიძლება შეზღუდულიყო საქართველოს პრეზიდენტის მიერ საგანგებო მდგომარეობის დროს გამოცემული დეკრეტით. აქედან გამომდინარე, საქართველოს პრეზიდენტს არ ჰქონდა უფლება, შეეზღუდა განათლების უფლება.

გ) საქართველოს მთავრობის მიერ გატარებული ღონისძიებები, ძირითადად, გამომდინარეობს საქართველოს პრეზიდენტის მიერ დეკრეტით დაწესებული შეზღუდვებიდან. მიუხედავად ამისა, ერთი სამართლებრივი პრობლემა, რომელიც უკავშირდება კარანტინსა და კომენდანტის საათს, მაინც წარმოიშვა. კერძოდ, საქართველოს პრეზიდენტმა საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადებასა და ადამიანის უფლებათა შეზღუდვასთან დაკავშირებით 2020 წლის 21 მარტის სატელევიზიო მიმართვისას აღნიშნა შემდეგი: „დეკრეტით გათვალის-

წინებულ ზომებში არ შედის არც სრული კარანტინი, არც კომენდანტის საათის გამოცხადება.⁷⁵

ეჭვს არ იწვევს, რომ საქართველოს პრეზიდენტს ჰქონდა უფლება, თავისი დეკრეტი არ გაეგრძელებინა ისეთ ღონისძიებაზე, რომელიც დაკავშირებული იქნებოდა კარანტინის ან კომენდანტის საათის გამოცხადებასთან. მას ასევე შეეძლო, რომ მოგვიანებით, ეპიდემიოლოგიური სიტუაციის გართულების კვალდაკვალ, დეკრეტი გაეგრძელებინა კარანტინზე ან კომენდანტის საათზე. მიუხედავად ამისა, არც 2020 წლის 21 მარტის დეკრეტში შეტანილა ცვლილება და არც ახალი დეკრეტი ყოფილა მიღებული, რომელიც გაითვალისწინებდა სრული კარანტინის ან კომენდანტის საათის გამოცხადებას.

მიუხედავად ამისა, საქართველოს მთავრობამ გამოაცხადა კარანტინი და კომენდანტის საათი. აქედან გამომდინარე, საქართველოს პრეზიდენტისა და მთავრობის პოზიციები წინააღმდეგობრივია კარანტინისა და კომენდანტის საათის გამოცხადებასთან დაკავშირებით, რის გამოც კარანტინისა და კომენდანტის საათის დაწესების ლეგიტიმურობა ეჭვის ქვეშ უნდა დადგეს.

დ) საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადება წარმოშობს სამართლებრივ, ადამიანის უფლებებთან და კრიზისის მართვასთან დაკავშირებული საკითხების მთელ კომპლექსს, რომლებიც საჭიროებს სათანადო საკანონმდებლო რეგულირებას. მიუხედავად ამისა, საქართველოს კანონი საგანგებო მდგომარეობის შესახებ, რომელიც უნდა იყოს ამ პერიოდში წარმოშობილი საკითხების მარეგულირებელი ძირითადი ნორმატიული აქტი, სათანადო დონეზე არ აწესრიგებს მრავალ დეტალს. მეტიც, კანონი პრაქტიკულად გამოუსადეგარია ამ სიტუაციისათვის. კანონი არ აწესრიგებს საგანგებო სიტუაციის სახეებს და არ განსაზღვრავს იმ ღონისძიებებსა და პროცედურებს, რომლებიც უნდა გამოიყენოს მთავრობამ ეპიდემიით/პანდემიით გამონვეული საგანგებო მდგომარეობის დროს.

აქედან გამომდინარე, რეკომენდებულია: ა) მკაცრად იქნეს დაცული კონსტიტუციის დებულებები საგანგებო მდგომარეობის დროს ადამიანის უფლებათა შეზღუდვის შესახებ, მათ შორის განათლების უფლებასთან (კონსტიტუციის 27-ე მუხლი) მიმართებით; ბ) კანონმა საგანგებო მდგომარეობის შესახებ დეტალურად მოაწესრიგოს პანდემიასა და ეპიდემიასთან დაკავშირებული საკითხები და არ განსაზღვროს ის ღონისძიებები და პროცედურები, რომლებიც უნდა გამოიყენოს მთავრობამ ეპიდემიით/პანდემიით გამონვეული საგანგებო მდგომარეობის დროს.

⁷⁵ საქართველოს პრეზიდენტის 2020 წლის 21 მარტის მიმართვის ვიდეოჩანაწერი, 03:36 წუთიდან. იხ. <https://ajaratv.ge/article/56955>; [ნანახია: 07.09.20].

4.3. ადამიანის უფლებათა შეზღუდვები საგანგებო მდგომარეობის შემდგომ პერიოდში (2020 წლის 23 მაისიდან)

2020 წლის 22 მაისს საქართველოში დასრულდა საგანგებო მდგომარეობა. საგანგებო მდგომარეობის დასრულების მიუხედავად, კორონავირუსის საფრთხის გამო, საქართველოს მთავრობამ გადაწყვიტა ადამიანის უფლებათა შეზღუდვების შენარჩუნება. ამისათვის საქართველოს მთავრობამ მიმართა პარლამენტს, რათა შეტანილიყო შესაბამისი ცვლილებები კანონში საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ.⁷⁶ ამ ცვლილებებით გაფართოვდა საკარანტინე ღონისძიებების დეფინიცია, რომელმაც მოიცვა არა მხოლოდ ღონისძიებები, რომლებიც ტარდებოდა კონკრეტული პირის მიმართ (რაც ისედაც გათვალისწინებული იყო კანონით), არამედ ღონისძიებათა კომპლექსი, რომლებიც ითვალისწინებდა ადამიანის უფლებათა შეზღუდვებს (მაგ.: მიმოსვლის თავისუფლების, შეკრების თავისუფლების, საკუთრების უფლების), საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების გარეშე. ამასთანავე, საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ კანონში შეტანილი ცვლილებები ადგენდა, რომ ასეთი შეზღუდვების ფარგლები განისაზღვრებოდა საქართველოს მთავრობის მიერ.⁷⁷ ინიცირებულმა კანონპროექტმა განიცადა გარკვეული ცვლილებები და, საბოლოოდ, პარლამენტმა ეს ცვლილებები მიიღო 2020 წლის 22 მაისს.⁷⁸

საგანგებო მდგომარეობის დასრულების შემდეგ ქვეყანაში ადამიანის უფლებათა შეზღუდვები, ძირითადად, მონესრიგდა საქართველოს მთავრობის N322 დადგენილებით, რომელიც მთავრობამ მიიღო 2020 წლის 23 მაისს, საგანგებო მდგომარეობის დასრულების მომდევნო დღეს.⁷⁹ საქართველოში საგანგებო მდგომარეობის დასრულების შემდეგ დადგინდა ადამიანის უფლებათა არაერთი შეზღუდვა, მათ შორის:⁸⁰

- ა) დაწესდა შეზღუდვა მგზავრების საერთაშორისო საჰაერო, სახმელეთო, საზღვაო ტრანსპორტირებაზე;⁸¹ ასევე საზოგადოებრივი ტრანსპორტით სარგებლობაზე, რაც მოგვიანებით დაიშვა;⁸²

⁷⁶ <https://bit.ly/2TlbWsu> [ნანახია: 09.09.20].

⁷⁷ <https://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/248129>. Also <https://bit.ly/35Y3Ame> [ნანახია: 09.09.20].

⁷⁸ <https://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/249312?>

⁷⁹ იხ. <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4877009?publication=38>.

⁸⁰ ამ პერიოდში დაწესებული შეზღუდვების ჩამონათვალი არ არის სრული.

⁸¹ იხ. <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4922274?publication=0>.

⁸² მე-2(5)(გ) მუხლი, იხ. <http://bit.ly/3uJ6hUj>; ასევე იხ. <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4883020?publication=0>.

- ბ) შეჩერდა საგანმანათლებლო პროცესი საგანმანათლებლო დაწესებულებებში, ხოლო სწავლა გაგრძელდა დისტანციურად;⁸³
- გ) დადგინდა შეზღუდვა 10-ზე მეტი პირის შეკრებაზე, რომელიც უკავშირდება სოციალურ ღონისძიებას (ქორწილი, პანაშვილი, ა.შ.);⁸⁴
- დ) დაწესდა პირბადის ტარების ვალდებულება დახურულ საჯარო სივრცეში.⁸⁵ პირბადის ტარების ვალდებულება ასევე დაწესდა საზოგადოებრივ ტრანსპორტში, მათ შორის მეტროში;⁸⁶
- ე) დადგინდა კორონავირუსზე საექვო ან მაღალი რისკის მატარებელი პირების იზოლაცია (კარანტინი ან თვითიზოლაცია);⁸⁷
- ვ) დადგინდა, რომ სასამართლო სხდომები გაიმართებოდა დისტანციურად;⁸⁸
- ზ) აიკრძალა რკინიგზითა და საჰაერო ტრანსპორტით მგზავრთა გადაყვანა,⁸⁹ ისევე როგორც საქალაქთაშორისო და მუნიციპალური ტერიტორიების ფარგლებში მგზავრთა გადაყვანა;⁹⁰
- თ) აიკრძალა 3-ზე მეტი პირის (მძღოლის ჩათვლით) გადაადგილება ტაქსით.⁹¹ საგანგებო მდგომარეობის შემდგომ პერიოდში დაწესებული ადამიანის უფლებათა შეზღუდვები, კერძოდ, ცვლილებები კანონში საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ, რომლებიც პარლამენტმა 2020 წლის 22 მაისს მიიღო, როგორც მინიმუმ, ორ სამართლებრივ პრობლემას წარმოშობს:
- პირველი, კანონი კონკრეტულად არ განსაზღვრავს კონსტიტუციური უფლებების შეზღუდვის ობიექტს, შინაარსსა და ფარგლებს და სრულად ახდენს ადამიანის უფლებათა შეზღუდვის უფლებამოსილების დელეგირებას აღმასრულებელი ხელისუფლებისათვის.⁹² საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ კანონში არსებული ფორმალური ჩანაწერი, რომ გარკვეული უფლებები

⁸³ იხ. <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4876977?publication=0>.

⁸⁴ იხ. <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4931389?publication=0>.

⁸⁵ იხ. <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4877009?publication=38>.

⁸⁶ იხ. <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4883020?publication=0>.

⁸⁷ იხ. <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4877009?publication=38>.

⁸⁸ იხ. ცვლილებები სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსში: <http://bit.ly/3sOa7tp>; ასევე <http://bit.ly/3qdkgOE>.

⁸⁹ იხ. <https://bit.ly/3uJ6hUj>; ასევე იხ. <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4891162?publication=0>.

⁹⁰ იხ. <https://bit.ly/3uJ6hUj>; ასევე იხ. <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4886920?publication=0>.

⁹¹ იხ. <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4877009?publication=38>.

⁹² იხ. <https://bit.ly/3kRppqhs> [ნანახია: 12.09.20]; ასევე იხ. <https://gdi.ge/ge/news/statement-02-07-2020.page> [ნანახია: 12.09.20]. ამ საკითხზე განსხვავებული პოზიცია აქვს საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს. იხ. საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება, N1/1/1505,1515,1516,1529, 2021 წლის 11 თებერვალი, 23-ე-61-ე პუნქტები; ასევე იხ. საკონსტიტუციო სასამართლოს მოსამართლე, გიორგი კვერენჩილაძის განსხვავებული აზრი. <https://www.constcourt.ge/ka/judicial-acts?legal=10658> [ნანახია: 14.02.21]; ასევე იხ. არასამთავრობო ორგანიზაციების მოსაზრებები: <https://bit.ly/3eP3gMT> [ნანახია: 15.02.21].

შეიძლება შეიზღუდოს, არ არის საკმარისი, რადგან ის არ აკმაყოფილებს სამართლებრივი სიცხადისა და განჭვრეტადობის მოთხოვნებს. ამიტომ, აუცილებელია, რომ კანონმა კონკრეტულად განსაზღვროს შესაბამისი უფლებების შეზღუდვის ობიექტი, შინაარსი და ფარგლები;

მეორე, კანონი საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ ანიჭებს მთავრობას უფლებამოსილებას, განსაზღვროს პარლამენტის მიერ დადგენილი რეგულაციებისაგან განსხვავებული წესები.⁹³ ამდენად, კანონი მთავრობას ანიჭებს უფლებამოსილებას, დაადგინოს ისეთი შეზღუდვები, რომლებიც შეიძლება წინააღმდეგობაში იყოს კანონმდებლის მიერ დადგენილ ნორმებთან.⁹⁴

აქედან გამომდინარე, რეკომენდებულია: ა) კანონმა საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ კონკრეტულად დაადგინოს კონსტიტუციური უფლებების შეზღუდვის ობიექტი, შინაარსი და ფარგლები; ბ) გაუქმდეს საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ კანონის ის დებულებები, რომლებიც მთავრობას ანიჭებს უფლებამოსილებას, განსაზღვროს პარლამენტის მიერ დადგენილი რეგულაციებისაგან განსხვავებული წესები.

5. პანდემიის პერიოდში საქართველოში დაწესებული ადამიანის უფლებათა შეზღუდვების შესაბამისობა ადამიანის უფლებათა საერთაშორისო და ევროპულ სტანდარტებთან

5.1. თავისუფლებისა და უსაფრთხოების უფლება

თავისუფლებისა და უსაფრთხოების უფლება იცავს პირის თავისუფლებას უკანონო ხელყოფისაგან. პირის იზოლაცია (კარანტინი ან თვითიზოლაცია), რაც მას აქცევს სახელმწიფოს კონტროლქვეშ, გავლენას ახდენს მის თავისუფლებასა და უსაფრთხოების უფლებაზე. თუ პირი ვერ ტოვებს კონკრეტულ ადგილს, თუნდაც საკუთარ საცხოვრებელს, იგი ჩაითვლება თავისუფლებადალკვეთილად.⁹⁵

⁹³ ლ. ჯიბლაძე, კოვიდ 19 პანდემია და ადამიანის უფლებები, ადამიანის უფლებათა ცენტრი, 2020 წ., 6. იხ. <http://www.hridc.org/admin/editor/uploads/files/pdf/report2020/pandemia%20-geo.pdf> [ნანახია: 12.09.20].

⁹⁴ <https://bit.ly/2HW8LuN> [ნანახია: 12.09.20]. See also https://gdi.ge/ge/news/statement-02-07-2020_page [ნანახია: 12.09.20].

⁹⁵ Para. 8, Deliberation No. 11 on prevention of arbitrary deprivation of liberty in the context of public health emergencies, UN Working Group on Arbitrary Detention, 8 May 2020. იხ. <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Detention/DeliberationNo11.pdf>.

როგორც აღინიშნა, საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესი პირის იზოლაციის (კარანტინი და თვითიზოლაცია) შესახებ გამოიყენებოდა საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადებამდე,⁹⁶ საგანგებო მდგომარეობის დროს⁹⁷ და მის შემდეგ.⁹⁸

მნიშვნელოვანია, რომ საქართველოს მთავრობის მიერ დადგენილი წესი პირის იზოლაციის შესახებ შეფასდეს ადამიანის უფლებათა საერთაშორისო და ევროპულ სტანდარტებთან შესაბამისობის თვალსაზრისით. ამ სტანდარტების მიხედვით, თავისუფლებააღკვეთილი პირი უნდა იყოს უზრუნველყოფილი ადამიანის უფლებათა შესაბამისი გარანტიებით, მათ შორის იგი უნდა იყოს მისთვის გასაგებ ენაზე დაუყოვნებლივ ინფორმირებული მისი დაკავების მიზეზების შესახებ და მას ხელი უნდა მიუწვდებოდეს იურიდიულ დახმარებაზე.⁹⁹

თავისუფლებისა და უსაფრთხოების უფლებასთან დაკავშირებით ერთ-ერთი პრობლემური საკითხია პირის იზოლაციის შესახებ გადაწყვეტილების გასაჩივრება, რაც დადგენილია საერთაშორისო პაქტის მე-9(4) მუხლით და ევროპული კონვენციის მე-5(4) მუხლით. როგორც აღნიშნულია საქართველოს სახალხო დამცველის ანგარიშში, მოქმედი კანონმდებლობის მიხედვით, პირის იზოლაციის კანონიერება წყდება ადმინისტრაციული¹⁰⁰ და სასამართლო წესით.¹⁰¹ კანონმდებლობით დადგენილი წესით, პირის იზოლაციის კანონიერების გასაჩივრება შეიძლება გაგრძელდეს უფრო ხანგრძლივი დროით, ვიდრე თავად პირის იზოლაცია. კერძოდ, საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 183(1)-ე მუხლის მიხედვით, ადმინისტრაციული ორგანო ვალდებულია, ადმინისტრაციული საჩივარი განიხილოს და შესაბამისი გადაწყვეტილება მიიღოს ერთი თვის ვადაში. სასამართლოსათვის სარჩელით მიმართვის შემთხვევაში, სამოქალაქო საპროცესო კოდექსი ადგენს, რომ მოსამართლე ვალდებულია, სარჩელის ჩა-

⁹⁶ იხ. <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4821519?publication=0>.

⁹⁷ იხ. ცვლილება მე-11¹ მუხლში <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4854050?publication=0>.

⁹⁸ იხ. <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4877009?publication=38>.

⁹⁹ Para. 19, Deliberation No. 11 on prevention of arbitrary deprivation of liberty in the context of public health emergencies, UN Working Group on Arbitrary Detention, 8 May 2020; იხ. <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Detention/DeliberationNo11.pdf>. ამ საკითხზე განსხვავებული პოზიცია აქვს საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს. იხ. საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება, N1/1/1505,1515,1516,1529, 2021 წლის 11 თებერვალი, მე-9-22-ე პუნქტები. [ნანახია: 14.02.21].

¹⁰⁰ იხ. ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 178(1)-ე მუხლი: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/16270?publication=36>.

¹⁰¹ ახალი კორონავირუსის (COVID-19) წინააღმდეგ მიმართული საკარანტინე ღონისძიებებით გამოწვეული თავისუფლების შეზღუდვის ადგილების მონიტორინგის ანგარიში, 2020, 10. იხ. <https://ombudsman.ge/res/docs/2020071010392251855.pdf> [ნანახია: 28.09.20].

ბარებიდან 5 დღის ვადაში გამოიტანოს განჩინება ამ სარჩელის მიღების შესახებ, ხოლო სასამართლო განიხილავს სამოქალაქო საქმეს განცხადების მიღების დღიდან არაუგვიანეს 2 თვისა.¹⁰²

იზოლაციაში მყოფი პირის სამართლებრივი დაცვის უზრუნველყოფისათვის მნიშვნელოვანია, რომ იზოლაციაში პირის მოთავსების კანონიერება გადანყდეს დაუყოვნებლივ, მაგრამ, ცხადია, არაუგვიანეს იზოლაციაში ყოფნის ვადის ამოწურვისა.¹⁰³ ამ პოზიციას ემხრობა ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო.¹⁰⁴ შესაბამისად, აუცილებელია, რომ საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ კანონით დადგინდეს პროცედურა, რომლის მიხედვით, პირის იზოლაციაში (კარანტინი ან თვითიზოლაცია) მოთავსების კანონიერება გადანყდება დაჩქარებული წესით. სასამართლოს მიერ პირის იზოლაციაში მოთავსების კანონიერების გადანყვეტა 48 ან 72 საათში უნდა იყოს მიჩნეული გონივრულ ვადად.

იმავეს მტკიცება შეიძლება ზემდგომი ადმინისტრაციული ორგანოსათვის საჩივრით მიმართვასთან დაკავშირებით, კერძოდ, უნდა არსებობდეს ზემდგომი ადმინისტრაციული ორგანოსათვის საჩივრით მიმართვის ეფექტიანი მექანიზმი. როგორც სასამართლომ გონივრულ ვადაში უნდა გადანყვიტოს იზოლაციის კანონიერება, საკითხი იმავენაირად უნდა გადანყდეს ზემდგომი ადმინისტრაციული ორგანოსათვის საჩივრით მიმართვის შემთხვევაში.¹⁰⁵ ვინაიდან პირი იმყოფება იზოლაციაში, ეროვნულმა კანონმდებლობამ მხედველობაში უნდა მიიღოს ეს გარემოება და უზრუნველყოს იგი ადმინისტრაციული ორგანოსათვის და/ან სასამართლოსათვის დისტანციურად მიმართვის შესაძლებლობით.¹⁰⁶ არსებული ინფორმაცია სამართლებრივი დაცვის საშუალებების ხელმისაწვდომობის სირთულეების შესახებ ადასტურებს, რომ იზოლაციაში მყოფი პირების ხელთ არსებული გასაჩივრების მექანიზმი არ არის ეფექტიანი.¹⁰⁷

¹⁰² საქართველოს სამოქალაქო საპროცესო კოდექსის 59-ე მუხლი.

¹⁰³ ახალი კორონავირუსის (COVID-19) წინააღმდეგ მიმართული საკარანტინე ღონისძიებებით გამონვეული თავისუფლების შეზღუდვის ადგილების მონიტორინგის ანგარიში, საქართველოს სახალხო დამცველი, 2020, 10. იხ. <http://ombudsman.ge/res/docs/2020071010392251855.pdf> [ნანახია: 28.09.20].

¹⁰⁴ *შვიდკა უკრაინის წინააღმდეგ (Shvydka v. Ukraine)*, 2014 წლის 30 ოქტომბერი.

¹⁰⁵ ახალი კორონავირუსის (COVID-19) წინააღმდეგ მიმართული საკარანტინე ღონისძიებებით გამონვეული თავისუფლების შეზღუდვის ადგილების მონიტორინგის ანგარიში, საქართველოს სახალხო დამცველი, 2020, 11. იხ. <http://ombudsman.ge/res/docs/2020071010392251855.pdf> [ნანახია: 28.09.20].

¹⁰⁶ Ibid.

¹⁰⁷ იხ. საიას განცხადება: <https://bit.ly/34M8Qdp> [ნანახია: 10.10.20].

გარდა იმისა, რომ კანონში საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ უნდა იყოს გათვალისწინებული დებულება გასაჩივრების უფლების შესახებ, მნიშვნელოვანია, იზოლაციაში მოთავსებული პირები უზრუნველყოფილი იყვნენ შესაფერისი ინფორმაციით მიღებული გადაწყვეტილების გასაჩივრების მექანიზმის შესახებ.¹⁰⁸

აქედან გამომდინარე, კანონმდებლობამ არა მხოლოდ უნდა გაითვალისწინოს პირის იზოლაციის კანონიერების გასაჩივრების უფლება, არამედ უზრუნველყოს ამ მექანიზმისა და პროცედურის სისწრაფე და ეფექტიანობა.¹⁰⁹

პირისათვის თავისუფლების აღკვეთა შეიძლება უკანონოდ ჩაითვალოს, თუ პირის დაკავება არ არის ლეგიტიმური მიზნის პროპორციული.¹¹⁰ ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს მიდგომით, ინფიცირებული პირის დაკავება უნდა იყოს უკიდურესი ნაბიჯი ავადმყოფობის გავრცელების თავიდან ასაცილებლად. პირის დაკავება შეიძლება მოხდეს მხოლოდ მაშინ, თუ მანამდე განხილული იყო სხვა, ნაკლებად მკაცრი ღონისძიება, თუმცა მიიჩნევა, რომ ეს ღონისძიება არ არის საკმარისი საზოგადოებრივი ინტერესის უზრუნველყოფისათვის.¹¹¹ აქედან გამომდინარე, ევროპული სასამართლოს პოზიციით, თუ ნაკლებად მკაცრი ღონისძიება იძლევა იმავე შედეგის მიღწევის საშუალებას, შედარებით მკაცრი ღონისძიების გატარება არ ჩაითვლება პროპორციულად.

საქართველოს კანონმდებლობა ითვალისწინებს იზოლაციის ორ ფორმას: კარანტინსა და თვითიზოლაციას. ამ ფორმებს შორის თვითიზოლაცია არის უფრო მსუბუქი ღონისძიება, რადგან პირს ანიჭებს უფლებას, ეს პერიოდი გაატაროს საკუთარ საცხოვრებელში.¹¹²

მიუხედავად იმისა, რომ ევროპული სასამართლოს მიდგომიდან გამომდინარე, კარანტინთან შედარებით უპირატესობა უნდა მიენიჭოს თვითიზოლაციას, საქართველოს სახალხო დამცველის მიერ განხორციელებული კვლევა ცხადყოფს, რომ პრაქტიკაში ეს მიდგომა ყოველთვის არ არის დაცული. ამ კვლევის

¹⁰⁸ ახალი კორონავირუსის (COVID-19) წინააღმდეგ მიმართული საკარანტინე ღონისძიებებით გამოწვეული თავისუფლების შეზღუდვის ადგილების მონიტორინგის ანგარიში, საქართველოს სახალხო დამცველი, 2020, 11. იხ. <http://ombudsman.ge/res/docs/2020071010392251855.pdf> [ნანახია: 28.09.20].

¹⁰⁹ COVID-19 ინფექციის გამოწვევების მართვა, საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველო, 2020, 17. იხ. <https://bit.ly/38auZUQ> [ნანახია: 30.09.20].

¹¹⁰ Para. 3, Deliberation No. 11 on prevention of arbitrary deprivation of liberty in the context of public health emergencies, UN Working Group on Arbitrary Detention, 8 May 2020. იხ. <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Detention/DeliberationNo11.pdf>.

¹¹¹ ენჰორნი შვედეთის წინააღმდეგ (*Enhorn v. Sweden*), 2005 წლის 25 იანვარი, 44-ე პუნქტი.

¹¹² იხ. <http://bit.ly/3uY5teD>. ასევე იხ. <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4877009?publication=38>.

მიხედვით, თუ 2020 წლის მარტში პირთა თხოვნა თვითიზოლაციის შესახებ კმაყოფილდებოდა, 2020 წლის აპრილიდან ეს პირები იმავე თხოვნაზე, უმრავლეს შემთხვევაში, უარს იღებდნენ.¹¹³

2020 წლის ოქტომბერში საქართველოს მთავრობამ მიიღო გადაწყვეტილება, რომ კარანტინთან შედარებით თვითიზოლაციას მინიჭებოდა უპირატესობა.¹¹⁴ კერძოდ, 2020 წლის 21 ოქტომბრიდან საქართველოში შემოსული საქართველოს მოქალაქეები, რომლებსაც ჰქონდათ PCR-ის ტესტის შედეგი, ექვემდებარებოდნენ თვითიზოლაციას, კარანტინის ნაცვლად.¹¹⁵ აქედან გამომდინარე, მისასაღმებელია საქართველოს მთავრობის გადაწყვეტილება, რომ უპირატესობა მიენიჭოს იზოლაციის უფრო მსუბუქ ღონისძიებას, როგორცაა თვითიზოლაცია.

თავისუფლებისა და უსაფრთხოების უფლებასთან დაკავშირებით, რეკომენდებულია:

- ა) შეიქმნას გასაჩივრების ეფექტიანი სასამართლო და ადმინისტრაციული მექანიზმი, რომელიც შეძლებისდაგვარად მოკლე დროში (სასურველია 48 ან 72 საათში) განიხილავს პირის იზოლაციაში მოთავსების კანონიერებას. ასევე რეკომენდებულია, რომ ამ მექანიზმმა უზრუნველყოს შესაბამისი პირი ადმინისტრაციული ორგანოსათვის და/ან სასამართლოსათვის დისტანციურად მიმართვის შესაძლებლობით;
- ბ) იზოლაციაში მოთავსებული პირი უზრუნველყონ შესაფერისი ინფორმაციით მიღებული გადაწყვეტილების გასაჩივრების მექანიზმის შესახებ.

5.2. განათლების უფლება

კორონავირუსის პანდემიის გამო, 2020 წლის 4 მარტს საქართველოს საგანმანათლებლო დაწესებულებებში შეჩერდა საგანმანათლებლო პროცესი. 2020 წლის 21 მარტს საქართველოს პრეზიდენტმა, საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადებასთან ერთად, კონსტიტუციის 26-ე მუხლის საფუძველზე შეზღუდა განათლების უფლება. პრეზიდენტის დეკრეტის საფუძველზე საქართველოს მთავრობამ მიიღო გადაწყვეტილება საგანმანათლებლო პროცესის შეჩერებისა და მისი დისტანციურად წარმართვის შესახებ.¹¹⁶ საგანგებო

¹¹³ ახალი კორონავირუსის (COVID-19) წინააღმდეგ მიმართული საკარანტინე ღონისძიებებით გამოწვეული თავისუფლების შეზღუდვის ადგილების მონიტორინგის ანგარიში, საქართველოს სახალხო დამცველი, 2020, 13. იხ. <http://ombudsman.ge/res/docs/2020071010392251855.pdf> [ნანახია: 28.09.20].

¹¹⁴ იხ. <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4877009?publication=38>.

¹¹⁵ იხ. <https://bit.ly/3eksVuE> [ნანახია: 21.10.20]; <https://bit.ly/2HRkdQ> [ნანახია: 21.10.20].

¹¹⁶ იხ. <https://matsne.gov.ge/en/document/view/4830610?publication=0>.

მდგომარეობის გაუქმების შემდეგ, საქართველოს მთავრობის გადანყვეტილებით, საგანმანათლებლო პროცესი გაგრძელდა დისტანციურად.¹¹⁷

აკადემიური წლის დასაწყისის მოახლოებასთან ერთად, 2020 წლის 11 სექტემბერს საქართველოს მთავრობამ განაცხადა, რომ 2020 წლის 1 ოქტომბრამდე ზოგადსაგანმანათლებლო დაწესებულებებში საგანმანათლებლო პროცესი წარმართებოდა დისტანციურად, ხოლო 1 ოქტომბრიდან ეს პროცესი წარმართებოდა სკოლებში. მიუხედავად ამისა, მოგვიანებით გამოცხადდა, რომ დიდ ქალაქებში (თბილისი, ქუთაისი, რუსთავი და ზუგდიდი) 2020 წლის 1 ოქტომბრიდან საგანმანათლებლო პროცესი წარმართებოდა ჰიბრიდული მოდელით (I–VI კლასების მოსწავლეთა გაკვეთილები ჩატარდებოდა სკოლაში, ხოლო VI–XII კლასების მოსწავლეთა – დისტანციურად).¹¹⁸

რაც შეეხება განათლების უფლების შეზღუდვას საგანგებო მდგომარეობის პერიოდში, მისი შეზღუდვა ეწინააღმდეგება კონსტიტუციას, რადგან კონსტიტუცია არ უშვებს ამ უფლების შეზღუდვას საგანგებო მდგომარეობის პერიოდში.

მიუხედავად ამისა, განათლების უფლება შეიძლება შეზღუდოს ორდინარულ სიტუაციაში. ცხადია, რომ ამ უფლების შეზღუდვა უნდა იყოს კანონის შესაბამისი, მას უნდა ჰქონდეს ლეგიტიმური მიზანი, მაგალითად, საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის დაცვა, და ეს შეზღუდვა უნდა იყოს ამ მიზნის პროპორციული. უდავოა, თუ სახელმწიფო ხედავს რისკს, რომ, მაგალითად, სკოლებისა და უმაღლესი სასწავლებლების ფუნქციონირებამ შეიძლება ხელი შეუწყოს ვირუსის გავრცელებას, მან შეიძლება შეზღუდოს ეს უფლება.

საქართველოს მთავრობამ საკუთარი რეგულაციების საფუძველზე შეზღუდა განათლების უფლება როგორც საგანგებო მდგომარეობამდე, ისე მის შემდეგ. ვინაიდან კონსტიტუციის 27-ე მუხლი (განათლების უფლება) პირდაპირ მიუთითებს „კანონზე“, ასეთი შეზღუდვის საფუძველი უნდა იყოს კანონი და არა მთავრობის რეგულაციები. ამგვარად, მნიშვნელოვანია, რომ შესაბამისმა კანონმა, მაგალითად: კანონმა სამოქალაქო უსაფრთხოების შესახებ (როგორც კანონმა, რომელმაც უნდა მოაწესრიგოს საზოგადოებისათვის განსაკუთრებით საშიშ ეპიდემიასა და პანდემიასთან დაკავშირებული საკითხები), კანონმა საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ და/ან განათლების საკითხების მარეგულირებელმა კანონმდებლობამ, კონკრეტულად განსაზღვროს განათლების უფლების შეზღუდვის ობიექტი, შინაარსი და ფარგლები.

¹¹⁷ იხ. <http://bit.ly/3sL0s77>; ასევე იხ. <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4877009?publication=38>.

¹¹⁸ იხ. <https://bit.ly/2HSSNI8> [ნანახია: 11.10.20].

რაც შეეხება განათლების უფლების შეზღუდვის პროპორციულობას, ზოგადად მისი შეზღუდვა საზოგადოებრივი ჯანმრთელობისა და სხვათა უფლებების დაცვის მიზნის პროპორციულად უნდა ჩაითვალოს.¹¹⁹ ამასთანავე, შეზღუდვა, რომელიც არსებობდა VII–XII კლასების მოსწავლეთა მიმართ, არაპროპორციულად უნდა იქნეს მიჩნეული.

პრაქტიკული თვალსაზრისით, აღსანიშნავია, რომ დისტანციურ სწავლებაზე გადასვლამ პრობლემა შექმნა არაერთი მოსწავლისა და სტუდენტისათვის, რომლებსაც, ტექნიკური აღჭურვილობისა და ინტერნეტზე წვდომის არარსებობის გამო, წაერთვათ განათლების უფლება.

აქედან გამომდინარე, რეკომენდებულია, რომ საქართველოს შესაბამისმა კანონმა განსაზღვროს განათლების უფლების შეზღუდვის ობიექტი, შინაარსი და ფარგლები.

5.3. შეკრების თავისუფლება

შეკრების თავისუფლება საქართველოში შეიზღუდა როგორც საგანგებო მდგომარეობის დროს, ისე მის შემდეგ. საგანგებო მდგომარეობამდე შეკრების თავისუფლება იურიდიულად არ შეზღუდულა, თუმცა მთავრობამ გასცა რეკომენდაცია, გაუქმებულიყო თავყრილობებთან დაკავშირებული ღონისძიებები.¹²⁰

რაც შეეხება საგანგებო მდგომარეობის პერიოდს, საქართველოს პრეზიდენტის 2020 წლის 21 მარტის დეკრეტით შეიზღუდა კონსტიტუციის 21-ე მუხლი (შეკრების თავისუფლება). პრეზიდენტის დეკრეტის ცხოვრებაში გასატარებლად, 2020 წლის 23 მარტს საქართველოს მთავრობამ მიიღო დადგენილება, რომელმაც გაითვალისწინა შეკრების თავისუფლების შეზღუდვითი ღონისძიებები.¹²¹

შეკრების თავისუფლების შეზღუდვის მიზნით მთავრობამ დაანესა: აკრძალვა შეკრებისა და დემონსტრაციების ჩატარებაზე,¹²² შეზღუდვა ღია სივრცეში 10-ზე მეტი პირის შეკრებაზე,¹²³ აკრძალვა ისეთი სოციალური ღონისძიებების ჩატარებაზე, რომლებიც დაკავშირებული იყო 10-ზე მეტი პირის შეკრებასთან (მაგ.: ქელები, ქორწილი და სხვ.)¹²⁴ და სხვ.

¹¹⁹ Report on the Measures Implemented by the Government of Georgia Against COVID-19, 2020, 21, https://stopcov.ge/Content/files/COVID_RESPONSE_REPORT_ENG.pdf.

¹²⁰ უწყებათაშორისი საკოორდინაციო საბჭოს 2020 წლის 1 მარტის შეხვედრის ვიდეოჩანაწერი, იხ. http://gov.ge/index.php?lang_id=GEO&sec_id=200&info_id=75370 [ნანახია: 03.09.20].

¹²¹ იხ. <https://matsne.gov.ge/en/document/view/4830610?publication=0>.

¹²² იხ. <https://matsne.gov.ge/en/document/view/4830610?publication=0>.

¹²³ ეს მოთხოვნა მოგვიანებით შემცირდა 3 პირამდე, თუმცა მდგომარეობის გაუარესების გამო ისევ გაიზარდა.

¹²⁴ იხ. <http://bit.ly/3kHvt9m>; ასევე იხ. <https://bit.ly/3rc5edz> და <https://bit.ly/3e3Ao2U>.

რაც შეეხება საგანგებო მდგომარეობის შემდგომ პერიოდს, საქართველოს მთავრობამ ასევე დაანესა შეკრების თავისუფლების შეზღუდვა, და აიკრძალა ისეთი სოციალური ღონისძიებები, რომლებიც დაკავშირებული იყო 10-ზე მეტი პირის შეკრებასთან (მაგ.: ქელები, ქორწილი და სხვ.).¹²⁵ მთავრობის გადაწყვეტილებით, აიკრძალა 3-ზე მეტი პირის (მძლოლის ჩათვლით) გადაადგილება ტაქსით.¹²⁶

საქართველოს მთავრობამ ასეთი შეზღუდვების დანესება დაასაბუთა სოციალური დისტანციის დაცვის აუცილებლობით.¹²⁷

საქართველოს მთავრობის მიერ გადადგმული ნაბიჯები ადასტურებს, რომ შეკრების თავისუფლების შეზღუდვის დანესებისას ის ხელმძღვანელობდა პროპორციულობის პრინციპით. ამის მაგალითია 10-ზე მეტი პირის შეკრების შეზღუდვა, რაც, ეპიდემიოლოგიური მდგომარეობის გაუარესების გამო, შემცირდა 3 პირამდე, ხოლო მოგვიანებით, მდგომარეობის გაუმჯობესების კვალდაკვალ, ისევ გაიზარდა 10 პირამდე.

როგორც აღინიშნა, შეკრების თავისუფლება საქართველოში შეიზღუდა არა მხოლოდ საგანგებო მდგომარეობის დროს, არამედ მის შემდეგაც. საგანგებო მდგომარეობის შემდეგ დანესებული შეზღუდვა შეკრების თავისუფლების მიმართ უნდა შეფასდეს საერთაშორისო პაქტისა და ევროპული კონვენციის შესაბამისი მუხლების საფუძველზე. ამ დოკუმენტების მიხედვით, შეკრების თავისუფლება შეიძლება შეიზღუდოს კანონის შესაბამისად, შეზღუდვა უნდა ემსახუროდეს ლეგიტიმურ მიზანს (როგორებიცაა ჯანმრთელობის დაცვა და სხვათა უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვა) და უნდა იყოს მიზნის პროპორციული.

რაც შეეხება იმას, შეიზღუდა თუ არა შეკრების თავისუფლება კანონის შესაბამისად, მიმოხილული შეზღუდვები დანესებულია მთავრობის რეგულაციებით.¹²⁸ ვინაიდან კონსტიტუციის 21-ე მუხლი (შეკრების თავისუფლება) პირდაპირ მიუთითებს, რომ შეზღუდვა უნდა იყოს დანესებული „კანონის“ საფუძველზე, შეზღუდვა უნდა იყოს დადგენილი კანონით და არა მთავრობის რეგულაციით. აქედან გამომდინარე, მნიშვნელოვანია, რომ შესაბამისმა კანონმა, მაგალითად: კანონმა სამოქალაქო უსაფრთხოების შესახებ (როგორც

¹²⁵ იხ. <http://bit.ly/3bPsY0k>; ასევე იხ. <https://bit.ly/3bPsY0k>.

¹²⁶ იხ. დადგენილების მე-2(7) მუხლი: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4877009?publication=38>.

¹²⁷ Report on the Measures Implemented by the Government of Georgia Against COVID-19, 2020, 26, https://stopcov.ge/Content/files/COVID_RESPONSE_REPORT_ENG.pdf.

¹²⁸ იხ. <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4931389?publication=0>; ასევე იხ. დადგენილების მე-2(7) მუხლი: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4877009?publication=38>.

კანონმა, რომელიც ანესრიგებს საზოგადოებრივი ჯანმრთელობისათვის განსაკუთრებით საშიში ეპიდემიისა და პანდემიის საკითხებს), კანონმა საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ ან კანონმა შეკრებებისა და მანიფესტაციების შესახებ, განსაზღვროს შეკრების თავისუფლების შეზღუდვის ობიექტი, შინაარსი და ფარგლები. მიუხედავად იმისა, რომ 2020 წლის 22 მაისს კანონში საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ შევიდა ცვლილება, რომელიც ადგენს შეკრების თავისუფლების შეზღუდვის შესაძლებლობას, ის არ აკმაყოფილებს სიცხადისა და განჭვრეტადობის მოთხოვნებს.

რაც შეეხება შეკრების თავისუფლების ლეგიტიმურ მიზანს, ანალიზი ცხადყოფს, რომ შეზღუდვები დანესდა ისეთი ლეგიტიმური მიზნებისათვის, როგორებიცაა საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის დაცვა და სხვათა უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვა. რაც შეეხება შეკრების თავისუფლების შეზღუდვის პროპორციულობას დასახულ მიზანთან, მთავრობის მიერ გადადგმული ღონისძიებები მიზნად ისახავდა ბალანსის დადგენას სხვადასხვა ინტერესს შორის და მთავრობა მოქმედებდა მდგომარეობის ცვლილების კვალდაკვალ. აქედან გამომდინარე, საგანგებო მდგომარეობის შემდეგ საქართველოს მთავრობის მიერ გატარებული ღონისძიებები, ზოგადად, უნდა ჩაითვალოს დასახული მიზნის პროპორციულად.

მიუხედავად იმისა, რომ შეკრების თავისუფლებასთან დაკავშირებული შეზღუდვების დიდი ნაწილი პროპორციულად უნდა ჩაითვალოს, ისეთი ღონისძიებების თანაზომიერება, რომელიც კრძალავდა ოჯახის წევრის მიერ საკუთარი ავტომობილის წინა სავარძლით სარგებლობას, ბადებს კითხვის ნიშანს.

აქედან გამომდინარე, რეკომენდებულია, რომ საქართველოს შესაბამისმა კანონმა კონკრეტულად განსაზღვროს შეკრების თავისუფლების შეზღუდვის ობიექტი, შინაარსი და ფარგლები.

ერთ-ერთი საკითხი, რომელიც საგანგებო მდგომარეობის დროს საქართველოში ფართოდ განიხილებოდა, იყო შეკრების თავისუფლების გავლენა რელიგიის თავისუფლებაზე. ვინაიდან რელიგიის თავისუფლებით პირი სარგებლობს არა მხოლოდ მარტო, არამედ სხვა ადამიანებთან ერთად, რაც საჭიროებს მრევლის შეკრებას, შეკრების თავისუფლების შეზღუდვა გავლენას ახდენს რელიგიის თავისუფლებით სარგებლობაზე.¹²⁹ თავიდანვე უნდა აღინიშნოს, რომ საქართველოს კონსტიტუცია არ უშვებს რელიგიის თავისუფლების შეზღუდვას საგანგებო მდგომარეობის დროს.

¹²⁹ იხ. <https://bit.ly/35TUA1z> [ნანახია: 19.09.20]; <https://bit.ly/325bQzY> [ნანახია: 09.10.20].

საქართველოს მთავრობის მიერ დაწესებულმა შეზღუდვამ, რომლის მიხედვით, აკრძალა 3-ზე მეტი პირის შეკრება, გავლენა მოახდინა რელიგიის თავისუფლებაზე.¹³⁰ ამ აკრძალვას მოჰყვა უკმაყოფილება მართლმადიდებელი ეკლესიის წარმომადგენლების მხრიდან. ამის გამო გაიმართა მოლაპარაკებები საქართველოს მთავრობასა და მართლმადიდებელ ეკლესიას შორის. მოლაპარაკებების შედეგად მართლმადიდებელი ეკლესიის მრევლს მიეცა უფლება, დასწრებოდნენ 2020 წლის 18 აპრილის სააღდგომო ლიტურგიას გარკვეული პირობით: დიდი ზომის ეკლესიებში დაცული უნდა ყოფილიყო მინიმუმ 2-მეტრიანი დისტანცია, ხოლო მცირე ზომის ეკლესიებში უნდა ყოფილიყვნენ მხოლოდ სასულიერო პირები და ეკლესიის მსახურნი.¹³¹ ეს შეთანხმება, რომელიც მიღწეულ იქნა მთავრობასა და მართლმადიდებელ ეკლესიას შორის, უხვევს საქართველოს მთავრობის მიერ დადგენილი წესიდან, რომლის მიხედვით, არ შეიძლება 3-ზე მეტი პირის შეკრება.

საქართველოს კონსტიტუცია და ადამიანის უფლებათა ხელშეკრულებები (საერთაშორისო პაქტი და ევროპული კონვენცია) ადასტურებს, რომ საქართველოს აქვს უფლება, შეზღუდოს რელიგიის თავისუფლება, მათ შორის შეზღუდოს რელიგიური რიტუალების შესრულება ვირუსის გავრცელების რისკის შემთხვევაში, თუ დაკმაყოფილებულია შესაბამისი პირობები, კერძოდ, თუ შეზღუდვა არის კანონის შესაბამისად, შეზღუდვას აქვს ლეგიტიმური მიზანი (საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის დაცვა და სხვა პირთა უფლებებისა და თავისუფლებების დაცვა) და არის აუცილებელი დემოკრატიულ საზოგადოებაში.

აქედან გამომდინარე, თუ არსებობს ვირუსის გავრცელების რისკი რელიგიური შეკრების შედეგად, მნიშვნელოვანია, რომ სახელმწიფომ გაატაროს შესაფერისი ღონისძიებები ასეთი შეკრებების აკრძალვის მიზნით. იგივე მიდგომა უნდა არსებობდეს საერთო კოვზით ზიარებასთან მიმართებით.¹³²

5.4. წვდომა საჯარო და პერსონალურ ინფორმაციაზე

საქართველოს კონსტიტუციის მე-18 მუხლით გათვალისწინებული უფლება, რომელიც მოიცავს საჯარო და პერსონალურ ინფორმაციაზე წვდომის უფლებას, შეიზღუდა როგორც საგანგებო მდგომარეობის დროს, ისე მის შემდეგ.

საგანგებო მდგომარეობის პერიოდთან მიმართებით, საქართველოს პრეზიდენტის 2020 წლის 21 მარტის დეკრეტით, რომელმაც, სხვა დებულებებ-

¹³⁰ იხ. <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4840082?publication=0>.

¹³¹ იხ. <https://civil.ge/archives/347100> [ნანახია: 18.09.20]; <https://bit.ly/3jOGTpu> [ნანახია: 19.09.20].

¹³² იხ. <https://bit.ly/36btz1> [ნანახია: 19.09.20]. Also: <https://bit.ly/34OfqZk> [ნანახია: 23.09.20].

თან ერთად, შეზღუდა კონსტიტუციის მე-18 მუხლი, გათვალისწინებულია შემდეგი: „საქართველოს მთავრობას მიეცეს უფლება, დადგენილებით განსაზღვროს საჯარო სერვისებისა და ადმინისტრაციული საქმისწარმოების განხორციელების საქართველოს მოქმედი კანონმდებლობისაგან განსხვავებული წესები.“¹³³ კონსტიტუციის მე-18 მუხლის შეზღუდვიდან გამომდინარე, საქართველოს მთავრობამ მიიღო დადგენილება, რომელმაც, სხვა საკითხებთან ერთად, შეაჩერა საჯარო ინფორმაციისა და პერსონალური ინფორმაციის გაცემისათვის საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი ვადები.¹³⁴

საგანგებო მდგომარეობის დროს საჯარო ინფორმაციის გაცემის შეჩერება უარყოფითად შეაფასა სამოქალაქო საზოგადოებამ.¹³⁵ ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტის აზრით, საქართველოში საგანგებო მდგომარეობის განმავლობაში საჯარო ინფორმაციის გაცემის ვადების შეჩერება, „შეზღუდვის ბლანკეტური ხასიათიდან გამომდინარე, პრობლემურია. მნიშვნელოვანია, საგანგებო მდგომარეობის დროს საჯარო ინფორმაციის გაცემა შეიზღუდოს არა სრულად, არამედ მხოლოდ იმ ფარგლებში, რასაც მდგომარეობის კრიტიკულობა განაპირობებს.“¹³⁶

იმავეს მტკიცება შეიძლება პერსონალურ ინფორმაციაზე წვდომასთან დაკავშირებით. პერსონალურ ინფორმაციაზე წვდომისა და პერსონალური ინფორმაციის გაცემისათვის დადგენილი ვადების შეჩერება არის ჩარევა პირადი ცხოვრების უფლებაში. მიუხედავად ამისა, საქართველოს პრეზიდენტის დეკრეტით არ არის გათვალისწინებული პირადი ცხოვრების უფლების შეზღუდვა, პენიტენციურ დაწესებულებებში პაემნის უფლების შეზღუდვის გარდა. საქართველოს მთავრობას არ წარმოუდგენია რაიმე დასაბუთება პერსონალურ ინფორმაციაზე წვდომის შეზღუდვის მიზეზების შესახებ, ამიტომ არ არის ნათელი, რატომ ჩაითვალა, რომ პერსონალური ინფორმაციის გაცემისათვის საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი ვადების შეჩერება იყო ღონისძიება, რომელიც მკაცრად მოითხოვებოდა მდგომარეობის სიმწვავეთ. იმის გათვალისწინებით, რომ საგანგებო მდგომარეობის დროს არც პრეზიდენტის დეკრეტით და არც მთავრობის რეგულაციებით არ შეჩე-

¹³³ იხ. <https://matsne.gov.ge/en/document/view/4830372?publication=0>.

¹³⁴ იხ. <https://matsne.gov.ge/en/document/view/4830610?publication=0>.

¹³⁵ ანგარიში „კანონის უზენაესობა და ადამიანის უფლებები COVID-19 კრიზისის დროს“, ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი, 2020 წლის მაისი, 10, იხ. <https://idfi.ge/public/upload/Sida/rule-of-law-and-human-rights.pdf> [ნანახია: 12.10.20].

¹³⁶ Ibid., 12.

რებული სახელმწიფო დანესებულებათა მუშაობა, საჯარო და პერსონალური ინფორმაციის წვდომაზე ბლანკეტური შეზღუდვის დანესება ვერ ჩაითვლება საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის დაცვის ლეგიტიმური მიზნის პროპორციულად.

5.5 სამართლიანი სასამართლო განხილვის უფლება

საქართველოში სამართლიანი სასამართლო განხილვის უფლება შეიზღუდა საგანგებო მდგომარეობამდე, მის განმავლობაში და საგანგებო მდგომარეობის შემდეგ. რაც შეეხება საგანგებო მდგომარეობის პერიოდს, საქართველოს პრეზიდენტის 2020 წლის 21 მარტის დეკრეტის მიხედვით: „საქართველოს სისხლის სამართლის საპროცესო კანონმდებლობით გათვალისწინებული სასამართლო სხდომები შესაძლებელია გაიმართოს დისტანციურად, კომუნიკაციის ელექტრონული საშუალებების გამოყენებით. ამ წესით სხდომის გამართვის შემთხვევაში, მასში მონაწილე არცერთ პირს არ აქვს უფლება, უარი განაცხადოს დისტანციურად სხდომის ჩატარებაზე, მასზე უშუალო დასწრების სურვილის მოტივით.“¹³⁷

საქართველოს კონსტიტუცია საგანგებო მდგომარეობის დროს არ უშვებს კონსტიტუციის 31-ე მუხლის (პროცედურული უფლებები) შეზღუდვას, რომელიც მოიცავს სამართლიანი სასამართლო განხილვის უფლებას. აქედან გამომდინარე, საქართველოს პრეზიდენტს არ ჰქონდა უფლება, შეეზღუდა საქართველოს კონსტიტუციის 31-ე მუხლით გათვალისწინებული პროცედურული უფლებები. შესაბამისად, ამ უფლების შეზღუდვა საგანგებო მდგომარეობის დროს ვერ ჩაითვლება ლეგიტიმურად.

საყურადღებოა, რომ საქართველოს პრეზიდენტის 2020 წლის 21 მარტის დეკრეტის საფუძველზე არ ყოფილა მიღებული რეგულაცია სასამართლო სხდომების დისტანციურად ჩატარების შესახებ. ამის მიზეზად შეიძლება ის ფაქტი ჩაითვალოს, რომ ჯერ კიდევ საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადებამდე, კერძოდ, 2020 წლის 13 მარტს, საქართველოს იუსტიციის უმაღლესმა საბჭომ მიიღო რეკომენდაცია სასამართლო სისტემაში კორონავირუსის შესაძლო გავრცელების აღსაკვეთად გასატარებელი ღონისძიებების შესახებ.¹³⁸

ამ რეკომენდაციის მიხედვით, საერთო სასამართლოებმა უნდა უზრუნველყონ შემდეგი: ნარმოებაში არსებულ საქმეთა (გარდა შემჭიდროებულ ვადებში

¹³⁷ იხ. <https://matsne.gov.ge/en/document/view/4830372?publication=0>.

¹³⁸ იხ. <http://hcoj.gov.ge/Uploads/2021/2/01-2020.pdf> [ნანახია: 23.02.21].

განსახილველი საქმეებისა) განხილვის გადადება; საქმეთა ზეპირი მოსმენის გარეშე განხილვა საპროცესო კანონმდებლობით გათვალისწინებულ შემთხვევებში; პროცესის მონაწილეთა სასამართლო განხილვაში მონაწილეობა დისტანციურად, საპროცესო კანონმდებლობით გათვალისწინებული წესით; სხდომაზე დამსწრე პირთა, მათ შორის, მასმედიის წარმომადგენელთა, რაოდენობის შეზღუდვა.¹³⁹

მოგვიანებით, 2020 წლის 5 ივნისსა და 15 სექტემბერს იუსტიციის უმაღლესმა საბჭომ მიიღო ახალი რეკომენდაციები იმავე საკითხებთან მიმართებით.¹⁴⁰ საქართველოში საგანგებო მდგომარეობის დასრულების შემდეგ შეზღუდვა სასამართლო სხდომის მხოლოდ დისტანციურად გამართვის შესახებ განისაზღვრა სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსში შეტანილი ცვლილებებით (2020 წლის 23 მაისი).¹⁴¹

5.6 მიმოსვლის თავისუფლება

პანდემიის პერიოდში საქართველოში გადაადგილების თავისუფლება შეიზღუდა საგანგებო მდგომარეობამდე, საგანგებო მდგომარეობის განმავლობაში და მის შემდეგ, მათ შორის შეჩერდა საერთაშორისო საჰაერო, საზღვაო და საავტომობილო მიმოსვლა, მგზავრთა საქალაქთაშორისო გადაყვანა, ისევე როგორც მგზავრთა გადაყვანა მუნიციპალიტეტების ადმინისტრაციულ ფარგლებში, შეიზღუდა საზოგადოებრივი ტრანსპორტი და გადაადგილება საკუთარი ავტომობილებით, დანესდა უცხო ქვეყნებიდან შემოსულ პირთა სავალდებულო იზოლაცია, შეიზღუდა დიდ ქალაქებში შესვლა და ქალაქებიდან გასვლა, აიკრძალა ავტომობილში 3-ზე მეტი პირის (მძღოლის ჩათვლით) გადაადგილება, დანესდა კარანტინი რამდენიმე მუნიციპალიტეტში და დანესდა კომენდანტის საათი.

საგანგებო მდგომარეობამდე და მის შემდეგ საქართველოში დანესებული მიმოსვლის თავისუფლების შეზღუდვა უნდა შეფასდეს საერთაშორისო პაქტით (მე-12 მუხლი) და ევროპული კონვენციით (მე-4 ოქმის მე-2 მუხლი) გათვალისწინებული მოთხოვნების საფუძველზე, კერძოდ, როგორც საერთაშორისო პაქტი, ისე ევროპული კონვენცია ადგენს, რომ მიმოსვლის თავისუფლება შეიძლება შეიზღუდოს, თუ შეზღუდვა გათვალისწინებულია კანონით, ემსახურება ლეგიტიმურ მიზანს და არის ლეგიტიმური მიზნის პროპორციული.

¹³⁹ Ibid., 1-ლი პუნქტი.

¹⁴⁰ იხ. <https://bit.ly/3sJRmr9>; <https://bit.ly/3uOHn5D> [ნანახია: 23.02.21].

¹⁴¹ იხ. 1-ლი პუნქტი: <https://bit.ly/3sOa7tp>; ასევე იხ. ცვლილება სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსში: <https://bit.ly/3qdkgOE>.

რაც შეეხება იმას, გათვალისწინებულია თუ არა მიმოსვლის თავისუფლების შეზღუდვა კანონით, აღსანიშნავია, რომ შესაბამისი შეზღუდვები დადგენილია მთავრობის რეგულაციებით.¹⁴² იმის გათვალისწინებით, რომ საქართველოს კონსტიტუციის მე-14 მუხლი (მიმოსვლის თავისუფლება) პირდაპირ მიუთითებს „კანონზე“, ასეთი შეზღუდვები უნდა იყოს კანონით გათვალისწინებული და არა მთავრობის რეგულაციებით. შესაბამისად, მნიშვნელოვანია, რომ შესაბამისმა კანონმა, მაგალითად: კანონმა სამოქალაქო უსაფრთხოების შესახებ (როგორც კანონმა, რომელიც ანესრიგებს განსაკუთრებით საშიშ ეპიდემიასა და პანდემიასთან დაკავშირებულ საკითხებს) ან კანონმა საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ, კონკრეტულად განსაზღვროს მიმოსვლის თავისუფლების შეზღუდვის ობიექტი, შინაარსი და ფარგლები. მიუხედავად იმისა, რომ საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ კანონში 2020 წლის 22 მაისს შევიდა ცვლილება, რომლის მიხედვით, შეიძლება დანესდეს მიმოსვლის თავისუფლების შეზღუდვა, ის არ აკმაყოფილებს სიცხადისა და განჭვრეტადობის მოთხოვნებს.

რაც შეეხება მიმოსვლის თავისუფლების შეზღუდვის ლეგიტიმურ მიზანს, ანალიზმა ცხადყო, რომ შეზღუდვები დანესდა საზოგადოებრივი ჯანმრთელობისა და/ან სხვათა უფლებათა და თავისუფლებათა დასაცავად. მიმოსვლის თავისუფლების შეზღუდვის პროპორციულობასთან დაკავშირებით, აღსანიშნავია, რომ სახელმწიფოს მიერ გატარებული შეზღუდვითი ღონისძიებები, ზოგადად, უნდა ჩაითვალოს დასახული მიზნის პროპორციულად.

აქედან გამომდინარე, რეკომენდებულია, რომ საქართველოს შესაბამისმა კანონმა კონკრეტულად განსაზღვროს მიმოსვლის თავისუფლების შეზღუდვის ობიექტი, შინაარსი და ფარგლები.

მიმოსვლის თავისუფლებასთან დაკავშირებით საქართველოში არსებული მდგომარეობის დადებითი შეფასების მიუხედავად, ერთი სამართლებრივი პრობლემა მაინც წარმოიშვა, კერძოდ, ერთი მხრივ, უცხო ქვეყნის მოქალაქეთა და მუდმივად მცხოვრები პირებისა და, მეორე მხრივ, საქართველოს მოქალაქეთა მიმართ განსხვავებული მოპყრობა წარმოშობს დისკრიმინაციის პრობლემას.

იზოლაციისა და კარანტინის წესების დამტკიცების შესახებ საქართველოს მთავრობის დადგენილებით, ყველა პირი, მათ შორის საქართველოს მოქალა-

¹⁴² იხ. მე-7 პუნქტი: <http://bit.ly/3rj511C>; ასევე იხ. <http://bit.ly/3c0YoB0>.

ქეები, საქართველოში შემოსვლისას ექვემდებარება 8-დღიან კარანტინს.¹⁴³ მიუხედავად ამ მოთხოვნისა, რომლის მიხედვით, საქართველოში შემოსული ყველა პირი უნდა დაექვემდებაროს კარანტინს, მთავრობის N164 განკარგულება ადგენს, რომ ხუთი ქვეყნის (გერმანია, საფრანგეთი, ლატვია, ლიეტუვა და ესტონეთი) მოქალაქეები/მუდმივად მცხოვრები პირები არ ექვემდებარებიან კარანტინს.¹⁴⁴

უცხო ქვეყნების მოქალაქეთა/მუდმივად მცხოვრებ პირთა მიმართ განსხვავებული მოპყრობის დაწესებას შეიძლება ჰქონდეს გონივრული გამართლება, რადგან ზოგიერთ ქვეყანაში შეიძლება უფრო უსაფრთხო ეპიდემიოლოგიური მდგომარეობა იყოს, ვიდრე სხვა ქვეყნებში, საიდანაც უფრო დიდია კორონავირუსის გავრცელების საფრთხე მათი მოქალაქეების/მუდმივად მცხოვრები პირების ქვეყანაში შემოსვლის შემთხვევაში. შესაბამისად, ერთი მხრივ, ამ ხუთი ქვეყნის მოქალაქეთა და მუდმივად მცხოვრები პირების მიმართ და, მეორე მხრივ, ყველა სხვა ქვეყნის მოქალაქეთა და მუდმივად მცხოვრები პირების მიმართ განსხვავებული მოპყრობა არ ეწინააღმდეგება დისკრიმინაციის აკრძალვის პრინციპს.

მიუხედავად ამისა, განსხვავებული მოპყრობის პრობლემა წამოიჭრება საქართველოს მოქალაქეთა და ამ ხუთი ქვეყნის მოქალაქეთა/მუდმივად მცხოვრებ პირთა მიმართ. როგორც აღინიშნა, საქართველოს მოქალაქეები ქვეყანაში შემოსვლისას ექვემდებარებიან სავალდებულო კარანტინს, მაშინ, როდესაც ზემოხსენებული ხუთი ქვეყნის მოქალაქეები/მუდმივად მცხოვრები პირები არ ექვემდებარებიან მას.¹⁴⁵

იმის გათვალისწინებით, რომ ამ შეზღუდვის დაწესების დროს საქართველო მიიჩნეოდა უსაფრთხო ქვეყანად, რთულია იმის დასაბუთება, რატომ უნდა დაექვემდებარონ საქართველოს მოქალაქეები კარანტინს იმ ხუთ ქვეყანაში მათი მოგზაურობიდან საქართველოში დაბრუნებისას, განსხვავებით იმ პირებისაგან, რომლებიც ამ ხუთი ქვეყნის მოქალაქეები/მუდმივად მცხოვრები პირები არიან.¹⁴⁶ აქედან გამომდინარე, უცხოელთა და საქართველოს მოქალაქეთა მიმართ განსხვავებული მოპყრობის საკითხი წარმოშობს დისკრიმინაციის პრობლემას.

¹⁴³ იხ. <https://bit.ly/3uJ6hUj>; ასევე იხ. <http://bit.ly/3rgKhya>; კარანტინის ვადის შემცირების შესახებ იხ. <https://bit.ly/2GkGy05> [ნანახია: 25.09.20].

¹⁴⁴ იხ. <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4920321?publication=0>.

¹⁴⁵ იხ. <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4993225?publication=0>.

¹⁴⁶ იხ. <https://metronome.ge/story/282550> [ნანახია: 15.09.20].

6. იყო თუ არა აუცილებელი საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადება საქართველოში?

ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი საკითხი, რომელსაც პასუხი უნდა გაეცეს სტატიაში, არის ის, აუცილებელი იყო თუ არა საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადება საქართველოში და მის ფარგლებში ადამიანის უფლებათა შეზღუდვების დანესება, თუ ეს შეზღუდვები შეიძლება დანესებულიყო ორდინარული კანონმდებლობის საფუძველზე?

ამ თვალსაზრისით საინტერესოა ევროპული სახელმწიფოების გამოცდილება. მიუხედავად იმისა, რომ ევროპული სახელმწიფოებიდან, რომლებშიც კორონავირუსთან დაკავშირებული მდგომარეობა საკმაოდ რთული იყო, მხოლოდ ნაწილმა (10-მა სახელმწიფომ 47-იდან) გამოაცხადა საგანგებო მდგომარეობა და დაანესა შეზღუდვები ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მიხედვით.¹⁴⁷ აქედან გამომდინარე, ევროპულ სახელმწიფოთა უმრავლესობამ ჩათვალა, რომ არ არსებობდა საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადებისა და ევროპული კონვენციით გათვალისწინებული უფლებების შეზღუდვის საჭიროება, მიუხედავად იმისა, რომ ეპიდემიოლოგიური მდგომარეობა ევროპული სახელმწიფოების აბსოლუტურ უმრავლესობაში 2020 წლის გაზაფხულზე ბევრად მძიმე იყო, ვიდრე საქართველოში. თუ ეს სახელმწიფოები ჩათვლიდნენ, რომ ორდინარული კანონმდებლობით გათვალისწინებული შეზღუდვები არ იქნებოდა საკმარისი საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის დასაცავად, არაფერი შეუშლიდა ხელს, გამოეცხადებინათ საგანგებო მდგომარეობა და მის ფარგლებში შეეზღუდათ ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციით გათვალისწინებული უფლებები.

ესე იგი, ევროპული სახელმწიფოების უმრავლესობამ ჩათვალა, რომ ორდინარული კანონმდებლობის საფუძველზე დანესებული შეზღუდვები საკმარისი იყო საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის დასაცავად, მაშინ როდესაც სახელმწიფოთა მხოლოდ მცირე ნაწილმა მიიჩნია, რომ ადამიანის უფლებათა შეზღუდვები ორდინარული კანონმდებლობის საფუძველზე არ იყო საკმარისი შექმნილ სიტუაციაში და საჭირო იყო განსაკუთრებული შეზღუდვების დანესება, რისთვისაც აუცილებელი გახდა საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადება და ევროპული კონვენციის მე-15 მუხლის საფუძველზე ადამიანის უფლებების შეზღუდვა.

¹⁴⁷ ალბანეთმა, სომხეთმა, ესტონეთმა, საქართველომ, ლატვიამ, ჩრდილოეთ მაკედონიამ, მოლდოვამ, რუმინეთმა, სან-მარინომ და სერბეთმა პანდემიის დროს გადაუხვიეს (შეზღუდეს) ევროპული კონვენციით გათვალისწინებულ უფლებებსა და თავისუფლებებს, <https://bit.ly/36bZ5o7> [ნანახია: 14.09.20].

რაც შეეხება ორდინარული (არასაგანგებო) მდგომარეობის დროს ადამიანის უფლებათა შეზღუდვებს, საერთაშორისო პაქტისა და ევროპული კონვენციის არაერთი დებულება ადგენს, რომ სახელმწიფომ შეიძლება დაანესოს შეზღუდვები და ამისათვის არ არის აუცილებელი, გამოცხადდეს საგანგებო მდგომარეობა და შეიზღუდოს ადამიანის უფლებები საერთაშორისო პაქტის მე-4 და ევროპული კონვენციის მე-15 მუხლების საფუძველზე.

მნიშვნელოვანია იმის განხილვა, შეეძლო თუ არა საქართველოს მთავრობას, პანდემიის პირობებში შემოეღო ადამიანის უფლებათა შეზღუდვები ორდინარული კანონმდებლობის საფუძველზე, რომლებიც მან შემოიღო საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების შედეგად, საერთაშორისო პაქტის მე-4 მუხლისა და ევროპული კონვენციის მე-15 მუხლის შესაბამისად.

როგორც საერთაშორისო პაქტი, ისე ევროპული კონვენცია ადგენს პირობებს, რომელთა დაკმაყოფილების შემთხვევაში, ორდინარულ სიტუაციაში შეიძლება შეიზღუდოს ადამიანის უფლებები და თავისუფლებები. კერძოდ, ეს დოკუმენტები ადგენს, რომ შეზღუდვა უნდა იყოს კანონის შესაბამისად, ის უნდა ემსახურობდეს ლეგიტიმურ მიზანს და უნდა იყოს აუცილებელი დემოკრატიულ საზოგადოებაში. მაგალითად, ევროპული კონვენციის მე-11(2) მუხლი, რომელიც ეხება შეკრების თავისუფლებას, ადგენს, რომ ამ უფლების შეზღუდვა უნდა იყოს კანონით გათვალისწინებული, ემსახურობდეს ლეგიტიმურ მიზანს, მათ შორის ჯანმრთელობის დაცვასა და სხვათა უფლებებისა და თავისუფლებების დაცვას და იყოს დასახული მიზნის პროპორციული. სხვა მაგალითად გამოდგება მიმოსვლის თავისუფლება. საერთაშორისო პაქტის მე-12 მუხლი და ევროპული კონვენციის მე-4 ოქმის მე-2(3) მუხლით, მიმოსვლის თავისუფლება შეიძლება შეიზღუდოს კანონის შესაბამისად, შეზღუდვა უნდა ემსახურობდეს ლეგიტიმურ მიზანს, მათ შორის ჯანმრთელობის დაცვასა და სხვათა უფლებებისა და თავისუფლებების დაცვას და უნდა იყოს დასახული მიზნის პროპორციული.

საერთაშორისო პაქტიდან და ევროპული კონვენციიდან გამომდინარეობს, რომ სახელმწიფოს შეუძლია, შეზღუდოს ადამიანის უფლებები და თავისუფლებები საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების გარეშე. გამომდინარე მდგომარეობის სიმწვავიდან, სახელმწიფო უფლებამოსილია, შეზღუდოს ადამიანის უფლებები ორდინარული კანონმდებლობის ან საგანგებო მდგომარეობის მარეგულირებელი კანონმდებლობის საფუძველზე. შესაბამისად, პასუხი კითხვაზე – შეეძლო თუ არა საქართველოს, შეეზღუდა ადამიანის უფლებები ორდინარული კანონმდებლობის საფუძველზე, დადებითია.

თუ საერთაშორისო პაქტი და ევროპული კონვენცია უშვებს ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა შეზღუდვას ორდინარული კანონმდებლობის საფუძველზე, მაშინ რატომ გამოცხადდა საქართველოში საგანგებო მდგომარეობა და შეიზღუდა ადამიანის უფლებები და თავისუფლებები საქართველოს კონსტიტუციის 71-ე მუხლის საფუძველზე?

საკმარისი საფუძველია მტკიცებისათვის, რომ საქართველოში საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების მიზეზი იყო არა მდგომარეობის სიმწვავე, არამედ ქვეყანაში სათანადო სამართლებრივი ბაზის არარსებობა, რომელიც შესაძლებლობას მისცემდა სახელმწიფოს, დაენესებინა ადამიანის უფლებათა შესაბამისი შეზღუდვები, საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების გარეშე. არც კანონი საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ, არც კანონი სამოქალაქო უსაფრთხოების შესახებ და არც სხვა საკანონმდებლო აქტი სრულყოფილად არ განსაზღვრავდა ადამიანის უფლებათა შეზღუდვის პირობებს გართულებული ეპიდემიოლოგიური სიტუაციის შემთხვევაში.

აქედან გამომდინარე, სათანადო სამართლებრივი ბაზის არარსებობამ, რაც სახელმწიფოს მისცემდა შესაძლებლობას, დაენესებინა შესაფერისი შეზღუდვები ორდინარული კანონმდებლობის საფუძველზე, განაპირობა საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების კონსტიტუციური მექანიზმის ამოქმედება და მის საფუძველზე ადამიანის უფლებათა შეზღუდვების დაწესება. შესაბამისი საკანონმდებლო ბაზის არსებობის შემთხვევაში, რაც ადამიანის უფლებათა შეზღუდვის საფუძველი გახდებოდა, თავიდან იქნებოდა აცილებული საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადება და შეზღუდვების დაწესება კონსტიტუციის 71-ე მუხლის საფუძველზე.

ამ არგუმენტის მართებულობას ადასტურებს ის ფაქტი, რომ საგანგებო მდგომარეობის ვადის ამოწურვის შემდეგ საქართველოს მთავრობამ დაანესათითქმის იგივე შეზღუდვები, რომლებიც იყო საგანგებო მდგომარეობის დროს. განსხვავება ადამიანის უფლებათა შეზღუდვებს შორის, რომლებიც დაწესდა საგანგებო მდგომარეობასა და ორდინარულ სიტუაციაში, ასეთი შეზღუდვების დაწესების სამართლებრივ საფუძველშია. თუ საგანგებო მდგომარეობის დროს ადამიანის უფლებათა შეზღუდვების სამართლებრივი საფუძველი იყო საქართველოს კონსტიტუციის 71-ე მუხლი და საქართველოს პრეზიდენტის 2020 წლის 21 მარტის დეკრეტი, საგანგებო მდგომარეობის შემდეგ ადამიანის უფლებათა შეზღუდვის სამართლებრივი საფუძველი იყო ორდინარული კანონმდებლობა, კერძოდ, კანონი საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ, შესაბამისი კოდექსები და მთავრობის რეგულაციები. საგანგებო მდგომარეობის შემდეგ ადა-

მიანის უფლებათა შეზღუდვების დანესება ორდინარული კანონმდებლობის საფუძველზე ნათელს ჰფენს, რომ შესაძლებელია ეპიდემიასთან დაკავშირებული სიტუაციის მართვა საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების გარეშე. მით უმეტეს, რომ საქართველოში კორონავირუსთან დაკავშირებული მდგომარეობა საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების დროს იყო ბევრად უკეთესი, ვიდრე მდგომარეობა 2020 წლის სექტემბერ-ოქტომბერში, როდესაც კორონავირუსის გავრცელებამ ქვეყანაში ფართომასშტაბიანი ხასიათი შეიძინა. მიუხედავად იმისა, რომ 2020 წლის სექტემბერ-ოქტომბერში ეპიდემიოლოგიური მდგომარეობა საქართველოში საგრძნობლად გაუარესდა იმ პერიოდთან შედარებით, როდესაც ქვეყანაში გამოცხადდა საგანგებო მდგომარეობა, საქართველოს პრეზიდენტმა აღარ გამოაცხადა საგანგებო მდგომარეობა, რადგან ქვეყანაში უკვე მოქმედებდა ეპიდემიოლოგიური სიტუაციის მარეგულირებელი კანონმდებლობა.

საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადება და ადამიანის უფლებათა შეზღუდვა საგანგებო მდგომარეობის რეჟიმის ფარგლებში უნდა მოხდეს როგორც უკიდურესი ნაბიჯი სახელმწიფოს მხრიდან მაშინ, როდესაც პანდემიის ან სხვა მსგავსი საფრთხეების წინააღმდეგ ბრძოლის ყველა სხვა საშუალება ამონურულია.¹⁴⁸

განხილული საკითხების ანალიზი ცხადყოფს, რომ აუცილებელია, საქართველოში დაიხვეწოს საკანონმდებლო ბაზა, რომელიც მოაწესრიგებს ადამიანის უფლებათა შეზღუდვას როგორც ორდინარულ, ისე საგანგებო მდგომარეობის დროს და, შექმნილი მდგომარეობის სიმწვავიდან გამომდინარე, უზრუნველყოფს ეპიდემიოლოგიურ საფრთხეებთან სათანადო ბრძოლას. კერძოდ, ერთი მხრივ, კანონმა სამოქალაქო უსაფრთხოების შესახებ, რომელიც უნდა გამოიყენებოდეს ორდინარულ სიტუაციაში ეპიდემიოლოგიური საფრთხის შემთხვევაში, აუცილებელია, ასახოს შესაბამისი ღონისძიებები, რომლებიც უნდა გატარდეს ეპიდემიისა და პანდემიის დროს;¹⁴⁹ მეორე მხრივ, უნდა დაიხვეწოს საგანგებო მდგომარეობის მარეგულირებელი კანონმდებლობა. ამის საჭიროება მკაფიოდ გამოჩნდა საგანგებო მდგომარეობის შესახებ მოქმედი კანონის ანალიზიდან, რომელიც პრაქტიკულად გამოუსადეგარია საგანგებო მდგომარეობის დროს, მისი არასრულყოფილი ხასიათის გამო, განსაკუთრებით კი ეპიდემიოლოგიურ საფრთხესთან დაკავშირებით.

¹⁴⁸ <https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CCPR/COVIDstatementEN.pdf> Human Rights Committee, *Statement on derogations from the Covenant in connection with the COVID-19 pandemic*; UN Doc. CCPR/C/128/2, 30 April 2020, para. 2(c).

¹⁴⁹ 2018 წლის 27 ივნისი. იხ. <https://matsne.gov.ge/en/document/view/4243170?publication=2>.

საქართველოში მოქმედი საკანონმდებლო ბაზის ანალიზის საფუძველზე შეიძლება გაკეთდეს დასკვნა, რომ აუცილებელია, შემუშავდეს სათანადო სამართლებრივი ბაზა, რომელიც, ეპიდემიოლოგიური საფრთხეების არსებობის შემთხვევაში, ქვეყანაში დაადგენს ადამიანის უფლებათა შეზღუდვის ობიექტს, შინაარსსა და ფარგლებს. კანონმდებლობით მკაფიოდ უნდა განისაზღვროს პანდემიით გამოწვეული ადამიანის უფლებათა შეზღუდვების წინაპირობები, რომლებიც გამოიყენება როგორც საგანგებო მდგომარეობისას, ისე ორდინარულ სიტუაციაში.

7. სახელმწიფოს ვალდებულება, საზოგადოებას მიაწოდოს ინფორმაცია კორონავირუსით შექმნილი საფრთხის შესახებ და დაასაბუთოს ადამიანის უფლებათა შეზღუდვები

ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს პრაქტიკის მიხედვით, სახელმწიფოს ეკისრება ვალდებულება, საზოგადოების წევრებს მიაწოდოს ინფორმაცია საფრთხის შესახებ, რომელიც ემუქრება მათ სიცოცხლესა და ჯანმრთელობას.¹⁵⁰

პანდემიის პერიოდში საქართველოს მთავრობამ მიიღო ნორმატიული აქტები და გადადგა პრაქტიკული ნაბიჯები იმისათვის, რომ საზოგადოებისათვის მიეწოდებინა ინფორმაცია კორონავირუსით გამოწვეული საფრთხის შესახებ. კერძოდ, ნორმატიულ დონეზე განისაზღვრა, რომ საზოგადოებას უნდა მიეწოდოს ზუსტი და საჭირო ინფორმაცია კორონავირუსის ეპიდაფეთქებისა და ამ ვირუსის ზემოქმედების რისკის შემცირების ღონისძიებების შესახებ. ამას გარდა, საქართველოს მთავრობამ ნორმატიული აქტით დაადგინა, რომ საქართველოს ოკუპირებულ ტერიტორიაზე მცხოვრებ მოსახლეობას, ასევე საქართველოს კონტროლირებად ტერიტორიაზე კომპაქტურად მცხოვრებ ეთნიკურ უმცირესობებს მიეწოდოს ინფორმაცია ახალი კორონავირუსის (COVID-19) შესახებ გავრცელების პრევენციის მიზნით საგანგებო ზომების გატარების შესახებ მათთვის გასაგებ ენაზე და ხელმისაწვდომი კომუნიკაციის საშუალებით.¹⁵¹

რაც შეეხება პრაქტიკულ ნაბიჯებს, საქართველოს მთავრობამ გადადგა რამდენიმე მნიშვნელოვანი ნაბიჯი კორონავირუსის საფრთხის შესახებ საზოგადოების წევრების ინფორმირებისათვის. სახელმწიფოს წარმომადგენლები

¹⁵⁰ *ონერუილდიზი თურქეთის წინააღმდეგ (Oneryildiz v. Turkey)*, დიდი პალატა, 2004 წლის 30 ნოემბერი, 108-ე პუნქტი; *ბუდაევა და სხვები რუსეთის წინააღმდეგ (Budayeva and Others v. Russia)*, 2008 წლის 20 მარტი, 52-ე პუნქტი.

¹⁵¹ იხ. <https://matsne.gov.ge/en/document/view/4830610?publication=0>.

და ეპიდემიოლოგები ყოველდღიურად, ხშირად კი დღეში რამდენჯერმე აწვდიდნენ საზოგადოებას ინფორმაციას როგორც კორონავირუსთან დაკავშირებულ მდგომარეობასა და საფრთხეებზე, ისე ინფიცირებისაგან თავის დაცვის საშუალებათა შესახებ.

საზოგადოების ინფორმირების მიზნით მთავრობამ შექმნა სპეციალური ვებგვერდი (www.stopcov.ge), რომელზეც 6 ენაზე ხელმისაწვდომია კორონავირუსთან დაკავშირებული ინფორმაცია. ვინაიდან მნიშვნელოვანია, რომ ინფორმაცია კორონავირუსის საფრთხისა და დაწესებული შეზღუდვების შესახებ საზოგადოებას მიენოდოს არა მხოლოდ სახელმწიფო ენაზე, არამედ იმ ენებზეც, რომლებიც ფართოდ გამოიყენება ქვეყანაში ან მის რომელიმე ნაწილში. მთავრობის მიერ გადადგმული ეს ნაბიჯი მისასაღმებელია.¹⁵²

აქედან გამომდინარე, კორონავირუსით გამოწვეული საფრთხის შესახებ საზოგადოების წევრების ინფორმირების თვალსაზრისით, საქართველოს მთავრობის მიერ გადადგმული ღონისძიებები მთლიანობაში დადებითად უნდა შეფასდეს.

ასევე მნიშვნელოვანია, რომ მთავრობამ საზოგადოებას მიაწოდოს ინფორმაცია ადამიანის უფლებათა შეზღუდვების მიზეზების შესახებ და დაასაბუთოს დაწესებული შეზღუდვების მიზანშეწონილობა. საზოგადოებამ უნდა იცოდეს ადამიანის უფლებათა შეზღუდვების შემოღების კონკრეტული მიზეზები და შეზღუდვების დასაბუთება.

მიუხედავად იმისა, რომ მთავრობამ არაერთხელ მიაწოდა საზოგადოებას ინფორმაცია დაწესებული შეზღუდვითი ღონისძიებების მიზეზების შესახებ, მათ შორის: მიმოსვლის თავისუფლების, შეკრების თავისუფლების, განათლების უფლების შესახებ, გარკვეული შეზღუდვების შემოღების მიზეზები და მათი დასაბუთება არ იყო ნათელი. თვალსაჩინოებისათვის შეიძლება ორი მაგალითის მოშველიება: საზოგადოებისათვის არ ყოფილა განმარტებული სხვადასხვა კლასის სკოლის მოსწავლეების მიმართ განსხვავებული რეჟიმის დაწესების მიზეზები, კერძოდ VII–XII კლასის მოსწავლეებისათვის, რომლებსაც დაუსწრებელი ფორმით უნდა გაეგრძელებინათ სწავლა და I–VI კლასის მოსწავლეებისათვის, რომლებსაც დასწრებული ფორმით უნდა გაეგრძელებინათ სწავლა; ასევე, არ ყოფილა დასაბუთებული საჯარო და პირადი ინფორმაციის გაცემაზე შეზღუდვის დაწესების საჭიროება.

¹⁵² COVID-19-ის ინფექციის გამოწვევების მართვა, საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველო, 2020, 9. იხ. <https://bit.ly/38auZUQ> [ნანახია: 30.09.20].

საზოგადოების მობილობის შემცირების საჭიროება და სოციალური დისტანციის უზრუნველყოფა, რომელსაც მთავრობა იშველიებდა ადამიანის უფლებათა შეზღუდვითი ღონისძიებების დასასაბუთებლად, მეტისმეტად ზოგადია.¹⁵³ ასეთი ზოგადი ფორმულირებებით ვერ დასაბუთდება ადამიანის უფლებათა ნებისმიერი შეზღუდვითი ღონისძიების გატარების საჭიროება. მთავრობამ უნდა დაასაბუთოს გასატარებელი თითოეული შეზღუდვითი ღონისძიება. ამგვარი დასაბუთება უნდა მოიცავდეს შეზღუდვითი ღონისძიების პროპორციულობას, კერძოდ, საზოგადოებას უნდა მიენოდოს ინფორმაცია იმის შესახებ, რომ შეზღუდვითი ღონისძიებები არის კონკრეტულ სიტუაციაში შესაფერისი ნაბიჯი და რომ სხვა, უფრო ნაკლებად შემზღუდველი ღონისძიება არასაკმარისია მოსახლეობის ჯანმრთელობისა და სიცოცხლის დასაცავად კორონავირუსის საფრთხისაგან.

მიუხედავად იმისა, რომ მთავრობის მიერ დაწესებული შეზღუდვები შეიძლება დასახული მიზნის პროპორციული იყოს, შეზღუდვების დაწესების მიზეზებზე ინფორმაციის არარსებობამ/ინფორმაციის ნაკლებობამ შეიძლება გამოიწვიოს უკმაყოფილება საზოგადოებაში, გაურკვეველობა გატარებული შეზღუდვითი ღონისძიებების პროპორციულობის შესახებ და უნდობლობა მთავრობის მიერ გადადგმული ნაბიჯების მიმართ.¹⁵⁴

აქედან გამომდინარე, ადამიანის უფლებათა შეზღუდვების მიზეზებისა და დაწესებული შეზღუდვების დასაბუთების შესახებ საზოგადოებისათვის ინფორმაციის მიწოდების პრაქტიკა საჭიროებს შემდგომ გაუმჯობესებას.

ამდენად, რეკომენდებულია, რომ მთავრობამ გააუმჯობესოს შემზღუდველი ღონისძიებების მიზეზებისა და შეზღუდვების დასაბუთების შესახებ საზოგადოების ინფორმირების პრაქტიკა, მათ შორის მათი პროპორციულობის შესახებ.

8. საერთაშორისო პაქტით და ევროპული კონვენციით დადგენილი პროცედურული ვალდებულება: საქართველოს გამოცდილება

როგორც სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების საერთაშორისო პაქტი, ისე ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენცია ადგენს პროცედურულ ვალდებულებას საგანგებო მდგომარეობის დროს ადამიანის უფლებათა შეზღუდვების შესახებ.

¹⁵³ Report on the Measures Implemented by the Government of Georgia Against COVID-19, 2020, 17. იხ. https://stopcov.ge/Content/files/COVID_RESPONSE_REPORT_ENG.pdf.

¹⁵⁴ COVID-19-ის ინფექციის გამომწვევების მართვა, საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველო, 2020, 22. იხ. <https://bit.ly/38auZUQ> [ნანახია: 30.09.20].

ლუდვის მიმართ.¹⁵⁵ კერძოდ, სახელმწიფოს ეკისრება ვალდებულება, შეატყობინოს შესაბამისი საერთაშორისო ორგანიზაციის გენერალურ მდივანს, რომ ქვეყანაში გამოცხადდა საგანგებო მდგომარეობა და დაწესდა ადამიანის უფლებათა შეზღუდვები.

საერთაშორისო პაქტის მე-4(3) მუხლითა და ევროპული კონვენციის მე-15(3) მუხლის შესაბამისად, 2020 წლის 21 მარტს საქართველომ შეატყობინა გაეროს გენერალურ მდივანს და ევროპის საბჭოს გენერალურ მდივანს, რომ საქართველომ გამოაცხადა საგანგებო მდგომარეობა და შეზღუდა ამ დოკუმენტებით გათვალისწინებული უფლებები და თავისუფლებები.¹⁵⁶

როგორც აღინიშნა, ევროპის საბჭოს წევრი 47 ქვეყნიდან 10-მა ქვეყანამ, მათ შორის საქართველომ, შეატყობინა ევროპის საბჭოს გენერალურ მდივანს, რომ ზღუდავს ევროპული კონვენციით გათვალისწინებულ უფლებებსა და თავისუფლებებს; რაც შეეხება გაეროს, მისი წევრი 173 ქვეყნიდან, რომლებიც არიან სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების საერთაშორისო პაქტის მონაწილენი, მხოლოდ 20-მა ქვეყანამ, მათ შორის საქართველომ, შეატყობინა გაეროს გენერალურ მდივანს, რომ სახელმწიფო ზღუდავს პაქტით გათვალისწინებულ უფლებებსა და თავისუფლებებს.

საქართველოს მთავრობის მიერ გაეროში გაგზავნილი შეტყობინების მიხედვით, ის ზღუდავს საერთაშორისო პაქტის მე-9, მე-12, მე-17 და 21-ე მუხლებით გათვალისწინებულ უფლებებსა და თავისუფლებებს;¹⁵⁷ ევროპის საბჭოში გაგზავნილი შეტყობინების მიხედვით კი, იზღუდება ევროპული კონვენციის მე-5, მე-8 და მე-11 მუხლებით, ასევე ევროპის კონვენციის 1-ლი ოქმის 1-ლი და მე-2 მუხლებითა და კონვენციის მე-4 ოქმის მე-2 მუხლით გათვალისწინებული უფლებები და თავისუფლებები. ვინაიდან მოგვიანებით საქართველომ კიდევ ერთი თვით გააგრძელა საგანგებო მდგომარეობა, მთავრობამ შესაბამის საერთაშორისო ორგანიზაციებს დამატებით შეატყობინა, რომ ამ პერიოდის განმავლობაში ის ინარჩუნებს ქვეყანაში დაწესებულ ადამიანის უფლებათა შეზღუდვებს.¹⁵⁸

საქართველოში საგანგებო მდგომარეობა დასრულდა 2020 წლის 22 მაისს. ეს ნიშნავს, რომ, საგანგებო მდგომარეობის დასრულებასთან ერთად, ქვეყანა-

¹⁵⁵ General Comment No.29, State of Emergency (Article 4), International Covenant on Civil and Political Rights, CCPR/C/21/Rev.1/Add.11, 31 August, 2001, para. 17.

¹⁵⁶ იხ. <https://treaties.un.org/doc/Publication/CN/2020/CN.125.2020-Eng.pdf> [ნანახია: 10.10.20]; <https://bit.ly/36bZ5o7> [ნანახია: 10.10.20].

¹⁵⁷ ევროპული კონვენციისა და მისი ოქმებისაგან განსხვავებით, საერთაშორისო პაქტი არ უშვებს საკუთრების უფლებისა და განათლების უფლებისაგან გადახვევას.

¹⁵⁸ იხ. <https://treaties.un.org/doc/Publication/CN/2020/CN.142.2020-Eng.pdf> [ნანახია: 10.10.20]; <https://bit.ly/36bZ5o7> [ნანახია: 10.10.20].

ში დაწესებული ადამიანის უფლებათა შეზღუდვები კარგავს იურიდიულ ძალას. თუმცა საქართველოს მთავრობას ამ საერთაშორისო ორგანიზაციებისათვის უნდა შეეტყობინებინა, რომ საგანგებო მდგომარეობის ფარგლებში დაწესებული შეზღუდვები კარგავს იურიდიულ ძალას და, შესაბამისად, ისინი აღარ გამოიყენებიან 2020 წლის 23 მაისსა და 25 მაისს, კერძოდ, ქვეყანაში საგანგებო მდგომარეობის დასრულების შემდეგ, მთავრობამ შეატყობინა გაეროს გენერალურ მდივანსა და ევროპის საბჭოს გენერალურ მდივანს, რომ ის ინარჩუნებს საგანგებო მდგომარეობის დროს დაწესებულ შეზღუდვებს, საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ კანონისა და სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსის საფუძველზე.¹⁵⁹

2020 წლის 15 ივლისს საქართველოს მთავრობამ ასევე შეატყობინა შესაბამის საერთაშორისო ორგანიზაციებს, რომ საერთაშორისო პაქტითა და ევროპული კონვენციით გათვალისწინებული შეზღუდვები განაგრძობენ მოქმედებას 2021 წლის 1 იანვრამდე და, უფრო მეტიც, შეზღუდვების არეალი ფართოვდება. კერძოდ, გაეროს გენერალურ მდივანთან გაგზავნილ შეტყობინებაში მითითებულია, რომ ადრე დაწესებულ შეზღუდვებს დაემატა მითითება საერთაშორისო პაქტის მე-14 მუხლზე (სამართლიანი სასამართლო განხილვის უფლება), რომელსაც ასევე ზღუდავს საქართველოს მთავრობა.¹⁶⁰ ევროპის საბჭოს გენერალურ მდივანთან გაგზავნილ შეტყობინებაში აღნიშნულია, რომ უკვე დაწესებულ შეზღუდვებს დაემატა მითითება ევროპული კონვენციის მე-6 მუხლზე (სამართლიანი სასამართლო განხილვის უფლება), რომელსაც ასევე ზღუდავს საქართველოს მთავრობა.¹⁶¹

2020 წლის 31 დეკემბერს საქართველომ შეატყობინა გაეროს გენერალურ მდივანს, რომ მანამდე დაწესებული ადამიანის უფლებათა შეზღუდვები განაგრძობს მოქმედებას 2021 წლის 1 ივლისამდე,¹⁶² მსგავსი შინაარსის შეტყობინება 2021 წლის 1 იანვარს საქართველომ გაუგზავნა ევროპის საბჭოს გენერალურ მდივანს.¹⁶³

როგორც მინიმუმ, ორი მნიშვნელოვანი დასკვნის გაკეთება შეიძლება გაეროსა და ევროპის საბჭოში გაგზავნილი შეტყობინებების საფუძველზე, კერძოდ:

¹⁵⁹ იხ. <https://treaties.un.org/doc/Publication/CN/2020/CN.183.2020-Eng.pdf> [ნანახია: 11.10.20]; იხ. <https://bit.ly/36bZ5o7> [ნანახია: 11.10.20].

¹⁶⁰ იხ. <https://treaties.un.org/doc/Publication/CN/2020/CN.314.2020-Eng.pdf> [ნანახია: 11.10.20].

¹⁶¹ იხ. <https://bit.ly/36bZ5o7> [ნანახია: 11.10.20].

¹⁶² <https://treaties.un.org/doc/Publication/CN/2020/CN.580.2020-Eng.pdf> [ნანახია: 28.01.21].

¹⁶³ <https://rm.coe.int/1680a0e8a0> [ნანახია: 28.01.21].

ა) ვინაიდან საგანგებო მდგომარეობის არსებობა საერთაშორისო პაქტისა და ევროპული კონვენციის შეზღუდვის ფუნდამენტური წინაპირობაა, სახელმწიფოს არ შეეძლო საგანგებო მდგომარეობის დროს შემოღებული შეზღუდვების შენარჩუნება საგანგებო მდგომარეობის დასრულების შემდეგ,¹⁶⁴ სხვა სიტყვებით, თუ სახელმწიფოში აღარ მოქმედებს საგანგებო მდგომარეობა, სახელმწიფო ვერ შეინარჩუნებდა ადამიანის უფლებათა შეზღუდვებს, რომლებიც დაწესდა საგანგებო მდგომარეობის დროს.

თუ ქვეყანაში არ მოქმედებს საგანგებო მდგომარეობა, სახელმწიფოს შეუძლია ორდინარულ სიტუაციაში შეზღუდოს საერთაშორისო პაქტითა და ევროპული კონვენციით გათვალისწინებული უფლებები, რომლებიც ამ დოკუმენტების კონკრეტული მუხლებიდან გამომდინარეობს,¹⁶⁵ მაგრამ ასეთი შეზღუდვა არ შეიძლება დაწესდეს საერთაშორისო პაქტის მე-4 მუხლისა და ევროპული კონვენციის მე-15 მუხლის საფუძველზე, რომლებიც აწესრიგებს საგანგებო მდგომარეობის დროს ადამიანის უფლებათა შეზღუდვას. ეს დოკუმენტები არ ადგენს გაეროს გენერალური მდივნისა და ევროპის საბჭოს გენერალური მდივნისათვის შეტყობინების გაგზავნის საჭიროებას, თუ ადამიანის უფლებები იზღუდება ორდინარულ სიტუაციაში.

აქედან გამომდინარე, საქართველოში საგანგებო მდგომარეობის დასრულების შემდეგ საქართველოს მთავრობას არ ჰქონდა უფლება, შეენარჩუნებინა სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების საერთაშორისო პაქტის მე-4 მუხლითა და ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მე-15 მუხლით გათვალისწინებული ადამიანის უფლებათა შეზღუდვები.

ბ) საქართველოში საგანგებო მდგომარეობის დასრულების შემდეგ, კერძოდ, 2020 წლის 23 მაისს გაეროს გენერალურ მდივანთან და 2020 წლის 25 მაისს ევროპის საბჭოს გენერალურ მდივანთან გაგზავნილი შეტყობინებებით, საქართველოს მთავრობამ გააფართოვა ადამიანის უფლებათა შეზღუდვის ფარგლები, კერძოდ, შეზღუდვა გააგრძელა სამართლიანი სასამართლო განხილვის უფლებაზე.¹⁶⁶ ვინაიდან სამართლიანი სასამართლო განხილვის უფლებასთან დაკავშირებით საქართველოს მთავრობას არ დაუწესებია სხვა შეზღუდვა, სავარაუდოა, რომ ამ უფლების შეზღუდვა ეხება სისხლის სამართლის კანონმ-

¹⁶⁴ General Comment No.29, State of Emergency (Article 4), International Covenant on Civil and Political Rights, CCPR/C/21/Rev.1/Add.11, 31 August, 2001, para. 2.

¹⁶⁵ მაგ., პაქტის მე-12(3) მუხლისა და კონვენციის მე-4 ოქმის მე-2(3) მუხლის საფუძველზე შეუძლია შეზღუდოს მიმოსვლის თავისუფლება, ხოლო პაქტის 21-ე მუხლისა და კონვენციის მე-11(2) მუხლის საფუძველზე შეუძლია შეზღუდოს შეკრების თავისუფლება.

¹⁶⁶ იხ. <https://treaties.un.org/doc/Publication/CN/2020/CN.183.2020-Eng.pdf> [ნანახია: 11.10.20]; იხ. <https://bit.ly/36bZ5o7> [ნანახია: 11.10.20].

დებლობით დადგენილ შეზღუდვას სასამართლო სხდომის დისტანციურად გამართვის შესახებ.

ვინაიდან სასამართლო სხდომის მხოლოდ დისტანციურად გამართვის შესახებ საქართველოს პრეზიდენტმა ჯერ კიდევ 2020 წლის 21 მარტს დაანესა შეზღუდვა, გაურკვეველია მიზეზი, საქართველოს მთავრობამ თავიდანვე რატომ არ შეატყობინა გაეროსა და ევროპის საბჭოს, რომ, სხვა უფლებებსა და თავისუფლებებთან ერთად, ზღუდავს საერთაშორისო პაქტის მე-14 და ევროპული კონვენციის მე-6 მუხლით გათვალისწინებულ უფლებებს.

საინტერესოა, რომ საქართველო ერთადერთი ქვეყანაა იმ 10 ქვეყნიდან, რომელიც ამ სტატიის მომზადების დროისათვის ინარჩუნებს ევროპული კონვენციის მე-15 მუხლის საფუძველზე საგანგებო მდგომარეობის დროს დაწესებულ შეზღუდვებს.

დასკვნის სახით უნდა აღინიშნოს, რომ საქართველოში საგანგებო მდგომარეობის გაუქმების შემდეგ საქართველოს მთავრობას არ ჰქონდა დაწესებული შეზღუდვების გაფართოების უფლება.

ზემოაღნიშნული ანალიზიდან გამომდინარე, რეკომენდებულია, რომ საქართველოს მთავრობამ დაუყოვნებლივ შეატყობინოს გაეროს გენერალურ მდივანსა და ევროპის საბჭოს გენერალურ მდივანს, რომ საერთაშორისო პაქტის მე-4 მუხლისა და ევროპული კონვენციის მე-15 მუხლის შესაბამისად დაწესებული შეზღუდვები აღარ მოქმედებს.

9. დასკვნები და რეკომენდაციები

კორონავირუსის პანდემიის წინააღმდეგ ბრძოლა უპრეცედენტო გამოწვევა აღმოჩნდა მთელი მსოფლიოსათვის, მათ შორის საქართველოსათვის. ამ ბრძოლაში საქართველოს გამოცდილებამ ცხადყო, რომ ეპიდემიოლოგიური სიტუაციის მარეგულირებელი კანონმდებლობა არ იყო მზად, სათანადო პასუხი გაეცა ამ გამოწვევისათვის. მიუხედავად იმისა, რომ რთული და, ალბათ, შეუძლებელიც კი იყო იმის განჭვრეტა, რომ პანდემიას შეეძლო გამოენვია ასეთი მასშტაბის შეზღუდვები, საქართველოში შესაფერისი საკანონმდებლო ბაზის არსებობა თავიდან აგვაცილებდა ისეთ პრობლემებს, რომლებიც უკავშირდება დაწესებული შეზღუდვების ლეგიტიმურობასა და პროპორციულობას.

აქედან გამომდინარე, აუცილებელია, რომ ქვეყანაში დაიხვეწოს როგორც საგანგებო, ისე ორდინარული მდგომარეობის მარეგულირებელი კანონმდებ-

ლობა. ეს კანონმდებლობა უნდა იყოს მორგებული ეპიდემიოლოგიურ სიტუაციას და ასახავდეს იმ ღონისძიებებს, რომლებიც უნდა გატარდეს როგორც კრიზისის მენეჯმენტის, ისე ადამიანის უფლებათა შეზღუდვის თვალსაზრისით. ამის გარეშე, ადამიანის უფლებათა შეზღუდვების დაწესება შეიძლება შეიცავდეს არალეგიტიმური და არაპროპორციული შეზღუდვების მაღალ რისკს.

სტატიაში განხილული საკითხებიდან გამომდინარე, შეიძლება გაკეთდეს რამდენიმე დასკვნა და გამოითქვას რეკომენდაციები:

საგანგებო მდგომარეობის დროს ადამიანის უფლებათა შეზღუდვის მარეგულირებელი საქართველოს კანონმდებლობა

- ა) საქართველოს კანონი საგანგებო მდგომარეობის შესახებ არ აწესრიგებს მრავალ საკითხს, რომლებიც შეიძლება წარმოიშვას საგანგებო მდგომარეობის დროს. კერძოდ, ის არ განსაზღვრავს საგანგებო მდგომარეობის სახეებს და არ ადგენს ღონისძიებებსა და პროცედურებს, რომლებიც უნდა განახორციელოს მთავრობამ ეპიდემიით/პანდემიით გამონეული საგანგებო მდგომარეობის დროს.
- ბ) კანონი ანიჭებს საქართველოს აღმასრულებელი ხელისუფლების უმაღლეს ორგანოებს უფლებამოსილებას, დაანესოს შეზღუდვა გადაადგილების თავისუფლებაზე, შეკრების თავისუფლებაზე და გაფიცვის უფლებაზე, ან შემოიღოს კომენდანტის საათი. აღმასრულებელი ხელისუფლებისათვის ამ უფლებამოსილების მინიჭება ეწინააღმდეგება კონსტიტუციის დებულებებს, რომელთა მიხედვით, მხოლოდ პრეზიდენტია უფლებამოსილი, შემოიღოს ადამიანის უფლებათა შეზღუდვები.
- გ) კანონით გათვალისწინებული ზოგიერთი ღონისძიება ძალიან შეზღუდული ხასიათისაა. კანონმა უნდა დაადგინოს ღონისძიებები, რომლებიც მთავრობას მიანიჭებს უფლებამოსილებას, გაუმკლავდეს საგანგებო მდგომარეობის დროს შექმნილ სხვადასხვა სიტუაციას, მათ შორის პანდემიას.

რეკომენდებულია, დაიხვეწოს საქართველოს კანონი საგანგებო მდგომარეობის შესახებ, რომელმაც, სხვა საკითხებთან ერთად, დეტალურად უნდა მოაწესრიგოს ეპიდემიით/პანდემიით გამონეული საგანგებო მდგომარეობასთან დაკავშირებული საკითხები.

ორდინარული (არასაგანგებო) მდგომარეობის დროს ადამიანის უფლებათა შეზღუდვის მარეგულირებელი საქართველოს კანონმდებლობა

- ა) ორდინარული მდგომარეობის მარეგულირებელმა საქართველოს კანონმდებლობამ საკმარისი სიზუსტით უნდა განსაზღვროს როგორც შეზღუდვითი ღონისძიებები, რომლებიც შეიძლება დაწესდეს განსაკუთრებით საშიში ეპიდემიისა და/ან პანდემიის დროს, ისე უნდა დაადგინოს სახელმწიფო ორგანოთა შესაბამისი უფლებამოსილება.
- ბ) მიუხედავად იმისა, რომ შეზღუდვების სამართლებრივი საფუძვლის ჩამოყალიბებისათვის საქართველოს მთავრობამ მცირე დროში მიიღო არაერთი რეგულაცია ორდინარულ სიტუაციაში ადამიანის უფლებათა შეზღუდვისათვის კონსტიტუციის მოთხოვნების დასაკმაყოფილებლად, ამ რეგულაციებით გათვალისწინებული ღონისძიებები უნდა აისახოს შესაბამის საკანონმდებლო აქტში, როგორცაა კანონი სამოქალაქო უსაფრთხოების შესახებ. რეკომენდებულია, რომ საქართველოს კანონმდებლობამ, კერძოდ, კანონმა სამოქალაქო უსაფრთხოების შესახებ, კონკრეტულად მოაწესრიგოს საზოგადოების ჯანმრთელობისათვის განსაკუთრებით საშიში ეპიდემიითა და პანდემიით გამოწვეული მდგომარეობა, დაადგინოს ადამიანის უფლებათა შეზღუდვის ობიექტი, შინაარსი და ფარგლები და განსაზღვროს შესაბამის სახელმწიფო ორგანოთა უფლებამოსილება და მოქმედების ფარგლები.

საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადებამდე დაწესებული შეზღუდვები

- ა) მიუხედავად იმისა, რომ საქართველოს მთავრობის მიერ გატარებული ზოგიერთი ღონისძიება მართლაც იყო სარეკომენდაციო ხასიათისა, ყველა ღონისძიება ვერ ჩაითვლება ასეთად, მაგალითად: სხვა ქვეყნებიდან საქართველოში შემოსული პირების იზოლაცია, საგანმანათლებლო პროცესის შეჩერება, პენიტენციურ დაწესებულებებში განსაკუთრებული რეჟიმის შემოღება და საერთაშორისო საჰაერო და საავტომობილო მიმოსვლის შეჩერება.
- ბ) რაც შეეხება ადამიანის უფლებათა იმ შეზღუდვების სამართლებრივ საფუძვლს, რომლებიც დაწესდა საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადებამდე, ასეთი შეზღუდვები პირდაპირ თუ არაპირდაპირ უნდა გამომდინარეობდეს საქართველოს კონსტიტუციიდან.

ადამიანის უფლებათა შეზღუდვები საგანგებო მდგომარეობის დროს

ა) საქართველოს მთავრობამ მოიშველია ორი ძირითადი გარემოება იმისათვის, რომ წამოეწყო პროცედურა საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების მიზნით, კერძოდ: კორონავირუსის შიდა უკონტროლო გავრცელების საფრთხე და მთავრობის რეკომენდაციების შესრულების დაბალი მაჩვენებელი.

მიუხედავად იმისა, რომ პირველი გარემოების არსებობამ შეიძლება გამოიწვიოს აზრთა სხვაობა, იყო თუ არა იმ პერიოდში კორონავირუსის გავრცელების რეალური და იმწუთიერი საფრთხე, მეორე გარემოების დამაჯერებლობა მთავრობის რეკომენდაციების შესრულების დაბალი მაჩვენებლის შესახებ სათუთა. ადამიანის უფლებათა შეზღუდვა შეიძლება დაწესებულიყო ორდინარული კანონმდებლობის საფუძველზე, რომელიც, ცხადია, ისედაც იურიდიულად სავალდებულო იქნებოდა ყველასათვის და ამისათვის საჭირო არ გახდებოდა საგანგებო მდგომარეობის შემოღება ქვეყანაში და მის საფუძველზე ადამიანის უფლებათა შეზღუდვა.

ბ) საგანგებო მდგომარეობის შეზღუდვისას საქართველოს პრეზიდენტი მოქმედებდა ადამიანის უფლებათა საერთაშორისო და ევროპული სტანდარტების შესაბამისად. კერძოდ, საქართველოს პრეზიდენტს არ შეუზღუდავს არცერთი აბსოლუტური უფლება, რომლებიც გათვალისწინებულია საერთაშორისო პაქტით და ევროპული კონვენციით.

გ) საქართველოს პრეზიდენტის დეკრეტით, ძირითადად, შეიზღუდა ის უფლებები და თავისუფლებები, რომლებიც შეიძლება შეზღუდულიყო კონსტიტუციის 71(3)-ე მუხლის მიხედვით. მიუხედავად ამისა, პრეზიდენტის დეკრეტი წარმოშობს მნიშვნელოვან სამართლებრივ პრობლემას კონსტიტუციასთან შესაბამისობის თვალსაზრისით. კერძოდ, პრეზიდენტის დეკრეტით, საგანგებო მდგომარეობის დროს განათლების უფლება შეიზღუდა საქართველოს კონსტიტუციის 26-ე მუხლის საფუძველზე, რომელიც ეხება შრომის თავისუფლებას, პროფესიული კავშირების თავისუფლებასა და გაფიცვის უფლებას, თუმცა განათლების უფლებას აწესრიგებს კონსტიტუციის 27-ე მუხლი, რომელიც არ შეიძლება შეიზღუდოს საგანგებო მდგომარეობის დროს. აქედან გამომდინარე, საქართველოს პრეზიდენტს არ ჰქონდა უფლება, შეეზღუდა განათლების უფლება.

დ) საქართველოს მთავრობის მიერ გატარებული ღონისძიებები, ძირითადად, გამომდინარეობს საქართველოს პრეზიდენტის მიერ დეკრეტით დაწესე-

ბული შეზღუდვებიდან. მიუხედავად ამისა, ერთი სამართლებრივი პრობლემა, რომელიც უკავშირდება კარანტინსა და კომენდანტის საათს, მაინც წარმოიშვა. კარანტინისა და კომენდანტის საათის გამოცხადებასთან დაკავშირებით საქართველოს პრეზიდენტისა და მთავრობის პოზიციები წინააღმდეგობრივია, რის გამოც კარანტინისა და კომენდანტის საათის დაწესების ლეგიტიმურობა ეჭვის ქვეშ უნდა დადგეს.

რეკომენდებულია, მკაცრად იქნეს დაცული კონსტიტუციის დებულებები საგანგებო მდგომარეობის დროს ადამიანის უფლებათა შეზღუდვის შესახებ, მათ შორის განათლების უფლებასთან (კონსტიტუციის 27-ე მუხლი) მიმართებით.

ადამიანის უფლებათა შეზღუდვები საგანგებო მდგომარეობის შემდგომ პერიოდში

საგანგებო მდგომარეობის შემდგომ პერიოდში დაწესებული ადამიანის უფლებათა შეზღუდვები, კერძოდ, ცვლილებები კანონში საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ, რომლებიც პარლამენტმა 2020 წლის 22 მაისს მიიღო, როგორც მინიმუმ, ორ სამართლებრივ პრობლემას წარმოშობს:

პირველი, კანონი კონკრეტულად არ განსაზღვრავს კონსტიტუციური უფლებების შეზღუდვის ობიექტს, შინაარსსა და ფარგლებს და სრულად ახდენს ადამიანის უფლებათა შეზღუდვის უფლებამოსილების დელეგირებას აღმასრულებელი ხელისუფლებისათვის. საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ კანონში არსებული ფორმალური ჩანაწერი, რომ გარკვეული უფლებები შეიძლება შეიზღუდოს, არ არის საკმარისი, რადგან ის არ აკმაყოფილებს სამართლებრივი სიცხადისა და განჭვრეტადობის მოთხოვნებს. ამიტომ აუცილებელია, რომ კანონმა კონკრეტულად განსაზღვროს შესაბამისი უფლებების შეზღუდვის ობიექტი, შინაარსი და ფარგლები;

მეორე, კანონი საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ ანიჭებს მთავრობას უფლებამოსილებას, განსაზღვროს პარლამენტის მიერ დადგენილი რეგულაციებისაგან განსხვავებული წესები. აქედან გამომდინარე, კანონი მთავრობას ანიჭებს უფლებამოსილებას, დაადგინოს ისეთი შეზღუდვები, რომლებიც შეიძლება წინააღმდეგობაში იყოს კანონმდებლის მიერ დადგენილ ნორმებთან.

აქედან გამომდინარე, რეკომენდებულია: ა) კანონმა საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ კონკრეტულად დაადგინოს კონსტიტუციური უფლებების შეზღუდვის ობიექტი, შინაარსი და ფარგლები; ბ) გაუქმდეს საზოგადოებრივი

ჯანმრთელობის შესახებ კანონის ის დებულებები, რომლებიც მთავრობას ანიჭებს უფლებამოსილებას, განსაზღვროს პარლამენტის მიერ დადგენილი რეგულაციებისაგან განსხვავებული წესები.

თავისუფლებისა და უსაფრთხოების უფლება

- ა) საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ კანონით უნდა დადგინდეს პროცედურა, რომლის მიხედვით, პირის იზოლაციაში (კარანტინი ან თვითიზოლაცია) მოთავსების კანონიერება გადანყვება დაჩქარებული წესით.
- ბ) იზოლაციაში მოთავსებული პირები უნდა იყვნენ უზრუნველყოფილნი შესაფერისი ინფორმაციით მიღებული გადანყვეტილების გასაჩივრების მექანიზმის შესახებ. კანონმდებლობამ არა მხოლოდ უნდა გაითვალისწინოს პირის იზოლაციის კანონიერების გასაჩივრების უფლება, არამედ უზრუნველყოს ამ მექანიზმისა და პროცედურის სისწრაფე და ეფექტიანობა.
- გ) მისასალმებელია 2020 წლის ოქტომბერში საქართველოს მთავრობის გადანყვეტილება, რომ კარანტინთან შედარებით თვითიზოლაციას მიენიჭოს უპირატესობა.

რეკომენდებულია:

- ა) შეიქმნას გასაჩივრების ეფექტიანი სასამართლო და ადმინისტრაციული მექანიზმი, რომელიც შეძლებისდაგვარად მოკლე დროში (სასურველია 48 ან 72 საათში) განიხილავს პირის იზოლაციაში მოთავსების კანონიერებას. ასევე რეკომენდებულია, რომ ამ მექანიზმმა უზრუნველყოს შესაბამისი პირი ადმინისტრაციული ორგანოსათვის და/ან სასამართლოსათვის დისტანციურად მიმართვის შესაძლებლობით;
- ბ) იზოლაციაში მოთავსებული პირი უზრუნველყონ შესაფერისი ინფორმაციით მიღებული გადანყვეტილების გასაჩივრების მექანიზმის შესახებ.

განათლების უფლება

- ა) განათლების უფლების შეზღუდვა საგანგებო მდგომარეობის პერიოდში ეწინააღმდეგება კონსტიტუციას, რადგან კონსტიტუცია არ უშვებს ამ უფლების შეზღუდვას საგანგებო მდგომარეობის პერიოდში. ორდინარულ სიტუაციაში განათლების უფლების შეზღუდვასთან დაკავშირებით, აღსანიშნავია, რომ კონსტიტუციის 27-ე მუხლი (განათლების უფლება) პირდაპირ მიუთითებს „კანონზე“. შესაბამისად, ასეთი შეზღუდვის

საფუძველი უნდა იყოს კანონი და არა მთავრობის რეგულაციები. აქედან გამომდინარე, მნიშვნელოვანია, რომ შესაბამისმა კანონმა განსაზღვროს განათლების უფლების შეზღუდვის ობიექტი, შინაარსი და ფარგლები.

ბ) რაც შეეხება განათლების უფლების შეზღუდვის პროპორციულობას, ზოგადად მისი შეზღუდვა საზოგადოებრივი ჯანმრთელობისა და სხვათა უფლებების დაცვის მიზნის პროპორციულად უნდა ჩაითვალოს. ამასთანავე, შეზღუდვა, რომელიც არსებობდა VII–XII კლასის მოსწავლეების მიმართ, არაპროპორციულად უნდა იქნეს მიჩნეული.

რეკომენდებულია, რომ საქართველოს შესაბამისმა კანონმა განსაზღვროს განათლების უფლების შეზღუდვის ობიექტი, შინაარსი და ფარგლები.

შეკრების თავისუფლება

ა) მიუხედავად იმისა, რომ შეკრების თავისუფლებასთან დაკავშირებული შეზღუდვების დიდი ნაწილი პროპორციულად უნდა ჩაითვალოს, ისეთი ღონისძიების თანაზომიერება, რომელიც კრძალავდა ოჯახის წევრის მიერ საკუთარი ავტომობილის წინა სავარძლით სარგებლობას, ბადაებს კითხვის ნიშანს.

ბ) ვინაიდან კონსტიტუციის 21-ე მუხლი (შეკრების თავისუფლება) პირდაპირ მიუთითებს, რომ შეზღუდვა უნდა იყოს დაწესებული „კანონის“ საფუძველზე, შეზღუდვა უნდა იყოს დადგენილი კანონით და არა მთავრობის რეგულაციით. შეკრების თავისუფლების მარეგულირებელმა შესაბამისმა კანონმა უნდა განსაზღვროს შეკრების თავისუფლების შეზღუდვის ობიექტი, შინაარსი და ფარგლები.

რეკომენდებულია, რომ საქართველოს შესაბამისმა კანონმა კონკრეტულად განსაზღვროს შეკრების თავისუფლების შეზღუდვის ობიექტი, შინაარსი და ფარგლები.

წვდომა საჯარო და პერსონალურ ინფორმაციაზე

საქართველოს მთავრობას არ წარმოუდგენია რაიმე დასაბუთება საჯარო და პერსონალურ ინფორმაციაზე წვდომის შეზღუდვის მიზეზების შესახებ, ამიტომ არ არის ნათელი, რატომ ჩაითვალა, რომ საჯარო და პერსონალური ინფორმაციის გაცემისათვის საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი ვადების შეჩერება იყო ღონისძიება, რომელიც მკაცრად მოითხოვებოდა მდგომარეობის

სიმწვავის გამო. იმის გათვალისწინებით, რომ საგანგებო მდგომარეობის დროს არც პრეზიდენტის დეკრეტით და არც მთავრობის რეგულაციებით არ შეჩერებულა სახელმწიფო დაწესებულებათა მუშაობა, საჯარო და პერსონალური ინფორმაციის წვდომაზე ბლანკეტური შეზღუდვის დაწესება ვერ ჩაითვლება საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის დაცვის ლეგიტიმური მიზნის პროპორციულად.

სამართლიანი სასამართლო განხილვის უფლება

საქართველოს კონსტიტუცია საგანგებო მდგომარეობის დროს არ უშვებს კონსტიტუციის 31-ე მუხლის (პროცედურული უფლებები) შეზღუდვას, რომელიც მოიცავს სამართლიანი სასამართლო განხილვის უფლებას. აქედან გამომდინარე, საქართველოს პრეზიდენტს არ ჰქონდა უფლება, შეეზღუდა საქართველოს კონსტიტუციის 31-ე მუხლით გათვალისწინებული პროცედურული უფლებები. შესაბამისად, ამ უფლების შეზღუდვა საგანგებო მდგომარეობის დროს ვერ ჩაითვლება ლეგიტიმურად.

მიმოსვლის თავისუფლება

- ა) მიმოსვლის თავისუფლებასთან დაკავშირებით საქართველოს მთავრობის მიერ დაწესებული შეზღუდვები საგანგებო მდგომარეობის დროს, ძირითადად, იყო მდგომარეობის სიმწვავის პროპორციული.
- ბ) ვინაიდან საქართველოს კონსტიტუციის მე-14 მუხლი (მიმოსვლის თავისუფლება) პირდაპირ მიუთითებს „კანონზე“, ასეთი შეზღუდვები უნდა იყოს კანონით გათვალისწინებული და არა მთავრობის რეგულაციებით. აქედან გამომდინარე, მიმოსვლის თავისუფლების მარეგულირებელმა შესაბამისმა კანონმა კონკრეტულად უნდა განსაზღვროს მიმოსვლის თავისუფლების შეზღუდვის ობიექტი, შინაარსი და ფარგლები.

რეკომენდებულია, რომ საქართველოს შესაბამისმა კანონმა კონკრეტულად განსაზღვროს მიმოსვლის თავისუფლების შეზღუდვის ობიექტი, შინაარსი და ფარგლები.

იყო თუ არა აუცილებელი საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადება საქართველოში?

- ა) საქართველოში საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების მიზეზი იყო არა მდგომარეობის სიმწვავე, არამედ ქვეყანაში არარსებობა სათანადო სამართლებრივი ბაზისა, რომელიც შესაძლებლობას მისცემდა სახელმწიფოს, დაენესებინა ადამიანის უფლებათა შესაბამისი შეზღუდვები, საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების გარეშე. არც კანონი საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ, არც კანონი სამოქალაქო უსაფრთხოების შესახებ და არც სხვა საკანონმდებლო აქტი სრულყოფილად არ განსაზღვრავდა ადამიანის უფლებათა შეზღუდვის პირობებს გართულებული ეპიდემიოლოგიური სიტუაციის შემთხვევაში.
- ბ) აუცილებელია, საქართველოში დაიხვეწოს საკანონმდებლო ბაზა, რომელიც მოაწესრიგებს ადამიანის უფლებათა შეზღუდვას როგორც ორდინარულ, ისე საგანგებო მდგომარეობის დროს და, შექმნილი მდგომარეობის სიმწვავიდან გამომდინარე, უზრუნველყოფს ეპიდემიოლოგიურ საფრთხეებთან სათანადო ბრძოლას.

რეკომენდებულია, შემუშავდეს სათანადო სამართლებრივი ბაზა, რომელიც, ეპიდემიოლოგიური საფრთხის არსებობის შემთხვევაში, დაადგენს ადამიანის უფლებათა შეზღუდვას არა მხოლოდ საგანგებო მდგომარეობის დროს, არამედ ორდინარულ სიტუაციაში.

სახელმწიფოს ვალდებულება, საზოგადოებას მიაწოდოს ინფორმაცია კორონავირუსით შექმნილი საფრთხის შესახებ და დაასაბუთოს ადამიანის უფლებათა შეზღუდვები

სახელმწიფოს ეკისრება ვალდებულება, საზოგადოების წევრებს მიაწოდოს ინფორმაცია საფრთხის შესახებ, რომელიც ემუქრება მათ სიცოცხლესა და ჯანმრთელობას. კორონავირუსით გამოწვეული საფრთხის შესახებ საზოგადოების წევრების ინფორმირების თვალსაზრისით, საქართველოს მთავრობის მიერ გადადგმული ღონისძიებები მთლიანობაში დადებითად უნდა შეფასდეს.

სახელმწიფოს ასევე ეკისრება ვალდებულება, საზოგადოებას მიაწოდოს ინფორმაცია ადამიანის უფლებათა შეზღუდვების მიზეზების შესახებ და დაასაბუთოს დაწესებული შეზღუდვების მიზანშეწონილობა. ადამიანის უფლებათა შეზღუდვების მიზეზებისა და დაწესებული შეზღუდვების მიზანშეწონილობის

დასაბუთების შესახებ საზოგადოების ინფორმირების პრაქტიკა საჭიროებს შემდგომ გაუმჯობესებას.

რეკომენდებულია, რომ მთავრობამ გააუმჯობესოს ადამიანის უფლებათა შემზღვეველი ღონისძიებების მიზნებისა და დანესებული შეზღვევების მიზანშეწონილობის დასაბუთების შესახებ საზოგადოების ინფორმირების პრაქტიკა, მათ შორის დანესებული შეზღვევების პროპორციულობის შესახებ.

საერთაშორისო პაქტით და ევროპული კონვენციით დადგენილი პროცედურული ვალდებულება: საქართველოს გამოცდილება

ვინაიდან საგანგებო მდგომარეობის არსებობა საერთაშორისო პაქტისა და ევროპული კონვენციის შეზღვევის ფუნდამენტური წინაპირობაა, სახელმწიფოს არ შეეძლო საგანგებო მდგომარეობის დროს შემოღებული შეზღვევების შენარჩუნება საგანგებო მდგომარეობის დასრულების შემდეგ და, მით უფრო, არ ჰქონდა დანესებული შეზღვევების გაფართოების უფლება, საერთაშორისო პაქტის მე-4 მუხლისა და ევროპული კონვენციის მე-15 მუხლის საფუძველზე.

რეკომენდებულია, რომ საქართველომ გაიხმოს შეტყობინება შეზღვევების შესახებ, რომლებიც გააკეთა საერთაშორისო პაქტის მე-4 მუხლისა და ევროპული კონვენციის მე-15 მუხლის საფუძველზე.

არჩევნები და პანდემია

მარიამ ლაცაბიძე

1. შესავალი

COVID-19-ით გამონვეულმა პანდემიამ მსოფლიო 2020 წლის დასაწყისიდან მოიცვა და უპრეცედენტო გამონვევის წინაშე დააყენა. ბევრმა ქვეყანამ ვირუსის გავრცელების პრევენციისათვის საგანგებო მდგომარეობა ანუ ე.წ. „ლოქდაუნი“ გამოაცხადა,¹ რომელმაც მნიშვნელოვანი გავლენა მოახდინა როგორც ეკონომიკაზე, ისე სოციალურ სფეროზე. ასეთი გამონვევის პირობებში ქვეყნებს რთული გადაწყვეტილების მიღება მოუხდათ, რათა, ერთი მხრივ, შეესრულებინათ კონსტიტუციური ვალდებულებანი, მათ შორის ჩაეტარებინათ არჩევნები, ხოლო, მეორე მხრივ, დაეცვათ ადამიანების ჯანმრთელობა.²

არჩევნების ჩატარება გონივრულ ვადაში აუცილებელია,³ ხოლო მისი გადადება დასაშვებია მხოლოდ გამონაკლის შემთხვევებში, საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადებისას.⁴ არჩევნების გადადებით შეიძლება წარმოიშვას ხელისუფლების ბოროტად გამოყენების საფრთხე, რამაც შეიძლება უარყო-

¹ Directorate of Human Dignity, Equality and Governance, Elections and Covid-19 (Council of Europe, 2020), 2.

² S. Zainudi & et al., Mitigation Measures during Elections and It's Impacts on COVID-19 Pandemic: Sabah State (Malaysia), New Zealand and the United States, Borneo Epidemiology Journal, I, 2020, 145.

³ Organization for Security and Co-operation in Europe, Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE (Copenhagen: Organization for Security and Co-operation in Europe, 1990) para 5.1.

⁴ საერთაშორისო სამართალი საგანგებო მდგომარეობის დროს უშვებს ზოგიერთი უფლებიდან გადახვევის შესაძლებლობას, მათ შორისაა საარჩევნო უფლებები, იხ. International Covenant on Civil and Political Rights (adopted 16 December 1966, entered into force 23 March 1976) 999 UNTS 171 (ICCPR), Art. 4.

ფიტი გავლენა მოახდინოს ადამიანის უფლებათა დაცვაზე და ზიანი მიაყენოს სამართლის უზენაესობას ქვეყანაში.⁵ ქვეყნებში, სადაც არჩევნები პანდემიის პირობებში ჩატარდა, განსაკუთრებული ყურადღება დაეთმო წინასაარჩევნო კამპანიის თავისუფალ და სამართლიან გარემოში წარმართვას.⁶ თუმცა ვირუსის გავრცელებას და მთავრობის პრევენციულ ზომებს მის შესაკავებლად, პოტენციურად, შეუძლია ზიანი მიაყენოს საარჩევნო ციკლს წინასაარჩევნო ეტაპზეც, რადგან COVID-19-ის პირობებში ყოველთვის არსებობს საფრთხე, რომ კრიზისთან დაკავშირებული სოციალური მხარდაჭერის ინიციატივები უმრავლესობის მხრიდან გამოყენებული იქნება როგორც ადმინისტრაციული რესურსი. ეს განსაკუთრებით პრობლემურია იმ ქვეყნებში, სადაც სახელმწიფოსა და პოლიტიკური პარტიების საქმიანობა მკაფიოდ არ არის გამიჯნული.⁷

წინამდებარე სტატიის მიზანია, წარმოაჩინოს დემოკრატიული არჩევნების მნიშვნელობა და განიხილოს ადმინისტრაციული რესურსის გამოყენებასთან დაკავშირებული გამოწვევები. სტატია ასევე ისახავს მიზნად, გაავლოს პარალელი საქართველოსა და სხვა ქვეყნების მდგომარეობას შორის, რაც შესაძლო ხარვეზების იდენტიფიცირების საფუძველი იქნება.

ნაშრომში განხილულია ადმინისტრაციული რესურსის ფენომენი, COVID-19-ის პირობებში საქართველოსა და სხვადასხვა ქვეყნის გამოცდილება არჩევნების ჩატარების კუთხით და გაანალიზებულია წინასაარჩევნო პერიოდის დროს გამოვლენილი ხარვეზები. ვინაიდან პანდემიის პირობებში იზრდება ადმინისტრაციული რესურსის გამოყენების რისკები, სტატიაში ყურადღება მახვილდება ისეთ მნიშვნელოვან პრობლემაზე, როგორცაა სახელმწიფოსა და უმრავლესობას შორის ზღვრის წაშლა.

დასკვნით ნაწილში მოცემულია რამდენიმე შემაჯამებელი კომენტარი და რეკომენდაციები პანდემიის პირობებში არჩევნების ჩატარებასთან დაკავშირებით.

2. ადმინისტრაციული რესურსის გამოყენების არსი

არჩევნები არის დემოკრატიის ქვაკუთხედი. ესაა პოლიტიკური ლიდერების არჩევნისა და მათი ანგარიშვალდებულების უზრუნველყოფის ძირითა-

⁵ T. Landman & L. Di Gennaro Splendore, Pandemic Democracy: Elections and COVID-19, *Journal of Risk Research*, XXIII, 2020, 1063.

⁶ OSCE Human Dimension Commitments and State Responses to the COVID-19 Pandemic (Warsaw: OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (OSCE/ODIHR), 2020), 81.

⁷ S. Birch, Post-Soviet Electoral Practices in Comparative Perspective, *Europe-Asia Studies*, LXIII, 2011, 704.

დი მექანიზმი.⁸ ამით მოქალაქეებს ეძლევათ შესაძლებლობა, მონაწილეობა მიიღონ თავისი ქვეყნის მართვაში.⁹ კარგი არჩევნები აძლიერებს მმართველობის ლეგიტიმურობას,¹⁰ ხოლო საარჩევნო პროცესის ხარვეზები არა მხოლოდ ამახინჯებს წარმომადგენლობას, არამედ ნეგატიურად აისახება პოლიტიკურ, სოციალურ და ეკონომიკურ შედეგებზე.¹¹ ნორმალურ პირობებში საარჩევნო პროცესი არის „გამონვევების სერია“, რომელიც თანმიმდევრულ საფეხურებად იყოფა.¹² საყოველთაოდ აღიარებულია, რომ ეს საფეხურები სამი ნაწილისაგან შედგება: წინასაარჩევნო პერიოდი, არჩევნების დღე და პოსტსაარჩევნო პერიოდი.¹³ ნათელია, რომ ამ პროცესში ნებისმიერი კავშირის დარღვევას შეუძლია არჩევნების ლეგიტიმაცია და აყენოს კითხვის ნიშნის ქვეშ.¹⁴ მეტიც, თუ ეს ჯაჭვი დაირღვევა, არჩევნები ვერ ჩაითვლება „ნაკლებად დემოკრატიულად“, ასეთი არჩევნები მიჩნეულ იქნება „არადემოკრატიულად“.¹⁵

არჩევნების შესაფასებლად ხშირად გამოიყენება ტერმინი „თავისუფალი და სამართლიანი“. წინასაარჩევნო პერიოდი არჩევნების მნიშვნელოვანი შემადგენელი ნაწილია და, როგორც წესი, ამით ფასდება, იყო თუ არჩევნები „თავისუფალი“. მეტიც, არსებობს მოსაზრება, რომ არჩევნები ვერ იქნება „სამართლიანი“, თუ არჩევნებამდე პერიოდი არ იყო თავისუფალი.¹⁶ აქედან გამომდინარე, ქვეყნებში, რომლებშიც არჩევნები პანდემიის პირობებში ჩატარდა, განსაკუთრებული ყურადღება დაეთმო წინასაარჩევნო კამპანიის სამართლიან და თავისუფალ გარემოში ჩატარებას.¹⁷

ამჟამად, საერთაშორისო მასშტაბით, ერთ-ერთი დიდი გამოწვევაა წინასაარჩევნო პერიოდში ადმინისტრაციული რესურსის გამოყენება.¹⁸ ამ ფენომენ-

⁸ T. Landman & L. Di Gennaro Splendore, *Pandemic Democracy: Elections and COVID-19*, 2020, 1061.

⁹ Ibid.

¹⁰ S. Bishop & A. Hoeffler, *Free and Fair elections: A New Database*, *Journal of Peace Research*, LIII, 2016, 609.

¹¹ Ibid. 615.

¹² G. Pop-Eleches & G. B. Robertson, *Information, Elections and Political Change*, *Comparative Politics*, XLVII, 2015, 462.

¹³ T. Landman & L. Di Gennaro Splendore, *Pandemic Democracy: Elections and COVID-19*, 2020, 0162.

¹⁴ A. Schedler, *Elections Without Democracy: The Menu of Manipulation*, *Journal of Democracy*, XIII, 2002, 39.

¹⁵ Ibid., 41.

¹⁶ S. Bishop & A. Hoeffler, *Free and Fair Elections: A New Database*, *Journal of Peace Research*, LIII, 2016, 608.

¹⁷ OSCE Human Dimension Commitments and State Responses to the COVID-19 Pandemic, 2020, 81.

¹⁸ *Joint Guidelines for Preventing and Responding to the Misuse of Administrative Resources During Electoral Processes* (Council for Democratic Elections, Venice Commission, 2016), 2.

მა თავი იჩინა დემოკრატიული არჩევნების დიდი ტრადიციის მქონე ქვეყნებშიც კი.¹⁹ მიუხედავად ამისა, ის ყველაზე ხშირად პოსტსაბჭოთა სივრცისთვის არის დამახასიათებელი, სადაც სახელმწიფო და პოლიტიკური ორგანოები ერთმანეთისგან სრულფასოვნად არ არის გამიჯნული.²⁰

ვენეციის კომისია ადმინისტრაციულ რესურსს განმარტავს შემდეგნაირად: „მოქმედი ხელისუფლების მიერ ადამიანური, ფინანსური, მატერიალური, *in natura*, და სხვა არამატერიალური რესურსების არჩევნების პერიოდში გამოყენება, რაც მომდინარეობს მათი გავლენებიდან საჯარო მოხელეებსა და ფინანსებზე, საჯარო სივრცეებთან ხელმისაწვდომობაზე, აგრეთვე ისეთ რესურსებზე, როგორებიცაა „პრესტიჟი“ ან საჯარო დასწრება, შემდგომ შეიძლება გადაიზარდოს მათ პოლიტიკურ მხარდაჭერაში.“²¹

ეუთოს დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებების ოფისის (ეუთო/ოდირი) განმარტების მიხედვით, ადმინისტრაციული რესურსის ბოროტად გამოყენებად მიიჩნევა „პარტიის ან კანდიდატის გადაჭარბებული უპირატესობა, რომელიც უკავშირდება თანამდებობას ან კავშირებს სახელმწიფო ინსტიტუტებთან და მიზნად ისახავს არჩევნების შედეგებზე გავლენის მოხდენას.“²² აღსანიშნავია, რომ ორ საპირისპირო ტერმინს – ადმინისტრაციული რესურსის „გამოყენებას“ და „ბოროტად გამოყენებას“ – იდენტური მნიშვნელობა აქვს.²³

საჯარო ფინანსების ხარჯვა საარჩევნო კამპანიის მიზნებისთვის კანონსა-წინააღმდეგოა და არ არის შესაბამისობაში კონსტიტუციის მოთხოვნებთან.²⁴ ხელისუფლებამ საჯარო ფინანსები მხოლოდ საჯარო მიზნებისთვის უნდა გამოიყენოს.²⁵ ამასთან, მოქმედი ხელისუფლების სასარგებლოდ არსებობს ბუნებრივი უპირატესობა, რომლის თავიდან აცილებაც შეუძლებელია. ამიტომ კანონმდებლებმა სიფრთხილე უნდა გამოიჩინონ, რომ ეს უპირატესობა არ წაახალისონ.²⁶ გარდა იმისა, რომ საჯარო რესურსების გამოყენება კამპანიის მიზნებისთვის კანონდარღვევაა და ეწინააღმდეგება თანასწორი მოპყრობის

¹⁹ Ibid.

²⁰ S. Birch, Post-Soviet Electoral Practices in Comparative Perspective, 2011, 704.

²¹ Joint Guidelines for Preventing and Responding to the Misuse of Administrative Resources During Electoral Processes, 2016, 4-5.

²² Ibid.

²³ Ibid.

²⁴ D. Morgan, Use of Public Funds for Legislative Lobbying and Electoral Campaigning, Vanderbilt Law Review, XXXVII, 1984, 444.

²⁵ Ibid.

²⁶ Guidelines for Reviewing a Legal Framework for Elections, 2nd edition, (Warsaw: OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR), 2013), 43.

პრინციპს, ეს არის უსამართლო იმ გადასახადის გადამხდელის მიმართ, ვინც არ იზიარებს კამპანიის მწარმოებელი სუბიექტის შეხედულებებს.²⁷

ადმინისტრაციული რესურსის გამოყენებას სხვადასხვა ფორმა აქვს. ეს შეიძლება გამოიხატებოდეს, *inter alia*, მოქმედი კანდიდატების სახელმწიფო ბიუჯეტიდან დაფინანსებით, კანონის შერჩევითი აღსრულებით, სახელისუფლებო მედიის პოლიტიკური ინსტრუმენტალიზაციით.²⁸ ადმინისტრაციული რესურსის გამოყენება შეიძლება მოხდეს იმ შემთხვევაშიც კი, თუ კანონი ამას კრძალავს.²⁹ ეს აიხსნება იმითაც, რომ ეს ფენომენი უკავშირდება არ მხოლოდ უკანონობას, არამედ ის არის დამკვიდრებული კულტურის ნაწილი და გამონვეულია ხელისუფლებათა ეთიკური სტანდარტების ნაკლებობით.³⁰ სწორედ ამიტომ პოსტსაბჭოთა ქვეყნებში ფართოდ გავრცელებული ადმინისტრაციული რესურსის გამოყენება უკავშირდება არა მხოლოდ ადმინისტრაციული რესურსის დარღვევების ცალკეულ შემთხვევებს, არამედ სახელმწიფოსა და მმართველ პარტიას შორის ზღვრის ნაშლას.³¹

3. წინასაარჩევნო გარემო საქართველოში და უცხო ქვეყნების გამოცდილება

COVID-19-ის გავრცელების გამო, 2020 წლის 21 მარტს ერთი თვით საქართველოში გამოცხადდა საგანგებო მდგომარეობა.³² 2020 წლის 22 აპრილს კი საქართველოში გახანგრძლივდა საგანგებო მდგომარეობა.³³ შექმნილი ვითარების გამო კონსტიტუციური კანონის პროექტის³⁴ განხილვა შეჩერდა,³⁵ თუმცა მას ოქტომბრის საპარლამენტო არჩევნების თარიღზე გავლენა არ მოუხ-

²⁷ D. Morgan, *Use of Public Funds for Legislative Lobbying and Electoral Campaigning*, 1984, 444.

²⁸ S. Birch, *Post-Soviet Electoral Practices in Comparative Perspective*, 719.

²⁹ Joint Guidelines for preventing and responding to the misuse of administrative resources during electoral processes, 2016, 2.

³⁰ *Ibid.*, 3.

³¹ S. Birch, *Post-Soviet Electoral Practices in Comparative Perspective*, 2011, 719.

³² საქართველოს პრეზიდენტის 2020 წლის 21 მარტის №1 ბრძანება საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების შესახებ, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3srKcqT>.

³³ საქართველოს პრეზიდენტის 2020 წლის 21 აპრილის №2 ბრძანება საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების შესახებ, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/2P0IVL9>.

³⁴ საკონსტიტუციო ცვლილებების შედეგად 2020 წელს არჩეული პარლამენტი დაკომპლექტდება 120 პროპორციული წესით და 30 მაჟორიტარული წესით არჩეული დეპუტატებისგან. პროპორციულ ნაწილში საარჩევნო ბარიერი შეადგენს 1%-ს. იხ. საქართველოს კონსტიტუციური კანონი „საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილების შეტანის შესახებ“ საქართველოს კონსტიტუციურ კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3dw53Fe>.

³⁵ საგანგებო მდგომარეობის გაუქმების შემდეგ განახლდა კონსტიტუციური ცვლილებების პროცესი.

დენია. მეტიც, საქართველო იყო ერთ-ერთი ქვეყანა, რომელიც გლობალური პანდემიის პირობებში არჩევნების ჩატარების გამოწვევას გაუმკლავდა.³⁶ ცენტრალურმა საარჩევნო კომისიამ (ცესკო) იმისათვის, რომ მოქალაქეებს შეძლებოდათ კონსტიტუციური უფლებებით უსაფრთხო გარემოში სარგებლობა, შექმნა სამუშაო ჯგუფები პარლამენტისა და სამოქალაქო საზოგადოების მონაწილეობით.³⁷ შედეგად, ცესკომ შეიმუშავა 2020 წლის არჩევნების კენჭისყრის დღის ეპიდემიოლოგიური პროტოკოლი და განსაზღვრა საარჩევნო პროცედურები და სანიტარიულ-ჰიგიენური ნორმები სტაციონარულ და სამკურნალო დაწესებულებებსა და იზოლაციაში მყოფი ამომრჩევლების არჩევნებში მონაწილეობის უზრუნველსაყოფად.³⁸ საერთო ჯამში, არჩევნების ტექნიკური ასპექტები ეფექტიანად იმართებოდა³⁹ და, ვირუსით ინფიცირების მაღალი რისკის მიუხედავად, 2020 წლის 31 ოქტომბრის არჩევნებზე ამომრჩეველთა აქტიურობამ 56,1% შეადგინა,⁴⁰ რაც საკმაოდ მაღალი მაჩვენებელია.

საქართველოს 2020 წლის საპარლამენტო არჩევნებს წინ უძღვოდა საარჩევნო კანონმდებლობის რეფორმა,⁴¹ რომელიც მიზნად ისახავდა ეუთო/ოდირის რეკომენდაციების კანონმდებლობაში ასახვას. იმავდროულად, ეს იყო პირველი ნაბიჯი უფრო თავისუფალი, თანასწორი და წარმომადგენლობითი საარჩევნო გარემოს შექმნისკენ, რომელთა განხორციელება პოზიტიურად აისახებოდა ქვეყნის დემოკრატიულ განვითარებაზე.⁴² რეფორ-

³⁶ Technical Election Assessment Mission: Georgia 2020 Parliamentary Election Interim Report, (Washington, DC: International Republican Institute, 2020), 10.

³⁷ Ibid.

³⁸ „ცესკომ პარტიებთან და სადამკვირვებლო ორგანიზაციებთან ერთად კენჭისყრის დღის ეპიდემიოლოგიური პროტოკოლი შეიმუშავა“, ცენტრალური საარჩევნო კომისიის ოფიციალური ვებგვერდი, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3ttvdVBm>; „საარჩევნო ადმინისტრაცია სტაციონარულ სამკურნალო დაწესებულებებსა და იზოლაციაში მყოფი ამომრჩევლების 31 ოქტომბრის არჩევნებში მონაწილეობას სანიტარიულ-ჰიგიენური წესების სრული დაცვით უზრუნველყოფს“, ცენტრალური საარჩევნო კომისიის ოფიციალური ვებგვერდი, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3drEFMQ>.

³⁹ ODIHR Limited Election Observation Mission, (Warsaw: Office for Democratic Institutions and Human Rights, Georgia, 2021), 1.

⁴⁰ „აქტივობის სტატისტიკა“, ცენტრალური საარჩევნო კომისიის ვებგვერდი, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3su8i4u>.

⁴¹ რეფორმის შედეგად დაზუსტდა საარჩევნო ადმინისტრაციის ფორმირების წესი (ქვედა დონეზე), შემოვიდა პარტიების დაფინანსების ახალი მოდელი, დაწესდა საბიუჯეტო ორგანიზაციებში დასაქმებული პირების საარჩევნო აგიტაციაში ჩართვის შეზღუდვა, გაკაცრდა ამომრჩევლის წების კონტროლის რეგულაციები, შემოვიდა სავალდებულო გენდერული კვოტირება და სხვ. იხ.: „პარლამენტმა საარჩევნო კანონმდებლობაში შესატანი ცვლილებები მესამე მოსმენით მიიღო“, საქართველოს პარლამენტის ოფიციალური ვებგვერდი, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3tyrLCy>.

⁴² Technical Election Assessment Mission: Georgia 2020 Parliamentary Election Interim Report, 2021, 5.

მა შეეხო წინასაარჩევნო კამპანიის სამართლებრივ ჩარჩოსაც,⁴³ მათ შორის ადმინისტრაციული რესურსის გამოყენებას, რის შედეგადაც საბიუჯეტო ორგანიზაციებში დასაქმებულ პირთა საარჩევნო აგიტაციაში ჩართვის აკრძალვები დაწესდა.⁴⁴ მიუხედავად ამისა, ნაწილობრივ შეუსრულებელი დარჩა საერთაშორისო რეკომენდაციები. ეს რეკომენდაციები ადგენდნენ, რომ საჯარო რესურსის ბოროტად სარგებლობის თავიდან აცილების მიზნით უნდა გატარებულიყო მნიშვნელოვანი ღონისძიებები.³⁹

საარჩევნო კამპანიის ოფიციალური პერიოდი 2020 წლის 1 სექტემბერს დაიწყო.⁴⁵ COVID-19-ით გამოწვეული პანდემიის ვითარებაში ამომრჩევლის მხარდაჭერის მოსაპოვებლად ბრძოლის გამოცდილება ქართულ რეალობაში არ არსებობდა.⁴⁶ შესაბამისად, სახელმწიფოს, პარტიებს, მედიას, სადამკვირვებლო ორგანიზაციებსა და მოქალაქეებს ახალ რეალობასთან მორგება მოუხდათ.⁴⁷ ამის მიუხედავად, წინასაარჩევნო გარემო იყო პოლიტიკურად კონკურენტული, კერძოდ, პოლიტიკურ პარტიებსა და კანდიდატებს შეეძლოთ, თავისუფლად ეწარმოებინათ კამპანია, ხოლო მოქალაქეებს ხელი მიუწვდებოდათ პოლიტიკურ მედიასაშუალებებსა და ინფორმაციაზე.⁴⁸ აღსანიშნავია, რომ 2020 წლის წინასაარჩევნო გარემო შეფასდა როგორც უფრო „დემოკრატიული და პლურალისტური, ვიდრე წინა წლებში.“⁴⁹

ამის მიუხედავად, იყო გამოწვევები, რომლებიც უკავშირდებოდა ადმინისტრაციული რესურსის გამოყენების შემთხვევებს.⁵⁰ საარჩევნო კანონმდებლობით, წინასაარჩევნო აგიტაციაში მონაწილეობის უფლების მქონეების მიერ პირს წინასაარჩევნო კამპანიის პერიოდში ეკრძალება ადმინისტრაციული რესურსების გამოყენება.⁵¹ აგრეთვე, აკრძალულია აგიტაციის

⁴³ მასში წარმოდგენილი ცვლილებების დიდი ნაწილი ეფუძნება ეუთოს დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებების ოფისის (OSCE/ODIHR) რეკომენდაციებს.

⁴⁴ წინასაარჩევნო აგიტაციაში მონაწილეობის უფლება სამსახურებრივი ფუნქციების შესრულებისას შეეზღუდათ საჯარო სკოლების პედაგოგებს, ასევე სსიპებისა და სახელმწიფოს ან ადგილობრივი თვითმმართველობის მიერ დაფუძნებული არასამეწარმეო იურიდიული პირების თანამშრომლებს, იხ. საქართველოს საარჩევნო კოდექსის 45-ე მუხლის მე-4 ნაწილის „კ“ ქვეპუნქტი.

⁴⁵ Ibid., 1-ლი ნაწილი.

⁴⁶ Ibid.

⁴⁷ Ibid.

⁴⁸ Technical Election Assessment Mission: Georgia 2020 Parliamentary Election Interim Report, 2021, 4.

⁴⁹ Ibid.

⁵⁰ 2020 წლის საპარლამენტო არჩევნების გრძელვადიანი სადამკვირვებლო მისიის III შუალედური ანგარიში (თბილისი: საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია, 2020), 5, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3vQb46V>.

⁵¹ საქართველოს საარჩევნო კოდექსის 48-ე მუხლის 1-ლი ნაწილი.

მიზნებისთვის საჯარო შენობების,⁵² საჯარო საკომუნიკაციო საშუალებების, საინფორმაციო მომსახურებისა და სახელმწიფოს საკუთრებაში არსებული სატრანსპორტო საშუალებების გამოყენება,⁵³ გარდა კანონით გათვალისწინებული შემთხვევებისა. ამ წესის დარღვევასთან დაკავშირებით ცესკოში შეიტანეს რამდენიმე საჩივარი, თუმცა ამ კუთხით დისციპლინური ან მაკორექტირებელი ნაბიჯების გადადგმა იშვიათად ხდებოდა.⁵⁴ ამასთან, კანონმდებლობის მიხედვით, აგიტაციად მხოლოდ ის პოლიტიკური საქმიანობა ითვლება, რომელიც კენჭისყრის დღემდე 60 დღით ადრე ტარდება.⁵⁵ ამ წესით ისარგებლა მმართველმა პარტიამ და შეზღუდვების ამოქმედებამდე მცირე ხნით ადრე საკუთარ ღონისძიებაში საჯარო რესურსი გამოიყენა.⁵⁶ ასეთი პრაქტიკა საარჩევნო პროცესის მიმართ ნდობას ამცირებს.⁵⁷

საქართველო არ იყო ერთადერთი ქვეყანა, რომელიც პანდემიამ დიდი გამოწვევების წინაშე დააყენა. მსოფლიოში ვირუსის გავრცელების გამო დაახლოებით 80-ამდე ქვეყანაში გადაიდო არჩევნები.⁵⁸ იმ ქვეყნებში, რომლებშიც არჩევნები ჩატარდა პანდემიის პირობებში, დიდი ყურადღება დაეთმო მის საკანონმდებლო ჩარჩოს და პოლიტიკურ მხარდაჭერას.⁵⁹ ამ ქვეყნების უმრავლესობაში ცვლილებები არ შესულა თავად საარჩევნო კანონმდებლობაში.⁶⁰ ამ კუთხით, საინტერესოა პოლონეთის მაგალითი, სადაც 2020 წლის არჩევნები მწვავე პოლიტიკური დისკუსიის საგანი გახდა.⁶¹ დაგეგმილი საპრეზიდენტო არჩევნები (2020 წლის 10 მაისი) არ ჩატარდა, რადგან მთავრობა და ოპოზიცია ვერ შეთანხმდა პანდემიის პირობებში არჩევნების უსაფრთხოდ ჩატარებაზე, კანონის დაცვით.⁶² ამის შემდგომ,

⁵² Ibid.

⁵³ Ibid.

⁵⁴ ODIHR Limited Election Observation Mission, (Warsaw: Office for Democratic Institutions and Human Rights, Georgia, 2021), 16.

⁵⁵ Ibid., 45-ე მუხლის 1-ლი ნაწილი.

⁵⁶ მ. ლაცაბიძე, და სხვები, 2020 წლის საპარლამენტო არჩევნების გრძელვადიანი სადამკვირვებლო მისიის I შუალედური ანგარიში, (თბილისი: საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია, 2020), 5, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/2QAcyX5>.

⁵⁷ Ibid.

⁵⁸ „Global overview of COVID-19: Impact on Elections“, The International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA), 2021, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3eb6yYF>.

⁵⁹ OSCE Human Dimension Commitments and State Responses to the COVID-19 Pandemic, 2020, 79.

⁶⁰ ქ. გიორგიშვილი, პანდემია, როგორც გამოწვევა არჩევნებისთვის, (თბილისი: საქართველოს პარლამენტის კვლევითი ცენტრი, 2020), 2.

⁶¹ Ibid, 5.

⁶² „As Countries Emerge From COVID-19 Lockdowns“, Debates Emerge On How, When To Hold Elections, Radio Free Europe/Radio Liberty, 2020, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3edbDjd>.

2020 წლის 6 აპრილს, პოლონეთის პარლამენტის ქვედა პალატამ (Sjtem) დაჩქარებული წესით განიხილა კანონპროექტი 2020 წლის საპრეზიდენტო არჩევნების ჩატარების შესახებ.⁶³ კანონპროექტი ითვალისწინებდა ისეთ მნიშვნელოვან ცვლილებებს, როგორებიცაა: 2020 წლის საპრეზიდენტო არჩევნების ჩატარება დისტანციურად (ფოსტით), უფლებამოსილების მინიჭება ქვედა პალატისთვის არჩევნების თარიღის ცვლილებასთან დაკავშირებით „პანდემიის მდგომარეობის გამო“ და საპრეზიდენტო არჩევნების ადმინისტრირების უფლებამოსილების გადაცემა ეროვნული საარჩევნო კომისიიდან ახლად დაფუძნებული ორგანოსთვის, რომელსაც უხელმძღვანელებდა იუსტიციის სამინისტრო.⁶⁴ ამ კანონპროექტმა გამოიწვია უარყოფით შეფასება როგორც ადგილობრივ, ისე საერთაშორისო საზოგადოებაში. ეუთომ/ოდირმა გამოაქვეყნა მოსაზრება ამ კანონპროექტზე და მიუთითა საარჩევნო კანონმდებლების უხეშ დარღვევებზე, მონაწილეობისა და კონსულტაციების ნაკლებობაზე და პოტენციურად არაეფექტიანი კანონმდებლობის შემოღებაზე.⁶⁵ ამის მიუხედავად, კანონპროექტი დაჩქარებული წესით დამტკიცდა.

საბოლოოდ, პოლონეთში 2020 წლის 28 ივნისსა და 12 ივლისს არჩევნების ორი ტური გაიმართა.⁶⁶ ეუთოს მისიისთვის ცნობილი გახდა წინასაარჩევნოდ ადმინისტრაციული რესურსის გამოყენების შემთხვევების შესახებ.⁶⁷ ეს უკავშირდებოდა პრემიერმინისტრის მიერ სახელმწიფო საკომუნიკაციო რესურსებისა და სხვა მასალების გამოყენებას კამპანიის მიზნებისთვის.⁶⁸ იგივე პრობლემა იყო უკრაინაშიც, სადაც ეუთომ ადმინისტრაციული რესურსის გამოყენების რამდენიმე შემთხვევა აღინიშნა.⁶⁹ მაგალითად, ერთ-ერთი შემთხვევა ეხებოდა მოქმედი პრეზიდენტის მიერ,

⁶³ „Switching to All-postal Coting in Times of Public Health Crises: Lessons from Poland“, The International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA), 2020, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3al9G2Z>, ან Opinion on the Draft Act on Special Rules for Conducting the General Election of the President of the Republic of Poland Ordered in 2020 (Senate Paper No.99), (Warsaw: Organization for Security and Co-operation in Europe, 2020), ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/2QcmwtG>, 1.

⁶⁴ Ibid.

⁶⁵ Opinion on the Draft Act on Special Rules for Conducting the General Election of the President of the Republic of Poland Ordered in 2020 (Senate Paper No.99), (Warsaw: Organization for Security and Co-operation in Europe, 2020), ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3tH7xa>.

⁶⁶ ODIHR Special Election Assessment Mission Final Report, (Warsaw: Organization for Security and Co-operation in Europe, Republic of Poland, 2020), 13. ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3gjVwTG>.

⁶⁷ Ibid.

⁶⁸ Ibid.

⁶⁹ ODIHR Special Election Assessment Mission Final Report, (Warsaw: Organization for Security and Co-operation in Europe, Ukraine, 2020), 3. ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3mWgOYZ>.

პარტიის ფინანსებით, არჩევნების დღეს სახალხო გამოკითხვის ჩატარებას, რაც უკავშირდებოდა მისი ადმინისტრაციის პოლიტიკის ინიციატივას.⁷⁰ ამან მოქმედ ხელისუფლებას გაუმართლებელი პოლიტიკური უპირატესობა მიანიჭა არჩევნების დღეს.⁷¹ ამ კუთხით კანონმდებლობასა და პრაქტიკაში ხარვეზები იქნა იდენტიფიცირებული ჩრდილოეთ მაკედონიის 2020 წლის საპარლამენტო⁷² და მოლდოვის 2020 წლის საპრეზიდენტო არჩევნებზეც.⁷³

4. სოციალური დახმარებები/ზღვრის ნაშლა სახელმწიფოსა და პარტიას შორის

სხვადასხვა ქვეყნის, მათ შორის საქართველოს, მთავრობამ კორონავირუსის შედეგად მიყენებული მძიმე სოციალურ-ეკონომიკური შედეგების შემსუბუქების მიზნით, დაიწყო გადაუდებელი ანტიკრიზისული ღონისძიებების გატარება.⁷⁴ საქართველოს მთავრობამ 2020 წლის 6 აგვისტოს ანტიკრიზისული გეგმის მესამე ეტაპი წარმოადგინა,⁷⁵ რომელიც სოციალური მხარდაჭერის რამდენიმე მსხვილ მიმართულებას მოიცავდა.⁷⁶ მთავრობის ანტიკრიზისული ღონისძიებები ეფექტიანობის კუთხით პოზიტიურად შეფასდა.⁷⁷ ამასთან, ამ ნაბიჯებმა, რომლებიც უმთავრესად მიმართული იყო მოსახლეობის ყველაზე უფრო მონყვლადი ფენებისაკენ, არსებითად შეამსუბუქა პანდემიის ნეგატიური გავლენა.⁷⁸

⁷⁰ Ibid.

⁷¹ Ibid.

⁷² ODIHR Special Election Assessment Mission Final Report, (Warsaw: Organization for Security and Co-operation in Europe, Republic of North Macedonia, 2020), 14, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3x4zSsC>.

⁷³ ODIHR Special Election Assessment Mission Final Report, (Warsaw: Organization for Security and Co-operation in Europe, Republic of Moldova, 2020), 12-13. ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3uS8sEq>.

⁷⁴ მ. კაკულია და ნ. კაპანაძე, ანტიპანდემიური შეზღუდვების და მთავრობის ანტიკრიზისული ღონისძიებების გავლენა დასაქმებაზე, შემოსავლებსა და სიღარიბის დონეზე საქართველოში, (თბილისი, ფრიდრიხ ებერტის ფონდი, 2020) 5.

⁷⁵ „საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 6 აგვისტოს სხდომა“, საქართველოს მთავრობის ოფიციალური ვებგვერდი, 07.08.2020, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/32qAxK>.

⁷⁶ „საქართველოს მთავრობამ ანტიკრიზისული გეგმის შემდგომი – III ეტაპი შეიმუშავა“, საქართველოს მთავრობის ოფიციალური ვებგვერდი, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3sAh556>.

⁷⁷ მ. კაკულია და ნ. კაპანაძე, ანტიპანდემიური შეზღუდვების და მთავრობის ანტიკრიზისული ღონისძიებების გავლენა დასაქმებაზე, შემოსავლებსა და სიღარიბის დონეზე საქართველოში, 60.

⁷⁸ Ibid.

ადგილობრივმა და საერთაშორისო ორგანიზაციებმა ხელისუფლების ზემოაღნიშნული ინიციატივები წინასაარჩევნოდ პრობლემურად მიიჩნიეს. ადგილობრივი სადამკვირვებლო ორგანიზაციების აზრით, პრობლემა იყო ამ გეგმის არა შემუშავებასა და განხორციელებაში, არამედ მათ შესახებ საზოგადოების ინფორმირების სტრატეგიაში.⁷⁹ ამის გამო საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციამ მიიჩნია, რომ „ხელისუფლების მხრიდან წინასაარჩევნო პერიოდში მსხვილი პროექტებისთვის პერსონიფიცირებული ხასიათის მიცემა იმ მანიპულაციური სტრატეგიის ნაწილია, რომლის შედეგიც სახელმწიფოსა და სახელისუფლებო პარტიას შორის ზღვრის ნაშლაა, რაც, საბოლოო ჯამში, ამომრჩევლის აღქმას ამახინჯებს და არსებულ უმრავლესობას საარჩევნო უპირატესობას აძლევს.“⁸⁰

იმავე პრობლემაზე მიუთითებენ საერთაშორისო სადამკვირვებლო ორგანიზაციებიც. ეუთოს მისიის საბოლოო ანგარიშში ხაზგასმულია, რომ „31 ოქტომბრის საპარლამენტო არჩევნები კონკურენტულ გარემოში და ზოგადად ძირითადი თავისუფლებების დაცვით ჩატარდა. ამის მიუხედავად, [...] მმართველ პარტიასა და სახელმწიფოს შორის საზღვრის ბუნდოვანება საარჩევნო პროცესის ზოგიერთი ასპექტის მიმართ საზოგადოების ნდობას ამცირებდა.“⁸¹ ეუთო/ოდირი მიიჩნევს, რომ ამ დარღვევებმა ნეგატიურად იმოქმედა არჩევნების ცალკეული ასპექტების მიმართ სანდოობაზე.⁸² საერთაშორისო რესპუბლიკური ინსტიტუტი, საბოლოო ანგარიშში, ეხება ადმინისტრაციული რესურსების არამიზნობრივ გამოყენებას, როგორცაა: სამუშაო საათებში კამპანიაში საჯარო მოხელეების ჩართვის პრეცედენტი და სოციალური დახმარებით მანიპულირების ფაქტები.⁸³

ამ კუთხით საინტერესოა ამერიკის შეერთებული შტატების 2020 წლის საპრეზიდენტო არჩევნები. როგორც ცნობილია, აშშ-ში კორონავირუსის გავრცელებამ საგანგაშო ხასიათი მიიღო, სადაც გამოვლინდა ინფიცირებულითა ყველაზე მაღალი რაოდენობა და სიკვდილიანობის მაჩვენებელი

⁷⁹ ლაცაბიძე მ., და სხვები, 2020 წლის საპარლამენტო არჩევნების გრძელვადიანი სადამკვირვებლო მისიის I შუალედური ანგარიში, (თბილისი: საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია, 2020), 7-8, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3x43VAB> .

⁸⁰ Ibid.

⁸¹ ODIHR Limited Election Observation Mission Final Report, (Warsaw: Office for Democratic Institutions and Human Rights, 2021), 15.

⁸² Ibid.

⁸³ Technical Election Assessment Mission: Georgia 2020 Parliamentary Election Interim Report, 7.

მსოფლიოში.⁸⁴ ამის მიუხედავად, აშშ-ის არჩევნები კარგად ორგანიზებული იყო და იმავდროულად, ადრეული და საფოსტო ხმის მიცემის შესაძლებლობამ მაღალი მონაწილეობა უზრუნველყო.⁸⁵ მიუხედავად ამისა, ეუთოსათვის ცნობილი გახდა კამპანიის დროს ადმინისტრაციული რესურსის გამოყენების ფაქტები. კერძოდ, ეუთოს შეფასებით, მოქმედი პრეზიდენტი იყენებდა თავის ოფიციალურ სტატუსს პოლიტიკური უპირატესობის მოსაპოვებლად.⁸⁶ ამის მაგალითია პრეზიდენტის მიერ COVID-19-ის მხარდამჭერი ეკონომიკური პაკეტი, რომელიც აპრილში გადაეცათ ამომრჩევლებს.⁸⁷ ეს იყო პირველი შემთხვევა, როდესაც ამერიკის პრეზიდენტის სახელი დაფიქსირდა შემოსავლების სამსახურის ოფიციალურ დოკუმენტში.⁸⁸ ეუთომ ეს შეაფასა როგორც სახელმწიფოსა და პარტიას შორის გამიჯვნის პრინციპის უპატივცემულობა.⁸⁹

აშშ-ში არჩევნების პერიოდში სახელმწიფოს მიერ სოციალური დახმარებების გაცემა და სხვა სახის საჯარო რესურსების გამოყენება ფასდება აუცილებლობის კრიტერიუმით და დაუშვებელია მხარდამჭერის პროგრამის განხორციელება მაშინ, როდესაც დახმარების გაცემა არჩევნების შემდეგაც არის შესაძლებელი.⁹⁰ გამონაკლისია შემთხვევა, როდესაც ამის გადაუდებელი აუცილებლობა არსებობს, მაგალითად, თუ ეს ეხება სახელმწიფო უსაფრთხოებას, საზოგადოებრივ ჯანდაცვასა და სახელმწიფო ინსტიტუტების სათანადო ფუნქციონირებას.⁹¹

5. დასკვნები და რეკომენდაციები

ნორმალურ პირობებშიც კი არჩევნების ჩატარება კომპლექსურ და თანმიმდევრულ მიდგომებს საჭიროებს. ვირუსის გავრცელებამ კი ამ კუთხით ახალი გარემოებები წარმოშვა და ქვეყნები ერთნაირად დიდი გამოწვევების წინაშე დააყენა.

⁸⁴ S. Zainudi & et al., Mitigation Measures during Elections and It's Impacts on COVID-19 Pandemic: Sabah State (Malaysia), New Zealand and the United States, 151.

⁸⁵ Statement of Preliminary Findings and Conclusions, (Washington DC: Office for Democratic Institutions and Human Rights, 2021), 12.

⁸⁶ Ibid.

⁸⁷ Ibid.

⁸⁸ Ibid.

⁸⁹ ეუთოს 1990 წლის კოპენჰაგენის დოკუმენტი, რომლის მიხედვით „უნდა არსებობდეს მკაფიო ზღვარი სახელმწიფოსა და პოლიტიკურ პარტიებს შორის; უფრო კონკრეტულად, პოლიტიკური პარტიები არ უნდა იყვნენ აღრეული სახელმწიფოსთან.“

⁹⁰ თ. ხუხია და სხვები, პანდემიის პირობებში საჯარო რესურსების წინასაარჩევნო მიზნებისთვის გამოყენება, (თბილისი: საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია, 2020), 9-10.

⁹¹ იქვე.

პანდემიის პირობებში არჩევნების ჩატარების ცოდნა და გამოცდილება აქამდე არ არსებობდა. ანალიზმა ცხადყო, რომ ცალკეულ შემთხვევებში ქვეყნებს უჭირდათ პროცესის ეფექტურად წარმართვა და **ad-hoc** გადანყვეტილებების მიღება. ამის მაგალითია პოლონეთი, სადაც, იმის გარდა, რომ 2020 წლის არჩევნების თარიღი საკამათო გახდა, **COVID-19**-ის საპასუხოდ პარლამენტმა დაამტკიცა საკანონმდებლო აქტი, რომელიც, ეუთოს შეფასებით, უხეშად არღვევდა საარჩევნო კანონმდებლობის პრინციპებს და, ამასთან, იყო არაეფექტიანი.

საქართველო იმ ქვეყნებს შორისაა, რომლებიც **COVID-19**-ის პირობებში არჩევნების ჩატარებას გაუმკლავდნენ. ამის მიუხედავად, წინასაარჩევნოდ დაფიქსირდა პრობლემები ადმინისტრაციული რესურსის გამოყენების კუთხით. ეს სიახლე არ ყოფილა, თუმცა აშკარაა, რომ კრიზისის დროს ძველი პრობლემები ახალ და უფრო მასშტაბურ გამოწვევად იქცა – ასეთია ზღვრის ნაშლა სახელმწიფოსა და მმართველ პარტიას შორის. მიგნებებით დასტურდება, კრიზისით გამონვეული სოციალურ-ეკონომიკური ზიანის შერბილების მიზნით შემუშავებული პოლიტიკა შეიძლება პრობლემური აღმოჩნდეს არჩევნების დროს, რადგან მოქმედ ხელისუფლებას, ერთის მხრივ, აქვს ვალდებულება, მიიღოს შესაბამისი ზომები და, მეორე მხრივ, ის მონაწილეობს არჩევნებში. ასეთ დროს იზრდება რისკი, რომ ეს მხარდაჭერა გამოყენებულ იქნება როგორც ადმინისტრაციული რესურსი. ეს ხარვეზი ჰქონდა არა მხოლოდ საქართველოს, ასევე ევროპის ქვეყნებს და ამერიკის შეერთებულ შტატებსაც.

ამ პრობლემის თავიდან ასაცილებლად, პირველ რიგში, აუცილებელია ეფექტური საკანონმდებლო ჩარჩოს არსებობა და ადმინისტრაციული რესურსის გამოყენების მკაფიო აკრძალვა, გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების მაღალ სტანდარტებთან ერთად. თუმცა ფაქტია, რომ ეს პრობლემა მხოლოდ საკანონმდებლო მონესრიგებით ვერ აღმოიფხვრება, რადგან აშკარაა, რომ ეს ფენომენი უკავშირდება პოლიტიკასაც და ეთიკურ სტანდარტებსაც. შესაბამისად, მას სჭირდება კომპლექსური მიდგომა. მნიშვნელოვანია, რომ ამ საკითხზე დისკუსია და გადანყვეტილების გზებზე მსჯელობა გაგრძელდეს.

COVID-19-ით გამონვეული კრიზისის, ისევე როგორც ყველა სხვა კრიზისის დასაძლევად, არის შესაძლებლობა, რომ პრობლემების გადანყვეტის ახლებური გზები შემუშავდეს. პანდემიის პირობებში ადამიანის უფლებებისა და საერთაშორისო სტანდარტების დაცვის მიზნით შემუშავე-

ბული ეუთოს რეკომენდაციები ითვალისწინებს კრიზისის დროს საჯარო რესურსის პოლიტიზების თავიდან აცილების გზებს. ამისათვის, უმთავრესად, რეკომენდებულია, რომ სახელმწიფოებმა, რომლებიც პანდემიის კრიზისის ფონზე ატარებენ არჩევნებს, ყველა ღონისძიება გაატარონ ამ რისკების თავიდან ასაცილებლად. თითოეულ ამ ნაბიჯს საკუთარი ადგილი უნდა ჰქონდეს ანტიკრიზისულ გეგმაში, ხოლო ბენეფიციარების გამოვლენა უნდა მოხდეს მკაფიო, სამართლიანი და ობიექტური კრიტერიუმების საფუძველზე. ხელისუფლებამ უნდა დაარწმუნოს საზოგადოება, რომ ეს არის გრძელვადიანი ანტიკრიზისული გეგმის ნაწილი ღონისძიებები და არა წინასაარჩევნო ნაბიჯები ამომრჩევლის გულის მოსაგებად.

ეს რეკომენდაციები ნორმალურ პირობებშიც გასათვალისწინებელია, რადგან სწორედ ამგვარი მიდგომებით იქმნება უფრო თანასწორი და კონკურენტული გარემო, რაც აუცილებელია დემოკრატიული არჩევნების ჩასატარებლად.

ძირითადი 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 ნებაზეა 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 შესაბამი-

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 მოეთხოვთ 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; Kunig, 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 „...გადაწ-

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 გადავხედოთ 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 გადანყვეტილება, II-56.

⁸⁴ იქვე, II-57.

⁸⁵ განსხვავებული აზრი №1/1/1505,1515,1516,1529 გადანყვეტილებასთან 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 არაფუნდამენტურად 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).

**საკანონმდებლო კომპეტენციის დელეგირების
სტანდარტი და კონსტიტუციულობის
კონსტიტუციურსამართლებრივი ზღვარი
საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს
პრაქტიკის მიხედვით**

გივი ლუაშვილი

შესავალი

„საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის 26-ე მუხლის მე-2 პუნქტის მიხედვით, საკონსტიტუციო სასამართლო მისთვის მინიჭებული უფლებამოსილების დიდი ნაწილის შემთხვევაში, შინაარსობრივად ერთად, ასევე ახორციელებს ფორმალურ საკონსტიტუციო კონტროლს. როგორც საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლომ ერთ-ერთ საქმეზე განაცხადა, „საკანონმდებლო ხელისუფლების კონსტიტუციურსამართლებრივი შეზღუდვა გულისხმობს, რომ ნებისმიერი საკანონმდებლო აქტი უნდა შეესაბამებოდეს საქართველოს კონსტიტუციის მოთხოვნებს, როგორც ფორმალური, ისე მატერიალური თვალსაზრისით“.¹ ამდენად, კონსტიტუციით გათვალისწინებული ფორმალური მოთხოვნების დაუცველობა, რეგულირების შინაარსის მიუხედავად, იწვევს ძირითადი უფლების შემზღუდავი ნორმის არაკონსტიტუციურად ცნობას.²

¹ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2017 წლის 15 თებერვლის N3/1/659 გადაწყვეტილება საქმეზე – საქართველოს მოქალაქე ომარ ჯორბენაძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ, II-27.

² საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2018 წლის 26 ივლისის N2/5/700 გადაწყვეტილება საქმეზე – შპს „კოკა-კოლა ბოთლერს ჯორჯია“, შპს „კასტელ ჯორჯია“ და სს „წყალი მარგებელი“ საქართველოს პარლამენტისა და საქართველოს ფინანსთა მინისტრის წინააღმდეგ, II-10.

ძირითადი უფლების ყველაზე ფართოდ გავრცელებული კონსტიტუციურსა-მართლებრივი ზღვარი კანონის კონკრეტული დათქმაა. ამ ზღვრის არსებობის დროს, პირველ რიგში, მონმდება, შეზღუდვა კანონის სახითაა დადგენილი თუ არა.³ მიუხედავად კანონის კონკრეტული დათქმის არსებობისა, არის შემთხვევები, როდესაც კანონმდებელი თავისი საკანონმდებლო აქტის საფუძველზე ახდენს კანონით დასარეგულირებელი საკითხის კანონქვემდებარე ნორმატიულ და, შესაბამისად, ამ ნორმატიული აქტის მიმღებ ორგანოზე დელეგირებას.

ეს საკითხები განსაკუთრებული სიმწვავეთ წარმოჩნდა ახალი კორონავირუსის (Covid 19) პანდემიასთან ბრძოლისას. სამართლებრივ წრეებში გააქტიურდა იმაზე აპელირება, რომ შემოღებული კოვიდრეგულაციების უმეტესობა ვერ აკმაყოფილებდა დელეგირების კონსტიტუციურ სტანდარტს. აღნიშნულთან დაკავშირებით საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოში მოსარჩელებმა შეიტანეს კონსტიტუციური სარჩელები, რომელთაგან მხოლოდ მცირე მათგანის განხილვა მოხდა 2020 წლის ფარგლებში, ხოლო გადანყვეტილება ამ დრომდე არცერთ მათგანზე არ არის მიღებული. დასახელებული კონსტიტუციური სარჩელები შეიძლება დაიყოს ორ ჯგუფად: პირველ ჯგუფს განეკუთვნება სარჩელები, რომლებიც წარდგენილ იქნა საქართველოს პრეზიდენტის 2020 წლის 21 მარტის N1 დეკრეტთან დაკავშირებით, ხოლო მეორე ჯგუფს განეკუთვნება სარჩელები, რომლებითაც სადავოდ არის გამხდარი „საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ“ საქართველოს კანონის ნორმები, რომლებიც საქართველოს მთავრობას აძლევს უფლებას, დაადგინოს იზოლაციისა და კარანტინის წესები. წინამდებარე სტატიის მიზანია, განისაზღვროს, საკანონმდებლო კომპეტენციის დელეგირებისას რა კონსტიტუციურ სტანდარტს ადგენს საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო, ხოლო შემდეგ, ამ სტანდარტის შესაბამისად, მიმოხილულ იქნეს ის პრობლემური საკითხები, რომლებიც თავს იჩენს კოვიდრეგულაციების მაღალი იერარქიის ნორმატიული აქტებიდან კანონქვემდებარე აქტებზე დელეგირებისას.

1. კანონის კონკრეტული დათქმის მნიშვნელობა

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო კანონის კონკრეტული დათქმის მნიშვნელობას უკავშირებს ძალაუფლების დანაწილების პრინციპს და განმარტავს, რომ „ძირითადი უფლების კანონით შეზღუდვას-

³ ა. ფირცხალაშვილი, კაზუსის ამოხსნის 4 მოდელი ძირითად უფლებებში, თბ., 2016, 21.

თან დაკავშირებით არსებული კონსტიტუციური გარანტიები უზრუნველყოფს ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის რეალიზებას, რაც, საბოლოო ჯამში, ემსახურება უზენაესი და წარუვალნი კონსტიტუციური ღირებულების – ადამიანის უფლებებისა და თავისუფლებების ეფექტურად დაცვას.⁴ როგორც საკონსტიტუციო სასამართლომ განაცხადა ერთ-ერთ საქმეზე: „ხელისუფლების დანაწილების კონსტიტუციური პრინციპი გულისხმობს ხელისუფლების დანაწილებას საკანონმდებლო, აღმასრულებელ და სასამართლო ხელისუფლებებად, რაც თანამედროვე დემოკრატიული სახელმწიფოს ფუნქციონირების მთავარი ქვაკუთხეა. ეს პრინციპი მჭიდრო კავშირშია სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპთან, რომელიც გაცხადებული და განმტკიცებულია კონსტიტუციის პრეამბულით... აღნიშნული კონსტიტუციური დებულების დანიშნულება არ არის ხელისუფლების მხოლოდ ფორმალური დაყოფა სხვადასხვა შტოებად, არამედ მისი მიზანია, აღნიშნულ შტოებს შორის შეკავებისა და განონანსორების რეალური და ქმედითი კონსტიტუციურსამართლებრივი მექანიზმების უზრუნველყოფა, რაც გამოხატულია კიდევ კონსტიტუციის შესაბამის თავებში მოცემული რეგულირებებით, რომლებიც განსაზღვრავს ხელისუფლების თითოეული შტოს კომპეტენციას და მის ურთიერთმიმართებას სხვა შტოებთან“.⁵ „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“.⁶

⁴ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2017 წლის 15 თებერვლის N1/7/1275 გადაწყვეტილება საქმეზე – საქართველოს მოქალაქე ალექსანდრე მძინარაშვილი საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისიის წინააღმდეგ, II-25.

⁵ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2016 წლის 29 დეკემბრის N3/5/768,769,790,792 გადაწყვეტილება საქმეზე – საქართველოს პარლამენტის წევრთა ჯგუფი (დავით ბაქრაძე, სერგო რატიანი, როლანდ ახალაია, ლევან ბუჯაშვილი და სხვები, სულ 38 დეპუტატი), საქართველოს მოქალაქეები – ერასტი ჯაკობია და კარინე შახპარონიანი, საქართველოს მოქალაქეები – ნინო კოტიშაძე, ანი დოლიძე, ელენე სამაბდგვიშვილი და სხვები, აგრეთვე, საქართველოს პარლამენტის წევრთა ჯგუფი (ლევან ბუჯაშვილი, გიორგი ღვინიაშვილი, ირმა ნადირაშვილი, პეტრე ცისკარიშვილი და სხვები, სულ 38 დეპუტატი) საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ, II-6, 7.

⁶ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2016 წლის 29 სექტემბრის N3/4/641 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.

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო ასევე ყურადღებას ამახვილებს კანონის მიმღები კონსტიტუციური ორგანოს პარლამენტის მაღალ ლეგიტიმაციაზე, მასში მიმდინარე პოლიტიკური, სამართლებრივი პროცედურების მნიშვნელობაზე, გამჭვირვალობაზე, ჩართულობაზე და განმარტავს, რომ „უფლების მზლუდავი რეგულირების პარლამენტის მიერ შემოღება ასევე უზრუნველყოფს, რომ უფლება შეიზღუდოს უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოს გადაწყვეტილებით, რომელსაც აქვს ხალხის მიერ მინიჭებული მაღალი ლეგიტიმაცია. საკითხის საკანონმდებლო მოწესრიგებისას აქტის მიღება ხდება წარმომადგენლობითი საკანონმდებლო ორგანოს მიერ შესაბამისი პროცედურების საფუძველზე. ამდენად, საქართველოს პარლამენტი არის ის კონსტიტუციური ორგანო, რომელიც საკითხს წყვეტს გამჭვირვალე საკანონმდებლო პროცესის საფუძველზე, პოლიტიკური დებატების შედეგად, რაც საფუძველშივე ქმნის დამატებით ფილტრს უფლებაში გაუმართლებლად ჩარევის რისკების შესამცირებლად. დემოკრატიული ლეგიტიმაცია მიიღწევა სწორედ კომპლექსური საპარლამენტო პროცედურებით, გამჭვირვალე გადაწყვეტილების მიღების გზით, ინტერესთა დაბალანსების, პოლიტიკური უმრავლესობისა და უმცირესობების თანამონაწილეობის საფუძველზე. მსგავსი წესით აქტის მიღება შესაძლებლობას აძლევს ყველა დაინტერესებულ მხარეს, მონაწილეობა მიიღონ პოლიტიკური ნების ფორმირებაში, რათა თავიდან იქნეს აცილებული უმრავლესობის თვითნებური ქმედება“.⁷ ამ განმარტებასთან ერთად, სასამართლო აცხადებს, რომ ამგვარი პროცედურა ასევე არ უზრუნველყოფს უფლების დარღვევის სრულ პრევენციას, თუმცა საგრძნობლად ამცირებს ძალაუფლების თვითნებურად გამოყენების რისკებს.⁸

2. საკანონმდებლო კომპეტენციის დელეგირების ზოგადი დაშვება და მისი მიზნები

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პრაქტიკის მიხედვით, საკითხის კანონით მოწესრიგების მოთხოვნასთან „ყოველთვის თავისთავადი წინააღმდეგობა ვერ ექნება პარლამენტის მიერ საკუთარი უფლებამოსილების დელეგი-

⁷ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2017 წლის 15 თებერვლის N1/7/1275 გადაწყვეტილება საქმეზე – საქართველოს მოქალაქე ალექსანდრე მძინარაშვილი საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისიის წინააღმდეგ, II-28.

⁸ იხ. იქვე.

რებას სხვა ორგანოზე“.⁹ უფლების კანონის საფუძველზე შეზღუდვის დათქმა, ბუნებრივია, არ გულისხმობს, რომ ესა თუ ის უფლება მხოლოდ საქართველოს პარლამენტმა შეიძლება შეზღუდოს. ცალკეულ შემთხვევაში საქართველოს პარლამენტი უფლებამოსილია, მოახდინოს საკითხის მონესრიგება სხვა სახელმწიფო ორგანოზე დელეგირებით.¹⁰

როგორც საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლომ განაცხადა, „პარლამენტის მიერ კანონით მოსანესრიგებელი საკითხის დელეგირება, ხშირ შემთხვევაში, აუცილებელია და პრაქტიკული საჭიროებებით არის ნაკარნახევი. კერძოდ, უფლების შეზღუდვასთან დაკავშირებული ყველა საკითხის საქართველოს პარლამენტის მიერ მონესრიგებამ შესაძლოა, საკანონმდებლო ხელისუფლების პარალიზება გამოიწვიოს და წარმოშვას ინსტიტუციური პრობლემები. საკანონმდებლო ხელისუფლების ფუნქციონირების სპეციფიკიდან გამომდინარე, თითქმის შეუძლებელია, უფლების რეგულირებასთან დაკავშირებული ყველა, მათ შორის, პროცედურული/ტექნიკური საკითხის კანონით მონესრიგება მოხდეს პარლამენტში დადგენილი პროცედურული წესების საფუძველზე“.¹¹

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო საკანონმდებლო კომპეტენციის დელეგირების მიზეზად ასევე ასახელებს რეგულირების ოპერატიულ მიზნებს. სასამართლოს განმარტებით, „ბუნებრივია, საკითხის კანონით დარეგულირება ქმნის სტაბილურობის უფრო მაღალ გარანტიებს, თუმცა ზოგიერთი საკითხის გადანყვეტა საჭიროებს მოქნილ საკანონმდებლო მექანიზმს. ამ თვალსაზრისით უფლებამოსილების დელეგირება ხელს უწყობს მარტივ ნორმატიულ ცვლილებებს იმ სფეროებში, რომლებიც მოითხოვს ხშირ მოდიფიკაციას, გამარტივებული პროცედურების საფუძველზე რეგულირების შეცვლილ გარემოებებზე მორგებას. ამასთან, მონესრიგების უფლებამოსილების დელეგირება შესაძლოა, ასევე გამართლებული იყოს ამა თუ იმ საკითხზე სწრაფი გადანყვეტილების მიღების მოტივითაც. ამგვარად, გარკვეულ შემთხვევებში, პარლამენტის მიერ კანონით მოსანესრიგებელი საკითხის დელეგირება არის ლეგიტიმური და აუცილებელი“.¹²

⁹ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2016 წლის 20 ივლისის N3/3/763 გადაწყვეტილება საქმეზე – საქართველოს პარლამენტის წევრთა ჯგუფი (დავით ბაქრაძე, სერგო რატიანი, როლანდ ახალაია, გიორგი ბარამიძე და სხვები, სულ 42 დეპუტატი) საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ, II-78.

¹⁰ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2017 წლის 15 თებერვლის N1/7/1275 გადაწყვეტილება საქმეზე – საქართველოს მოქალაქე ალექსანდრე მძინარაშვილი საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისიის წინააღმდეგ, II-29.

¹¹ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2019 წლის 28 მაისის N2/2/867 გადაწყვეტილება საქმეზე – რეზი შარაძე საქართველოს იუსტიციის მინისტრის წინააღმდეგ, II-13.

¹² საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2017 წლის 15 თებერვლის N1/7/1275 გადაწყვეტილება საქმეზე – საქართველოს მოქალაქე ალექსანდრე მძინარაშვილი საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისიის წინააღმდეგ, II-31.

დასახელებული გარემოებებიდან გამომდინარე, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო მიიჩნევს, რომ უფლებამოსილების დელეგირების მექანიზმი მოქნილს ხდის კანონშემოქმედებით საქმიანობას და საკანონმდებლო ხელისუფლებას აძლევს შესაძლებლობას, მიიღოს საკანონმდებლო აქტები ფუნდამენტურ პოლიტიკურ-სამართლებრივ საკითხებზე, ხოლო მათი იმპლემენტაციისათვის საჭირო ტექნიკურ და უწყებრივ ინსტიტუციებში არსებული ცოდნა, გამოცდილების მიხედულების საკითხების მონესრიგება კი სხვა სახელმწიფო ორგანოებს გადააწოდოს.

3. საკანონმდებლო კომპეტენციის დელეგირების დაუშვებლობის პირობები

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო თავისი პრაქტიკით ადგენს ორ შემთხვევას, როდესაც საკანონმდებლო კომპეტენციის დელეგირება დაუშვებელია. პირველი, ეს არის შემთხვევა, როდესაც „მას საქართველოს კონსტიტუცია პირდაპირ კრძალავს“, ¹³ ხოლო მეორე შემთხვევასთან მაშინ გვაქვს საქმე, როდესაც დადგინდება, რომ „გარკვეული უფლებამოსილების დელეგირებით საქართველოს პარლამენტი თავისი კონსტიტუციური უფლებამოსილების განხორციელებაზე ამბობს უარს“.¹⁴

ამ შემთხვევების საილუსტრაციოდ საკონსტიტუციო სასამართლოს მაგალითად მოჰყავს შემთხვევა, როდესაც „კონსტიტუცია აკეთებს კონკრეტულ მითითებას საკითხის მონესრიგებასთან დაკავშირებით (მაგალითად, საქართველოს კონსტიტუციის 50-ე მუხლის პირველი პუნქტი ცალსახად უთითებს, რომ არჩევნებში მონაწილეობისათვის წარსადგენ მხარდამჭერთა ხელმონერების რაოდენობა უნდა განისაზღვროს ორგანული კანონით) ან/და საქართველოს პარლამენტი ახდენს მისი უფლებამოსილების ფუნდამენტურად მნიშვნელოვანი ნაწილის დელეგირებას (მაგალითად, საერთოდ არ იღებს საარჩევნო კოდექსს და ა.შ.)“.¹⁵

¹³ იხ. იქვე, II-32.

¹⁴ იხ. იქვე, II-32.

¹⁵ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2016 წლის 20 ივლისის N3/3/763 გადაწყვეტილება საქმეზე – საქართველოს პარლამენტის წევრთა ჯგუფი (დავით ბაქრაძე, სერგო რატიანი, როლანდ ახალაია, გიორგი ბარამიძე და სხვები, სულ 42 დეპუტატი) საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ, II-78.

4. საკანონმდებლო კომპეტენციის ფუნდამენტურად მნიშვნელოვანი ნაწილის დელეგირების შემთხვევა

როგორც წინა თავში აღინიშნა, საკანონმდებლო კომპეტენციის დელეგირების აკრძალვის ერთ-ერთ გარემოებად სახელდება საკანონმდებლო კომპეტენციის ფუნდამენტურად მნიშვნელოვანი ნაწილის დელეგირება. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პრაქტიკაში ამ შემთხვევის ნათელ მაგალითად შეიძლება მიჩნეულ იქნეს ე.წ. „მძინარაშვილის საქმე“.¹⁶ ამ საქმეში სადავოდ იყო გამხდარი საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისიის აქტი, რომლის საფუძვლითაც განისაზღვრებოდა, თუ რა ტიპის აზრებისა და ინფორმაციის გავრცელება არის დაუშვებელი. კერძოდ, სადავო რეგულირების შესაბამისად, საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნულმა კომისიამ დაუშვებლად მიიჩნია და აკრძალა სიძულვილისა და ძალადობის განსაკუთრებით მძიმე ფორმების ამსახველი, პირადი ცხოვრების შემლახველი, ცილისმწამებლური, შეურაცხმყოფელი, უდანაშაულობის პრეზუმფციის დამრღვევი ან უზუსტო პროდუქციის გავრცელება.

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლომ აღნიშნა, რომ „გამოხატვის თავისუფლების გარეშე წარმოუდგენელია საზოგადოებისათვის სასიცოცხლოდ მნიშვნელოვანი დისკუსიისა და აზრთა ჭიდილის უზრუნველყოფა. ეს უფლება დემოკრატიული და სამართლებრივი სახელმწიფოს არსებობის მნიშვნელოვანი წინაპირობაა. საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისია სადავო ნორმების საფუძველზე განსაზღვრავს, თუ რა ტიპის აზრებისა და ინფორმაციის გავრცელება არის დაუშვებელი. სადავო რეგულირების შესაბამისად, საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნულმა კომისიამ დაუშვებლად მიიჩნია და აკრძალა სიძულვილისა და ძალადობის განსაკუთრებით მძიმე ფორმების ამსახველი, პირადი ცხოვრების შემლახველი, ცილისმწამებლური, შეურაცხმყოფელი, უდანაშაულობის პრეზუმფციის დამრღვევი ან უზუსტო პროდუქციის გავრცელება. შესაბამისად, დადგენილია გამოხატვის შინაარსობრივი რეგულირება, რაც გულისხმობს აზრის/ინფორმაციის გავრცელების შეზღუდვას მისი შინაარსის გამო. გამოხატვის თავისუფლების შეზღუდვა, შინაარსობრივი რეგულირების შემოღების გზით, ამ უფლებაში ჩარევის ერთ-ერთი ყველაზე მძიმე ფორმაა. იმის სავალდებულოდ განსაზღვრა, თუ რა შინაარსის აზრის/ინფორ-

¹⁶ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2017 წლის 15 თებერვლის N1/7/1275 გადაწყვეტილება საქმეზე – საქართველოს მოქალაქე ალექსანდრე მძინარაშვილი საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისიის წინააღმდეგ.

მაციის გავრცელება არის დაუშვებელი, გულისხმობს პირთა გონებისათვის „ინფორმაციული ფილტრის“ დაყენებას. დემოკრატიული სახელმწიფო უდავოდ გულისხმობს თავისუფალ საზოგადოებას, თავისუფალ ინფორმაციულ სივრცეს, გარემოს, სადაც ყველასთვის უზრუნველყოფილია აზრთა თავისუფალი გაცვლა-გამოცვლა, თავისუფალი პაექრობა. იქ, სადაც თავისუფალი სიტყვა უზრუნველყოფილი არ არის, არ არის სივრცე განვითარებისთვის, თავისუფლებისთვის. ამგვარად, გამობატვის თავისუფლების შეზღუდვა, კერძოდ კი, მისი შინაარსობრივი რეგულირება, იმგვარი საკითხია, რომლის თითოეული ასპექტის განსაზღვრა მაღალი პოლიტიკური და საზოგადოებრივი ინტერესის საგანია“.¹⁷

სასამართლომ ასევე აღნიშნა, რომ ამ შემთხვევაში დღის წესრიგში არ იდგა საკითხის პერიოდული დაზუსტებისა და მოდიფიცირების მოქნილი მექანიზმის არსებობის საჭიროება, რადგან გამობატვის შინაარსობრივ რეგულირებასთან დაკავშირებით სტანდარტების დადგენა არ საჭიროებს შეცვლილ გარემოებებთან მუდმივ მისადაგებას. სასამართლომ აღნიშნა, რომ „დასახელებულ შემთხვევაში სწორედ პარლამენტია ის ლეგიტიმური ორგანო, რომელმაც უნდა უზრუნველყოს ერთიანი სახელმწიფო პოლიტიკის განხორციელება და ამ უფლებაში ჩარევის კონსტიტუციური სტანდარტების დადგენა. იმავდროულად, აღნიშნული სტანდარტები უნივერსალური ხასიათისაა და უფლების შეზღუდვის დასაშვები ფარგლების განსაზღვრა განუყოფლად უკავშირდება მყარი კონსტიტუციური სტანდარტების დადგენას, რომელთა ცვლილებაც ასევე საკანონმდებლო დონეზე გამჭვირვალე საკანონმდებლო პროცედურით გადასაწყვეტი საკითხია“.¹⁸

საკონსტიტუციო სასამართლომ ასევე ყურადღება გაამახვილა გამობატვის თავისუფლების შინაარსობრივი რეგულირების მნიშვნელობაზე. ხაზი გაუსვა, რომ ის პარლამენტის უმნიშვნელოვანესი უფლებამოსილებაა და თავისი ბუნებით არ მიეკუთვნება ისეთ საკითხს, რომელიც საჭიროებს მარტივი საკანონმდებლო მექანიზმის ფარგლებში მოწესრიგებას. სასამართლომ მიუთითა, რომ გამობატვის თავისუფლების შინაარსობრივი მხარე სტაბილურ საკანონმდებლო გარანტიებს საჭიროებს. აღნიშნულიდან გამომდინარე კი, გამობატვის თავისუფლების შინაარსობრივი რეგულირების უფლებამოსილების სხვა ორგანოსათვის გადაცემა საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლომ ჩათვალა

¹⁷ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2017 წლის 15 თებერვლის N17/1275 გადაწყვეტილება საქმეზე – საქართველოს მოქალაქე ალექსანდრე მძინარაშვილი საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისიის წინააღმდეგ, II-36.

¹⁸ იხ. იქვე, II-37.

პარლამენტის ფუნდამენტურად მნიშვნელოვანი საკითხის დელეგირებად და იქვე მიუთითა, რომ გამოსატყვის თავისუფლების შინაარსის განსაზღვრა არ უნდა იყოს დამოკიდებული აღმასრულებელი ხელისუფლების ნებაზე. მხოლოდ პარლამენტია აღჭურვილი უფლებამოსილებით, მიიღოს გადაწყვეტილებები, რომლებიც ფუნდამენტურ გავლენას ახდენს კონსტიტუციურ უფლებაზე.¹⁹

მდინარაშვილის საქმისგან განსხვავებით, *რემზი შარაძის*²⁰ საქმეზე საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლომ არ დაადგინა საკანონმდებლო კომპეტენციის ფუნდამენტურად მნიშვნელოვანი ნაწილის დელეგირების შემთხვევა.

ამ საქმეზე სადავოდ იყო გამხდარი „იძულებითი აუქციონის ჩატარების ფორმების, წესისა და პროცედურების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს იუსტიციის მინისტრის ბრძანების ის მუხლი, რომელიც განსაზღვრავს ქონების იძულებით აუქციონზე რეალიზაციის კონკრეტულ წესსა და პროცედურას. კერძოდ, თუ ქონების რეალიზაცია პირველ განმეორებით აუქციონზეც არ მოხდება, აღსრულების ეროვნული ბიურო პირველი განმეორებითი აუქციონის დასრულებისთანავე აცხადებს მეორე განმეორებით აუქციონს. ამ შემთხვევაში მეორე განმეორებითი აუქციონი ცხადდება იმავე ფორმით, რომლითაც გამოცხადდა პირველი აუქციონი. ამავე ნორმის მე-3 წინადადების თანახმად, „მეორე განმეორებით აუქციონზე ქონების საწყისი ფასი შეადგენს ნულ ლარს. მოსარჩელე მხარე მიუთითებდა, რომ ეს იყო საკუთრების უფლებაში ჩარევა და აღნიშნული უნდა განხორციელებულიყო საკანონმდებლო აქტით“.

საკონსტიტუციო სასამართლომ აღნიშნა, რომ კანონი ქმნიდა ამ საკითხის კანონქვემდებარე აქტით დარეგულირების საფუძველს. შემდგომ სასამართლომ მიუთითა, რომ იუსტიციის მინისტრის სადავო ბრძანებით მონესრიგებული იძულებითი აუქციონის ჩატარებასთან დაკავშირებული პროცედურული ასპექტები, რომელთა შემთხვევაშიც განსაკუთრებული მნიშვნელობა აქვს დადგენილი ფორმალური მოთხოვნების პრაქტიკაში რეალიზაციას და შესაძლო ნორმატიული ხარვეზების დროულად გამოსწორებას. სასამართლომ ასევე აღნიშნა, რომ იძულებით აუქციონთან დაკავშირებული თითოეული ტექნიკური ასპექტის კანონით განსაზღვრის ვალდებულების დადგენა მნიშვნელოვან პრაქტიკულ სირთულეებს წარმოშობდა და გაართულებდა აღსრულების პროცესს.²¹

საკონსტიტუციო სასამართლომ ასევე აღნიშნა, რომ არ იკვეთებოდა იძულებითი აუქციონის ჩატარების საკითხის თითოეული ასპექტის კანონის დო-

¹⁹ იხ. იქვე, II-38.

²⁰ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2019 წლის 28 მაისის N2/2/867 გადაწყვეტილება საქმეზე – საქართველოს მოქალაქე რემზი შარაძე საქართველოს იუსტიციის მინისტრის წინააღმდეგ.

²¹ იხ. იქვე, II-17.

ნეზე განსაზღვრის აუცილებლობა, რადგან ამ პროცედურის ყველა საკითხი არ სარგებლობს მაღალი პოლიტიკური და საზოგადოებრივი ინტერესით და მისი მოწესრიგების უფლებამოსილების სხვა ორგანოსათვის გადაცემა არ შეიძლება ჩაითვალოს პარლამენტის ფუნდამენტურად მნიშვნელოვანი უფლებამოსილების დელეგირებად. სასამართლომ ხაზი გაუსვა იმ გარემოებას, რომ „სააღსრულებო წარმოებათა შესახებ“ საქართველოს კანონი განსაზღვრავს უშუალოდ იძულებითი აღსრულების ეტაპებს და იმ ფორმებს, თუ რა ფორმებით უნდა განხორციელდეს კრედიტორთა მოთხოვნების დაკმაყოფილება. სასამართლომ ყურადღება გაამახვილა იმაზე, რომ „იუსტიციის მინისტრი განსაზღვრავს პარლამენტის მიერ შექმნილი ინსტიტუტის პრაქტიკული იმპლემენტაციის წესებს, შესაბამისად, სადავო ნორმებით გათვალისწინებული სამართლებრივი ურთიერთობის მოწესრიგების უფლებამოსილების დელეგირება არ ეწინააღმდეგება საქართველოს კონსტიტუციის მე-19 მუხლის ფორმალურ მოთხოვნებს“.²²

5. საკანონმდებლო კომპეტენციის დელეგირების საკანონმდებლო დათქმა

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს განმარტებით, პარლამენტის მიერ სხვა ორგანოსთვის უფლებამოსილების გადანიშნვის უპირველესი ფორმალური საფუძველია აღნიშნულის საკანონმდებლო აქტით განსაზღვრა. ასევე აუცილებელია, კანონითვე განისაზღვროს ის კომპეტენტური ორგანო, რომელზეც ხდება კანონმდებლის მხრიდან უფლებამოსილების დელეგირება.²³

აღნიშნული განმარტების ყველაზე ნათელი მაგალითია *კრავეიშვილის* საქმე, რომელშიც სადავოდ იყო გამხდარი „ფუნდამენტური კვლევებისათვის სახელმწიფო სამეცნიერო გრანტების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2011 წლის 16 თებერვლის №84 დადგენილების ის ნორმები, რომლებიც ადგენდა, რომ საგრანტო კონკურსის ფარგლებში დამოუკიდებელ ექსპერტთა ვინაობა კონფიდენციალურია.

სასამართლომ, პირველ რიგში, მიუთითა, რომ „საქართველოს კონსტიტუციის 41-ე მუხლის პირველი პუნქტი განამტკიცებს სახელმწიფო დაწესებულებებში არსებული ოფიციალური დოკუმენტების „კანონით დადგენილი წესით“

²² იხ. იქვე, II-18.

²³ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2017 წლის 27 მარტის N1/4/757 გადაწყვეტილება საქმეზე – საქართველოს მოქალაქე გიორგი კრავეიშვილი საქართველოს მთავრობის წინააღმდეგ, II-20.

გაცნობის უფლებას. აღნიშნულიდან გამომდინარე, საქართველოს კონსტიტუცია ადგენს სახელმწიფო დაწესებულებების ოფიციალურ დოკუმენტებში არსებული ინფორმაციის ხელმისაწვდომობასთან დაკავშირებული საკითხების კანონით მონესრიგების ფორმალურ მოთხოვნას. კონსტიტუციით გათვალისწინებული კანონით მონესრიგების ფორმალური მოთხოვნა დაკმაყოფილებულია, როდესაც (1) საკითხი უშუალოდ მონესრიგებულია კანონით; ან (2) კანონმდებელმა კანონით მოახდინა საკითხის მონესრიგების უფლებამოსილების დელეგირება სხვა კომპეტენტურ ორგანოზე.²⁴ საჯარო ინფორმაციის გაცემის მარეგულირებელი საკანონმდებლო აქტები, საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი და „პერსონალურ მონაცემთა დაცვის შესახებ“ საქართველოს კანონი არ ითვალისწინებს ექსპერტის ვინაობის კონფიდენციალურობასთან დაკავშირებული საკითხების მონესრიგების უფლებამოსილების გადაცემას საქართველოს მთავრობისათვის. ასევე, ამ საკითხის დელეგირების შესაძლებლობას არ ითვალისწინებს ის საკანონმდებლო აქტები, რომლებიც მითითებულია სადავო დადგენილების გამოცემის საფუძვლად.²⁵

წინა აბზაციდან დადგინდ გარემოებებზე დაყრდნობით საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლომ დაადგინა, რომ არცერთი საკანონმდებლო აქტი არ გადასცემს საქართველოს მთავრობას სადავო ნორმით გათვალისწინებული დამოუკიდებელი ექსპერტების ვინაობის კონფიდენციალურობის დადგენისა და მითითებული საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის შეზღუდვის საკითხის მონესრიგების უფლებამოსილებას, რის გამოც სადავოდ გამხდარი ნორმები არაკონსტიტუციურად იქნა ცნობილი საქართველოს კონსტიტუციის 41-ე მუხლის პირველ პუნქტთან მიმართებით.

6. გადასახადებისა და მოსაკრებლების დელეგირების პერსპექტივები

საქართველოს კონსტიტუციის 67-ე მუხლის პირველი პუნქტი ადგენს, რომ „სავალდებულოა გადასახადებისა და მოსაკრებლების გადახდა კანონით დადგენილი ოდენობითა და წესით“. წინამდებარე თავში, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პრაქტიკაზე დაყრდნობით, აღინიშნა, რომ საკანონმდებლო კომპეტენციის დელეგირება აკრძალულია, როდესაც ამას პირდაპირ კონსტიტუცია ადგენს. აღნიშნულის ნათელი მაგალითი კი სწორედ გადასახადისა და მოსაკრებლის დადგენაა, რომელთან დაკავშირებითაც

²⁴ იხ. იქვე, II-19.

²⁵ იხ. იქვე, II-23-24.

საქართველოს კონსტიტუცია პირდაპირ აცხადებს, რომ მათი გადახდა უნდა მოხდეს კანონით დადგენილი ოდენობით და წესით.

ამასთან მიმართებით საინტერესოა: შპს „აირზენას“²⁶ თევზჭერის რეგულირების საფასურის,²⁷ არააქციზური საქონლის სავალდებულო მარკირებისა²⁸ და 112-ის²⁹ საქმეები, რომლებიც განიხილება სტატიის მომდევნო ნაწილებში.

6.1. შპს „აირზენას“ საქმე

ამ საქმეზე სადავოდ იყო გამხდარი „ტრანსპორტისა და კომუნიკაციების სფეროს სახელმწიფო რეგულირების წესის შესახებ“ საქართველოს კანონის ნორმები, რომლებითაც სატრანსპორტო სანარმოს მიერ ადმინისტრაციისათვის შემოღებულ იქნა სატრანსპორტო საქმიანობის რეგულირებისათვის ყოველწლიური საფასურის გადახდის ვალდებულება. ამავე ნორმებით, საფასურის ოდენობის და გადახდის წესის დადგენის უფლება საქართველოს ტრანსპორტისა და კომუნიკაციების მინისტრს მიენიჭა.³⁰

საკონსტიტუციო სასამართლომ იმსჯელა, ნორმით გათვალისწინებული რეგულირების საფასური გადასახადი იყო თუ მოსაკრებელი, და დაადგინა, რომ, ვინაიდან საფასურის გადახდა ადმინისტრაციის მომსახურებისათვის ხდება, იგი ატარებს მოსაკრებლის ნიშნებს. სასამართლომ აქვე მიუთითა, რომ რეგულირების საფასური მოსაკრებელს უთანაბრდება და მასზე უნდა გავრცელდეს საქართველოს კონსტიტუციით დადგენილი წესი, რომლის მიხედვითაც გადასახადებისა, მოსაკრებლების სტრუქტურა და შემოღების წესი დგინდება კანონით. სასამართლომ ჩათვალა, რომ გადასახადისა და მოსაკრებლის სტრუქტურასა და შემოღების წესში მოიაზრება გადასახადის ოდენობა, გადამხდელი, ვადა, რა ფორმით და საფუძვლით უნდა მოხდეს მისი

²⁶ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2003 წლის 10 იანვრის N2/1/187-188 გადაწყვეტილება საქმეზე – შპს „აირზენა საქართველოს ავიახაზები“ საქართველოს პარლამენტის და საქართველოს ტრანსპორტისა და კომუნიკაციების სამინისტროს წინააღმდეგ.

²⁷ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2016 წლის 30 სექტემბრის N1/3/611 გადაწყვეტილება საქმეზე – შპს „მადრი“ და შპს „პალიასტომი 2004“ საქართველოს პარლამენტისა და საქართველოს გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროს სსიპ გარემოს ეროვნული სააგენტოს უფროსის წინააღმდეგ.

²⁸ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2018 წლის 26 ივლისის N2/5/700 გადაწყვეტილება საქმეზე – შპს „კოკა-კოლა ბოთლერს ჯორჯია“, შპს „კასტელ ჯორჯია“ და სს „წყალი მარგებელი“ საქართველოს პარლამენტისა და საქართველოს ფინანსთა მინისტრის წინააღმდეგ.

²⁹ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2019 წლის 5 ივლისის N2/3/1279 გადაწყვეტილება საქმეზე – ლევან ალაფიშვილი და „კს ალაფიშვილი და ყაელაშვილი – საქართველოს ადვოკატთა ჯგუფი“ საქართველოს მთავრობის წინააღმდეგ.

³⁰ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2003 წლის 10 იანვრის N2/1/187-188 გადაწყვეტილება საქმეზე – შპს „აირზენა საქართველოს ავიახაზები“ საქართველოს პარლამენტის და საქართველოს ტრანსპორტისა და კომუნიკაციების სამინისტროს წინააღმდეგ.

დადგენა, რისი დადგენის უფლებამოსილება მხოლოდ კანონს აქვს და, შესაბამისად, სადავო კანონქვემდებარე აქტი არაკონსტიტუციურად ცნო აღნიშნული მოტივით.³¹

6.2. თევზჭერის რეგულირების საფასურის საქმე

ამ საქმეში სადავოდ იყო გამხდარი „რეგულირების საფასურის გადახდის წესისა და ოდენობების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს ენერგეტიკისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროს სსიპ – ბუნებრივი რესურსების სააგენტოს უფროსის ბრძანება, რომლითაც დადგენილი იყო შავ ზღვაში თევზჭერით სარგებლობის ლიცენზიის მფლობელის მიერ გადასახდელი საფასური, მისი ოდენობის გამოთვლის წესი და გადახდის პერიოდულობა.

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლომ ყურადღება გაამახვილა იმ გარემოებაზე, რომ სადავო ნორმა განსაზღვრავდა ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობისათვის რეგულირების საფასურის გადახდის წესს, რომელიც, იმავდროულად, ადგენდა საფასურის გამოთვლის წესსა და გადახდის ვადებს. საბოლოო ჯამში, მოსარჩელე მხარეს მის მიერ ყოველწლიურად გადასახდელი საფასურის ფაქტობრივი ოდენობა ყოველთვის უნდა დაედგინა სწორედ სადავო ნორმაზე დაყრდნობით. სასამართლომ მიუთითა, რომ კონსტიტუციის 67-ე მუხლის მიზნებისათვის სწორედ ამგვარი ფაქტობრივი ოდენობა უნდა იქნეს მიჩნეული გადასახადის/მოსაკრებლის ოდენობად, რომელიც, კონსტიტუციის მიხედვით, კანონით უნდა დადგინდეს.³² კონსტიტუციის ეს ჩანაწერი კი მოიაზრებს ხალხის მაქსიმალურ ჩართულობას ამ პროცესში წარმომადგენლობითი ორგანოს მეშვეობით და ამ გზით მის მაღალ ლეგიტიმაციას. საკონსტიტუციო სასამართლოს პოზიციით, „კონსტიტუციის მე-3 მუხლის პირველი პუნქტის „ზ“ ქვეპუნქტი საგადასახადო კანონმდებლობას საქართველოს უმაღლეს სახელმწიფო ორგანოთა განსაკუთრებულ გამგებლობას მიაკუთვნებს. ამგვარად, კონსტიტუცია მხოლოდ კანონმდებლის კონსტიტუციურ ვალდებულებად განსაზღვრავს გადასახადის/მოსაკრებლის თითოეული სახის სტრუქტურის, ოდენობის, შემოღებისა და გადახდის წესის დადგენას“.³³

³¹ იხ. იქვე.

³² საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2016 წლის 30 სექტემბრის N1/3/611 გადაწყვეტილება საქმეზე – „შპს „მადაი“ და შპს „პალიასტომი 2004“ საქართველოს პარლამენტისა და საქართველოს გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროს სსიპ გარემოს ეროვნული სააგენტოს უფროსის წინააღმდეგ, II-43.

³³ იხ. იქვე, II-44.

6.3. „112“-ის საქმე

ამ საქმეში სადავოდ იყო გამხდარი „საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს საჯარო სამართლის იურიდიული პირის – „112“-ის მომსახურების საფასურის, მისი განაკვეთისა და გადახდის წესის დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის დადგენილების ნორმები. ეს ნორმები საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს საჯარო სამართლის იურიდიული პირის – „112“-ის მომსახურების საფასურის გადამხდელ სუბიექტებად სატელეფონო მომსახურების მიმღებ აბონენტებს ასახელებდა და განსაზღვრავდა შესაბამისი საფასურის ოდენობას.

საკონსტიტუციო სასამართლომ განმარტა, რომ „საქართველოს კონსტიტუციის 67-ე მუხლის პირველი პუნქტით გათვალისწინებული მოსაკრებლის სტრუქტურა გულისხმობს ამ გადასახდელის ბუნების განმსაზღვრელ მნიშვნელოვან მახასიათებლებს, რომლებიც აყალიბებს მოსაკრებლის ძირითად სახეს. კერძოდ, მოსაკრებლის სტრუქტურის განმსაზღვრელია, რა ქმედებაზე გადაიხდება მოსაკრებელი, ვინ არის მისი გადამხდელი სუბიექტები, მოსაკრებლის ოდენობის განსაზღვრის პრინციპები და ა.შ. ამრიგად, გადასახდელის სტრუქტურაში მოიაზრება მისი დაბეგვრის ობიექტი, გადამხდელი სუბიექტი, ოდენობის განსაზღვრისა და სხვა ისეთი პარამეტრები, რომლებიც განაპირობებენ ამა თუ იმ გადასახდელის ბუნებასა და არსებით თავისებურებებს“.³⁴

საკონსტიტუციო სასამართლომ ყურადღება გაამახვილა „საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს საჯარო სამართლის იურიდიული პირის – „112“-ის შექმნის შესახებ“ საქართველოს კანონის მუხლზე, რომელიც „112“-ის მომსახურების საფასურის, საფასურის გადამხდელი პირების წრეს და მათთან დაკავშირებული სხვა საკითხების განმსაზღვრელ სუბიექტად ადგენდა საქართველოს მთავრობას, ეს კი სასამართლომ დელეგირებად მიიჩნია. ამის შემდგომ სასამართლომ ყურადღება გაამახვილა საქართველოს კონსტიტუციის 67-ე მუხლის პირველ პუნქტზე, რომლის თანახმად, მხოლოდ კანონით არის შესაძლებელი და, საქართველოს კონსტიტუციის მიხედვით, საქართველოს პარლამენტი უფლებამოსილი არ არის, მოახდინოს ამ საკითხის სხვა ორგანოზე დელეგირება. ამ გარემოებებიდან გამომდინარე, სასამართლომ დაადგინა, რომ საქართველოს პარლამენტის მიერ უფლებამოსილების დელეგირება საქართველოს მთავრობას არ აძლევს ზემოთ ხსენებული საკითხის მონესრიგების ლეგიტიმაციას.³⁵

³⁴ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2019 წლის 5 ივლისის N2/3/1279 გადაწყვეტილება საქმეზე – ლევან ალაფიშვილი და „კს ალაფიშვილი და ყავლაშვილი – საქართველოს ადვოკატთა ჯგუფი“ საქართველოს მთავრობის წინააღმდეგ, II-38.

³⁵ იხ. იქვე, II-38.

6.4. არააქციური საქონლის სავალდებულო მარკირების საქმე

ამ საქმეში სადავოდ იყო გამხდარი „გადასახადების ადმინისტრირების შესახებ“ საქართველოს ფინანსთა მინისტრის ბრძანების ის ნორმა, რომელიც განსაზღვრავდა არააქციური საქონლის სავალდებულო მარკირების განხორციელების ფორმებსა და მარკირების მომსახურების განმახორციელებელ სუბიექტს. სადავო ნორმით, მატერიალური და არამატერიალური ფორმით სავალდებულო მარკირებას ექვემდებარებოდა არაალკოჰოლური სასმელები, მათ შორის, მინერალური და მტკნარი წყლები, ხოლო სავალდებულო მარკირებას დაქვემდებარებული არაალკოჰოლური სასმელების ნუსხა და სავალდებულო მარკირების დანყების თარიღი განისაზღვრებოდა საქართველოს ფინანსთა მინისტრის ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტით. სადავო მუხლი არააქციური საქონლის მარკირების ვალდებულებას აკისრებდა სავალდებულო მარკირებას დაქვემდებარებული საქონლის მწარმოებელს/იმპორტიორს; ასევე, აღნიშნული მუხლი აწესრიგებდა შერჩეული პირის მიერ დამონტაჟებული მარკირების დანადგარის დაზიანების შემთხვევას და ადგენდა, რომ, დანადგარის დაზიანების გამო, შერჩეული პირის შეტყობინებიდან 3 საათის განმავლობაში თუ შეუძლებელია საქონლის არამატერიალური ფორმით მარკირება, მწარმოებელსა და შერჩეული პირის წარმომადგენელს შორის გაფორმებული ოქმის საფუძველზე, დანადგარის შეკეთებამდე მარკირება შეიძლება განხორციელდეს მატერიალური ფორმით.

სასამართლომ მიუთითა, რომ: „სადავო ნორმებით დადგენილი სავალდებულო მარკირება გადასახადების ადმინისტრირების მექანიზმია. იგი ემსახურება წარმოებული პროდუქციის ეფექტურად აღრიცხვას და მოითხოვს, მათ შორის, რიგი ტექნიკური ღონისძიებების განხორციელებას. ეკონომიკური და ტექნოლოგიური განვითარება წარმოშობს ახალ გამოწვევებს და ქმნის ახალ შესაძლებლობებს. მათი ინტეგრირება და დანერგვა მოითხოვს მოქნილ ნორმატიულ მექანიზმს, რომელიც ხშირ შემთხვევაში არა საკითხის პრინციპულ გადანყვეტაში, არამედ ამა თუ იმ ტექნიკური პროცესის აღწერაში გამოიხატება. საგადასახადო აღრიცხვასთან დაკავშირებული თითოეული ტექნიკური ასპექტის კანონით განსაზღვრის ვალდებულების დადგენა მნიშვნელოვან პრაქტიკულ სირთულეებს წარმოშობდა და გაართულებდა საგადასახადო ადმინისტრირების პროცესს. სწორედ ამიტომ გონივრულია გადასახადების ადმინისტრირებასთან დაკავშირებული რიგი საკითხების მონესრიგების უფ-

ლებამოსილების მინისტრისათვის დელეგირება“.³⁶ სასამართლომ ასევე მიუთითა: „ამავე დროს, არ იკვეთება, რომ მარკირების პროცესი იმგვარი საკითხია, რომლის თითოეული ასპექტის განსაზღვრა მაღალი პოლიტიკური და საზოგადოებრივი ინტერესის საგანია და მისი მოწესრიგების უფლებამოსილების სხვა ორგანოსათვის გადაცემა შეიძლება ჩათვალოს პარლამენტის ფუნდამენტურად მნიშვნელოვანი უფლებამოსილების დელეგირებად. ფინანსთა მინისტრი განსაზღვრავს პარლამენტის მიერ შექმნილი ინსტიტუტის პრაქტიკული იმპლემენტაციის წესებს“.³⁷ ამ არგუმენტებზე დაყრდნობით საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლომ მიიჩნია, რომ მოცემულ შემთხვევაში დარღვეული არ იყო საკანონმდებლო კომპეტენციის დელეგირების სტანდარტი.

7. კოვიდრეგულაციები და დელეგირება

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს არაერთხელ განუხილავს საკანონმდებლო უფლებამოსილების დელეგირების საკითხები, მაგრამ არასდროს უმსჯელია პრეზიდენტის დეკრეტის მიერ დელეგირების საკითხზე. მიუხედავად ამისა, დეკრეტის მიერ დელეგირების განხორციელებისას გამოყენებული უნდა იყოს საკანონმდებლო უფლებამოსილების დელეგირების სტანდარტი, რადგან ორივე შემთხვევაში საკითხი ეხება უფლების შეზღუდვის კონსტიტუციურსამართლებრივ ზღვარს და ორივე შემთხვევაში სახეზეა დასახელებული ზღვრის მიერ უფლებამოსილების გადანდობა იერარქიულად ქვემდგომ ნორმატიულ აქტებზე.

7.1. საქართველოს პრეზიდენტის 2020 წლის 21 მარტის N1 დეკრეტი

7.1.1. ოპერატიულობის მიზნები

საქართველოს პრეზიდენტის 2020 წლის 21 მარტის N1 დეკრეტი გამოირჩევა განსაკუთრებული გულუხვობით და თოთხმეტ შემთხვევაში, სხვადასხვა მოცულობით, ახდენს უფლების შეზღუდვის დელეგირებას საქართველოს მთავრობაზე. ამის გაცხადებული მიზანი კი არის ოპერატიულობა, როგორც საგანგებო ვითარებათა მართვის „უმთავრესი“ ღირებულება.

³⁶ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2018 წლის 26 ივლისის N2/5/700 გადაწყვეტილება საქმეზე – შპს „კოკა-კოლა ბოთლერს ჯორჯია“, შპს „კასტელ ჯორჯია“ და სს „წყალი მარგებელი“ საქართველოს პარლამენტისა და საქართველოს ფინანსთა მინისტრის წინააღმდეგ, II-17.

³⁷ იხ. იქვე, II-19.

ოპერატიულობის ასეთ გაგებასთან დაკავშირებით თავიდანვე უნდა აღინიშნოს, რომ საქართველოს კონსტიტუცია აღიარებს მას, როგორც მნიშვნელოვან ღირებულებას, თუმცა თავადვე ადგენს მისი გამოვლინების ფარგლებს. კერძოდ კი, კონსტიტუციის არსებული რეგულაცია ერთმანეთისგან განასხვავებს კონსტიტუციის მე-2 თავით გათვალისწინებული უფლებების შეზღუდვისა და შეჩერების წესს, რომელთაც განსხვავებულ სტანდარტს უდგენს. საქართველოს კონსტიტუციის 71-ე მუხლის მე-3 და მე-4 პუნქტები ანესრიგებს საომარი ან საგანგებო მდგომარეობის დროს დეკრეტის გამოცემის ფორმალურ პროცედურას, რომლის მიხედვით: „საომარი ან საგანგებო მდგომარეობის დროს საქართველოს პრეზიდენტი პრემიერ-მინისტრის წარდგინებით გამოსცემს ორგანული კანონის ძალის მქონე დეკრეტებს, რომლებიც მოქმედებს შესაბამისად საომარი ან საგანგებო მდგომარეობის გაუქმებამდე. დეკრეტი ძალაში შედის გამოცემის მომენტიდან. დეკრეტი დაუყოვნებლივ წარედგინება პარლამენტს. პარლამენტი დეკრეტს ამტკიცებს შეკრებისთანავე. თუ პარლამენტი დეკრეტს არ დაამტკიცებს, იგი კენჭისყრისთანავე კარგავს იურიდიულ ძალას. „საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის დროს საქართველოს პრეზიდენტს უფლება აქვს, ქვეყანაში ან მის რომელიმე ნაწილში დეკრეტით შეზღუდოს კონსტიტუციის მე-13, მე-14, მე-15, მე-17, მე-18, მე-19, 21-ე და 26-ე მუხლებში ჩამოთვლილი უფლებები. საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის დროს საქართველოს პრეზიდენტს უფლება აქვს, ქვეყანაში ან მის რომელიმე ნაწილში დეკრეტით შეაჩეროს კონსტიტუციის მე-13 მუხლის მე-2-მე-6 პუნქტების, მე-14 მუხლის მე-2 პუნქტის, პირველი მუხლის მე-2 პუნქტის, მე-17 მუხლის მე-3, მე-5 და მე-6 პუნქტების, მე-18 მუხლის მე-2 პუნქტის და მე-19 მუხლის მე-3 პუნქტის მოქმედება. საქართველოს პრეზიდენტი ამ პუნქტით გათვალისწინებულ დეკრეტს დაუყოვნებლივ წარუდგენს პარლამენტს დასამტკიცებლად. დეკრეტი უფლების შეზღუდვის შესახებ ძალაში შედის გამოცემისთანავე, ხოლო ნორმის შეჩერების შესახებ – პარლამენტის მიერ დამტკიცებისთანავე. დეკრეტი უფლების შეზღუდვის შესახებ მტკიცდება ამ მუხლის მე-3 პუნქტით დადგენილი წესით“.³⁸

კონსტიტუციით დაწესებული ამ ორი განსხვავებული სტანდარტის არსი ისაა, რომ შეზღუდვის შესახებ დეკრეტი ძალაში შედის გამოცემისთანავე, ხოლო შეჩერებისას დეკრეტი ძალაში შედის მხოლოდ მას შემდეგ, რაც მას პარლამენტი დაამტკიცებს. ასევე, ორივე შემთხვევაში მნიშვნელოვანია დეკრეტის

³⁸ საქართველოს კონსტიტუცია, საქართველოს პარლამენტის უწყებები, 31-33, 24/08/1995.

გამოცემის ჯაჭვი, რომელშიც ჩართულია აღმასრულებელი ხელისუფლება, საკანონმდებლო ხელისუფლება და დამოუკიდებელი არბიტრი, საქართველოს სახელმწიფოს მეთაური, ქვეყნის ერთიანობისა და ეროვნული დამოუკიდებლობის გარანტი საქართველოს პრეზიდენტი. სწორედ ამ ფორმალურ პროცედურულ ჯაჭვში ვლინდება კონსტიტუციით გათვალისწინებული ძალაუფლების დანაწილების პრინციპი, რომლის დაღვევის შემთხვევაში ილახება კონსტიტუციის უმაღლესი ღირებულებები და კითხვის ნიშნის ქვეშ დგება გამოცემული დეკრეტის მუხლების მთელი რიგის კონსტიტუციურობა.

საგანგებო მდგომარეობის ბუნება მოითხოვს ორი კომპონენტის თანაარსებობას: როგორც ოპერატიულობას, ისე კონტროლისადმი ქვემდებარეობას. ამასთანავე, პრინციპულად მნიშვნელოვანია, რომ კონსტიტუცია ერთის ხარჯზე მეორის შეზღუდვის სამართლებრივ საფუძველს არ განსაზღვრავს, რაც იმას ნიშნავს, რომ ნებისმიერი თვითშემოქმედება, რომელიმე კრიტერიუმის გასაძლიერებლად, ხოლო მეორის დასათრგუნავად ეწინააღმდეგება კონსტიტუციით დადგენილ სტანდარტს და პრინციპებს. ამ ორივე კრიტერიუმის თანაარსებობა უკიდურესად აუცილებელია ისეთი გადაწყვეტილების მისაღებად, რომელიც იქნება საგანგებო მდგომარეობის შესაბამისად სწრაფი და ეფექტიანი, ხოლო მეორე მხრივ, პარლამენტის მიერ გაკონტროლებული, რაც მომეტებული ძალაუფლების შეზღუდვის საფუძველია. სწორედ ეს კონტროლია გარანტი იმისა, რომ აღმასრულებელი ხელისუფლებისათვის საგანგებო მდგომარეობის ეფექტიანად მართვისთვის მნიშვნელოვნად გაზრდილი ძალაუფლება სრულ კარტ-ბლანშში არ გადაიზრდება.

7.1.2. უფლებამოსილების ფუნდამენტურად მნიშვნელოვანი ნაწილის დელეგირება

საქართველოს პრეზიდენტის 2020 წლის 21 მარტის N1 დეკრეტით ზოგიერთ შემთხვევაში დასტურდება უფლების ფუნდამენტური მნიშვნელობის ნაწილის დელეგირება. ეს კი დელეგირების სტანდარტის დარღვევაა.

ამ ქვეთავში განიხილება პრეზიდენტის N1 დეკრეტის კონკრეტული მუხლები, რომლებიდანაც აშკარაა უფლებამოსილების ფუნდამენტური ნაწილის დელეგირება.

საქართველოს პრეზიდენტის 2020 წლის 21 მარტის N1 დეკრეტის პირველი მუხლის მე-6 პუნქტის მიხედვით, შეიზღუდა ნებისმიერი სახის შეკრება, მანიფესტაცია და ადამიანების თავშეყრა, ხოლო საქართველოს მთავრობას მიენიჭა

უფლებამოსილება, განსაზღვროს გამონაკლისები, თუ რა შემთხვევაში დაიშვება საგამონაკლისოდ ამ უფლების რეალიზება. ამის საპირისპიროდ, საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 23 მარტის N 181 დადგენილების მე-5 მუხლით დადგინდა, რომ „იკრძალება შეკრებისა და მანიფესტაციების შესახებ საქართველოს კანონით გათვალისწინებული შეკრება ან/და მანიფესტაცია“.

აღსანიშნავია, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლომ *მძინარაშვილის* საქმეზე დაადგინა, რომ გამოხატვის თავისუფლებასთან დაკავშირებული რეგულაციის გადანდობა ეწინააღმდეგება დელეგირების საგამონაკლისო სტანდარტს, კერძოდ კი ამ დროს საქართველოს პარლამენტი ახდენს მისი უფლებამოსილების ფუნდამენტურად მნიშვნელოვანი ნაწილის დელეგირებას. აქედან გამომდინარე, შეკრების თავისუფლებაზეც, როგორც გამოხატვის უფლების ინსტრუმენტულ საშუალებაზე, ანალოგიური სტანდარტი უნდა გავრცელდეს და ამ უფლების მთავრობისათვის გადანდობა ეწინააღმდეგება საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ დადგენილ სტანდარტს. გარდა ამისა, გადანდობის ასეთმა ფორმამ ამ შეზღუდვასთან დაკავშირებით გამოიწვია დიდი გაუგებრობა, კერძოდ, პრეზიდენტის დეკრეტი ზღუდავდა შეკრება-მანიფესტაციის უფლებას და საქართველოს მთავრობას აძლევდა შესაძლებლობას, დაედგინა ამ აკრძალვიდან პოზიტიური გამონაკლისი. პოზიტიური გამონაკლისის მაგიერ კი, 181-ე დადგენილებით დადგინდა ნეგატიური გამონაკლისი და საერთოდ აიკრძალა შეკრებისა და მანიფესტაციების შესახებ საქართველოს კანონით გათვალისწინებული შეკრება ან/და მანიფესტაცია.

საქართველოს პრეზიდენტის 2020 წლის 21 მარტის N1 დეკრეტის პირველი მუხლის მეორე ქვეპუნქტის „ა“ ქვეპუნქტი ადგენს, „საქართველოს მთავრობას მიეცეს უფლება, დაადგინოს იზოლაციისა და კარანტინის წესები“.

დაუშვებელია თავისუფალი მიმოსვლის უფლების, შეზღუდვის კონკრეტული ფორმის, ამ უფლებით სარგებლობის, და მისი დაცვის პერსპექტივების აღმასრულებელ შტოზე სრულად გადანდობა, ისე, რომ გადამნდობი არ აწესებს გადანდობის ფარგლებს.

გერმანიის ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლო მსგავსი საკითხების დელეგირებისას ყოველთვის აქცენტს აკეთებს იმ გარემოებაზე, რომ ძირითადი უფლებების სფეროში კანონმდებელი ვალდებულია, მიიღოს ყველა არსებითი გადანწყვეტილება. კანონმდებელს უფლება აქვს, აღმასრულებელ ხელისუფლებას მიანდოს მხოლოდ მეორეხარისხოვანი საკითხების გადანწყვეტა. აღნიშნულის გათვალისწინებით, კანონმდებელმა თავად უნდა განსაზღვროს ძირითად უფლებაში ჩარევის საგანი, შინაარსი, მიზანი და მოცულობა. დელე-

გირებაზე მსჯელობისას ასევე მნიშვნელოვანია იმის გათვალისწინება, თუ რა ინტენსივობის გავლენას ახდენს რეგულირება ძირითად უფლებაზე.³⁹

ძირითადი უფლების შეზღუდვის სტანდარტის შესაბამისად, დეკრეტით შეიძლება განსაზღვრულიყო კარანტინისა და იზოლაციის პროცედურების გამოყენების წინაპირობები, რაც კონსტიტუციის მე-14 მუხლით დაცული უფლების შეზღუდვის კონკრეტული გარემოებები იქნებოდა. სწორედ ესაა ის საკითხი, რომელიც ფუნდამენტურ გავლენას ახდენს კონსტიტუციით დაცულ უფლებაზე. მთავრობის კანონქვემდებარე აქტით კი დასაშვები იქნებოდა, რომ განსაზღვრულიყო, მაგალითად, კარანტინის ადგილები, საკარანტინო სივრცის მონყობის საკითხები და ა.შ.

საქართველოს პრეზიდენტის 2020 წლის 21 მარტის N1 დეკრეტის 1-ლი მუხლის მე-5 პუნქტი განსაზღვრავდა, რომ „საქართველოს მთავრობას მიეცეს უფლება, აუცილებლობის შემთხვევაში, საკარანტინო, საიზოლაციო და სამედიცინო მიზნებისათვის მის მიერ დადგენილი წესით შეზღუდოს საკუთრების უფლება და გამოიყენოს ფიზიკურ და იურიდიულ პირთა ქონება და მატერიალური საშუალებები“.

ამ საკითხის დელეგირების დროს ასევე დარღვეულია საკუთრების უფლების მთავარი შემადგენელი ნაწილი, კერძოდ კი, რა სახის შეზღუდვას უშვებს დეკრეტი და რა პირობით. მაგალითად, თუ ასეთ შეზღუდვაში ნაგულისხმევი იყო კერძო საკუთრების საკარანტინე სივრცედ გამოყენება, მაშინ დეკრეტივე უნდა განსაზღვრულიყო ამ დროებითი ჩამორთმევის საპირწონე სტანდარტი. კერძოდ, ეს შეზღუდვა უნდა ყოფილიყო წინასწარი, შემდგომი ანაზღაურებით? რა შეფასებით უნდა მომხდარიყო ანაზღაურება? უნდა დაბეგრულიყო ის გადასახადებით? და აშ.

შეფასებასთან დაკავშირებით უნდა აღინიშნოს, რომ, გავრცელებული ინფორმაციის თანახმად, 4 მაისამდე პერიოდში სასტუმროების საკარანტინე სივრცეებად გამოყენება განხორციელდა ანაზღაურების სანაცვლოდ, რომლის ოდენობა და გადახდის პირობები განისაზღვრა თითოეულ შემთხვევაში სასტუმროს მფლობელებთან გაფორმებული ხელშეკრულების საფუძველზე, ხოლო 2020 წლის 4 მაისს საქართველოს მთავრობამ მიიღო დადგენილება (მე-4-ა მუხლი, დანართი N20, საქართველოს მთავრობის დადგენილება N 290 „2020 წლის ჯანმრთელობის დაცვის სახელმწიფო პროგრამების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2019 წლის 31 დეკემბრის N674 დადგენი-

³⁹ BVerfGE 49, 89 (126); 84, 212 (226); BVerfGE 77, 170; BVerfGE 8, 274 (325); BVerfGE 95, 267 (308).

ლებაში ცვლილების შეტანის თაობაზე“, 4 მაისი, 2020.), რომლითაც განისაზღვრა ანაზღაურების ზედა ზღვარი, კერძოდ, დადგენილების თანახმად, საკარანტინე სივრცეების სასტუმრო მომსახურება უნდა ანაზღაურდეს მხოლოდ ფაქტობრივი ხარჯის მიხედვით, მაგრამ არა უმეტეს 100 ლარისა დღიურად თითოეულ ბენეფიციარზე. მთავრობის მიერ აღნიშნული ზღვრის დაწესება წარმოშობს კითხვის ნიშნებს სათანადო ანაზღაურების პრინციპთან მიმართებით, თუმცა საქართველოს პრეზიდენტის დეკრეტი N1-ის პირველი მუხლის მე-5 პუნქტის კონსტიტუციურობის პირველი პრობლემა სწორედ ისაა, რომ ის თავად არ განსაზღვრავს საკუთრების უფლების შეზღუდვის ასეთ უმნიშვნელოვანეს საკითხს და მთავრობას გადაანდობს საკუთრების შეზღუდვის ფუნდამენტურ რეგულაციებს.

7.1.3. არის თუ არა საგანგებო მდგომარეობა დელეგირების სტანდარტის შემასუსტებელი გარემოება

ამ ქვეთავის სათაურში დასახელებულ საკითხზე კონსტიტუციური სარჩელის ზეპირი განხილვის დროს აქცენტი გაკეთდა საკონსტიტუციო სასამართლოს მოსამართლეების და შემდგომ, მოპასუხე მხარეების მიერ. დაისვა კითხვა: საგანგებო მდგომარეობა ხომ არ ამცირებს დელეგირების სტანდარტს. ეს კითხვა ასევე დაისვა „საზოგადოებრივი ჯანდაცვის კანონის“ ნორმების განხილვისას, რა დროსაც საგანგებო მდგომარეობა არ იყო გამოცხადებული.

ამის მტკიცების საფუძველს არ იძლევა არცერთი კონსტიტუციის ნორმა. გარდა ამისა, საგანგებო მდგომარეობის დროს უფლების შეზღუდვას აქვს განსაკუთრებული სპეციალური ზღვარი, დეკრეტი, რომელიც უფრო მაღალი კონსტიტუციური სტატუსის ზღვარია, ვიდრე კანონი. ჯერ ერთი, იმიტომ, რომ ის ორგანული კანონის ძალის მქონეა და, მეორეც, მისი მიღების პროცესში ჩართულია ხელისუფლების ორივე პოლიტიკური შტო და პრეზიდენტი. შესაბამისად, აღნიშნული გვაძლევს იმის მტკიცების საფუძველს, რომ საგანგებო მდგომარეობა არავითარ შემთხვევაში არ ასუსტებს დელეგირების დადგენილ სტანდარტს. ასევე არსებობს უფლება აქვს იმ მოსაზრებას, რომლის მიხედვით, საგანგებო მდგომარეობის დროს პირიქითაც შეიძლება გამკაცრდეს დელეგირების სტანდარტი.

საგანგებო მდგომარეობის დროს დელეგირების სტანდარტის დამცრობა მიმართულია იმისაკენ, რომ ზოგიერთ შემთხვევაში ადამიანის უფლება მეტად უნდა იყოს დაცული და ზოგჯერ ნაკლებად. მსგავსი მიდგომა დაანგრევს კონს-

ტიტუციურ წესრიგს, რადგან საგანგებო მდგომარეობა არავითარ შემთხვევაში არ ადგენს ადამიანის უფლების დაცვის ნაკლები სტანდარტისაკენ მინიშნებას. პირიქით, საგანგებო მდგომარეობა უფრო მაღალ სტანდარტს ადგენს, რადგან საგანგებო მდგომარეობა იმიტომ კი არ არის გამოცხადებული, რომ დაიცვას მცდარი ღირებულებები, არამედ იმიტომ, რომ დაცული იყოს ადამიანის უფლება, როგორც უმთავრესი სამართლებრივი ღირებულება. საგანგებო მდგომარეობის დროს ეს დაცვა ძლიერდება. თავად საგანგებო მდგომარეობა ნიშნავს უფლების დაცვის საგანგებოდ გაძლიერებულ რეჟიმს.

საგანგებო მდგომარეობის დროს უფლების დელეგირების სტანდარტის შემცირება პრაქტიკულად გააუქმებს ამ სტანდარტს, რაც გამოიწვევს უკონტროლო და ფართო დელეგირებას. მსგავსი მიდგომა ასევე გამოიწვევს ფორმალურ საკონსტიტუციო კონტროლზე უარის თქმას. ასევე უფუნქციოდ დარჩება უფლებაში ჩარევის კონსტიტუციური ზღვარი. ეს ყველაფერი ერთობლიობაში კი სრულად ჩამოშლის კონსტიტუციით დაცულ უფლების დაცვის მექანიზმებს.

ამ საკითხზე მსჯელობისას ასევე გასათვალისწინებელია საგანგებო მდგომარეობის დოქტრინული არსის სწორი გააზრება. საგანგებო მდგომარეობის დროს უფრო მაღალია უფლების არასათანადო შეზღუდვის რისკი, ვიდრე ჩვეულებრივ დროს. ასევე გასათვალისწინებელია ისიც, რომ სახელმწიფო მოწყობის ყველა მოდელში აღმასრულებელი ხელისუფლებაა ხელისუფლების ის შტო, რომლის მიერაც ყველაზე დიდია სახელმწიფოს ნეგატიური ვალდებულების დარღვევის რისკი და ამ რისკის ზრდა პირდაპირპროპორციულია აღმასრულებელ ხელისუფლებაში ძალაუფლების ქარბი კონცენტრაციისა. ძალაუფლების მომეტებული კონცენტრაცია კი მაშინ ხდება, როდესაც აღმასრულებელი ხელისუფალი არასათანადო დელეგირების წყალობით თავადვე ხდება კანონმდებელი და ამას ოპერატიულობის ზოგჯერ გაზვიადებულ არგუმენტს ამოფარებული აკეთებს.

სასამართლო განხილვების დროს მოპასუხე მხარე საქართველოს პარლამენტი აპელირებდა იმ გარემოებაზე, რომ ასეთი ფართო დელეგირება არ არის საფრთხე ადამიანის უფლებების დაცვისთვის, რადგან პარლამენტი აღჭურვილია ძლიერი მაკონტროლებელი მექანიზმებით და თუ დაინახავს, რომ მთავრობა ამეტებს, მაშინვე ამოქმედებს თავის მკაცრ მაკონტროლებელ მექანიზმებს. პარლამენტის დასახელებული მაკონტროლებელი მექანიზმები არის თუ არა ეფექტიანი, ეს ცალკე მსჯელობის საკითხია, მაგრამ თუნდაც ასე იყოს, ის მაინც ვერ იქნება კონსტიტუციური ზღვრის დამცრობის საპირწონე არგუ-

მენტი, რადგან კონტროლი არის კონტროლი, ხოლო კონსტიტუციური ზღვარი კონსტიტუციის მიერ დადგენილი წინასწარი სამართლებრივი ფორმაა, რომელიც მთავარ მიმართულებას აძლევს უფლებაში ჩარევის მასშტაბს.

7.2. „საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ“ საქართველოს კანონით დადგენილი კოვიდრეგულაციები

საკანონმდებლო უფლებამოსილების დელეგირების კონსტიტუციური სტანდარტის დარღვევის აშკარა და პირდაპირ მაგალითებს შეიცავს „საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ“ საქართველოს კანონის 45³-ე მუხლი. ეს მუხლი 2020 წლის 22 მაისს მიიღო საქართველოს პარლამენტმა და მისი მიღების მიზანი იყო პანდემიის მართვის სამართლებრივი დარეგულირება საგანგებო მდგომარეობისა და პრეზიდენტის დეკრეტის გარეშე.

განსაკუთრებული პრობლემურობით გამოირჩევა „საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ“ საქართველოს კანონის 45³-ე მუხლის ის ნაწილები, რომლებიც ეხება გადაადგილებისა და შრომის თავისუფლებას.

ამ საკითხების გამოყოფის მიზეზი არის ის, რომ დასახელებულ ორ შემთხვევაში ყველზე ნათლად ჩანს საკანონმდებლო უფლებამოსილების დელეგირების კონსტიტუციური სტანდარტის პირდაპირი დარღვევა.

გადაადგილების თავისუფლებას განსაზღვრავს საქართველოს კონსტიტუციის მე-14 მუხლი, რომლის მე-2 პუნქტი ადგენს, რომ „ამ უფლებათა შეზღუდვა დასაშვებია მხოლოდ კანონის შესაბამისად“. ნათლად ჩანს, რომ მოცემული უფლების შეზღუდვის კონსტიტუციური ზღვარი არის კანონი, მაგრამ ისიც უნდა აღინიშნოს, რომ საქართველოს კონსტიტუციის მეორე თავში მოქცეული მუხლების უმრავლესობაც კონსტიტუციურ ზღვრად განსაზღვრავს კანონს. სხვა შემთხვევებისგან კონსტიტუციის მე-14 მუხლი იმით განსხვავდება, რომ მკაფიოდ ადგენს „მხოლოდ კანონით“, მაგალითად, კონსტიტუციის მე-19 მუხლის მე-2 პუნქტი, და კონსტიტუციურ ზღვრად ასახელებს კანონს და არა „მხოლოდ კანონს“, ასეთივე მიდგომებია კონსტიტუციის 21-ე, 22-ე, და 27-ე მუხლებში.

ზემოთ წარმოდგენილ თავებში დასახელდა შემთხვევები, როდესაც საკანონმდებლო კომპეტენციის დელეგირება არის დაუშვებელი. მათგან პირველია შემთხვევა, როდესაც საქართველოს კონსტიტუცია საკანონმდებლო უფლებამოსილების დელეგირებას პირდაპირ კრძალავს.⁴⁰ სწორედ ამ შემთხვევას განე-

⁴⁰ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2017 წლის 15 თებერვლის N1/7/1275 გადაწყვეტილება საქმეზე – საქართველოს მოქალაქე ალექსანდრე მძინარაშვილი საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისიის წინააღმდეგ, II-28.

კუთვნიება საქართველოს კონსტიტუციის მე-14 მუხლი, რომლის მე-2 პუნქტიც ადგენს, რომ მიმოსვლის თავისუფლების შეზღუდვა დასაშვებია „მხოლოდ კანონით“.

კონსტიტუციის მე-14 მუხლის მე-2 პუნქტში გამოყენებული სიტყვები „მხოლოდ კანონით“ კონსტიტუციის 67-ე მუხლის პირველ ნაწილში გამოყენებული ტერმინის იდენტურია. ამ ნორმაში აღნიშნულია, რომ „მხოლოდ კანონით შეიძლება გადასახადებისა და მოსაკრებლების სტრუქტურისა და შემოღების წესის, მათი განაკვეთების ან განაკვეთების ფარგლების დადგენა.“ კონსტიტუციის 67-ე მუხლის აღნიშნულ პუნქტთან დაკავშირებით საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს საკმაოდ მკაფიო და არაორაზროვანი განმარტება აქვს და რამდენიმე საქმეში⁴¹ არაკონსტიტუციურად ცნო რეგულირებისა და მომსახურების საფასური მხოლოდ იმიტომ, რომ ისინი კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტის, და არა კანონის, საფუძველზე იყო დაწესებული.

„მხოლოდ კანონის“ საფუძველზე ნიშნავს იმას, რომ გადაადგილების თავისუფლება ვერ შეიზღუდება მთავრობის დადგენილებით, კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტით, არამედ ეს უნდა მოხდეს სახალხო ლეგიტიმაციის მექანიზმით ორგანოს – პარლამენტის მიერ, დემოკრატიული ჩართულობის გზით მიღებული კანონის საფუძველზე. საკითხის პარლამენტის მიერ გადაწყვეტა არ არის თვითმიზანი. პარლამენტის მიერ კონსტიტუციური უფლების შეზღუდვის დადგენა, ერთი მხრივ, ჩარევას აძლევს მაღალ ლეგიტიმაციას, მეორე მხრივ, ფართო დემოკრატიულ ჩართულობას მინიმუმამდე დაჰყავს უფლების ზომავი მეტი შეზღუდვა, და უზრუნველყოფს ხარისხიან დისკუსიებს, რაც უზრუნველყოფს შეცდომის დაშვების შესაძლებლობის შემცირებას“.⁴²

როგორც აღინიშნა, „საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ“ საქართველოს კანონის 45³-ე მუხლი ასევე ახდენს შრომის უფლებასთან დაკავშირებული საკითხების დელეგირებას კანონქვემდებარე აქტებზე.

საქართველოს კონსტიტუციის 26-ე მუხლის მიხედვით, „შრომითი უფლებები დაცულია ორგანული კანონით“. ამ შემთხვევაში, საკითხის მნიშვნელობიდან გამომდინარე, საქართველოს კონსტიტუცია შრომითი უფლებების განსაზღვრას უკავშირებს ორგანულ კანონს. შესაბამისად, პარლამენტს არ

⁴¹ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2019 წლის 5 ივლისის N2/3/1279 გადაწყვეტილება საქმეზე – ლევან ალაფიშვილი და „კს ალაფიშვილი და ყავლაშვილი – საქართველოს ადვოკატთა ჯგუფი“ საქართველოს მთავრობის წინააღმდეგ; საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2016 წლის 30 სექტემბრის N1/3/611 გადაწყვეტილება საქმეზე – შპს „მადი“ და შპს „პალიასტომი 2004“ საქართველოს პარლამენტისა და საქართველოს გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროს სსიპ გარემოს ეროვნული სააგენტოს უფროსის წინააღმდეგ.

⁴² მოსარჩელის პოზიცია – კონსტიტუციური სარჩელი N1529, 17.

ჰქონდა აღნიშნული საკითხის დელეგირების უფლებამოსილება ორდინარული კანონით.

საქმეში – *საქართველოს მოქალაქე ომარ ჯორბენაძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ* – საკონსტიტუციო სასამართლომ არაკონსტიტუციურად ცნო მოსამართლეთა მიმართ დისციპლინური წარმოების მომწესრიგებელი კანონი. არაკონსტიტუციურად ცნობის საფუძველი კი გახდა საქართველოს კონსტიტუციის 59-ე მუხლის მე-3 პუნქტი, რომელიც ადგენს, რომ „საერთო სასამართლოების სისტემა, უფლებამოსილება და საქმიანობის წესი განისაზღვრება ორგანული კანონით“.

დასახელებულ შემთხვევაშიც მსგავსი ვითარებაა, რადგან „საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის დაცვის შესახებ“ კანონი არ არის ორგანული კანონი, არამედ არის ორდინარული კანონი და ამ კანონით პარლამენტს არ ჰქონდა შრომის უფლებაზე შეზღუდვის დაწესების უფლება, მით უმეტეს, ამ საკითხის მთავრობაზე დელეგირების უფლებამოსილება.⁴³

7.2.1. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს შეფასება

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პირველმა კოლეგიამ დასახელებულ საქმესთან⁴⁴ დაკავშირებით 2021 წლის 11 თებერვალს მიიღო გადაწყვეტილება, რომლითაც დაადასტურა განხორციელებული დელეგირების კონსტიტუციურობა.

სასამართლომ აღნიშნა, რომ დელეგირების დროს დაზუსტებული იყო დელეგირებული უფლებამოსილების ფარგლები და მიზანი. სასამართლომ ასეთ მიზნად მიიჩნია ახალი კორონავირუსის (COVID-19) წინააღმდეგ ბრძოლა. ფარგლებთან დაკავშირებით კი მან მიუთითა, რომ „საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ“ საქართველოს კანონი განსაზღვრავს ფარგლებს, რომლის მიხედვითაც „დელეგირებული უფლებამოსილების ფარგლებში მიღებული რეგულაცია კანონში მითითებული უფლებების შეზღუდვის შესახებ უნდა იყოს საქართველოს კონსტიტუციის შესაბამისი მუხლით დაცული სიკეთების მიღწევისკენ მიმართული, დემოკრატიული საზოგადოებისთვის აუცილებელი, არადისკრიმინაციული და პროპორციულად შემზღუდველი“.⁴⁵

⁴³ კონსტიტუციური სარჩელი N1529, 18.

⁴⁴ კონსტიტუციური სარჩელები – 1505,1515,1516,1529.

⁴⁵ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2021 წლის 11 თებერვლის N1/1/1505,1515,1516,1529 გადაწყვეტილება საქმეზე – *პაატა დიასამიძე, გიორგი ჩიტაძე, ედუარდ მარიკაშვილი და ლიკა საჯავია საქართველოს პარლამენტისა და საქართველოს მთავრობის წინააღმდეგ*, II-50.

სასამართლომ დელეგირებული უფლებამოსილებების მაღალ ინტენსივობასთან დაკავშირებით კი განმარტა, რომ სადავო ნორმებით გათვალისწინებული დელეგირება არის დროებითი ხასიათისა და არა განუსაზღვრელი ვადით მინიჭებული, ამასთანავე, დელეგირებული უფლებამოსილების ფარგლებში გადაცემული საკითხები ხარისხობრივი თვალსაზრისით არ არის უფლებაში იმგვარი ინტენსიური ჩარევა, რომელიც მოითხოვდა გადანყვეტილების მიღებას სხვადასხვა პოლიტიკური აქტორებისა თუ პირთა ფართო წრის ჩართულობით. სადავო ნორმით გათვალისწინებული ღონისძიება არ არის რეპრესიული ხასიათის, პირთა დასჯის ანდა მათი თავისუფლების აღკვეთისკენ მიმართული.⁴⁶

საკონსტიტუციო სასამართლო გადანყვეტილების სამოტივაციო ნაწილში თავს არიდებს კონსტიტუციის მე-14 მუხლის მე-2 პუნქტის განმარტებას, კერძოდ, რამდენად შეიძლება უფლებამოსილების დელეგირება, როდესაც კონსტიტუცია ადგენს, რომ კონკრეტული უფლების შეზღუდვა შესაძლებელია „მხოლოდ კანონით“. სასამართლომ აღნიშნულ ნაწილში სარჩელი არ დააკმაყოფილა, რაც, ფაქტობრივად, ნიშნავს, რომ ჩანანერი „მხოლოდ კანონით“ არ არის შემაფერხებელი გარემოება დელეგირებისათვის.

გადანყვეტილებას თან ახლავს განსხვავებული აზრი,⁴⁷ რომელშიც უარყოფილია სასამართლოს მხრიდან ასეთი ზედაპირული მიდგომები. განსხვავებულ აზრში მკაფიოდაა ჩამოყალიბებული პოზიცია, რომ დელეგირების ფარგლების განსაზღვრაში არ მოიაზრება მხოლოდ საქართველოს კონსტიტუციის იმ მუხლზე მითითება, რომლის შეზღუდვის უფლებამოსილებაც მიენიჭა აღმასრულებელ ხელისუფლებას.

განსხვავებულ აზრში ასევე გამახვილებულია ყურადღება, რომ დელეგირების მექანიზმის მიზანია საკანონმდებლო საქმიანობის გამარტივება და არა საკანონმდებლო ორგანოს ჩანაცვლება. განსხვავებული აზრის მქონე მოსამართლე უთითებს, რომ „სადავო ნორმებით გათვალისწინებულ დელეგირების პირობებში, არც ერთ პრინციპულ საკითხზე საქართველოს პარლამენტს გადანყვეტილება თავად არ მიუღია. აღმასრულებელ ხელისუფლებას მიანდო არა თუ დეტალების, პროცედურის ან ტექნიკური ასპექტების განსაზღვრის უფლება, არამედ გადასცა პანდემიის/ეპიდემიის დროს საკუთარი შეხედულებისამებრ ძირითად უფლებათა არსისა და მათი შეზღუდვის პირობების განსაზღვრის სრული უფლებამოსილება“.⁴⁸

⁴⁶ იხ. იქვე, II-59.

⁴⁷ განსხვავებული აზრი საქმეზე N1/1/1505,1515,1516,1529, გიორგი კვერენჩილაძე.

⁴⁸ იხ. იქვე, განსხვავებული აზრი – 18.

განსხვავებულ აზრში სავსებით მართებულადაა მითითებული, რომ დელეგირებული უფლებამოსილების ფუნდამენტური ბუნება ვერ იქნება უარყოფილი შეზღუდვის დროებითი ხასიათით, რადგან დელეგირების თუნდაც ერთი დღით გახანგრძლივებამ შეიძლება დაარღვიოს კონსტიტუციის მოთხოვნები. როგორც განსხვავებულ აზრში არის მითითებული, „დელეგირების დროებითობის არგუმენტის გაზიარება კი, ფაქტობრივად, იმის დადასტურება იქნებოდა, რომ საკონსტიტუციო კონტროლის ორგანო უარს ამბობს ადამიანთა, თუნდაც მცირე ჯგუფის, იმ უფლება-თავისუფლებების დაცვაზე, რომელზეც დროის შეზღუდულ პერიოდში განხორციელდა გაუმართლებელი ზემოქმედება არაკონსტიტუციური კანონით“.⁴⁹ ასევე მითითებულია, რომ განსახილველ შემთხვევაში ეს დროებითობაც პირობითია, რადგან თავად დასახელებული რეგულაციები რამდენიმეჯერ გახანგრძლივდა და, პანდემიური სიტუაციიდან გამომდინარე, შეიძლება კიდევ მრავალჯერ გახანგრძლივდეს.

დასკვნა

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პრაქტიკის მიმოხილვის შედეგად დგინდება, რომ საკანონმდებლო კომპეტენციის დელეგირება ზოგადად არ არის აკრძალული. ასეთი დაშვების არსებობა ემსახურება ისეთ პრაქტიკულ საჭიროებებს, როგორებიცაა: საკანონმდებლო ხელისუფლების განტვირთვა, რეგულირების კომპეტენტური სახელმწიფო ინსტიტუციის მიერ დადგენა და რეგულირების ოპერატიული შემოღება/ცვლილება.

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო დელეგირების ზოგადი წესიდან გამონაკლისის სახით ადგენს ორ შემთხვევას, როდესაც საკანონმდებლო კომპეტენციის დელეგირება არ დაიშვება. როგორც შესაბამის თავში იქნა დასახელებული, პირველი შემთხვევა არის, როდესაც ეს კონსტიტუციით პირდაპირ არის განსაზღვრული, ხოლო მეორე შემთხვევაა, როდესაც გარკვეული უფლებამოსილების დელეგირებით საქართველოს პარლამენტი თავისი კონსტიტუციური უფლებამოსილების განხორციელებაზე ამბობს უარს.

საქართველოს პარლამენტის მიერ თავისი კონსტიტუციური უფლებამოსილების განხორციელებაზე უარის თქმასთან მაშინ გვაქვს საქმე, როდესაც დელეგირებული საკითხი პარლამენტის უმნიშვნელოვანესი უფლებამოსილე-

⁴⁹ იხ. იქვე, განსხვავებული აზრი – 21.

ბაა და თავისი ბუნებით არ მიეკუთვნება ისეთ საკითხს, რომელიც საჭიროებს მარტივი საკანონმდებლო მექანიზმის ფარგლებში მოწესრიგებას. ასევე საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო ამ დროს ყურადღებას ამახვილებს დელეგირებული საკითხის სტაბილური საკანონმდებლო გარანტიების საჭიროებაზე; ასევე მნიშვნელოვანია, რომ კონსტიტუციური უფლების შინაარსის განსაზღვრა მხოლოდ აღმასრულებელი ხელისუფლების ნებაზე არ უნდა იყოს დამოკიდებული. სასამართლო ამ დროს მხედველობაში იღებს დელეგირებული საკითხის ტექნიკური ხასიათის რაობას და რეგულაციის ოპერატიული მიღება/ცვლილების აუცილებლობის რეალურობას.

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო საკანონმდებლო კომპეტენციის დელეგირების შეფასებისას, პირველ რიგში, ადგენს, შესაბამისი საკანონმდებლო აქტის დელეგირების პირდაპირ სამართლებრივ საფუძველს. სასამართლო აუცილებლად მიიჩნევს, რომ დელეგირების სამართლებრივი საფუძველი და დელეგირების ადრესატი განისაზღვროს კანონით.

გადასახადებსა და მოსაკრებლებთან დაკავშირებით საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო ყოველთვის უთითებს, რომ გადასახადისა და მოსაკრებლის ოდენობა, გადამხდელი, ვადა უნდა განისაზღვროს მხოლოდ კანონით, რადგან ამას თავად კონსტიტუცია განსაზღვრავს. კონსტიტუციის ამ ჩანაწერის არსებობა კი მოიაზრებს ხალხის მაქსიმალურ ჩართულობას პროცესში, რომელიც საკანონმდებლო ორგანოში, როგორც უმაღლესი ლეგიტიმაციის დანესებულებაში, მიმდინარეობს. გარდა ამისა, საკონსტიტუციო სასამართლო მსგავს შემთხვევაში ასევე უთითებს კონსტიტუციის ჩანაწერზე, რომელიც საგადასახადო კანონმდებლობას საქართველოს უმაღლეს სახელმწიფო ორგანოთა განსაკუთრებულ გამგებლობას მიაკუთვნებს.

გადასახადისა და მოსაკრებლების საქმეებზე დადგენილი ზოგადი ტენდენციიდან გამონაკლისის სახით უნდა ჩაითვალოს 2018 წელს მიღებული გადანყვეტილება ე.წ. *არააქციური საქონლის სავალდებულო მარკირების* საქმე, სადაც საკონსტიტუციო სასამართლომ დელეგირებული საკითხი მიიჩნია გადასახადების ადმინისტრირების ტექნიკურ მექანიზმად; ასევე, მან აუცილებლად მიიჩნია მოქნილი ნორმატიული მექანიზმის არსებობა, რომელიც არის არა საკითხის პრინციპული გადანყვეტა, არამედ ტექნიკური პროცესის აღწერა. სასამართლომ ასევე გაიზიარა მოპასუხის პოზიცია, რომ საგადასახადო აღრიცხვასთან დაკავშირებული ყველა საკითხის კანონით განსაზღვრა მნიშვნელოვან პრაქტიკულ სირთულეებს გამოიწვევდა და საგადასახადო ადმინისტრირების პარალიზებას მოახდენდა.

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ დადგენილ სტანდარტთან დაკავშირებით უნდა აღინიშნოს, რომ ის მეტ-ნაკლებად ერთგვაროვანია, თუმცა არააქციზური საქონლის სავალდებულო მარკირების საქმე ნამდვილად შეიძლება მიჩნეულ იქნეს საგადასახადო/მოსაკრებლების საქმეებზე დადგენილი სტანდარტის ერთგვაროვანი პრაქტიკიდან გადახვევად, რაც შეიძლება, ახალი პრაქტიკის განვითარების საფუძველიც გახდეს.

ახალი კორონავირუსის (COVID-19) ფარგლებში საქართველოში მიღებულ რეგულაციებთან დაკავშირებით აღსანიშნავია, რომ საკანონმდებლო უფლების დელეგირების სტანდარტს ნაკლები ყურადღება ეთმობა. უმრავლეს შემთხვევაში, საქმე გვაქვს პარლამენტის მიერ უფლებამოსილების ფუნდამენტურად მნიშვნელოვანი ნაწილის დელეგირებასთან. „საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ“ საქართველოს კანონის შემთხვევაში კი დაცული არ არის კონსტიტუციის პირდაპირი მოთხოვნები, კერძოდ, მიმოსვლის თავისუფლებასთან დაკავშირებით კონსტიტუციის მიერ დელეგირების პირდაპირი აკრძალვის მიუხედავად, პარლამენტმა მაინც მოახდინა დელეგირება. შრომის საკითხებთან დაკავშირებით კი პარლამენტმა ორგანული კანონით მოსაწესრიგებელი საკითხების დელეგირება მოახდინა ორდინარული კანონით, რაც ასევე კონსტიტუციის პირდაპირი დარღვევაა.

ფიზიკური თავისუფლების დაცვა და ბრძოლა COVID-19-ის წინააღმდეგ საქართველოში

ედუარდ მარიკაშვილი

*„ვირუსი მრავალ სიცოცხლესა და ჩვენთვის ძვირფას ბევრ რამეს
შეინირავს, ამიტომ მას არ უნდა მივცეთ საშუალება,
გაანადგუროს ძირეული ღირებულებები
და თავისუფალი საზოგადოებები.“¹*

შესავალი

ჯანდაცვის მსოფლიო ორგანიზაციამ 2020 წლის 11 მარტს COVID-19-ის გამომწვევი ახალი კორონავირუსი SARS-CoV-2 გლობალურ პანდემიად გამოაცხადა.² ვირუსის სპეციფიკიდან გამომდინარე, ერთ-ერთ ქმედით მექანიზმად აღიარებულია სოციალური დისტანციის მაქსიმალურად შენარჩუნება. ვაქცინაციის მასშტაბურად გავრცელებამდე ფიზიკური სოციალური დისტანციის შენარჩუნებას გადამწყვეტი როლიც კი ჰქონდა. ამ მიზნის მისაღწევად სახელმწიფოებმა გადანყვიტეს, სხვა ღონისძიებებთან ერთად, შეზღუდონ, მათ შორის, თავისუფლებისა და მიმოსვლის უფლებები და ამ გზით აიძულონ ადამიანები, დაიცვან სოციალური დისტანცია. ვირუსის გავრცელების საფრთხის მასშტაბურობიდან გამომდინარე, გაჩნდა საჭიროება, რომ სახელმწიფომ გადადგას ეფექტიანი და დროული ნაბიჯები. მოთხოვნამ ეფექტიანი ნაბიჯების გადადგმაზე განსაკუთრებით გაზარდა ეფექტიანი, თუმცა დაუბალანსებელი ძალაუფლების კონცეტრაციის რისკები აღმასრულებელ ხელისუფლებაში. საზოგადოებრივი ჯანმრ-

¹ „დემოკრატიის, კანონის უზენაესობისა და ადამიანის უფლებათა პატივისცემა COVID-19-ის სანიტარული კრიზისის პირობებში. რეკომენდაციები წევრი სახელმწიფოებისთვის“, ევროპის საბჭო, სან-ფორმაციო დოკუმენტი, 7 აპრილი, 2020.

² იხ. ბმული <https://bit.ly/3vVXmQ7> [უკანასკნელად შემოწმდა 13.03.2021].

თელობის დაცვის საჯარო ლეგიტიმური მიზნის მიღწევის მოტივით შემოღებული შეზღუდვები უფლების დარღვევის ზღვარზე გადის და ხშირად უფლების შეზღუდვების შინაარსი მინიმალურ კონსტიტუციურ მოთხოვნებსაც კი ვერ აკმაყოფილებს. საქართველოში არსებული მდგომარეობა არ არის გამონაკლისი. მყიფე დემოკრატიის პირობებში საქართველოში პანდემიასთან ეფექტიანი ბრძოლის მოტივით ძალაუფლების აღმასრულებელ ხელისუფლებაში კონცენტრაციამ უფლებათა დარღვევის განსაკუთრებული რისკები გააჩინა.

ამ პირობებში განსაკუთრებული როლი ადამიანის უფლებათა შეზღუდვაზე აღმასრულებელი ხელისუფლების სასამართლო კონტროლს ეკისრება. ასეთი კონტროლის გარანტიებს საქართველოს კონსტიტუციის მე-13 მუხლიც მოიცავს. ფიზიკური თავისუფლების შეზღუდვის მომეტებული რისკი ახალი კორონავირუსის გავრცელების აღკვეთის მიზნით ადამიანთა იზოლაციაში გადაყვანის დროსაც არსებობს. თუმცა საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლომ, 2021 წლის 11 თებერვლის გადაწყვეტილებით, იზოლაცია მიმოსვლის თავისუფლების შეზღუდვად მიიჩნია, რითაც იზოლაციაზე წინასწარი სასამართლო კონტროლის მექანიზმი გამორიცხა და იზოლირებული პირები იზოლაციაში გადაყვანის შემდეგ სასარჩელო წესით სასამართლო კონტროლის ამარა დატოვა.

წინამდებარე სტატიის მიზანია, გაანალიზდეს საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2021 წლის 11 თებერვლის გადაწყვეტილებიდან გამომდინარე იზოლაციის ქართული მოდელის კონსტიტუციურობის ნაწილი და სასამართლოს მანამდე არსებული პრაქტიკა. ამასთან, მნიშვნელოვანია იმის განხილვა, არსებობდა თუ არა წონადი არგუმენტები, საკონსტიტუციო სასამართლოს ფიზიკური თავისუფლების საპროცესო გარანტიების დაცვის სასარგებლო გადაწყვეტილება მიეღო, ასევე, რა საფრთხეებს შეიცავს იზოლაციის სათანადო სასამართლო კონტროლზე უარის თქმა.

1. იზოლაცია, როგორც COVID-19-თან ბრძოლის მექანიზმის ქართული მოდელი

იზოლაცია, როგორც ვირუსის გავრცელებისგან შეკავების მექანიზმი, მთელი რიგი უფლებების შეზღუდვას ან/და უფლების რეალიზებაზე უარის თქმას გულისხმობს. ამასთანავე, ძირითადი, რასაც იზოლაციის საპირწონედ ხელისუფლება ზღუდავს, არის ფიზიკური თავისუფლება. თავისუფლებასთან ერთად იზოლაციის ქართული მოდელი, თანმდევად, სხვა უფლებების საკმაოდ მძიმე და ინტენსიურ შეზღუდვასაც გულისხმობს.

საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის დაცვის მიზნით იზოლაციას ქართული კანონმდებლობა პანდემიამდეც ითვალისწინებდა. „საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ“ საქართველოს კანონის მიხედვით, იზოლაცია გულისხმობს ავადმყოფის ან ინფიცირებული პირის განცალკევებას სხვა ადამიანებისაგან დაავადების გადამდებობის პერიოდის განმავლობაში, ისეთ ადგილას ან/და ისეთ პირობებში, რომელიც (რომლებიც) შეზღუდავს ან გამორიცხავს მისგან ამ დაავადების პირდაპირი ან არაპირდაპირი გზით სხვა ადამიანისთვის გადადებას.³

ამ განმარტების მიხედვით, იზოლაციის სუბიექტები არიან მხოლოდ დაავადებული/ინფიცირებული პირები, ხოლო მისი ფორმა გულისხმობს ასეთ პირთა კონკრეტულ სივრცეში (ადგილას) ან/და პირობებში მოქცევას, რაც სხვა ადამიანთა ინფიცირებას გამორიცხავს. ფაქტია, იზოლაცია მისი მიზნის მიღწევისთვის სივრცულ შეზღუდვებს საჭიროებს, რაც, გარკვეული პირობების შემთხვევაში, შეიძლება ფიზიკური თავისუფლების შეზღუდვა იყოს.

ეს კანონი ეხება იზოლაციის შემთხვევაში უფლების სასამართლოში დაცვის შესაძლებლობას. ამასთანავე, ჩანანერი იზოლაციის შესახებ გადაწყვეტილების გასაჩივრებაზე ძალიან ზოგადი და ბუნდოვანია, კერძოდ, კანონში მითითებულია ფიზიკური პირის უფლებაზე, „საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით გაასაჩივროს მის მიმართ მიღებული გადაწყვეტილება.“⁴ იზოლაციის შესახებ გადაწყვეტილებაზე სასამართლო კონტროლის უფრო კონკრეტული მექანიზმი კანონით გათვალისწინებული არ არის.

აღსანიშნავია, რომ პანდემიის პირობებში პარლამენტმა აღმასრულებელ ხელისუფლებას უფლების შეზღუდვის ფართო შესაძლებლობა მიანიჭა. ამ ფართო დელეგირების ფარგლებში მას შესაძლებლობა მიეცა, შეზღუდვები დაენუსებინა პირთა წრის, მიზნისა თუ დროითი კატეგორიების გათვალისწინებით. პანდემიის პირობებში ვირუსთან ბრძოლის მოტივით გადადგმული ნაბიჯები რამდენიმე ეტაპად შეიძლება დაიყოს, კერძოდ, საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადებამდე, საგანგებო მდგომარეობის⁵ და პოსტსაგანგებო მდგომარეობის პერიოდებად. წინამდებარე სტატიის მიზნიდან გამომდინარე, საჭირო არ არის ყველა ამ ეტაპის სრულყოფილი და დეტალური ანალიზი. შესაბამისად, სტატიაში მხოლოდ იმ საკითხებზე გამახვილდება ყურადღება, რომლებიც უკავშირდება იზოლაციით თავისუფლების შეზღუდვის საკითხებსა და მასზე სასამარ-

³ „საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-3 მუხლის „ლ“ ქვეპუნქტი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, დოკუმენტი N5069, გამოქვეყნებულია: 12/07/2007.

⁴ იქვე, მე-11 მუხლის მე-2 პუნქტი.

⁵ იხ. ბმული: shorturl.at/cGMW0 [უკანასკნელად შემოწმდა 13.03.2021].

თლო კონტროლს. ამ კუთხით მნიშვნელოვანია „საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ“ საქართველოს კანონის გარდამავალ დებულებებში შეტანილი ცვლილებები. კერძოდ, ამავე კანონის 45-ე ტერცია მუხლი და მის საფუძველზე საქართველოს მთავრობის მიერ მიღებული დადგენილება.⁶ ცვლილებები კანონში 2020 წლის 22 მაისს შევიდა⁷ და მისი მოქმედება დღემდე რამდენჯერმე გადავადდა.⁸

ზემოაღნიშნული ცვლილებებით საქართველოს მთავრობას ან საქართველოს მთავრობის მიერ განსაზღვრულ სამინისტროს იზოლაციის ან/და კარანტინის წესის და საკარანტინე ღონისძიებების დადგენის უფლება მიეცა.⁹ კანონში საკარანტინე ღონისძიებების რაობის შესახებ ზოგადი მითითებაც გაკეთდა და განისაზღვრა, რომ ამავე მუხლის მიზნებისთვის საკარანტინე ღონისძიება არის ღონისძიებათა ერთობლიობა, რომელიც გამოიყენება იმ პირის მიმართ, რომელიც ავად არ არის, მაგრამ ჰქონდა ან შესაძლებელია ჰქონოდა შეხება გადამდები დაავადების შემთხვევასთან გადამდებობის პერიოდის განმავლობაში.¹⁰

კანონის ეს ჩანაწერი ცხადყოფს, რომ კანონმდებლის მიერ პანდემიის ან/და საზოგადოებრივი ჯანმრთელობისთვის განსაკუთრებით საშიში ეპიდემიის დროს მოსახლეობის ჯანმრთელობის დაცვის მიზნით მიღებული საკარანტინე ღონისძიებები, პირთა წრის მიხედვით, შეიძლება შეეხოს იმ პირებსაც, რომლებიც ავად არ არიან, თუმცა დაავადებულთან შეხება ჰქონდათ ან შეიძლება ჰქონოდათ შეხება გადამდებობის პერიოდში. კანონში იზოლაციასა და ფიზიკური თავისუფლების შეზღუდვაზე სხვა ჩანაწერი არ არის. ამასთანავე, ამ საკითხებს აკონკრეტებს საქართველოს მთავრობის N322 დადგენილება და ამ დადგენილებით დამტკიცებული „იზოლაციისა და კარანტინის წესები“.

დადგენილებით დამტკიცებული წესები ეხება პირთა იზოლაციასა და კარანტინში გადაყვანას.¹¹ ამ შემთხვევაში, საქართველოს მთავრობამ იზოლაციას დაქვემდებარებულ პირთა წრე შემდგენაირად განსაზღვრა – კორონავირუსზე

⁶ „იზოლაციისა და კარანტინის წესების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის N322 დადგენილება, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, 23/05/2020.

⁷ საქართველოს კანონი „საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილებების შეტანის თაობაზე, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, დოკუმენტის N5972-სს, გამოქვეყნებულია: 22.05.2020.

⁸ საქართველოს კანონი „საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილებების შეტანის თაობაზე, დოკუმენტები: N6778-რს, N37-ილს-Xმპ.

⁹ „საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ“ საქართველოს კანონის 45-ე მუხლის პირველი პუნქტი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, დოკუმენტი N5069, გამოქვეყნებულია: 12/07/2007.

¹⁰ იქვე, 45-ე მუხლის მე-2 პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტი.

¹¹ „იზოლაციისა და კარანტინის წესების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის N322 დადგენილებით დამტკიცებული „იზოლაციისა და კარანტინის წესების“ მე-11 მუხლი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, 23/05/2020.

საექვო ან მაღალი რისკის მატარებელი პირები.¹² მართალია, ცალკე არსადაა განსაზღვრული, თუ რას გულისხმობს კორონავირუსზე საექვო ან მაღალი რისკის მქონე პირი, თუმცა ნორმის ლოგიკურ ანალიზი იძლევა დასკვნის გაკეთების საშუალებას, რომ საქართველოს მთავრობამ იზოლაციას დაქვემდებარებულ პირთა წრე კიდევ უფრო გააფართოვა. ასეთი პირები შეიძლება არ იყვნენ ისინი, ვინც ავად არიან, ან ჰქონდათ ან შესაძლოა ჰქონოდათ შეხება გადამდები დაავადების შემთხვევასთან, არამედ კორონავირუსზე საექვობა ან მაღალი რისკის კრიტერიუმები კიდევ სხვა მონაცემებით შეიძლება განისაზღვროს.

დადგენილება ასევე აზუსტებს იზოლაციის ფორმებს. ეს არის კარანტინი – იზოლაცია სახელმწიფოს მიერ გამოყოფილ საკარანტინე სივრცეში და თვითიზოლაცია – იზოლაცია თავად ამ პირის მიერ უზრუნველყოფილ სივრცეში.¹³ რაც შეეხება იზოლაციის ვადას, საქართველოს მთავრობამ მიიჩნია, რომ კორონავირუსის შემთხვევასთან კონტაქტირებული ყველა ფიზიკური პირი, გარკვეული გამონაკლისების გარდა (ამ გამონაკლისთა დეტალური განხილვა სტატიის მიზნებს სცდება), 12 დღის განმავლობაში ექვემდებარება იზოლაციას.¹⁴

მნიშვნელოვანია გაანალიზდეს, გარდა ფიზიკური თავისუფლების შეზღუდვისა, კიდევ რა სავალდებულო მოთხოვნები უნდა დააკმაყოფილოს იზოლირებულმა პირმა.

იზოლაციაში პირები ექვემდებარებიან საკმაოდ მკაცრ რეჟიმს. კარანტინსა და თვითიზოლაციაში მყოფი პირებს ეკრძალებათ იზოლაციის ადგილის დატოვება, გარდა იმ შემთხვევისა, როდესაც მათ სამედიცინო დახმარება სჭირდებათ, რაზეც დაუყოვნებლივ უნდა აცნობონ საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის დაცვის შესაბამის სამსახურს.¹⁵ მათ ეკრძალებათ სხვა პირებთან ურთიერთობა შესაბამისი დამცავი საშუალებების გარეშე.¹⁶ იზოლაციაში მყოფ პირებს ეკრძალებათ ვიზიტორების მიღება, მათთვის დასაშვებია საკვების, პირადი საჭიროების ნივთების/ტანსაცმლის და მედიკამენტების (საჭიროების შემთხვევაში) გადაცემა არაპირდაპირი წესით.¹⁷ იზოლაციის სივრცეში მყოფ სხვა პირებთან კონტაქტი შეზღუდულია მინიმუმამდე, დაუშვებელია 1 მეტრზე ახლოს კონ-

¹² იქვე, მე-11 მუხლის 1-ლი პუნქტი.

¹³ „იზოლაციისა და კარანტინის წესების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის N322 დადგენილებით დამტკიცებული „იზოლაციისა და კარანტინის წესების“ მე-11 მუხლის მე-2 პუნქტი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, 23/05/2020.

¹⁴ იქვე, მე-11 მუხლის მე-4 პუნქტი.

¹⁵ იქვე, მე-12 მუხლის მე-9 პუნქტი.

¹⁶ იქვე, მე-12 მუხლის მე-10 პუნქტი.

¹⁷ იქვე, მე-12 მუხლის 1-ლი და მე-2 პუნქტები.

ტაქტი 15 წუთზე მეტი დროით.¹⁸ იზოლირებული პირები სარგებლობენ განცალკევებული ნივთებით.¹⁹ იზოლაციაში მყოფ პირს მოეთხოვება თამბაქოსა და ალკოჰოლის მოხმარებისგან თავის შეკავება და ეკრძალება ექიმის დანიშნულების გარეშე ფსიქოპატიური ნივთიერებების გამოყენება.²⁰ იზოლაციაში მყოფ პირთა მიმართ ხორციელდება პერიოდული მონიტორინგი შესაბამისი უფლებამოსილების მქონე პირთა მიერ.²¹

საქართველოს მთავრობის გადაწყვეტილებით, იზოლაციაში მყოფ პირს „შეუზღუდავად შეუძლია ისარგებლოს სატელეკომუნიკაციო კავშირით (მათ შორის, ინტერნეტით)“.²²

ფაქტია, იზოლაციაში მყოფ პირებს უწევთ საკმაოდ მკაცრ საიზოლაციო რეჟიმში ყოფნა. ეს რეჟიმი მძიმე ტვირთად აისახება მათ უფლებრივ მდგომარეობაზე. სადავო არ არის ამ რეჟიმის არსებობა და მისი გამართლების არგუმენტები, თუმცა რეჟიმი თავისთავად მკაცრია. უფრო მეტიც, რეჟიმის დაცვა უზრუნველყოფილია ადმინისტრაციული და სისხლის სამართლის მექანიზმებით. იზოლაციისა და კარანტინის წესების დარღვევის შემთხვევაში, ფიზიკურ პირს ადმინისტრაციული წესით დაეკისრება ჯარიმა 2000 ლარის ოდენობით,²³ ხოლო განმეორებით დარღვევისას შინაპატიმრობა ექვსი თვიდან ორ წლამდე ვადით, ან თავისუფლების აღკვეთა სამი წლის ვადით.²⁴

2. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2021 წლის 11 თებერვლის გადაწყვეტილება პაატა დიასამიძე, გიორგი ჩიტაძე, ედუარდ მარიაშვილი და ლიკა საჯაია საქართველოს პარლამენტის და საქართველოს მთავრობის წინააღმდეგ

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლომ პანდემიის პირობებში იზოლაციის (კარანტინი და თვითიზოლაცია) მარეგულირებელი ნორმების კონსტიტუციურობა 2021 წლის 11 თებერვლის გადაწყვეტილებაში შეაფასა. საქმეზე სადავოდ იყო გამხდარი, მათ შორის „საზოგადოებრივი ჯანმრთე-

¹⁸ იქვე, მე-12 მუხლის მე-3 პუნქტი.

¹⁹ იქვე, მე-12 მუხლის მე-4 პუნქტი.

²⁰ იქვე, მე-12 მუხლის მე-8 პუნქტი.

²¹ იქვე, მე-12 მუხლის მე-7 პუნქტი.

²² იქვე, მე-12 მუხლის მე-5 პუნქტი.

²³ „ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის“ 42-ე¹⁰ მუხლი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, დოკუმენტი N161, საქართველოს სსრ უმაღლესი საბჭოს უწყებები, N12-ის დანართი, გამოქვეყნებულია: 31/12/1984.

²⁴ „საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსის“ 248-ე¹ მუხლი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, დოკუმენტი N2287, გამოქვეყნებულია: სსმ, 41(48), 13/08/1999.

ლობის შესახებ“ საქართველოს კანონისა და „იზოლაციისა და კარანტინის წესების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 23 მაისის №322 დადგენილებით დამტკიცებული იზოლაციისა და კარანტინის ის ზემოთ განხილული წესები, რომლებითაც იზოლაცია რეგულირდება. სარჩელის ძირითადი ლოგიკა ისაა, რომ იზოლაცია, როგორც ფიზიკური თავისუფლების შეზღუდვის ინტენსიური ფორმა, წინასწარ ან მინიმუმ იზოლაციაში მოთავსებიდან 72 საათში სასამართლოს კონტროლს საჭიროებდა, რასაც სადავო ნორმები გამორიცხავდა და ეწინააღმდეგებოდა კონსტიტუციის მე-13 მუხლის 1-ლ, მე-2 და მე-3 პუნქტებს.

საკონსტიტუციო სასამართლომ სადავო ნორმები კონსტიტუციურად მიიჩნია და ამ გადაწყვეტის საკმაოდ საკამათო არგუმენტები და ლოგიკა შემოგვთავაზა. სასამართლომ ერთმანეთისგან გამიჯნა მიმოსვლის თავისუფლებისა და ფიზიკური თავისუფლების შეზღუდვის შემთხვევები და იზოლაცია მიმოსვლის თავისუფლებაში ჩარევად ჩათვალა. შესაბამისად, გამორიცხა იზოლაციაზე წინასწარი ან იზოლაციაში გადაყვანიდან 72 საათში სასამართლო კონტროლის საპროცესო გარანტიები.

საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება გარკვეულწილად არ ემთხვევა მანამდე ამავე საკითხზე განვითარებულ და სტატიაში მოგვიანებით განხილულ პრაქტიკას. სასამართლომ ფიზიკური თავისუფლებისა და მიმოსვლის თავისუფლების დაცვის სფეროს ერთმანეთისგან გამიჯვნისას რამდენიმე გარემოებაზე გაამახვილა ყურადღება, მათ შორის გააფართოვა ფიზიკური თავისუფლების შეზღუდვის ღონისძიების კრიტერიუმები.

ფიზიკური თავისუფლების შეზღუდვის დადგენაზე მსჯელობისას სასამართლომ მიუთითა, რომ ის, თუ რა ვადით ეკრძალება პირს განსაზღვრული ადგილის დატოვება, მნიშვნელოვანი, თუმცა არა გადამწყვეტი, ფაქტორია.²⁵ ამასთან, სასამართლოს განმარტებით, „მხოლოდ ის გარემოება, თუ რა ვადით ხდება კონკრეტული ადგილის დატოვების აკრძალვა, ვერ გამოდგება პირის ფიზიკური თავისუფლების შეზღუდვის წარმოსაჩენ თვითკმარ არგუმენტად.“²⁶ აღნიშნულის შემდეგ სასამართლომ ფიზიკური თავისუფლების შეზღუდვის დადგენისთვის მსჯელობაში ახალი კრიტერიუმები შემოიტანა, მათ შორის, ის, რა მიზნით ხდება პირისთვის კონკრეტული ადგილის დატოვების აკრძალვა, როგორია მის

²⁵ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2021 წლის 11 თებერვლის №1/1/1505,1515,1516,1529 გადაწყვეტილება საქმეზე – *პაატა დიასამიძე, გიორგი ჩიტიძე, ედუარდ მარიკაშვილი და ლიკა საჯაია საქართველოს პარლამენტის და საქართველოს მთავრობის წინააღმდეგ*, II-16.

²⁶ იქვე, II-16.

ნებაზე ზემოქმედების ფარგლები, რამდენად ეზღუდება ამ სივრცეში მოქმედების თავისუფლება, როგორია უფლებაშეზღუდული პირის სამართლებრივი სტატუსი, რა შედეგის დადგომას ისახავს მიზნად ამგვარი შეზღუდვა და სხვ.²⁷

მიუხედავად იზოლაციის ვადისა (12 დღე), სასამართლომ, ზემოთ დადგენილი კრიტერიუმების მიხედვით, ყურადღება გაამახვილა რამდენიმე გარემოებაზე:

- ა) იზოლირებული პირის სტატუსი – სასამართლოს განმარტებით, პირის იზოლაციაში მოთავსების მიზანი ახალი კორონავირუსის გავრცელების რისკის აღკვეთაა. შესაბამისად, იზოლირებული პირის სამართლებრივი სტატუსი არ მოითხოვს საქართველოს კონსტიტუციის მე-13 მუხლის საპროცესო გარანტიების ამოქმედებას;²⁸
- ბ) იზოლაციაში არსებული რეჟიმი – სასამართლო ყურადღებას ამახვილებს იმაზე, რომ „გარდა კონკრეტული სივრცის დატოვების აკრძალვისა და ამ შეზღუდვით გამოწვეული თანმხლები შედეგებისა, ადამიანის ნების თავისუფლებაზე არ ხდება სხვა ტიპის იძულებითი ზემოქმედება და, ამ მხრივ, მისი ქცევა არ ექვემდებარება რაიმე სახის კონტროლსა თუ კორექციას.“²⁹ სასამართლოსთვის არსებითი გარემოებაა, რომ იზოლაციაში პირს აქვს შეუზღუდავი წვდომა საკომუნიკაციო საშუალებებზე.

სასამართლოსთვის იზოლაციაში არსებული რეჟიმი არსებითად განსხვავდება იძულებით ფსიქიატრიული მკურნალობისთვის მოთავსებულ პირთა რეჟიმისგან, სადაც მათი ქცევა ექიმის მხრიდან კორექციას და შეზღუდვებს ექვემდებარება.³⁰

ყოველივე ზემოაღნიშნულის გათვალისწინებით, სასამართლომ დაასკვნა, რომ იზოლაცია (კარანტინი და თვითიზოლაცია) არის გადაადგილების თავისუფლების შეზღუდვა და მასზე არ უნდა გავრცელდეს კონსტიტუციის მე-13 მუხლით გარანტირებული სასამართლო კონტროლის საპროცესო გარანტიები.

²⁷ იქვე, II-16.

²⁸ იქვე, II-18.

²⁹ იქვე, II-20.

³⁰ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2021 წლის 11 თებერვლის №1/1/1505, 1515, 1516, 1529 გადაწყვეტილება საქმეზე – *პაატა დიასამიძე, გიორგი ჩიტაძე, ედუარდ მარიკაშვილი და ლიკა საჯავია საქართველოს პარლამენტის და საქართველოს მთავრობის წინააღმდეგ*, II-20.

3. ფიზიკური თავისუფლება და საკონსტიტუციო სასამართლოს ადრეული პრაქტიკა

ფიზიკური თავისუფლების უფლება საქართველოს კონსტიტუციის მე-13 მუხლით არის გარანტირებული. მე-13 მუხლის პირველი პუნქტის თანახმად, ადამიანის თავისუფლება დაცულია.

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პრაქტიკის თანახმად, ადამიანის თავისუფლების უფლება გულისხმობს „ფიზიკურ თავისუფლებას, მის უფლებას, თავისუფლად გადაადგილდებოდეს ფიზიკურად, თავისი ნების შესაბამისად, იმყოფებოდეს ან არ იმყოფებოდეს რომელიმე ადგილზე.“³¹

კონსტიტუცია თავისუფლების უფლებასთან მიმართებით რამდენიმე ტერმინს იყენებს. ესენია: „თავისუფლების აღკვეთა“, „თავისუფლების სხვაგვარი შეზღუდვა“, „დაკავება“ და „დაპატიმრება“. თავისუფლების უფლების ამ გრადაციასთან მიმართებით კი უფლების შეზღუდვის განსხვავებული მატერიალური და პროცედურული ბარიერები მოქმედებს. კონსტიტუციის მე-13 მუხლის მე-2 პუნქტის მიხედვით, თავისუფლების აღკვეთა ან თავისუფლების სხვაგვარი შეზღუდვის შეფარდება დასაშვებია მხოლოდ სასამართლოს გადანყვეტილებით. ამავე მუხლის მე-3 პუნქტი კი ეხება ადამიანის დაკავებას, რაც დასაშვებია კანონით განსაზღვრულ შემთხვევებში, კანონით უფლებამოსილი პირის მიერ. დაკავებული პირი უნდა წარედგინოს სასამართლოს განსჯადობის მიხედვით არაუგვიანეს 48 საათისა. თუ მომდევნო 24 საათის განმავლობაში სასამართლო არ მიიღებს გადანყვეტილებას დაპატიმრების ან თავისუფლების სხვაგვარი შეზღუდვის შესახებ, პირი დაუყოვნებლივ უნდა გათავისუფლდეს.

საინტერესოა კონსტიტუციის მე-13 მუხლის ისტორიული განვითარება. კონსტიტუციის დღეს მოქმედი რედაქციისგან განსხვავებით, წინა რედაქციაში ფიზიკური თავისუფლების უფლება მე-18 მუხლით იყო გარანტირებული, თუმცა მნიშვნელოვანი ამ შემთხვევაში მუხლთა ნუმერაციის ცვლა არ არის. წინა რედაქციისგან განსხვავებით, კონსტიტუციის დღეს მოქმედ რედაქციაში შეცვლილია, მათ შორის, მე-2 პუნქტის კონსტრუქცია. 2018 წლის დეკემბრიდან მოქმედი რედაქციის მე-13 მუხლის მე-2 პუნქტი ეხება „თავისუფლების აღკვეთის“ ან „თავისუფლების სხვაგვარი შეზღუდვის შეფარდების“ სასამართლოს გადანყვეტილების გარეშე დაუშვებლობას, მაშინ, როდესაც, კონსტიტუციის მანამდე მოქმედი რედაქცია ყურადღებას ამახვილებდა „თავისუფლების

³¹ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2009 წლის 6 აპრილის N2/1/415 გადანყვეტილება საქმეზე – საქართველოს სახალხო დამცველი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ, II-2.

ალკვეთის“ ან „თავისუფლების სხვაგვარი შეზღუდვის“ სასამართლოს გადანყვეტილების გარეშე დაუშვებლობაზე. ამ ტერმინებს არსებითი მნიშვნელობა აქვს კონსტიტუციის მიზნებისთვის და მათზე საპროცესო გარანტიების გავრცელებაზე. ამიტომ ისინი ქვემოთ დეტალურად იქნება განხილული. მანამდე კი, კონსტიტუციით გარანტირებული ფიზიკური თავისუფლების კომპონენტები და მისი შინაარსი კიდევ უფრო დეტალურად უნდა გაანალიზდეს.

საქართველოს კონსტიტუციის მე-13 მუხლით გარანტირებულ თავისუფლებაში იგულისხმება ფიზიკური თავისუფლება.³² ფიზიკური თავისუფლება, მისი ფუნდამენტური მნიშვნელობიდან გამომდინარე, სხვა თავისუფლებების ფაქტობრივი გამოვლენის წინაპირობაა. საკონსტიტუციო სასამართლოს განმარტების მიხედვით: „ფიზიკური თავისუფლების შეზღუდვა და განსაკუთრებით კი მისი ყველაზე ინტენსიური ფორმა – თავისუფლების ალკვეთა აფერხებს და ზოგჯერ სრულიადაც გამოორიცხავს ადამიანის მიერ სხვა უფლებებისა და თავისუფლებების რეალიზაციას.“³³

მნიშვნელოვანია, ერთმანეთისგან გაიმიჯნოს ფიზიკურ თავისუფლებაში ჩარევისა და მისი შეზღუდვის შემთხვევები. ჩარევაა, როდესაც კონკრეტული ღონისძიების მიზანია ამ ძირითადი უფლების შეზღუდვა და არ წარმოადგენს სხვა მიზნის მიღწევის აუცილებელ და თანმდევ შედეგს; ხოლო ღონისძიება ფიზიკური თავისუფლების შეზღუდვად მიიჩნევა, როდესაც ის გამოიყენება იძულებით, მაგალითად, ჯანმრთელობის დაცვის მიზნის მისაღწევად. თავისუფლების შეზღუდვას აქვს ობიექტური და სუბიექტური ნიშნები. ობიექტური თვალსაზრისით, თავისუფლების შეზღუდვა გულისხმობს პირის მოთავსებას სივრცობრივად შეზღუდულ ადგილას არაუმნიშვნელო ვადით. სუბიექტური კუთხით თავისუფლების შეზღუდვასთან გვაქვს საქმე, როდესაც პირმა არ განაცხადა თანხმობა ამგვარ მოთავსებასთან დაკავშირებით.³⁴

კონსტიტუციის მიზნებისთვის მე-13 მუხლში მოყვანილ ტერმინებს განსაკუთრებული და, იმავდროულად, ავტონომიური მნიშვნელობა აქვს. კერძოდ, საკონსტიტუციო სასამართლოს თანახმად: „კონსტიტუციის მიზნებისთვის ტერმინი „დაკავება“ უკავშირდება პირის თავისუფლების ფიზიკურ შეზღუდვას, რომელიც არ შეიძლება აღემატებოდეს 72 საათს და სრულდება პირის

³² საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2015 წლის 15 სექტემბრის №3/2/646 გადანყვეტილება საქმეზე – საქართველოს მოქალაქე გიორგი უგულავა საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ, II-1.

³³ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2009 წლის 6 აპრილის №2/1/415 გადანყვეტილება საქმეზე – საქართველოს სახალხო დამცველი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ, II-6.

³⁴ ააიპ – „საქართველოს დემოკრატიული ინიციატივას“ ანგარიში, „დემოკრატია და ადამიანის უფლებები პანდემიისა და საგანგებო მდგომარეობის პირობებში“, ოქტომბერი, 2020, 117.

დაპატიმრების შესახებ სასამართლოს გადაწყვეტილების მიღებით ან პირის თავისუფლებით. ამასთანავე, ფიზიკური თავისუფლების უფლების შეზღუდვა შედარებით ფართო შინაარსისა და მოიცავს არა მხოლოდ „დაკავებას“, არამედ ასევე თავისუფლების სხვაგვარ ფიზიკურ შეზღუდვას, ისეთს, როგორცაა პირის საპატიმროში (ან სხვა შესაბამის დანესებულებაში) მოთავსება (დაპატიმრება), ასევე შინაპატიმრობა ან პირის გადაადგილების თავისუფლების სხვაგვარი მკაცრი შეზღუდვა.“³⁵

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო ხაზს უსვამს, რომ „ძალზე რთულია ამომწურავი განსაზღვრების მოძებნა, რომელიც ერთმანეთისგან მკაფიოდ გამიჯნავდა ადამიანის ფიზიკური თავისუფლების შეზღუდვის ფორმებს. ხშირ შემთხვევაში, ასეთი ზღვარის დასადგენად კონკრეტული, ინდივიდუალური გარემოებების შეფასება არის საჭირო. [ამისთვის, ყოველ კონკრეტულ შემთხვევაში] მხედველობაში უნდა იქნეს მიღებული ისეთი გარემოებანი, როგორებიცაა: უფლებაშეზღუდული პირის სამართლებრივი სტატუსი, შეზღუდვის ფორმა (ლეგიტიმური ძალის გამოყენება ან მისი გამოყენების რეალური საფრთხე), უფლებაში ჩარევის ხარისხი და ხანგრძლივობა.“³⁶

აღსანიშნავია, რომ დაკავება სისხლის ან/და ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევაზე რეაგირების მექანიზმია, თუმცა მიზნის მიღმა თვითონ ფორმა, ფიზიკური თავისუფლების შეზღუდვის სხვა ფორმებისგან განსხვავებით, შედარებით ნაკლებინტენსიურია. ამასთანავე, საქმეში, რომელშიც საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლომ პოლიციელის მიერ პირის შეჩერება ფიზიკური თავისუფლების შეზღუდვის კონტექსტში შეაფასა, მიუთითა, რომ „დაკავების განსაზღვრების ერთ-ერთ მნიშვნელოვან ასპექტს წარმოადგენს სივრცე, ანუ პირის განსაზღვრულ (როგორც წესი, დახურულ) სივრცეში მოთავსების ფაქტი, როდესაც მას ამ სივრცის დატოვების შესაძლებლობა არ აქვს.“³⁷ ამასთანავე, მე-13 მუხლის მიზნებისთვის საკონსტიტუციო სასამართლო ამომწურავად ჩამოთვლის ყველა იმ გარემოებას, რომელთაგან ერთის არსებობის შემთხვევაშიც ფიზიკური თავისუფლების შეზღუდვა დაკავებად ჩაითვლება:

ა) სამართლებრივად ან ფაქტობრივად უნდა წარმოადგენდეს სისხლისსამართლებრივ დევნას;

³⁵ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2015 წლის 15 სექტემბრის №3/2/646 გადაწყვეტილება საქმეზე – საქართველოს მოქალაქე გიორგი უგულავა საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ, II-15.

³⁶ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2013 წლის 11 აპრილის №1/1/503, 513 გადაწყვეტილება საქმეზე – საქართველოს მოქალაქეები – ლევან იზორია და დავით-მიხეილ შუბლაძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ, II-20.

³⁷ იქვე, II-21.

ბ) უნდა უკავშირდებოდეს, პირის ნების სანინალმდეგოდ, მისი ფიზიკური თავისუფლების შეზღუდვის და დახურულ (შემოფარგლულ) სივრცეში გადაყვანის ან/და მოთავსების ფაქტს;

გ) თავისუფლების შეზღუდვის დრო უნდა იყოს საკმარისად ხანგრძლივი იმისთვის, რომ ის შეზღუდვის ინტენსივობის ხარისხით მე-18 მუხლით გათვალისწინებულ დაკავებას ფაქტობრივად გაუთანაბრდეს.³⁸

აქედან გამომდინარე, ღონისძიების ფიზიკური თავისუფლების შეზღუდვად მიჩნევისთვის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი გარემოება პირის ნების სანინალმდეგოდ (სუბიექტური ნიშანი) დახურულ (შემოფარგლულ) სივრცეში გადაყვანის ან/და მოთავსების ფაქტია. ამასთანავე, ფიზიკური თავისუფლების შეზღუდვის სწორედ ამ ინტენსივობის შემთხვევაში ირთვება კონსტიტუციის მე-13 მუხლის პროცესუალური გარანტიები, რაც დაკავებისას 48 საათში სასამართლოსთვის წარდგენას და შემდგომ 24 საათში პოსტფაქტუმ სასამართლოს კონტროლს (მე-3 პუნქტი), ხოლო თავისუფლების აღკვეთის ან თავისუფლების სხვაგვარი შეზღუდვის შემთხვევაში წინასწარ სასამართლო კონტროლს გულისხმობს.

აღსანიშნავია, რომ „თავისუფლების შეზღუდვის ერთ-ერთი სახეა პირის თავისუფლების შეზღუდვა გადაძვება დაავადებათა გავრცელების თავიდან ასაცილებლად.“³⁹ კარანტინი ან იზოლაცია გულისხმობს ისეთ ვითარებასაც, როდესაც პირი განთავსებულია სახელმწიფო ზედამხედველობის ქვეშ, შეზღუდულ ადგილზე, რომლის დატოვებაც მას ეკრძალება. ამ აკრძალვის დარღვევა იწვევს იძულებას და სანქციებს სახელმწიფოს მხრიდან.⁴⁰ შეზღუდვას აქვს მკაცრი სახე და მისი მოქმედება არ შემოიფარგლება უმნიშვნელო ვადით. ამდენად, სახეზეა თავისუფლების შეზღუდვის ობიექტური ნიშანი. თუ პირი არ გამოხატავს თანხმობას კარანტინში/იზოლაციაში მოთავსებასთან დაკავშირებით, ანუ ეს მისი ნების სანინალმდეგოდ ან ნების გარეშე ხდება, სახეზეა თავისუფლების შეზღუდვის სუბიექტური ნიშანიც.⁴¹

³⁸ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2013 წლის 11 აპრილის №11/503, 513 გადაწყვეტილება საქმეზე – საქართველოს მოქალაქეები – ლევან იზორია და დავით-მიხეილი შუბლაძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ, II-22.

³⁹ ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მე-5 მუხლის 1-ლი პუნქტის „ე“ ქვეპუნქტი.

⁴⁰ საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ კანონის მე-11 მუხლის მე-11 ქვეპუნქტი; ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 4210-ე მუხლი; სისხლის სამართლის კოდექსის 2481-ე მუხლი.

⁴¹ „დემოკრატია და ადამიანის უფლებები პანდემიისა და საგანგებო მდგომარეობის პირობებში“, ააიპ – „საქართველოს დემოკრატიული ინიციატივას“ ანგარიში, ოქტომბერი, 2020, 117-118.

დასკვნა

დასკვნის სახით უნდა აღინიშნოს, რომ იზოლაციის ქართული მოდელი გულსხმობს ინფიცირებულ, ინფიცირებულთან კონტაქტში ან შესაძლო კონტაქტში მყოფ, ან/და კორონავირუსზე საექვო ან მაღალი რისკის მატარებელ პირთა 12 დღით (გამონაკლისების გარდა) კონკრეტულ ერთ სივრცეში (საკარანტინო ზონა, საცხოვრებელი სახლი ან სხვა) მოქცევას, სადაც ისინი ექვემდებარებიან საიზოლაციო მკაცრ რეჟიმს და იზოლაციის ეფექტიანობა უზრუნველყოფილია ადმინისტრაციული და სისხლისსამართლებრივი პასუხისმგებლობის მექანიზმებით. იზოლაციის შესახებ გადაწყვეტილება შეიძლება გასაჩივრდეს ზოგადი სასარჩელო წესით. ამიტომ იზოლაციაზე მსჯელობისას ლოგიკურად ჩნდება კითხვა: არის თუ არა ის ფიზიკური თავისუფლების შეზღუდვის შემთხვევა და კითხვაზე დადებითი პასუხის შემთხვევაში, არსებული მექანიზმი აკმაყოფილებს თუ არა საქართველოს კონსტიტუციის მე-13 მუხლით განმტკიცებულ ფიზიკური თავისუფლების შეზღუდვის კონსტიტუციურ მოთხოვნებს.

ამ კითხვაზე საკონსტიტუციო სასამართლომ, 2021 წლის 11 თებერვლის გადაწყვეტილებით, უარყოფითი პასუხი გასცა. სასამართლომ დაასკვნა, რომ იზოლაცია არა ფიზიკური თავისუფლების, არამედ გადაადგილების, მიმოსვლის თავისუფლების შეზღუდვაა და მასზე კონსტიტუციის მე-13 მუხლით გათვალისწინებული საპროცესო გარანტიები არ უნდა ვრცელდებოდეს. ამასთანავე, უნდა აღინიშნოს, რომ სასამართლოს ეს გადაწყვეტილება და მასში განვითარებული მსჯელობა აღიქმება როგორც სასამართლოს მანამდე არსებული პრაქტიკის შეცვლა კოლეგიის მიერ, ფიზიკური თავისუფლებისა და მასზე არსებული სასამართლო კონტროლის გარანტიების საზიანოდ.

პანდემიით შექმნილი საფრთხეების პარალელურად, მნიშვნელოვანი საფრთხეა დაუბალანსებელი და აღმასრულებელ ხელისუფლებაში კონცენტრირებული ფაქტობრივად შეუზღუდავი ძალაუფლება. შესაბამისად, ამ პირობებში განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია ეფექტიანი საპროცესო გარანტიები და სასამართლო კონტროლი. ასეთი კონტროლი აუცილებელია მათ შორის და, განსაკუთრებით, ისეთ ფუნდამენტურ უფლებაზე, როგორცაა ფიზიკური თავისუფლება. მაშინ, როდესაც ამ საქმის განხილვისას საჯარო სხდომაზე მონვეული ექსპერტის მხრიდან გაცხადდა, რომ ათასობით შემთხვევიდან, ერთეული შემთხვევებია, რო-

დესაც პირი უარს ამბობს იზოლაციაში გადასვლაზე, სასამართლოზე ფიზიკური თავისუფლების კონსტიტუციით გარანტირებული საპროცესო გარანტიების მოქმედების გაუმართლებელი ტვირთის დაკისრებაც გამოირიცხება. ამიტომ ლეგიტიმურია კითხვა: შეასრულა თუ არა საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლომ კონსტიტუციური კონტროლის უმნიშვნელოვანესი როლი, მაშინ, როდესაც საქართველოში ადამიანის უფლებების დაცვას ეს განსაკუთრებით სჭირდებოდა, და ამ კითხვაზე პასუხი უარყოფითია.

ადამიანის თავისუფლების შეზღუდვა კოვიდ-19-ის პანდემიის პირობებში: ევროპული სტანდარტები და საქართველოს კანონმდებლობა

მალხაზ ნაკაშიძე

შესავალი

ჯანდაცვის მსოფლიო ორგანიზაციამ 2020 წლის 11 მარტს კორონავირუსის ეპიდემია გლობალურ პანდემიად გამოაცხადა,¹ რამაც ადამიანის უფლებათა დაცვის ეროვნული და საერთაშორისო სისტემები არაერთი გამოწვევის წინაშე დააყენა. ვირუსის სწრაფი გავრცელების გამო, მთავრობები და საერთაშორისო ორგანიზაციები პანდემიის გასამკლავებლად სათანადოდ მომზადებული არ აღმოჩნდნენ. სახელმწიფოებმა სხვადასხვა სახის შეზღუდვა დაანესეს, საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების ჩათვლით. COVID-19-ის გავრცელებამ, პირველ რიგში, საფრთხე შეუქმნა ადამიანის ჯანმრთელობასა და სიცოცხლეს, თუმცა ასევე გავლენა მოახდინა ისეთ ფუნდამენტურ უფლებებზე, როგორებიცაა თავისუფლება და უსაფრთხოება.

გლობალურმა პანდემიამ განსაკუთრებული გავლენა მოახდინა გადაადგილების თავისუფლებაზე, რადგან მთავრობებმა დაადგინეს იზოლაციისა და კარანტინის წესები, შეაჩერეს საერთაშორისო სამგზავრო საჰაერო, სახმელეთო და საზღვაო მიმოსვლა, ასევე დაადგინეს ქვეყნის ტერიტორიაზე მგზავრთა გადაყვანისა და ტვირთის გადაზიდვის შემზღუდველი წესები. ქვეყნებმა ვირუსის გავრცელების თავიდან აცილების მიზნით შეზღუდეს ნებისმიერი სახის შეკრება და მანიფესტაცია, ასევე საკუთრების უფლება და მთავრობებს საკარანტინო, საიზოლაციო და სამედიცინო მიზნებისათვის ფიზიკურ და იურიდიულ პირ-

¹ WHO Director-General's opening remarks at the media briefing on COVID-19, 11 March 2020, <<http://tiny.cc/eo0smz>> accessed: 25.03.2021.

თა ქონებისა და მატერიალური საშუალებების გამოყენების უფლება მიეცათ. პანდემიამ ასევე გამოწვევების წინაშე დააყენა საჯარო სერვისების მიწოდების, სამართლიანი სასამართლოს, მართლმსაჯულების განხორციელებასთან დაკავშირებული უფლებები, ასევე განათლების უფლება, როდესაც დაიხურა საგანმანათლებლო დაწესებულებები და სასწავლო პროცესი დისტანციურ რეჟიმზე გადავიდა.²

ბევრ ქვეყანაში პანდემიის გამო დადგენილმა წესებმა სხვადასხვა ხარისხით შეზღუდა ადამიანთა პირადი ცხოვრების უფლება, სინდისის თავისუფლება, გამოხატვის თავისუფლება, გაერთიანების თავისუფლება, ინფორმაციის თავისუფლება, მედიის თავისუფლება, ოფიციალური ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა და საფრთხე შეუქმნა პერსონალური მონაცემების დაცვას. ვირუსის გავრცელებასთან ბრძოლის მიზნით გატარებულმა ღონისძიებებმა ბევრი ადამიანი დისკრიმინაციის საფრთხის წინაშე დააყენა,³ ხოლო საკარანტინე, იზოლაციის ნორმებმა და გადაადგილების შეზღუდვამ ოჯახში ძალადობის შემთხვევები გაზარდა.⁴

პანდემიის წინააღმდეგ ბრძოლის მიზნით სახელმწიფოებმა განსხვავებული ნაბიჯები გადადგეს. ეს ნაბიჯები ეყრდნობა როგორც სახელმწიფოთა კონსტიტუციას, ეროვნულ კანონმდებლობას, ისე საერთაშორისო ნორმებს, მათ შორის ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციით დადგენილ სტანდარტებს, რომლის ფარგლებშიც ადამიანის ჯანმრთელობისა და სიცოცხლის დაცვის მიზნით შეზღუდვების დაწესება გამართლებულია. მიუხედავად ამისა, საგანგებო მდგომარეობის დროს ადამიანის უფლებათა დაცვის საერთაშორისო ნორმებთან შესაბამისობის უზრუნველყოფა მოითხოვს სახელმწიფოების მიერ გატარებული ღონისძიებების საკანონმდებლო და სასამართლო კონტროლს, ხელისუფლების დანაწილების, ურთიერთშეკავებისა და კონტროლის მექანიზმების ეფექტიან განხორციელებას, რათა გამოირიცხოს ადამიანის უფლებათა სფეროში არაპროპორციული ჩარევა, თუნდაც საგანგებო მდგომარეობის პირობებში.

პანდემიის გამო შემოღებული შეზღუდვები განხილვის საგანი გახდა სხვადასხვა ქვეყნის სასამართლოებში. წინამდებარე სტატიის ფარგლებში ვერ მოხერხდება ამ საქმეების დეტალური განხილვა, თუმცა მოშველიებული იქ-

² Coronavirus Pandemic in the EU – Fundamental Rights Implications, Bulletin N1, European Union Agency for Fundamental Rights, 2020, 1 February – 20 March 2020, 8.

³ Nena Georgantzi, How Covid-19 is Compounding Inequalities Against Older Persons, October 1, 2020 <<https://equineteurope.org>> accessed: 25.03.2021.

⁴ Elisabeth Mahase, Covid-19: EU states report 60% rise in emergency calls about domestic violence, 11 May 2020 BMJ 2020;369:m1872, 1.

ნება ზოგიერთი მნიშვნელოვანი პრეცედენტი ევროკავშირის ქვეყნების პრაქტიკიდან.

ავსტრიაში სამართლის ორმა სტუდენტმა ავსტრიის საკონსტიტუციო სასამართლოში გაასაჩივრა კომენდანტის საათის შემოღების საკითხი, ვინაიდან კომენდანტის საათი არ არის გათვალისწინებული კანონით და, მათი აზრით, ძირითადი უფლებები გაუმართლებლად ირღვევა.⁵

იმავე საკითხზე საფრანგეთის სასამართლოს შეფასებით, ინფექცია, ძირითადად, კერძო საკუთრებაში არსებულ ადგილებში ვრცელდებოდა და კომენდანტის საათი ეფექტიანი აღმოჩნდა ვირუსის გავრცელების შესაზღუდავად, თუმცა, სასურველია, დროთა განმავლობაში, როგორც კი აღარ იქნება საჭირო, შეზღუდვების დაუყოვნებლივ შეჩერება.⁶ სამოცხე მეტმა სენატორმა საკონსტიტუციო საბჭოს წინაშე დააყენა კანონის კონსტიტუციურობა, რომელიც საგანგებო მდგომარეობის დასრულებას ეხებოდა. საბჭომ დაადგინა, რომ კანონის ამ მუხლის დებულებები შეესაბამება კონსტიტუციას, რადგან შეიძლება შეზღუდვების შეწყვეტა დაუყოვნებლივ, როდესაც აღარ არის საჭირო და შეიძლება გახდეს დროებითი შეჩერების საგანი ადმინისტრაციული მოსამართლის წინაშე;⁷

ბულგარეთში სავალდებულო კარანტინი და იზოლაცია გაასაჩივრეს სასამართლოში და ზოგიერთ შემთხვევაში სასამართლომ იგი გააუქმა, რადგან კომპეტენტურმა ორგანოებმა ვერ შეძლეს შეგროვება და წარმოდგენა საკმარისი მტკიცებულებებისა, რომ კარანტინში მოთავსებულ ადამიანს მჭიდრო კავშირში ჰქონდა ინფიცირებულთან.⁸ ბულგარეთის პრეზიდენტმა საჩივარი შეიტანა საკონსტიტუციო სასამართლოში და ამტკიცებდა, რომ მთავრობის უფლებამოსილება, შემოიღოს საგანგებო ეპიდემიური ვითარება, რომლის დროსაც ძირითადი უფლებები შეიძლება შეიზღუდოს ჯანდაცვის სამინისტროს ბრძანებით, პარლამენტის გადაწყვეტილების გარეშე, ან განსაზღვრული მაქსიმალური ხანგრძლივობა, ეწინააღმდეგება კონსტიტუციას და მხოლოდ კანონს შეუძლია შეზღუდოს ძირითადი უფლებები. საქმე მაისის ბოლოს მიმდინარეობდა;⁹

⁵ Coronavirus Pandemic in the EU – Fundamental Rights Implications, Country: Austria, European Training and Research Centre for Human Rights and Democracy (ETC Graz), 3 November 2020, 6.

⁶ Coronavirus Pandemic in the EU – Fundamental Rights Implications Country: France, Institut Français des Droits et Libertés, 3 November 2020, 6.

⁷ Coronavirus Pandemic in the EU – Fundamental Rights Implications Country: France, Institut Français des Droits et Libertés, 3 November 2020, 3.

⁸ Coronavirus Pandemic in the EU – Fundamental Rights Implications Country: Bulgaria, Center for the Study of Democracy, 3 November 2020, 4.

⁹ The President refers to the Constitutional Court with a request to declare unconstitutional provisions of the Health Act, May 14 2020 <<https://m.president.bg/bg>> accessed: 25.03.2021.

ესპანეთში გადაადგილებისა და შეკრების უფლებათა შეზღუდვითი ღონისძიებები ზოგიერთ შემთხვევაში სასამართლოებმა დარღვევად არ ჩათვალეს, ხოლო ცალკეულ საქმეებზე მიიჩნიეს, რომ ამ ღონისძიებებს არ გააჩნდათ სასამართლებრივი საფუძველი და ისინი გავლენას ახდენდნენ მოქალაქეთა ფუნდამენტურ უფლებებსა და თავისუფლებებზე;¹⁰

გერმანიაში ბერლინის ადმინისტრაციულმა სასამართლომ კომენდანტის საათი არაპროპორციულად გამოაცხადა, მაგრამ გადაწყვეტილება მხოლოდ იმ ბარებს ეხებოდა, რომლებმაც რეგულაციები გაასაჩივრეს. მიუხედავად ამისა, 2020 წლის 29 ოქტომბერს ახალი რეგულაციით გადაწყდა ყველა ბარისა და რესტორნის დახურვა.¹¹ გარდა ამისა, გერმანიის ბადენ-ვიურტემბერგის მიწის სასამართლომ კომენდანტის საათი გააუქმა, რადგან იგი კონკრეტული მხარის სიტუაციის გათვალისწინების გარეშე იყო დანესებული.¹² გერმანიის საოლქო სასამართლომ გადაწყვიტა, რომ ადამიანთა სოციალური კონტაქტის შეზღუდვა ადამიანის ღირსებას ლახავდა, იყო არაპროპორციული და ეწინააღმდეგებოდა კონსტიტუციას;¹³

ხორვატიაში საკონსტიტუციო სასამართლოში გასაჩივრდა საკანონმდებლო აქტები და COVID-19-ის კრიზისის საპასუხოდ მიღებული სხვა შეზღუდვები.¹⁴ ლუქსემბურგში პირმა გაასაჩივრა იძულებითი იზოლაციაში მოთავსება ორი კვირის ვადით. სასამართლომ არ დააკმაყოფილა მოსარჩელის სარჩელი, მაგრამ, ამავე დროს, შეამცირა ორკვირიანი იზოლაცია 10 დღემდე, თუმცა უკვე ახალი კანონის საფუძველზე. ლუქსემბურგში საგანგებო მდგომარეობის დასრულების შემდეგ მიღებული ერთ-ერთი კანონი ინფიცირებულთა იძულებითი ჰოსპიტალიზაციის საშუალებას იძლეოდა. ადამიანის უფლებათა საკონსულტაციო კომისიამ მიუთითა, რომ იძულებითი ჰოსპიტალიზაცია არის თავისუფლების აღკვეთა, მისი გამართლება მხოლოდ განსაკუთრებული მიზეზებით შეიძლება და რომ ნებისმიერი ასეთი ბრძანება უნდა იყოს დასაბუთებული და

¹⁰ Coronavirus Pandemic in the EU – Fundamental Rights Implications, Country: Spain, University Institute of Migration Studies, 3 November 2020, 4.

¹¹ Coronavirus Pandemic in the EU – Fundamental Rights Implications, Country: Germany, German Institute for Human Rights, 3 November 2020, 3-4.

¹² Corona Ordinance: Nightly exit restrictions from Thursday out of action, Successful urgent application against Corona regulation, 02 August 2021, <<https://verwaltungsgerechtshof-baden-wuerttemberg.justiz-bw.de>> accessed: 25.03.2021.

¹³ German District Court declares Corona Ordinance Unconstitutional, 25 January 2021, <https://ukhumanrightsblog.com> accessed: 25.03.2021.

¹⁴ Coronavirus Pandemic in the EU – Fundamental Rights Implications, Country: Croatia, Centre for Peace Studies, Human Rights House, Be active. Be emancipated, 3 November 2020, 2-4.

პატივს სცემდეს პროცედურულ გარანტიებს, გასაჩივრების შესაძლებლობის ჩათვლით;¹⁵

პოლონეთში კოჩიანის საოლქო სასამართლომ უარი თქვა სისხლის სამართლის საქმის აღძვრაზე იმ ადამიანის მიმართ, რომელიც, სავარაუდოდ, არ ატარებდა პირბადეს, რადგან მინისტრთა საბჭოს არ ჰქონდა უფლებამოსილება, გამოეცა განკარგულება, რომელიც პირს ამგვარი მოვალეობის შესრულებას აკისრებდა. სასამართლომ გააუქმა პირის მიმართ დაკისრებული ჯარიმა, რადგან ჩათვალა, რომ არ შეიძლებოდა გარკვეული მწვანე ზონების (პარკების, ბოტანიკური ბაღების, ბულვარების და სხვ.) გამოყენების აკრძალვა.¹⁶

რუმინეთის ომბუდსმენმა ეჭვის ქვეშ დააყენა საგანგებო ვითარების დროს მთავრობისა და პრეზიდენტის აქტებით დადგენილი ადმინისტრაციული ჯარიმების კონსტიტუციურობა. ომბუდსმენის აზრით, პარლამენტი კანონის საფუძველზე ნათლად არ განსაზღვრავდა ჯარიმების შემოღების საფუძველს და არსებობდა არაპროპორციული სანქციების გამოყენების საფრთხე. საკონსტიტუციო სასამართლომ დაადგინა, რომ გასაჩივრებული აქტები არაკონსტიტუციურია, რადგან ისინი არ აკმაყოფილებდა განსაზღვრულობის, განჭვრეტადობის მოთხოვნებს და არ შეესაბამებოდა კონსტიტუციით გათვალისწინებულ ძირითადი უფლებებისა და თავისუფლებების პროპორციული შეზღუდვის პრინციპს.¹⁷

საინტერესო სასამართლო განხილვა მოხდა სლოვენიაში, სადაც საკონსტიტუციო სასამართლოს განხილვის საგანი გახდა მთავრობის მიერ გადაადგილებისა და შეკრების თავისუფლების საკითხი. სასამართლომ დაადგინა, რომ ადამიანის უფლებებისა და ძირითადი თავისუფლებების ხელყოფა გრძელვადიან ხასიათს ატარებს, არ არის განსაზღვრული ვადით და იგი არ არის საჭირო განკარგულების მიზნის მისაღწევად. იმავე მიზნების მიღწევა შეიძლება ღონისძიებების პროპორციულობის პერიოდული გადახედვით და ამგვარი ღონისძიების გახანგრძლივება მხოლოდ იმ შემთხვევაში უნდა დადგინდეს, თუ, გარემოებებიდან და ექსპერტული დასკვნიდან გამომდინარე, მიჩნეულია, რომ მიზანს მიაღწევს. სასამართლომ დაავალა მთავრობას, შეიდ დღეში ერთხელ მაინც შეაფასოს, არის თუ არა აუცილებელი ასეთი შეზღუდვები დასახული მიზნების

¹⁵ Coronavirus Pandemic in the EU – Fundamental Rights Implications, Country: Luxembourg, University of Luxembourg, 3 November 2020, 3.

¹⁶ Coronavirus Pandemic in the EU – Fundamental Rights Implications, Country: Poland, Helsinki Foundation for Human Rights, 3 November 2020, 2-3.

¹⁷ Decision of the Constitutional Court of Romania, No 152 of 6 May 2020 <https://www.ccr.ro/wp-content/uploads/2021/01/D_152_2020_en.pdf> accessed: 05.11.2021.

მისალწევად. ექსპერტის დასკვნის საფუძველზე იგი გადაწყვეტს, გააგრძელოს შეზღუდვები, შეცვალოს ან გააუქმოს ისინი, და აცნობოს საზოგადოებას გადაწყვეტილების შესახებ.¹⁸

როგორც ამ მაგალითებიდან გამომჩნდა, ევროპის ქვეყნებში პანდემიის პირობებში დადგენილი შეზღუდვები ადამიანის უფლებათა ძალიან ფართო სპექტრს შეეხო, წარმოშვა განსხვავებული მიდგომები და ბევრგან დავის საგანიც გახდა. წარმოდგენილი სტატიის მიზანია, პანდემიისა და საგანგებო მდგომარეობის პირობებში დადგენილი შეზღუდვების გაანალიზება ადამიანის თავისუფლებისა და უსაფრთხოების უფლებასთან დაკავშირებით. სტატიაში განსაკუთრებული ყურადღება გამახვილდება საქართველოში კანონმდებლობის საფუძველზე დადგენილ შეზღუდვებზე, ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოსა და საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პრაქტიკის გათვალისწინებით.

1. სამართლებრივი საფუძვლები და საპასუხო ქმედებები ევროპის კავშირში

პანდემიის გამო წარმოქმნილ გამოწვევებთან გამკლავების მიზნით, ევროპის ქვეყნებმა სხვადასხვა ღონისძიებას მიმართეს და მათ შორის სხვადასხვა სახის საგანგებო მდგომარეობა გამოაცხადეს. ევროპის ქვეყნებიდან 2020 წლის იანვარ-მარტში საგანგებო მდგომარეობა გამოაცხადდა ევროპის კავშირის წევრ 9 ქვეყანაში: ბულგარეთში, ჩეხეთში, ფინეთში, ესტონეთში, უნგრეთში, ლუქსემბურგში, პორტუგალიაში, რუმინეთსა და ესპანეთში; 2 ქვეყანაში (ბულგარეთი, პორტუგალია) საგანგებო მდგომარეობა გამოაცხადა პარლამენტმა, ხოლო 7 ქვეყანაში (ჩეხეთი, ესტონეთი, ფინეთი, უნგრეთი, ლუქსემბურგი, რუმინეთი, ესპანეთი) საგანგებო მდგომარეობა გამოაცხადა მთავრობამ. სხვა 5-მა სახელმწიფომ (საფრანგეთი, გერმანია, იტალია, ლატვია და სლოვაკეთი) საგანგებო მდგომარეობა ორდინარული კანონმდებლობის საფუძველზე გამოაცხადა; 14 სახელმწიფოს (ავსტრია, ბელგია, ხორვატია, კვიპროსი, დანია, საბერძნეთი, ირლანდია, ლიეტუვა, მალტა, ნიდერლანდი, პოლონეთი, სლოვენია, შვედეთი და დიდი ბრიტანეთი) კი კოვიდ-19-ის დროს *დე იურე* საგანგებო მდგომარეობა არ გამოუცხადებია. კოვიდ-19-ის კრიზისის დასაძლევად ევროკავშირის თითქმის ყველა წევრმა ქვეყანამ გაატარა დროებითი (ე.ი. დროში შეზღუდული) საგანგებო ღონისძიებები (ავსტრია, ბელგია, ბულგარეთი, კვიპროსი, ჩეხეთი,

¹⁸ Coronavirus Pandemic in the EU – Fundamental Rights Implications, Country: Slovenia, Peace Institute, 3 November 2020, 6.

დანია, ესტონეთი, ფინეთი, საფრანგეთი, გერმანია, საბერძნეთი, უნგრეთი, იტალია, ირლანდია, ლატვია, ლიეტუვა, ლუქსემბურგი, მალტა, ნიდერლანდი, პოლონეთი, პორტუგალია, რუმინეთი, სლოვაკეთი, სლოვენია, ესპანეთი და შვედეთი), ძირითადად, ორდინარული კანონმდებლობის საფუძველზე. ზოგადად, პირველ ეტაპზე საგანგებო ღონისძიებები შემოღებულ იქნა 15 დღიდან დაახლოებით ერთ თვემდე ვადით ევროკავშირის ყველა წევრ სახელმწიფოში და შემდეგ ერთხელ მაინც განახლდა. ევროკავშირის მხოლოდ რამდენიმე წევრმა ქვეყანამ არ დაადგინა ვადა საგანგებო მდგომარეობისთვის (ხორვატია, უნგრეთი). ვენეციის კომისია რეკომენდაციას იძლევა, რომ საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადება ან შეზღუდვები, რომლებსაც არ აქვთ კონკრეტული ვადა, მათ შორის რომელთა შეჩერებაც განსაკუთრებული ვითარების დაძლევაზეა დამოკიდებული, არ უნდა ჩაითვალოს კანონიერად, თუ არ ხდება სიტუაციის რეგულარული გადახედვა.¹⁹

ევროკავშირის დონეზე ადამიანის თავისუფლებისა და ხელშეუხებლობის უფლება გათვალისწინებულია ფუნდამენტურ უფლებათა შესახებ ევროპული ქარტიის მე-6 მუხლით, რომელშიც განსაზღვრულია, რომ ყველას აქვს თავისუფლებისა და უსაფრთხოების უფლება.²⁰ ქარტით განსაზღვრული თავისუფლებების დაცვის, ევროკავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-2 და 21-ე მუხლებით გათვალისწინებული სოლიდარობის, როგორც კავშირის მთავარი ღირებულების, და სხვა ღირებულებების უზრუნველყოფის მიზნით, ევროპარლამენტმა 2020 წლის 17 აპრილს COVID-19-ის პანდემიასა და მის შედეგებთან საბრძოლველად სპეციალური რეზოლუცია მიიღო და მოუწოდა წევრ სახელმწიფოებს, გაატარონ მხოლოდ აუცილებელი, კოორდინებული და პროპორციული ღონისძიებები გადაადგილების შეზღუდვის ან შიდა საზღვრის კონტროლის შემოღებისას, გახანგრძლივებისას და გადაადგილების ყველა თავისუფლება უნდა აღდგეს, როგორც კი ეს მიზანშეწონილად ჩაითვლება. ევროპარლამენტი ხაზს უსვამს, რომ საგანგებო ღონისძიებების კონტექსტში უნდა მოხდეს ევროკავშირის ძირითადი უფლებების ქარტიისა და კანონის უზენაესობის დაცვა და ხელისუფლებამ უნდა იზრუნოს, რათა ყველა იყოს უზრუნველყოფილი თანაბარი უფლებებით. ეროვნულ და/ან ევროკავშირის დონეზე გატარებული ყველა ღონისძიება უნდა შეესაბამებოდეს კანონის უზენაესობას, უნდა იყოს

¹⁹ 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, Venice Commission, 8 October 2020, 12-15.

²⁰ Charter of Fundamental Rights of the European Union, (2007/C 303/01), <<https://eur-lex.europa.eu>> accessed 25.03.2021.

მკაცრად პროპორციული სიტუაციის საჭიროებებისადმი, მკაფიოდ დაკავშირებული ჯანმრთელობის არსებულ კრიზისთან, დროში შეზღუდული და რეგულარულ კონტროლს დაქვემდებარებული.²¹ სპეციალური რეზოლუცია „საგანგებო მდგომარეობა: პროპორციულობის საკითხები ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მე-15 მუხლით გათვალისწინებულ შეზღუდვებზე“ მიიღო ასევე ევროპის საბჭოს საპარლამენტო ასამბლეამ.²² ასევე ვირუსის გავრცელების საფრთხესთან თანაზომიერების დასაცავად წევრ ქვეყნებს მოუწოდა, დარწმუნდნენ შესაბამისი სამართლებრივი საფუძვლის არსებობაში და განიხილონ, თუ რამდენად არის თავისუფლების აღკვეთის ღონისძიებები მკაცრი აუცილებლობა ნებისმიერ ნაკლებად მკაცრ ალტერნატივასთან შედარებით.²³

2020 წლის 12 მარტს დაავადებათა პრევენციისა და კონტროლის ევროპულმა ცენტრმა (ECDC) განსაზღვრა აუცილებელი ნაბიჯები პანდემიის ზემოქმედების შესამსუბუქებლად, მათ შორის: მასობრივი შეკრებების შეჩერება, სამუშაო ადგილებზე სოციალური და ფიზიკური დისტანცირების ღონისძიებები (მაგალითად, ტელემუშაობა), სკოლების დახურვა, ვირუსის გადაცემის მაღალი რისკის მქონე საცხოვრებელი ადგილების ჩაკეტვა. ევროკავშირის ძირითადი უფლებების სააგენტოს შეფასებით, ასეთმა ღონისძიებებმა შეიძლება, გავლენა მოახდინოს ქარტიაში მოცემულ ბევრ უფლებაზე, მათ შორისაა: თავისუფლებისა და უსაფრთხოების უფლებები (მე-6 მუხლი), პირადი და ოჯახური ცხოვრების პატივისცემა (მე-7 მუხლი), აზრის, სინდისისა და რელიგიის თავისუფლება (მე-10 მუხლი), თავისუფლება გამოხატვისა და ინფორმაციის (მე-11 მუხლი), შეკრებისა და გაერთიანების თავისუფლება (მე-12 მუხლი), ხელოვნებისა და მეცნიერების თავისუფლება (მე-13 მუხლი) და გადაადგილებისა და საცხოვრებლის თავისუფლება (45-ე მუხლი), ასევე კონკრეტული ჯგუფების უფლებებზე, მათ შორის ბავშვებზე, ხანდაზმულებსა და შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირებზე.²⁴

უფლების ნებისმიერი შეზღუდვა უნდა იყოს განსაზღვრული კანონით, პროპორციული, აუცილებელი და შეზღუდული ხანგრძლივობით. ეს სტანდარტები

²¹ European Parliament resolution of 17 April 2020 on EU coordinated action to combat the COVID-19 pandemic and its consequences (2020/2616(RSP) <<https://www.europarl.europa.eu>>accessed: 25.03.2020.

²² State of Emergency: proportionality issues concerning derogations under Article 15 of the European Convention on Human Rights, Resolution 2209 (2018), <<http://assembly.coe.int>>accessed: 25.03.2020.

²³ Respecting Democracy, Rule of Law and Human Rights in the Framework of the COVID-19 Sanitary Crisis, A toolkit for member states, Information Documents, SG/Inf(2020)11, 7 April 2020, 6.

²⁴ Coronavirus Pandemic in the EU — Fundamental Rights Implications, Bulletin #1, 1 February 20 March, 2020, 16

ევროპის ფარგლებში ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის საფუძველზე ადამიანის უფლებათა ევროპულმა სასამართლომ ჩამოაყალიბა. როდესაც საკითხი ეხება საგანგებო მდგომარეობას, პირველ რიგში, საყურადღებოა კონვენციის მე-15 მუხლი, რომელიც ხელშემკვრელ მხარეებს ანიჭებს უფლებას საგანგებო მდგომარეობის დროს, გაატარონ ღონისძიებები კონვენციით ნაკისრი ვალდებულებებიდან გადახვევის მიზნით მხოლოდ იმ ფარგლებში, რამდენადაც ამას მკაცრად მოითხოვს მდგომარეობის სიმწვავე და იმ პირობით, რომ ეს ღონისძიებები არ ეწინააღმდეგება მის სხვა საერთაშორისოსამართლებრივ ვალდებულებებს.

ევროპული კონვენცია განსაზღვრავს უფლებებს, რომელთაგან გადახვევა დაშვებულია და უფლებებს, რომელთაგან გადახვევა დაუშვებელია (მაგალითად, სიცოცხლის უფლება, წამების აკრძალვა, მონობის აკრძალვა და კანონის უკუძალის გამოყენების აკრძალვა). უფლებები, რომელთაგან გადახვევა დაშვებულია, მოიცავს კონვენციის მე-5 მუხლს – თავისუფლებისა და უსაფრთხოების უფლებას. ყოველი მაღალი ხელშემკვრელი მხარე, რომელიც იყენებს გადახვევის უფლებას, ევროპის საბჭოს გენერალურ მდივანს აწვდის ამომწურავ ინფორმაციას გატარებული ღონისძიებებისა და მათი მიზეზების შესახებ. იგი აგრეთვე ატყობინებს ევროპის საბჭოს გენერალურ მდივანს ასეთ ღონისძიებათა შეწყვეტისა და კონვენციის დებულებათა სრულად ამოქმედების თარიღს.²⁵ ამ ნორმიდან გამომდინარე, ევროპის ქვეყნებმა (ლატვია, რუმინეთი, სომხეთი, მოლდოვა, ესტონეთი, ალბანეთი, ჩრდილოეთ მაკედონია, სერბეთი, სან-მარინო), მათ შორის საქართველომ 2020 წლის მარტ-აპრილში, COVID-19-ის კრიზისის ფონზე, აცნობეს ევროპის საბჭოს გენერალურ მდივანს თავიანთი გადაწყვეტილების შესახებ კონვენციის მე-15 მუხლის გამოყენებასთან დაკავშირებით.²⁶ ალბანეთმა, სომხეთმა, ესტონეთმა, ლატვიამ,²⁷ ჩრდილოეთ მაკედონიამ, მოლდოვამ, რუმინეთმა და სან-მარინომ გააუქმეს გადადგომის შესახებ გადაწყვეტილება, რადგან ვირუსის გავრცელების ტემპი შენეულა.²⁸

²⁵ ადამიანის უფლებათა და ძირითად თავისუფლებათა დაცვის კონვენცია, 1950 წლის 4 ნოემბერი, მე-5 მუხლი.

²⁶ Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (ETS No. 5) Notifications under Article 15 of the Convention in the context of the COVID-19 pandemic, <<https://www.coe.int>>accessed: 25.03.2020.

²⁷ ლატვიამ თებერვალში კვლავ მიმართა ევროპის საბჭოს გენერალურ მდივანს საგანგებო მდგომარეობის გაგრძელების გამო დეროგაციის შესახებ. Notification – JJ9177C Tr./005-274 – 9 February 2021 – Communication related to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (ETS No. 5), <<https://www.coe.int>>accessed: 25.03.2020.

²⁸ Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (ETS No. 5) Notifications under Article 15 of the Convention in the context of the COVID-19 pandemic, <<https://www.coe.int>> accessed: 25.03.2020.

სხვა სახელმწიფოებს გადახვევა არ გამოუყენებიათ. თავად ევროპული სასამართლოს განმარტებით, ყველა შეზღუდვას, რასაკვირველია, ყოველთვის უნდა ჰქონდეს სამართლებრივი საფუძველი და ითვალისწინებდეს შესაბამის კონსტიტუციურ გარანტიებსა და მონაწილე სახელმწიფოებში დადგენილ მოთხოვნებს.²⁹

2. საგანგებო რეგულაციები და ადამიანის უფლებათა შეზღუდვა საქართველოში

საქართველოში 2020 წლის 26 თებერვალს გამოვლინდა³⁰ COVID-19-ით პირველი ინფიცირებული, რომელიც ირანიდან დაბრუნდა საქართველოში.³¹ 2020 წლის 21 მარტს COVID-19-ის მასობრივი გავრცელების თავიდან ასაცილებლად საქართველოს პრეზიდენტმა ქვეყანაში გამოაცხადა საგანგებო მდგომარეობა.³² საქართველოს პრეზიდენტმა იმავე დღეს გამოსცა დეკრეტი და საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე საგანგებო მდგომარეობის მოქმედების ვადით შეზღუდა საქართველოს კონსტიტუციის მე-13, მე-14, მე-15, მე-18, მე-19, 21-ე და 26-ე მუხლებით გათვალისწინებული უფლებები. პრეზიდენტის დეკრეტით ადამიანის თავისუფლებასთან დაკავშირებით (კონსტიტუციის მე-13 მუხლი) საქართველოს კანონმდებლობით განსაზღვრულ შესაბამის ორგანოებს მიეცა უფლება, საქართველოს მთავრობის მიერ დადგენილი იზოლაციის ან კარანტინის წესების დარღვევისათვის პირი იძულებით გადაიყვანონ შესაბამის დაწესებულებაში საქართველოს მთავრობის მიერ განსაზღვრულ ადგილას.³³

საგანგებო მდგომარეობის დროს და ასევე მისი დასრულების შემდეგ, ადამიანის უფლებათა შეზღუდვის საკითხების რეგულირება ძალიან ხშირი ცვლილებებით გამოირჩეოდა. კერძოდ, საქართველოს მთავრობამ 2020 წლის 28 იანვარს გამოსცა განკარგულება №164 „საქართველოში ახალი კორონავირუსის შესაძლო გავრცელების აღკვეთის ღონისძიებებისა და ახალი კორონავირუსით

²⁹ მეჰმედ ჰასან ალტანი თურქეთის წინააღმდეგ (*Mehmet Hasan Altan v. Turkey*), 13237/17, 20 March 2018.

³⁰ საქართველოში კორონავირუსის პირველი შემთხვევა დაფიქსირდა, 26 თებერვალი, 2020, <http://tiny.cc/fj0smz>

³¹ ამირან გამყრელიძის ინფორმაციით, საქართველოში კორონავირუსის ინფექცია 50 წლის მამაკაცს დაუდგინდა, 26 თებერვალი, 2020, <<http://tiny.cc/dn0smz>>accessed: 25.03.2020.

³² საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანება №1, 2020 წლის 21 მარტი, საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების შესახებ, <<https://matsne.gov.ge>> accessed: 25.03.2020.

³³ საქართველოს პრეზიდენტის დეკრეტი №1, 2020 წლის 21 მარტი, საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადებასთან დაკავშირებით გასატარებელ ღონისძიებათა შესახებ, <<https://matsne.gov.ge>>accessed: 25.03.2020.

გამონვეული დაავადების შემთხვევებზე ოპერატიული რეაგირების გეგმის დამტკიცების შესახებ“,³⁴ 2020 წლის 21 აპრილს მეორეჯერ გამოცხადდა საგანგებო მდგომარეობა,³⁵ 2020 წლის 23 მარტს მთავრობამ მიიღო №181 დადგენილება „საქართველოში ახალი კორონავირუსის გავრცელების აღკვეთის მიზნით გასატარებელი ღონისძიებების დამტკიცების შესახებ“,³⁶ 2020 წლის 25 მარტს დეენილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის მინისტრმა გამოსცა ბრძანება „იზოლაციისა და კარანტინის წესების განსაზღვრის შესახებ“,³⁷ 2020 წლის 30 მარტს მთავრობამ ცვლილება შეიტანა №181 დადგენილებაში,³⁸ ხოლო 2020 წლის 23 მაისს მიიღო №322 დადგენილება „იზოლაციისა და კარანტინის წესების დამტკიცების შესახებ“. უნდა აღინიშნოს, რომ, დღეის მდგომარეობით, მთავრობის №181 დადგენილებაში 41, ხოლო №322 დადგენილებაში 99 ცვლილება შევიდა. იზოლაციისა და კარანტინის პირობებში აღამიანის უფლებების შეზღუდვის დეტალური მონესრიგება სწორედ №322 დადგენილებით არის განსაზღვრული.³⁹

საკანონმდებლო დონეზე იზოლაციისა და საკარანტინე ღონისძიებების ცნებას „საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ“ კანონი განსაზღვრავს. კანონის თანახმად, იზოლაცია არის ავადმყოფის ან ინფიცირებული პირის განცალკევება სხვა ადამიანებისაგან დაავადების გადამდებობის პერიოდში, ისეთ ადგილას ან/და ისეთ პირობებში, რომელიც (რომლებიც) შეზღუდავს ან გამორიცხავს მისგან ამ დაავადების პირდაპირი ან არაპირდაპირი გზით სხვა ადამიანზე გადადებას, ხოლო საკარანტინო ღონისძიებები განმარტებულია როგორც ღონისძიებათა ერთობლიობა, რომელიც გამოიყენება იმ პირის მიმართ,

³⁴ ეს განკარგულება იყო ერთ-ერთი პირველი აქტი, რომელიც მთავრობამ მიიღო და იგი ეფუძნებოდა, ზოგადად, „საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ“ საქართველოს კანონსა და „საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-6 მუხლს, არის ნორმატიული აქტი, თუმცა მიღებულია ინდივიდუალურსამართლებრივი აქტის ფორმით.

³⁵ საქართველოს პრეზიდენტის №2 ბრძანება „საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების შესახებ“, 2020 წლის 21 აპრილი, <<https://matsne.gov.ge>>accessed: 25.03.2020.

³⁶ საქართველოს მთავრობის №181 დადგენილება „საქართველოში ახალი კორონავირუსის გავრცელების აღკვეთის მიზნით გასატარებელი ღონისძიებების დამტკიცების შესახებ“, 2020 წლის 23 მარტი, <<https://matsne.gov.ge>>accessed: 25.03.2020.

³⁷ საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დეენილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის მინისტრის ბრძანება №01-31/ნ „იზოლაციისა და კარანტინის წესების განსაზღვრის შესახებ“, 2020 წლის 25 მარტი, <<https://matsne.gov.ge>>accessed: 25.03.2020.

³⁸ „საქართველოში ახალი კორონავირუსის გავრცელების აღკვეთის მიზნით გასატარებელი ღონისძიებების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 23 მარტის №181 დადგენილებაში ცვლილების შეტანის თაობაზე <<https://matsne.gov.ge>>.

³⁹ საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 23 მაისის №322 დადგენილება „იზოლაციისა და კარანტინის წესების დამტკიცების შესახებ“, <<https://matsne.gov.ge>>.

რომელიც არ არის ავად, მაგრამ ჰქონდა ექსპოზიცია გადამდები დაავადების შემთხვევასთან გადამდებობის პერიოდის განმავლობაში.⁴⁰

საქართველოში საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადებისა და მისი გაუქმების შემდეგაც იზოლაციაში/კარანტინში მოთავსება შეეხებოდა პირებს, რომლებსაც დაუდასტურდათ კორონავირუსი, პირებს, რომლებსაც ჰქონდათ კონტაქტი დაინფიცირებულ პირთან, ვინც გადმოკვეთა საქართველოს საზღვარი და შემოდის საქართველოს ტერიტორიაზე. აგრეთვე 70 წლისა და მეტი ასაკის პირებს აეკრძალათ ფაქტობრივი/რეგისტრირებული საცხოვრებელი ადგილის დატოვება, გარდა გადაუდებელი აუცილებლობის ან უახლოეს სასურსათო მაღაზიაში, აფთიაქსა თუ სამედიცინო დაწესებულებაში გადაადგილებისა.⁴¹ საქართველოში დასაწყისში იზოლაცია/კარანტინის ვადა იყო 14 დღე, ხოლო მოგვიანებით იგი 12 დღემდე შემცირდა. უცხო ქვეყნიდან ჩამოსული პირი 8 დღით მოთავსდებოდა იზოლაციაში და საიზოლაციო სივრცეს დატოვებდა მე-8 დღეს PCR-ტესტირებაზე უარყოფითი პასუხის მიღების შემთხვევაში, ხოლო მე-12 დღეს მას კვლავ უნდა ჩაეტარებინა PCR-ტესტირება. დადასტურებული შემთხვევის იზოლაციის ვადის ხანგრძლივობას განსაზღვრავდნენ საზოგადოებრივი ჯანდაცვის სამსახურების უფლებამოსილი პირები.⁴² უნდა აღინიშნოს, რომ მსგავსი შეზღუდვები 10-იდან 14 დღემდე ხანგრძლივობით დააწესეს ევროპის ქვეყნებმა.⁴³ ზოგიერთ ქვეყანაში ასევე შემოიღეს ხანდაზმულთა თვითიზოლაციაში სავალდებულო დარჩენა. მაგალითად, მალტაში,⁴⁴ სერბეთში,⁴⁵ თუმცა დიდ ბრიტანეთში იგი სერიოზული კრიტიკის საგანი გახდა.⁴⁶

იზოლაცია/კარანტინის წესების დარღვევისთვის კანონმდებლობით დადგინდა პასუხისმგებლობა. კერძოდ, ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა

⁴⁰ საქართველოს კანონი „საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ“, 2007 წლის 27 ივნისი <<https://matsne.gov.ge>>accessed: 25.03.2020.

⁴¹ საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 30 მარტის №204 დადგენილება „საქართველოში ახალი კორონავირუსის გავრცელების აღკვეთის მიზნით გასატარებელი ღონისძიებების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 23 მარტის №181 დადგენილებაში ცვლილების შეტანის თაობაზე <<https://matsne.gov.ge>>accessed: 25.03.2020.

⁴² საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 14 სექტემბრის №577 დადგენილება „იზოლაციისა და კარანტინის წესების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 23 მაისის №322 დადგენილებაში ცვლილების შეტანის თაობაზე, <<https://www.matsne.gov.ge>>accessed: 25.03.2020.

⁴³ Coronavirus Pandemic in the EU – Fundamental Rights Implications: Focus on Social Rights, Bulletin #6, 1 September - 31 October 2020, European Union Agency for Fundamental Rights, 2020, 20.

⁴⁴ Lockdown rules revised for vulnerable people and their household members, those in same house can go to work; vulnerable people allowed to go shopping COVID-19, March 27, 2020 <<https://timesofmalta.com>>accessed: 25.03.2020.

⁴⁵ Pandemic leaves older populations struggling with isolation in Serbia, 27 April 2020, <<https://www.unfpa.org>>accessed: 25.03.2020.

⁴⁶ Expert reaction to plans for self isolation for over 70s that may be implemented in the UK in the coming weeks, March 15, 2020, <<https://www.sciencemediacentre.org>>accessed: 25.03.2020.

კოდექსის მიხედვით, „საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ“ საქართველოს კანონით გათვალისწინებულ საკითხებთან დაკავშირებით დადგენილი იზოლაციის ან/და კარანტინის წესის დარღვევა გამოიწვევს ფიზიკური პირის დაჯარიმებას 2 000 ლარით, ხოლო იურიდიული პირისა – 10 000 ლარით. ამ მუხლით გათვალისწინებული იზოლაციის ან/და კარანტინის წესის დარღვევის შემთხვევაში საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს უფლებამოსილ პირს შეუძლია, სამართალდამრღვევი ფიზიკური პირი, „საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-11 მუხლის მე-11 პუნქტის თანახმად, გონივრულ ვადაში გადაიყვანოს შესაბამის სივრცეში მოსათავსებლად.⁴⁷

იზოლაციის ან/და კარანტინის წესის განმეორებით დარღვევა გამოიწვევს სისხლის სამართლის პასუხისმგებლობას, შინაპატიმრობას ექვსი თვიდან ორ წლამდე ვადით ან თავისუფლების აღკვეთას სამ წლამდე ვადით, ხოლო საქართველოს პრეზიდენტის დეკრეტით ან/და სხვა შესაბამისი ნორმატიული აქტებით განსაზღვრული საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის რეჟიმის დამრღვევი, ასეთი ქმედების ჩადენისათვის ადმინისტრაციულსახდელდადებული ან/და ამ მუხლით გათვალისწინებული დანაშაულისათვის ნასამართლევ პირი, ისჯება თავისუფლების აღკვეთით ექვს წლამდე ვადით, თუ საქართველოს პრეზიდენტის დეკრეტით სხვა რამ არ არის დადგენილი.⁴⁸

იზოლაციის/კარანტინის პერიოდის განმავლობაში კანონმდებლობა ითვალისწინებს გარკვეულ კონტროლს ადამიანის ქცევაზე, რასაც სხვადასხვა ორგანო ახორციელებს. კერძოდ, იზოლაციაში მყოფი პირის პერიოდულ მონიტორინგს საჭიროებისამებრ ახორციელებს საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის დაცვის შესაბამისი სამსახური, ასევე საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს მიერ უფლებამოსილი სამსახურები.⁴⁹ კომენდანტის საათის დროს ოფიციალურად გაცემული საშვებისა და პირადობის დამადასტურებელი დოკუმენტების გარეშე ქუჩებში ან საზოგადოებრივი თავშეყრის ადგილებში ყოფნას, თავიანთი ბინის ფარგლებს გარეთ ყოფნას ამონმებს პოლიცია ან პატრული, რომელთაც შეუძლიათ წესის დამრღვევი პირების დაკავება კომენდანტის საათის დამთავრებამდე, ხოლო ვისაც თან

⁴⁷ საქართველოს კანონი „საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსში ცვლილებების შეტანის შესახებ“, 2020 წლის 23 აპრილი.

⁴⁸ საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსი, 1999 წლის 22 ივლისი, 248-ე¹, 359-ე¹ მუხლები.

⁴⁹ საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 23 მაისის №322 დადგენილება „იზოლაციისა და კარანტინის წესების დამტკიცების შესახებ“, <<https://matsne.gov.ge>>accessed: 25.03.2020.

დოკუმენტები არა აქვს, მათი პიროვნების დადგენამდე, მაგრამ არა უმეტეს 3 დღისა.⁵⁰

საქართველოს კანონმდებლობის მიხედვით, მოქალაქეებს, რომლებიც მოთავსებულნი იყვნენ იზოლაციასა თუ კარანტინში, ჰქონდათ უფლება, გაესაჩივრებინათ დადგენილი შეზღუდვები როგორც საერთო სასამართლოში, ისე საკონსტიტუციო სასამართლოში. საკონსტიტუციო სასამართლომ მხოლოდ 2021 წლის თებერვალში გამოაცხადა გადაწყვეტილება ერთ საქმეზე,⁵¹ რამდენიმე სარჩელი არ მიიღო განსახილველად, თუმცა 2020 წლის 20 ნოემბრისთვის საქართველოს პარლამენტის/მთავრობის მიერ მიღებულ ნორმებზე საკონსტიტუციო სასამართლოში შეტანილი იყო 15 კონსტიტუციური სარჩელი ფიზიკური პირების და ერთი იურიდიული პირის მიერ, რის გამოც საკონსტიტუციო კონტროლი Covid-19-თან დაკავშირებული საკითხების მიმართ არაეფექტიანად შეფასდა.⁵² ზუსტი ინფორმაციის მოყვანა საერთო სასამართლოებში მიმდინარე დავების შესახებ რთულია, თუმცა, მაგალითად, თბილისის საქალაქო სასამართლომ დააკმაყოფილა სარჩელი კარანტინიდან თვითიზოლაციაში გადაყვანის მოთხოვნის შესახებ.⁵³ გარდა ამისა, ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტმა (IDFI) 2021 წლის 9 მარტს კომენდანტის საათის გაუქმების მოთხოვნით სასამართლოს მიმართა.⁵⁴

აღსანიშნავია, რომ პანდემიის დასაწყისიდან, საქართველოს მსგავსად, ევროპის ქვეყნებმაც იზოლაცია/კარანტინის წესების დარღვევისთვის გარკვეული ადმინისტრაციული პასუხისმგებლობა დაადგინეს, რაც განსხვავებულია სხვადასხვა ქმედებისთვის და ჯარიმა 25 ევროდან 500 ევრომდე მერყეობს. რაც შეეხება სისხლის სამართლის სანქციებს, თუ ზოგიერთ წევრ ქვეყანას არ გაუთვალისწინებია სისხლისსამართლებრივი სანქციები (ესტონეთი, შვედეთი), სხვებმა გამოიყენეს სისხლის სამართლის კოდექსში უკვე არსებული ნორმები (ავსტრია, ბელგია, ხორვატია, ჩეხეთი, ფინეთი, იტალია, ლიეტუვა,

⁵⁰ საქართველოს კანონი „საგანგებო მდგომარეობის შესახებ“, 1997 წლის 17 ოქტომბერი, კანონის მე-4 მუხლის „რ“ ქვეპუნქტი და მე-7 მუხლის პირველი პუნქტი, <<https://matsne.gov.ge>>accessed: 25.03.2020.

⁵¹ იხ. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2021 წლის 11 თებერვლის №1/1/1505, 1515,1516,1529 გადაწყვეტილება.

⁵² Covid-19 და კონსტიტუციური კონტროლი: საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს საქმიანობის ეფექტურობის შეფასება, IDFI, 20 ნოემბერი 2020, 4, 18.

⁵³ სასამართლომ ანა არგანაშვილის მოთხოვნა კარანტინიდან იზოლაციაში გადასვლაზე დააკმაყოფილა, 7 ივლისი, 2020, <<https://publika.ge>>accessed: 25.03.2020.

⁵⁴ IDFI-მ კომენდანტის საათის გაუქმების მოთხოვნით სასამართლოს მიმართა, 9 მარტი 2021 <<https://idfi.ge>>accessed: 25.03.2020.

სლოვაკეთი, ესპანეთი) და ზოგიერთმა ქვეყანამ შემოიღო სასჯელები ახალი დანაშაულებისათვის, ან გაზარდა არსებული სანქციები (ბულგარეთი, საფრანგეთი, უნგრეთი). მაგალითად, უნგრეთში შემოიღეს სასჯელები ორი ახალი დანაშაულისთვის: ეპიდემიის შეკავების ხელის შეშლა (თავისუფლების აღკვეთა 8 წლამდე) და პანიკის დათესვა (5 წლამდე თავისუფლების აღკვეთა). ევროპის ქვეყნებში სისხლისსამართლებრივი სანქცია სხვადასხვა სახის დარღვევისთვის ზოგადად 3-იდან 5 წლამდე თავისუფლების აღკვეთას შორის მერყეობს. ყველაზე მსუბუქი სისხლისსამართლებრივი პასუხისმგებლობა შემოღებულია ბელგიაში – 8 დღიდან სამ თვემდე, ხოლო დიდ ბრიტანეთში პატიმრობა – 6 თვემდე ვადით.⁵⁵

3. ადამიანის თავისუფლების დაცვის სტანდარტი ევროპული კონვენციის მიხედვით

საქართველოში ადამიანის უფლებების დაცვისთვის მნიშვნელოვანია ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციით დადგენილი სტანდარტების გათვალისწინება. კონვენციის მე-5 მუხლი ითვალისწინებს პირის ფიზიკურ თავისუფლებას და მისი მიზანია, უზრუნველყოს, რომ არავის ჩამოერთვას თავისუფლება თვითნებურად. იგი არ ეხება მხოლოდ გადაადგილების თავისუფლების შეზღუდვას, რომლებიც განსაზღვრულია კონვენციის მე-4 ოქმის მე-2 მუხლით (*De Tommaso v. Italy*,⁵⁶ *Creangă v. Romania*,⁵⁷ *Engel and Others v. the Netherlands*).⁵⁸ თავისუფლების აღკვეთა ხვდება მე-5 მუხლის პირველი პუნქტის ფარგლებში, ხოლო თავისუფლების შეზღუდვები მხოლოდ მე-4 დამატებითი ოქმის მე-2 მუხლის მოქმედების სფეროში ექცევა. თავისუფლებისა და გადაადგილების უფლების შეზღუდვათა შორის განსხვავება საკმაოდ სერიოზულია და ამოსავალი წერტილი უნდა იყოს მისი კონკრეტული მდგომარეობა და გათვალისწინებული უნდა იყოს მრავალი ფაქტორით: ღონისძიების ტიპით, ხანგრძლივობით, შედეგებითა და განხორციელების წესით. თავისუფლების აღკვეთასა და შეზღუდვას შორის განსხვავება არის ხარისხსა და ინტენსივობაში, და არა მის ბუნე-

⁵⁵ O. Marzocchi, the Impact of Coronavirus Measures on Democracy, Rule of Law and Fundamental Rights in the EU, An overview of the measures taken by EU Member States, European Parliament, April to July 2020, 14.

⁵⁶ *დე ტომასო იტალიის წინააღმდეგ (De Tommaso v. Italy)*, 2017 წლის 23 თებერვალი, მე-80 პუნქტი.

⁵⁷ *კრეანგა რუმინეთის წინააღმდეგ (Creangă v. Romania)*, 23 February 2012, 92-ე პუნქტი.

⁵⁸ *ენგელი და სხვები ნიდერლანდის წინააღმდეგ (Engel and Others v. The Netherlands)*, 1976 წლის 8 ივნისი, 58-ე პუნქტი.

ბასა თუ შინაარსში (*De Tommaso v. Italy*,⁵⁹ *Guzzardi v. Italy*,⁶⁰ *Rantsev v. Cyprus and Russia*,⁶¹ *Stanev v. Bulgaria*).⁶²

კონვენციის მე-5 მუხლის მიხედვით, არავის შეიძლება ალექვეთოს თავისუფლება, გარდა კონვენციით დადგენილი შემთხვევებისა და კანონით განსაზღვრული წესის შესაბამისად. კერძოდ, ამ შემთხვევაში მნიშვნელოვანია მე-5 მუხლის 1-ლი პუნქტის „ე“ ქვეპუნქტი, რომლის თანახმად, შეიძლება ინფექციურ დაავადებათა გავრცელების თავიდან ასაცილებლად ინფიცირებული პირების, აგრეთვე სულით ავადმყოფების, ალკოჰოლიკების, ნარკომანების ან მანანნალების მართლზომიერი დაპატიმრება.⁶³ სწორედ ამ პუნქტის ფარგლებში შეიძლება მოხდეს კორონავირუსით ინფიცირებული, ანდა კონტაქტირებული პირის მოთავსება იზოლაციაში/კარანტინში, ან კომენდანტის საათის დამრღვევი პირის დაკავება კომენდანტის საათის დამთავრებამდე, ხოლო ვისაც თან დოკუმენტები არ აქვს, მისი პიროვნების დადგენამდე, მაგრამ არა უმეტეს 3 დღისა.

ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს პრაქტიკის მიხედვით, ყველა ზემოთ აღნიშნულ პირს შორის კავშირი იმით გამოიხატება, რომ მათ შეიძლება, წაერთვათ თავისუფლება მკურნალობისთვის, სოციალური პოლიტიკით ნაკარნახევი მოსაზრებების გამო, ან ორივე, სამედიცინო და სოციალური, საფუძველი.⁶⁴ „ინფექციური დაავადებების გავრცელების პრევენციისთვის“ პირის დაკავების „კანონიერების“ შეფასებისას არსებითი კრიტერიუმებია: 1) საშიშია თუ არა ინფექციური დაავადების გავრცელება საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის ან უსაფრთხოებისათვის? 2) არის თუ არა დაინფიცირებული პირის დაპატიმრება უკიდურესი საშუალება დაავადების გავრცელების თავიდან ასაცილებლად, რადგან ნაკლებად მკაცრი ზომები განხილულ იქნა და არასაკმარისი აღმოჩნდა საზოგადოების ინტერესის დასაცავად? თუ ეს კრიტერიუმები არ სრულდება, თავისუფლების აღკვეთის საფუძველი არ არსებობს.⁶⁵ ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს განმარტებით, ეს პირები მიჩნეულ უნდა იქნენ არა მარტო სახიფათოდ საზოგადოებრივი უსაფრთხოებისათვის, არამედ შეიძლება, თვით მათივე ინტერესები, როგორცაა მათი ჯანმრთელობა

⁵⁹ *დე ტომასო იტალიის წინააღმდეგ (De Tommaso v. Italy)*, 2017 წლის 23 თებერვალი, მე-80 პუნქტი.

⁶⁰ *გუზარდი იტალიის წინააღმდეგ (Guzzardi v. Italy)*, 1980 წლის 6 ნოემბერი, 93-ე პუნქტი.

⁶¹ *რანსევი კვიპროსისა და რუსეთის წინააღმდეგ (Rantsev v. Cyprus and Russia)*, 2010 წლის 7 იანვარი, 314-ე პუნქტი.

⁶² *სტანევი ბულგარეთის წინააღმდეგ (Stanev v. Bulgaria)*, 2012 წლის 17 იანვარი, 115-ე პუნქტი.

⁶³ ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენცია, ევროპის საბჭოს ხელშეკრულებათა სერია, N5, 6.

⁶⁴ *ენჰორნი შვედეთის წინააღმდეგ (Enhorn v. Sweden)*, 2005 წლის 25 იანვარი, 43-ე პუნქტი.

⁶⁵ *ენჰორნი შვედეთის წინააღმდეგ (Enhorn v. Sweden)*, 2005 წლის 25 იანვარი, 44-ე პუნქტი.

ან პირადი უსაფრთხოება, აუცილებელს ხდიდეს მათ დაკავებას.⁶⁶ თავისუფლების აღკვეთა არ შემოიფარგლება დაკავების ან გამამტყუნებელი განაჩენის შემდეგ პატიმრობის კლასიკური შემთხვევით, მაგრამ მას შეუძლია, მრავალი სხვა ფორმა მიიღოს.⁶⁷

უფლებებზე დანესებული შეზღუდვები აუცილებელი უნდა იყოს დემოკრატიული საზოგადოებისთვის და ჰქონდეს ლეგიტიმური მიზანი. იმის დასადგენად, არის თუ არა ჩარევა „აუცილებელი დემოკრატიული საზოგადოებისთვის“, სასამართლო გაითვალისწინებს ხელშემკვრელ სახელმწიფოთა შეფასების ზღვარს (ფარგლებს). სასამართლომ განმარტა, რომ შეზღუდვა უნდა იყოს დროებითი ღონისძიება, რომელიც უნდა გაუქმდეს, როგორც კი შესაბამისი გარემოებები იარსებებს.⁶⁸ მკაცრი და ხანგრძლივი შეზღუდვები შეიძლება არ იყოს ლეგიტიმური მიზნის პროპორციული.⁶⁹

კონვენციის მე-5 მუხლის მიხედვით, თუ პირი სარგებლობს თავისუფლების გარკვეული ხარისხით კონკრეტულ ადგილას ყოფნის დროს, ეს არ ნიშნავს, რომ ამ მუხლის მოქმედება არ გავრცელდება მასზე. ევროპულმა სასამართლომ დაადგინა, რომ მე-5 მუხლის მოქმედების სფეროში ხვდებოდა პირის იძულებითი მოთავსება ფსიქიატრიულ საავადმყოფოში, რომლის კარიც არ იყო დაკეტილი და მას უფლება ჰქონდა, დღის განმავლობაში, ასევე შაბათ-კვირას, დაეტოვებინა საავადმყოფო.⁷⁰ გარდა ამისა, სასამართლომ საქმეში გუჯარდი იტალიის წინააღმდეგ დაადგინა, რომ მე-5 მუხლის მოქმედების სფეროში ხვდებოდა ის, რომ პირი, რომელიც ეჭვმიტანილი იყო ჯგუფურ ორგანიზებულ დანაშაულში, იმყოფებოდა კუნძულზე თავისი ოჯახის წევრებთან ერთად და შეზღუდვები ერთობლიობაში თავისუფლების აღკვეთად იქნა მიჩნეული.⁷¹

ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს პრაქტიკის მიხედვით, კონვენციის მე-5 მუხლის პირველი პუნქტის „ე“ ქვეპუნქტთან დაკავშირებით ადამიანის უფლებათა ევროპულმა სასამართლომ დღემდე ძალიან მცირე რაოდენობის საქმეები განიხილა და დღეს მხოლოდ არსებული პრაქტიკით შეიძლება ხელმძღვანელობა. როგორც ჩანს, შემდეგ წლებში არაერთი საქმე გახდება სასამართლოს განხილვის საგანი.

⁶⁶ ვიტოლდ ლიტვა პოლონეთის წინააღმდეგ (*Witold Litwa v. Poland judgment*), 2000 წლის 4 აპრილი, 60-63-ე პუნქტები.

⁶⁷ ენჰორნი შვედეთის წინააღმდეგ (*Enhorn v. Sweden*), 2005 წლის 25 იანვარი, 95-ე პუნქტი.

⁶⁸ კუიმოვი რუსეთის წინააღმდეგ (*Kuimov v. Russia*), 2009 წლის 8 იანვარი, 96-ე პუნქტი.

⁶⁹ ერიკსონი შვედეთის წინააღმდეგ (*Eriksson v. Sweden*), 1989 წლის 22 ივნისი, 71-ე, 72-ე პუნქტები.

⁷⁰ აშინგდანე დიდი ბრიტანეთის წინააღმდეგ (*Ashingdane v. the United Kingdom*), 1985 წლის 28 მაისი, 42-ე პუნქტი

⁷¹ გუჯარდი იტალიის წინააღმდეგ (*Guzzardi v. Italy*), 1980 წლის 6 ნოემბერი, 104-ე პუნქტი.

4. ადამიანის თავისუფლება და გადაადგილების თავისუფლება პანდემიის დროს

ხშირად რთულია მკვეთრი ხაზის გავლება მიმოსვლის თავისუფლების შეზღუდვასა და ადამიანის თავისუფლების შეზღუდვას შორის. ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს პრეცედენტული სამართალი საშუალებას იძლევა, დადგინდეს, შეიზღუდა თუ არა ადამიანის თავისუფლება. გადაადგილების თავისუფლება შეიძლება შეიზღუდოს მე-5 მუხლის ფარგლებში, როდესაც ის საკმარისად მძიმეა ინტენსიურობის ხარისხისა და კრიტერიუმების მთელი რიგის გათვალისწინებით, როგორებიცაა: ამ შეზღუდვის სახე, ხანგრძლივობა, შედეგები და განხორციელების მეთოდი.⁷² კერძოდ, მხედველობაში მიიღება ერთიანობაში აღებული სიტუაცია – მისი სახე, ხანგრძლივობა და მიღებული შეზღუდვის ზომის განხორციელების თავისებურება. აქ გასათვალისწინებელია ამ ელემენტების ხარისხი და ინტენსივობა.⁷³ ევროპული სასამართლო არ ადგენს მინიმალურ ზღვარს, რასაც უნდა აკმაყოფილებდეს შეზღუდვის ხანგრძლივობა და ინდივიდუალურ შემთხვევებში განიხილავს სხვა ობიექტურ ელემენტებთან ერთობლიობაში.⁷⁴

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პრაქტიკის მიხედვით, ადამიანის თავისუფლება გულისხმობს მის ფიზიკურ თავისუფლებას, უფლებას თავისუფლად გადაადგილდეს ფიზიკურად, თავისი ნების შესაბამისად, იმყოფებოდეს ან არ იმყოფებოდეს რომელიმე ადგილზე. ადამიანის თავისუფლება არის მისი გადაადგილების თავისუფლება, ვინრო გაგებული. ამასთანავე, ამკარად განსხვავებულია იმ ჩარევების ინტენსიურობა და სიმძიმე, რომელთაგანაც ამ უფლებებს იცავს კონსტიტუცია. ადამიანის თავისუფლებაში ჩარევა უფრო ნონადია და კონსტიტუციაც მისგან დასაცავად განსაკუთრებულ რეგულირებებს ადგენს.⁷⁵ ადამიანისათვის გადაადგილების შესაძლებლობის აკრძალვა თავისუფლების უფლებაში ჩარევის აუცილებელი ნიშანია. თავისუფლების უფლებაში ჩარევა, ვინრო გაგებით, გადაადგილების უფლების შეზღუდვაა, თუმცა თავისუფლების

⁷² გუცარდი იტალიის წინააღმდეგ (*Guzzardi v. Italy*), 1980 წლის 6 ნოემბერი, 92-ე პუნქტი.

⁷³ ოსტინი და სხვები გაერთიანებული სამეფოს წინააღმდეგ (*Austin and Others v. the United Kingdom*), 57-ე პუნქტი; ასევე იხ. გადანყვეტილებები: ენგელი და სხვები ნიდერლანდის წინააღმდეგ, 59-ე პუნქტი; გუცარდი იტალიის წინააღმდეგ, 92-ე-93-ე პუნქტები.

⁷⁴ გილიანი და კუინტონი გაერთიანებული სამეფოს წინააღმდეგ (*Gillan and Quinton v. the United Kingdom*), 2010 წლის 12 იანვარი, 56-ე პუნქტი.

⁷⁵ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2009 წლის 6 აპრილის N2/1/415 გადანყვეტილება საქმეზე – საქართველოს სახალხო დამცველი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ, II-2.

უფლება განსხვავდება გადაადგილების თავისუფლებისაგან უფლების შეზღუდვის ინტენსივობითა და ხარისხით. თავისუფლების უფლების შეზღუდვით ადამიანი მოკლებულია სხვა უფლებების განხორციელების შესაძლებლობასაც. კონსტიტუციურსამართლებრივი შემოწმების სიმკაცრის ხარისხს ზრდის ის გარემოებაც, რომ ფიზიკური თავისუფლების შეზღუდვა და, განსაკუთრებით კი, მისი ყველაზე ინტენსიური ფორმა – თავისუფლების აღკვეთა აფერხებს და ზოგჯერ სრულიადაც გამორიცხავს ადამიანის მიერ სხვა უფლებებისა და თავისუფლებების რეალიზაციას.⁷⁶ ამასთან ერთად, საკონსტიტუციო სასამართლოს განმარტებების თანახმად, საქართველოს კონსტიტუციის სულისკვეთება მოითხოვს, რომ თითოეული უფლების დაცული სფერო შესაბამის კონსტიტუციურ დებულებებში იქნეს ამოკითხული და კონკრეტული შეზღუდვის შეფასება განხორციელდეს სათანადო კონსტიტუციურ უფლებასთან მიმართებით, რათა არ მოხდეს ძირითად უფლებებს შორის კონსტიტუციით გავლებული ზღვრის ხელოვნური წაშლა და კონსტიტუციური წესრიგის დაზიანება.⁷⁷ კონსტიტუციის განსხვავებული ნორმებით დაცული უფლებების ფარგლების ხელოვნური გაფართოება, უფლებებს შორის კონსტიტუციით გავლებული ზღვრის წაშლა ვერც უფლების დაცვას მოემსახურება და ვერც კონსტიტუციით დადგენილ წესრიგს უზრუნველყოფს.⁷⁸

საქართველოს კონსტიტუციის მე-13 მუხლი ადამიანის თავისუფლების ხელყოფის სხვადასხვა ფორმას ითვალისწინებს: თავისუფლების აღკვეთას, თავისუფლების სხვაგვარ შეზღუდვას, დაკავებას, დაპატიმრებას. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პრაქტიკის მიხედვით, კონსტიტუციის მე-13 მუხლით გარანტირებული სტანდარტები არ იზღუდება სამართლის ერთი დარგით ან ერთი კონკრეტული საკანონმდებლო აქტით. კონსტიტუციის მე-13 მუხლით გარანტირებული დაცვა ვრცელდება როგორც სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსით გათვალისწინებულ დაკავებასა და დაპატიმრებაზე,⁷⁹ ისე ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსით

⁷⁶ იქვე, II-3.

⁷⁷ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2016 წლის 14 აპრილის №3/2/588 გადაწყვეტილება საქმეზე – საქართველოს მოქალაქეები – სალომე ქინქლაძე, ნინო კვეციანიძე, ნინო ოდიშარია, დარიჯანელიძე, თამარ ხითარიაშვილი და სალომე სებისკვერაძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II-12.

⁷⁸ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2013 წლის 20 დეკემბრის №17/561,568 საოქმო ჩანაწერი საქმეზე – საქართველოს მოქალაქე იური ვაზაგაშვილი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ, II-11.

⁷⁹ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2009 წლის 6 აპრილის N2/1/415 გადაწყვეტილება საქმეზე – საქართველოს სახალხო დამცველი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ, II-16.

მონესრიგებულ იმავე ურთიერთობაზეც.⁸⁰ კონსტიტუცია მკაცრ მოთხოვნებს აწესებს თავისუფლების უფლებაში ჩარევის შემთხვევაში და ამ უფლების შეზღუდვისას საკონსტიტუციო სასამართლოც ზრდის სახელმწიფოს ჩარევის შემონების სიმკაცრის ხარისხს.⁸¹

5. ადამიანის თავისუფლების შეზღუდვა კანონის საფუძველზე

როგორც აღინიშნა, თავდაპირველად კონსტიტუციის მე-13 მუხლის შეზღუდვას – იზოლაციის ან კარანტინის წესების დარღვევისათვის პირის იძულებით გადაყვანას შესაბამის დაწესებულებაში საქართველოს მთავრობის მიერ განსაზღვრულ ადგილას – ითვალისწინებდა საქართველოს პრეზიდენტის დეკრეტი.⁸² საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადებისა და პრეზიდენტის დეკრეტის გამოცემის მომენტისთვის იზოლაციის/კარანტინის წესებს მხოლოდ ზოგადად განსაზღვრავდა საქართველოს კანონი „საგანგებო მდგომარეობის შესახებ“.⁸³ საქართველოს პარლამენტმა 2020 წლის 23 აპრილს მიიღო საქართველოს კანონი „საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე, რის საფუძველზეც დადგინდა, რომ ფიზიკური პირის იზოლაციის ან/და კარანტინში მოთავსების შესახებ გადაწყვეტილებას აღმასრულებელ სუბიექტად დაემატა საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს უფლებამოსილი პირი და განსაზღვრავდა, რომ იზოლაციის ან/და კარანტინის წესს ადგენს საქართველოს მთავრობა ან საქართველოს მთავრობის მიერ განსაზღვრული სამინისტრო.⁸⁴ საქართველოს პარლამენტმა იზოლაციისა და კარანტინის წესებთან დაკავშირებით მეორე ცვლილება „საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ“ საქართველოს კანონში 2020 წლის 22 მაისს, საგანგებო მდგომარეობის დასრულების დღეს, შეიტანა. კანონს დაემატა სპეციალური 45-ე მუხლი 2020 წლის 15 ივლისამდე გასატარებელი დროებით ღონისძი-

⁸⁰ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2005 წლის 4 თებერვლის N2/1/263 გადაწყვეტილება საქმეზე – მოქალაქე გიორგი ჩხეიძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ, II.

⁸¹ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2009 წლის 6 აპრილის N2/1/415 გადაწყვეტილება საქმეზე – საქართველოს სახალხო დამცველი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ, II-6.

⁸² საქართველოს პრეზიდენტის 2020 წლის 21 მარტის №1 დეკრეტი „საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადებასთან დაკავშირებით გასატარებელ ღონისძიებათა შესახებ“ <<https://matsne.gov.ge>> accessed: 25.03.2020.

⁸³ საქართველოს კანონი „საგანგებო მდგომარეობის შესახებ“, 1997 წლის 17 ოქტომბერი, მე-4 მუხლის „დ“ ქვეპუნქტი.

⁸⁴ საქართველოს კანონი „საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე, 23 აპრილი 2020 წ.

ებების შესახებ, სადაც განისაზღვრა, რომ იზოლაციის ან/და კარანტინის წესს ადგენს საქართველოს მთავრობა ან საქართველოს მთავრობის მიერ განსაზღვრული სამინისტრო. იქვე დადგინდა, რომ ამ წესით შეიძლება განისაზღვროს შესაბამისი საკარანტინო ღონისძიებებიც, რომლებიც აღნიშნულ შემთხვევაში ამ წესის ნაწილია.⁸⁵ განსაკუთრებით აღსანიშნავია, რომ კანონის ჩანაწერი, რომელიც ადგენს, რომ „აღნიშნული წესით ამ კანონით დადგენილისგან განსხვავებულად შეიძლება განისაზღვროს აგრეთვე ამ წესის აღმასრულებელი უწყებები და თანამდებობის პირები. კანონით განისაზღვრა საკარანტინე ღონისძიებების ჩამონათვალი, ასევე დადგინდა, რომ ეს ღონისძიებები შეიძლება გულისხმობდეს საქართველოს სხვა ნორმატიული აქტებით დადგენილისგან განსხვავებულ მოწესრიგებას, მათ შორის, შესაბამისი შეზღუდვების დროებით დაწესებას. ცვლილება მიუთითებდა, რომ ადამიანის უფლების შეზღუდვა უნდა იყოს კანონის შესაბამისი, აუცილებელი, არადისკრიმინაციული, პროპორციული და პირის იზოლაციის ან/და კარანტინში მოთავსების შესახებ გადაწყვეტილება მიიღება „ადამიანის უფლებათა და ძირითად თავისუფლებათა დაცვის კონვენციის“ პრინციპების დაცვით.⁸⁵

ადამიანის უფლებების შეზღუდვის შესახებ პრეზიდენტის დეკრეტის გამოცემისას საკანონმდებლო დონეზე არ იყო ნათლად დადგენილი საკარანტინო ღონისძიებების ცნება, უფლებაშეზღუდული პირის იზოლაციაში ან/და კარანტინში გადაყვანის სამართლებრივი საფუძველი და პროცესუალური გარანტიები (მაგალითად: ადვოკატის უფლება, პირის ადგილსამყოფლის შესახებ ოჯახის წევრების, სამუშაო თუ სასწავლო დაწესებულების, ხოლო არასრულწლოვნის შემთხვევაში, მშობლის ან სხვა კანონიერ წარმომადგენლის ინფორმირების საკითხი და სხვ.). ამ პერიოდიდან 2020 წლის 23 მაისამდე იზოლაცია და კარანტინში ადამიანის გადაყვანა და მისი უფლებების შეზღუდვა რეგულირდებოდა აღმასრულებელი ხელისუფლების აქტებით, რომლებიც ძალიან ზოგადად განსაზღვრავდა ადამიანის თავისუფლების შეზღუდვის ფარგლებს. „საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ“ კანონში 2020 წლის 22 მაისს მიღებული ცვლილებებიც სპეციალისტების მიერ უარყოფითად შეფასდა, რადგან კარანტინში პირის მოთავსებასთან მიმართებით კანონი ურთიერთგამომრიცხავ წინაპირობებს ადგენდა, არ იყო გათვალისწინებული კარანტინის ვადა, პი-

⁸⁵ საქართველოს კანონი „საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე, 22 მაისი 2020, <<https://matsne.gov.ge>> accessed: 25.03.2020.

რისათვის უფლებების განმარტება, უფლება ადვოკატის დახმარებაზე და კომპენსაციის უფლება იზოლაციაში/კარანტინში უკანონო მოთავსებისას, ისევე როგორც სასამართლოს მონაწილეობა კარანტინში იძულებითი წესით მოთავსებისას.⁸⁶

აქედან გამომდინარე, იზოლაციასა და კარანტინში ადამიანის მოთავსება, რაც არის საქართველოს კონსტიტუციის მე-13 მუხლით აღიარებული ადამიანის თავისუფლების შეზღუდვა, არ ხორციელდებოდა კანონის შესაბამისად ნათლად განსაზღვრული პროცედურით. საქართველოს პრეზიდენტის 2020 წლის 21 მარტის №1 დეკრეტის საფუძველზე იზოლაციის ან/და კარანტინის წესის დადგენის უფლებამოსილება დელეგირებულ იქნა მთავრობის ან მის მიერ განსაზღვრული სამინისტროსთვის.⁸⁷ შესაბამისად, დეკრეტითა და მთავრობის დადგენილების⁸⁸ საფუძველზე იზოლაციისა და კარანტინის წესები ჯერ დადგინდა მინისტრის ბრძანებით,⁸⁹ ხოლო შემდეგ საქართველოს მთავრობის დადგენილებით, რაც დღესაც მოქმედებს.⁹⁰ ეს დადგენილება კი მიღებულია „საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ“ საქართველოს კანონის 45-ე³ მუხლის ე.წ დროებითი ღონისძიებებისა და „საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-6 მუხლის საფუძველზე.⁹¹

„საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადებასთან დაკავშირებით გასატარებელ ღონისძიებათა შესახებ“ საქართველოს პრეზიდენტის 2020 წლის 21 მარტის № 1 დეკრეტის საფუძველზე, საქართველოში 2020 წლის 31 მარტიდან საგანგებო მდგომარეობის ვადით დაწესდა ე.წ კომენდანტის საათი და აიკრძალა 21:00 საათიდან 06:00 საათამდე პირთა გადაადგილება როგორც ქვეითად, ისე სატრანსპორტო საშუალებით; ასევე, 70 წლისა და მეტი ასაკის პირებს აეკრძალათ ფაქტობრივი/რეგისტრირებული

⁸⁶ დემოკრატია და ადამიანის უფლებები პანდემიისა და საგანგებო მდგომარეობის პირობებში, თბ., ოქტომბერი 2020, 26.

⁸⁷ საქართველოს პრეზიდენტის 2020 წლის 21 მარტის №1 დეკრეტი „საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადებასთან დაკავშირებით გასატარებელ ღონისძიებათა შესახებ“ <<https://matsne.gov.ge>> accessed: 25.03.2020.

⁸⁸ „საქართველოში ახალი კორონავირუსის გავრცელების აღკვეთის მიზნით გასატარებელი ღონისძიებების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 23 მარტის №181 დადგენილება, მე-6 მუხლი.

⁸⁹ საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის მინისტრის 2020 წლის 25 მარტის №01-31/5 ბრძანება „იზოლაციისა და კარანტინის წესების განსაზღვრის შესახებ“, <<https://matsne.gov.ge>> accessed: 25.03.2020.

⁹⁰ საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 23 მაისის №322 დადგენილება „იზოლაციისა და კარანტინის წესების დამტკიცების შესახებ“, <<https://matsne.gov.ge>>accessed: 25.03.2020.

⁹¹ იქვე.

საცხოვრებელი ადგილის დატოვება.⁹² ე. წ. კომენდანტის საათი 2020 წლის 9 ნოემბერს გამოცხადდა ქ. თბილისში, ქ. ბათუმში, ქ. ქუთაისში, ქ. რუსთავში, ქ. გორში, ქ. ფოთში, ქ. ზუგდიდში და აიკრძალა 22:00 საათიდან 05:00 საათამდე პირთა გადაადგილება როგორც ქვეითად, ისე სატრანსპორტო საშუალებით, ასევე საჯარო სივრცეში ყოფნა.⁹³ მოგვიანებით, 2020 წლის 26 ნოემბერს იგი გავრცელდა ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე 2020 წლის 31 დეკემბრის 21:00 საათამდე, ხოლო 2020 წლის 30 დეკემბრიდან ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე იკრძალება 21:00 საათიდან 05:00 საათამდე პირთა გადაადგილება, როგორც ქვეითად, ისე სატრანსპორტო საშუალებით, ასევე საჯარო სივრცეში ყოფნა.⁹⁴

ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს პრაქტიკის თანახმად, ადამიანის უფლების კანონის საფუძველზე შეზღუდვა სხვადასხვა შემთხვევას შეიძლება მოიცავდეს. სასამართლო დარღვევად მიიჩნევს, როდესაც შიდა კანონმდებლობა არ ითვალისწინებს წინასწარი სამედიცინო დასკვნის არსებობას პირის ფსიქიატრიულ დაწესებულებაში მოსათავსებლად,⁹⁵ პოლიციის მიერ პირის შემონმების მიზნით ფსიქიატრიულ დაწესებულებაში იძულებით გადაყვანისას შიდა კანონმდებლობით დადგენილი დაკავების ვადების დარღვევას,⁹⁶ არაზუსტი კანონის გამოყენებას, რომელიც არ აკონკრეტებს ზომების სახეს,⁹⁷ იძულებით იზოლირებას ინფექციური დაავადების გავრცელების თავიდან ასაცილებლად, თუკი არსებობს სხვა უფრო ნაკლებად შემზღუდავი საშუალებები.⁹⁸ საკონსტიტუციო სასამართლოს განმარტებით, კანონი არ უნდა იძლეოდეს შესაძლებლობას, რომ აღმასრულებელმა ხელისუფლებამ დამოუკიდებლად დაადგინოს საკუთარ ქმედებათა დიაპაზონი. თუ უფლებაში ჩარევაზე უფლებამოსილ პირს ზუსტად და კონკრეტულად არ ეცოდინება თავისი შესაძლო მოქმედების ფარგლები, ერთი მხრივ, უნებლიეთ გაიზრდება რისკი უფლებაში არასწორი, გადამეტებული ჩარევისა, ხოლო, მეორე მხრივ, ცდუნებაც უფლე-

⁹² საქართველოს მთავრობის დადგენილება №204 2020 წლის 30 მარტი „საქართველოში ახალი კორონავირუსის გავრცელების აღკვეთის მიზნით გასატარებელი ღონისძიებების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 23 მარტის №181 დადგენილებაში ცვლილების შეტანის თაობაზე, <<https://matsne.gov.ge>>, accessed: 25.03.2020.

⁹³ საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 9 ნოემბრის №670 დადგენილება „იზოლაციისა და კარანტინის წესების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 23 მაისის №322 დადგენილებაში ცვლილების შეტანის თაობაზე, <<https://matsne.gov.ge>>, accessed: 25.03.2020.

⁹⁴ საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 30 დეკემბრის №812 დადგენილება „იზოლაციისა და კარანტინის წესების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 23 მაისის №322 დადგენილებაში ცვლილების შეტანის თაობაზე, <<https://matsne.gov.ge>>, accessed: 25.03.2020.

⁹⁵ ს.რ. ნიდერლანდის წინააღმდეგ (*S.R. v. The Netherlands*), 2011 წლის 7 ივნისი, 31-ე პუნქტი.

⁹⁶ სოლმაზი თურქეთის წინააღმდეგ (*Solmaz v. Turkey*), 2007 წლის 16 იანვარი, 23-ე-24-ე პუნქტები.

⁹⁷ მედვედიევი და სხვები საფრანგეთის წინააღმდეგ (*Medvedyev and Others v. France*), 2010 წლის 29 მარტი, მე-80 პუნქტი.

⁹⁸ ენჰორნი შვედეთის წინააღმდეგ (*Enhorn V. Sweden*), 2005 წლის 25 იანვარი, 44-ე პუნქტი.

ბის შეგნებულად ბოროტად გამოყენებისა, რისი კანონზომიერი შედეგიც არის უფლების დარღვევა.⁹⁹

ზემოთ აღნიშნული მოწესრიგების თანახმად, პარლამენტის ნაცვლად საქართველოს მთავრობას მიეცა შეუზღუდავი შესაძლებლობა, საფუძვლიანად განესაზღვრა იზოლაციის/კარანტინის წესები და შეეზღუდა ადამიანის თავისუფლება. კანონის ეს ჩანაწერი არის ძალიან ზოგადი და მხოლოდ მითითება, რომ ადამიანის უფლების შეზღუდვა უნდა იყოს კონსტიტუციით დაცული სიკეთების მიღწევისკენ მიმართული, კანონით გათვალისწინებული, დემოკრატიული საზოგადოებისთვის აუცილებელი, არადისკრიმინაციული, პროპორციულად შემზღუდველი; ან პირდაპირ ჩანერა, რომ იზოლაციის ან/და კარანტინში მოთავსების შესახებ გადაწყვეტილება მიიღება „ადამიანის უფლებათა და ძირითად თავისუფლებათა დაცვის კონვენციის“ პრინციპების დაცვით, არაფერს ნიშნავს, თუ აღმასრულებელი ხელისუფლება კანონით არ იქნება შეზღუდული. ამიტომ, ამ შემთხვევაში, აქტუალური ხდება საკითხი კანონის ხელმისაწვდომობისა და განჭვრეტადობის შესახებ.

6. კანონმდებლობის განჭვრეტადობა და ადამიანის თავისუფლების შეზღუდვა

კანონმდებლობის განჭვრეტადობის პრინციპი განსაკუთრებით მნიშვნელოვანი გახდა პანდემიის პირობებში ადამიანის თავისუფლების შემზღუდავი ღონისძიებების დადგენისას. კანონი, რომლითაც იქნება გათვალისწინებული ადამიანის თავისუფლების შეზღუდვა, უნდა იყოს ხელმისაწვდომი, საკმარისად განჭვრეტადი და არ უნდა აძლევდეს აღმასრულებელ ხელისუფლებას განუზომელ თავისუფლებას და თვითნებური მოქმედების ფართო შესაძლებლობას. ადამიანის უფლებათა ევროპულმა სასამართლომ არაერთ საქმეზე განმარტა ეს პრინციპი, როდესაც საკითხი ეხებოდა ადამიანის თავისუფლების შეზღუდვას კანონის საფუძველზე. „კანონის მიხედვით“ და „კანონით დადგენილი პროცედურის მიხედვით“ აღნიშნულ იქნა კანონის ხარისხიანობის შესახებ, რომლის მოთხოვნაა, რომ იგი იყოს ხელმისაწვდომი და მისი ეფექტი იყოს განჭვრეტადი დაინტერესებული პირისთვის.¹⁰⁰

⁹⁹ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2016 წლის 30 სექტემბრის №1/4/614,616, გადაწყვეტილება საქმეზე – გიგა ბარათაშვილი და კარინე შახპარონიანი საქართველოს თავდაცვის მინისტრის წინააღმდეგ, II-22.

¹⁰⁰ ვარბანოვი ბულგარეთის წინააღმდეგ (*Varbanov v. Bulgaria*), 2000 წლის 5 ოქტომბერი, 51-ე პუნქტი.

სასამართლოს განმარტებით, კანონი ადეკვატურად ხელმისაწვდომი უნდა იყოს, მოქალაქეს შესაძლებლობა უნდა ჰქონდეს, მიიღოს მითითება იმასთან დაკავშირებით, თუ რა არის ადეკვატური მოცემულ გარემოებებში და რა იურიდიული ნებსები მოქმედებს მოცემულ შემთხვევაში ... ვერ მოხდება ნორმის განხილვა „კანონის“ დონეზე, თუ იგი არ არის ფორმულირებული საკმარისი სიზუსტით, რაც საშუალებას აძლევს მოქალაქეს, დაარეგულიროს საკუთარი ქმედება; მას უნდა შეეძლოს, – საჭიროების შემთხვევაში შესაბამისი რჩევის საფუძველზე, – წინასწარ, არსებული გარემოებების შესაბამისად, განსაზღვროს მოცემული ქმედების შედეგები.¹⁰¹ ამდენად, მიჩნეულია, რომ, როდესაც თავისუფლების შეზღუდვასთან დაკავშირებული შიდა კანონმდებლობა არ არის ხელმისაწვდომი, ნათელი და განჭვრეტადი, ყოველთვის დაირღვევა კონვენციის მე-5 მუხლის პირველი ნაწილი.¹⁰²

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს განმარტებით, უფლებაშემზღუდველი ნორმა საკმარისად ცხადი უნდა იყოს, რათა არ გამოიწვიოს უფლების იმაზე მეტად შეზღუდვა, ვიდრე ეს აბსოლუტურად აუცილებელია ლეგიტიმური მიზნის მისაღწევად. ნებისმიერი ქმედება, რომელიც პირად თავისუფლებაში ჩარევას უკავშირდება, მკაფიოდ ფორმულირებული საკანონმდებლო ნორმების საფუძველზე, კონსტიტუციით გათვალისწინებული მოთხოვნების სრული დაცვით უნდა განხორციელდეს.¹⁰³ განჭვრეტადი და არაორაზროვანი კანონმდებლობა, ერთი მხრივ, უზრუნველყოფს პირის დაცვას სამართალშემფარდებლის თვითნებობისგან, მეორე მხრივ კი, ადგენს გარანტიას, რომ პირმა მიიღოს მკაფიო შეტყობინება სახელმწიფოსგან, რათა მოახერხოს ნორმის სწორი აღქმა, განსაზღვროს, რომელი ქმედებაა კანონით აკრძალული და რომელ ქმედებას შეიძლება მოჰყვეს სამართლებრივი პასუხისმგებლობა. პირს უნდა ჰქონდეს შესაძლებლობა, განჭვრეტოს საკუთარ ქმედებაში აკრძალული ქმედების ნიშნები და წარმართოს საკუთარი ქცევა კანონმდებლობით დადგენილი ნებსების შესაბამისად.¹⁰⁴

შესამჩნევია, რომ, როგორც იზოლაციის/კარანტინის ზოგადი ნებსები, ისე მათი დარღვევისთვის დადგენილი ადმინისტრაციული და სისხლისსამართლებრივი

¹⁰¹ *Sunday Times v. United Kingdom* (სანდვი თაიშიზი გაერთიანებული სამეფოს წინააღმდეგ), 1979 წლის 26 აპრილი, 49-ე პუნქტი.

¹⁰² ფილიპ ლიჩი, სიან ლევის-ენტონი (რედ.), თავისუფლებისა და ხელშეუხებლობის უფლება ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მიხედვით (მე-5 მუხლი), თბ., 2009, 14.

¹⁰³ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2013 წლის 11 აპრილის №1/2/503,513 გადაწყვეტილება საქმეზე – საქართველოს მოქალაქეები ლევან იზორია და დავით-მიხეილი შუბლაძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ, II-26.

¹⁰⁴ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2013 წლის 14 მაისის №2/2/516,542 გადაწყვეტილება საქმეზე – საქართველოს მოქალაქეები ალექსანდრე ბარამიძე, ლაშა ტულუში, ვახტანგ ხმალაძე და ვახტანგ მისიაია საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ, II-30.

პასუხისმგებლობის განმსაზღვრელი ნორმები მეტად ორაზროვნად და ზოგადად ჩამოყალიბდა. ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის მიხედვით, სამართალდარღვევად გამოცხადდა „საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ“ საქართველოს კანონით გათვალისწინებულ საკითხებთან დაკავშირებით დადგენილი იზოლაციის ან/და კარანტინის წესის დარღვევა და საქართველოს პრეზიდენტის დეკრეტით ან/და სხვა შესაბამისი ნორმატიული აქტებით განსაზღვრული საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის რეჟიმის დარღვევა, ასევე „საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ“ საქართველოს კანონით გათვალისწინებულ საკითხებთან დაკავშირებით დადგენილი იზოლაციის ან/და კარანტინის წესის დარღვევა, თუ ეს წესი საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის რეჟიმის ნაწილია.¹⁰⁵ სისხლის სამართლის კოდექსში შეტანილი ცვლილებებიც ზუსტად ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის მსგავსი შინაარსისაა და განსაზღვრავს პასუხისმგებლობას ადმინისტრაციულსახდელდადებული ან/და ამ მუხლით გათვალისწინებული დანაშაულისათვის ნასამართლევ პირის მიერ, რაც ისჯება თავისუფლების აღკვეთით ექვს წლამდე ვადით, თუმცა იქვე უთითებს – თუ საქართველოს პრეზიდენტის დეკრეტით სხვა რამ არ არის დადგენილი.¹⁰⁶ ამასთან ერთად, დარღვევისთვის პირდაპირ სისხლისსამართლებრივი პასუხისმგებლობა დადგენილი და სასჯელად ყოველგვარი ალტერნატივის გარეშე განსაზღვრული თავისუფლების აღკვეთა ექვს წლამდე ვადით. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს სტანდარტის მიხედვით, კანონმდებელი სისხლის სამართლის კანონმდებლობის განსაზღვრისას ვალდებულია, მიიღოს ნორმა, რომელიც მაქსიმალურად ამცირებს მისი ინტერპრეტაციის ფარგლებში სასამართლოს მიერ განსხვავებული სამართლებრივი შედეგის დადგენის შესაძლებლობას.¹⁰⁷ პირს კანონის მიხედვით უნდა შეეძლოს იმის განჭვრეტა, არღვევს თუ არა ის კანონს, რათა შეეძლოს, თავიდან აიცილოს კანონის დარღვევის ნეგატიური სამართლებრივი შედეგები. ეს სასიცოცხლოდ მნიშვნელოვანია ადამიანის სახელმწიფოსთან ურთიერთობის განჭვრეტისა და პროგნოზირებისათვის და, ამასთანავე, სახელმწიფოს ნებისმიერი თვითნებობის თავიდან აცილებისთვის.¹⁰⁸

¹⁰⁵ საქართველოს კანონი „საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსში ცვლილების შეტანის შესახებ“, საქართველოს 2020 წლის 23 აპრილი.

¹⁰⁶ საქართველოს კანონი „საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსში ცვლილების შეტანის შესახებ“, 2020 წლის 23 აპრილი.

¹⁰⁷ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2013 წლის 14 მაისის №2/2/516,542 გადაწყვეტილება საქმეზე – საქართველოს მოქალაქეები ალექსანდრე ბარამიძე, ლაშა ტულუში, ვახტანგ ხმალაძე და ვახტანგ მაისაია საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ, II-36.

¹⁰⁸ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2014 წლის 13 ნოემბრის №1/4/557,571,576 გადაწყვეტილება საქმეზე – საქართველოს მოქალაქეები – ვალერიან გელბახიანი, მამუკა ნიკოლაიშვილი და ალექსანდრე სილაგაძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ, II-50.

ორივე შემთხვევაში ნორმების ამგვარი ფორმულირება სრულად არ პასუხობს განჭვრეტადობის პრინციპს, რადგან ძალიან ზოგადად მიუთითებს საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის რეჟიმის დარღვევაზე, რაც შეიძლება ბევრი განსხვავებული წესის დარღვევას მოიცავდეს.

7. ძირითადი უფლების შეზღუდვის დელეგირება აღმასრულებელ ხელისუფლებაზე

საქართველოში კოვიდ-19-ის ეპიდემიის დროს აღმასრულებელი ხელისუფლებისთვის უფლებამოსილების დელეგირების საკითხი აქტუალური გახდა. დელეგირება მნიშვნელოვანია, მაგრამ პარლამენტს ყოველთვის უნდა ჰქონდეს აღმასრულებელი ხელისუფლების კონტროლისა და შეკავების შესაძლებლობა, რათა ადამიანის უფლებებში თვითნებური ჩარევა გამოირიცხოს. აღმასრულებელი ხელისუფლებისთვის უფლებამოსილების დელეგირების საკითხზე საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლომ სხვადასხვა დროს იმსჯელა. სასამართლოს განმარტებით, პარლამენტის მიერ კანონით მოსაწესრიგებელი საკითხის დელეგირება, ხშირ შემთხვევაში, აუცილებელია და პრაქტიკული საჭიროებებით არის ნაკარნახევი. უფლებამოსილების დელეგირების მექანიზმი მნიშვნელოვნად ამარტივებს კანონშემოქმედებით საქმიანობას და საკანონმდებლო ხელისუფლებას აძლევს შესაძლებლობას, მიიღოს გადაწყვეტილებები პრინციპულ პოლიტიკურ-სამართლებრივ საკითხებზე, ხოლო მათი იმპლემენტაციისათვის საჭირო დეტალების მოწესრიგება კი სხვა სახელმწიფო ორგანოებს გადაანდოს.¹⁰⁹ ფუნდამენტური მნიშვნელობის საკითხების კანონით მოწესრიგების ვალდებულება უზრუნველყოფს იმგვარი სახელისუფლებო არქიტექტურის არსებობას, რომლის ფარგლებშიც ქცევის სავალდებულო წესების მიღება და მათი აღსრულება ხელისუფლების სხვადასხვა შტოს კომპეტენციაა და, ამგვარად, ქმედითი ხდება ურთიერთშეკავებისა და განონანსორების კონსტიტუციური მექანიზმი.¹¹⁰

როგორც ცნობილია, საქართველოს პარლამენტის მიერ საქართველოს მთავრობის ან მთავრობის მიერ განსაზღვრული მინისტრისთვის იზოლაციის/კარანტინის წესების დადგენისა და ადამიანის უფლებების შეზღუდვის უფლებამოსილების დელეგირება საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართ-

¹⁰⁹ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2019 წლის 2 აგვისტოს №1/7/1275 გადაწყვეტილება საქმეზე – ალექსანდრე მძინარაშვილი საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისიის წინააღმდეგ, II-30.

¹¹⁰ იქვე, II-27.

ლოში გასაჩივრდა. მოსარჩელე მიიჩნევდა, რომ საკანონმდებლო ორგანოს თავად უნდა მიეღო გადაწყვეტილება ძირითადი უფლებების შეზღუდვის პრინციპულ საკითხებთან მიმართებით, განესაზღვრა კონსტიტუციური უფლებების შეზღუდვის შინაარსი, ფარგლები და შეზღუდვის სახეები. საკონსტიტუციო სასამართლომ არ გაიზიარა მოსარჩელის მოთხოვნა და დაადგინა, რომ დელეგირება არ ეწინააღმდეგებოდა საქართველოს კონსტიტუციას. საკონსტიტუციო სასამართლომ განმარტა, რომ საკარანტინე ღონისძიებების შემოღება ხდება ვირუსის გავრცელების პრევენციისა და, შესაბამისად, მოსახლეობის ჯანმრთელობის დაცვის მიზნით და, სასამართლოს განმარტებით, კანონებით უფლებათა შეზღუდვის ლეგიტიმური მიზნების მითითება, იმავდროულად, არის აღმასრულებელი ხელისუფლებისათვის დისკრეციის იმ ფარგლების განსაზღვრა, რომელშიც მას შეუძლია, იმოქმედოს დელეგირებული უფლებამოსილების განხორციელებისას.¹¹¹ სასამართლოს განმარტებით, ლეგიტიმური მიზნების გარდა, კანონმა დააკონკრეტა დელეგირებული უფლებამოსილების ფარგლები, როდესაც კანონმა განმარტა „იზოლაციისა“ და „კარანტინის“ შინაარსი, „საკარანტინე ღონისძიებები“ და კანონით მკაფიოდ განისაზღვრა დელეგირებული უფლებამოსილების შინაარსი.¹¹² სასამართლომ ასევე მიუთითა, რომ სადავო კანონი მკაფიოდ მიუთითებს, თუ რა უფლებების და რა მიზნით შეზღუდვის უფლებამოსილება ენიჭება საქართველოს მთავრობას ან საქართველოს მთავრობის მიერ განსაზღვრულ მინისტრს.¹¹³

დელეგირების კონსტიტუციურობის დასაბუთებისას საკონსტიტუციო სასამართლომ ყურადღება გაამახვილა მის დროებით ხასიათსა და უფლებაში ჩარევის ინტენსივობის ხარისხზე, თუმცა გააკეთა აქცენტი ძალიან ზოგად, არაარსებით საკითხზე, როდესაც მიუთითა, რომ, დელეგირებულ უფლებამოსილებათა არსისა და მისი დროებითი ხასიათის გათვალისწინებით, აღნიშნული ღონისძიებები მნიშვნელოვან გავლენას ვერ მოახდენდა ქვეყნის სოციალური, ეკონომიკური, კულტურული, სამართლებრივი თუ პოლიტიკური განვითარების გრძელვადიან პერსპექტივებზე.¹¹⁴ რთულია იმის დანახვა, როგორ მივიდა სასამართლო ამ დასკვნამდე, რადგან გადაწყვეტილებაში ამაზე მსჯელობა არ

¹¹¹ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2021 წლის 11 თებერვლის №1/1/1505, 1515, 1516, 1529 გადაწყვეტილება საქმეზე – პაატა დიასამიძე, გიორგი ჩიტიძე, ედუარდ მარიკაშვილი და ლიკა საჯავია საქართველოს პარლამენტისა და საქართველოს მთავრობის წინააღმდეგ, II-47.

¹¹² იქვე, II-48.

¹¹³ იქვე, II-50.

¹¹⁴ იქვე, II-58.

არის. სასამართლომ მიიჩნია, რომ დელეგირებული უფლებამოსილების ფარგლებში დადგენილი შეზღუდვები, ხარისხობრივი თვალსაზრისით, არ არის უფლებებში ინტენსიური ჩარევა, არ გულისხმობს ადამიანის თავისუფლებაში იმგვარ სერიოზულ ჩარევას, თავისი ხასიათით თუ ინტენსიურობით, რაც თვალსაჩინოს გახდიდა აუცილებლობას იმისას, რომ მის დასაშვებობაზე გადანყვეტილება მხოლოდ საკანონმდებლო ორგანოს მიეღო.¹¹⁵ საბოლოოდ, სასამართლომ დაადგინა, რომ ნორმატიული აქტებით დადგენილისგან განსხვავებული დროებითი წესების დადგენა არ განეკუთვნება ფუნდამენტური მნიშვნელობის საკითხს, რომელზეც აუცილებელია პარლამენტის მიერ გადანყვეტილების მიღება, ხოლო, მეორე მხრივ, არის ისეთი მექანიზმი, რომელიც ეფექტიანია სწრაფად ცვალებად სიტუაციასთან ადეკვატური ადაპტაციის, ექსტრაორდინარული გარემოებების ნორმალიზაციის თვალსაზრისით და ამგვარი დელეგირება გამართლებულია პანდემიით შექმნილი საფრთხეების წინააღმდეგ დროული და, რაც შეიძლება, ეფექტიანი გადანყვეტილების მიღების საჭიროებით.¹¹⁶

საკმარისი საფუძველია მტკიცებისათვის, რომ საკონსტიტუციო სასამართლომ არ გაითვალისწინა ყველა საკითხი და დეტალურად არ შეაფასა ბევრი გარემოება დელეგირების კონსტიტუციურობის შეფასებისას. მოსამართლე გიორგი კვერენჩილაძის განსხვავებულ აზრში გამოთქმული ზოგიერთი მოსაზრება კი ბევრად უფრო დამაჯერებელია. მოსამართლე მართებულად მიუთითებს, რომ მხოლოდ საქართველოს კონსტიტუციის იმ მუხლზე მითითება, რომლის შეზღუდვის უფლებამოსილებაც მიენიჭა აღმასრულებელ ხელისუფლებას, საკმარისია დელეგირების შინაარსისა და ფარგლების იდენტიფიცირებისათვის.¹¹⁷ როდესაც საქართველოს პარლამენტი მიიღებს გადანყვეტილებებს პრინციპულ პოლიტიკურ-სამართლებრივ საკითხებთან დაკავშირებით, მათი აღსრულებისთვის საჭირო პროცედურა, ტექნიკური ასპექტები თუ სხვადასხვა დეტალი შეიძლება განსაზღვროს აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანომ. სადავო ნორმებით გათვალისწინებული დელეგირების პირობებში არცერთ პრინციპულ საკითხზე საქართველოს პარლამენტს გადანყვეტილება თავად არ მიუღია. აღმასრულებელ ხელისუფლებას მინდო არათუ დეტალების, პროცედურის ან ტექნიკური ასპექტების განსაზღვრის უფლება, არამედ გადასცა პანდემიის/ეპიდემიის დროს საკუთარი შეხედულებით

¹¹⁵ იქვე, II-59.

¹¹⁶ იქვე, II-60.

¹¹⁷ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს მოსამართლის - გიორგი კვერენჩილაძის განსხვავებული აზრი საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პირველი კოლეგიის 2021 წლის 11 თებერვლის №1/1/1505, 1515, 1516, 1529 გადანყვეტილებასთან დაკავშირებით, II-16.

ბისამებრ ძირითად უფლებათა არსისა და მათი შეზღუდვის პირობების განსაზღვრის სრული უფლებამოსილება.¹¹⁸

ამასთან ერთად, მნიშვნელოვანია განსხვავებულ აზრში მოყვანილი არგუმენტები დელეგირების დროებითობისა და ინტენსივობის შესახებ, რომელშიც დასაბუთებულია, რომ საკონსტიტუციო სასამართლოს არგუმენტი უფლებაში ჩარევის დაბალი ინტენსივობისა და პარლამენტის მიერ გადანყვეტილების მიღების საჭიროების არარსებობის შესახებ ქმნის ერთგვარ ალტერნატიულ რეალობას, თითქოსდა, აღმასრულებელ ხელისუფლებას შეუძლია, მხოლოდ ისეთ საკითხებზე მიიღოს გადანყვეტილებები, როგორებიცაა, მაგალითად: პირი ავტობუსით გადაადგილდება თუ მეტროთი, ან სოციალური ღონისძიებებში 10 ადამიანი მიიღებს მონაწილეობას თუ 100. საკონსტიტუციო სასამართლოს უნდა შეეფასებინა მასშტაბი, თუ რაოდენ განუსაზღვრელი საკანონმდებლო უფლებამოსილების დელეგირება მოხდა აღმასრულებელ ხელისუფლებაზე და რა რისკის მატარებელი შეიძლება იყოს ამგვარი ძალაუფლების კონცენტრაცია ხელისუფლების აღმასრულებელ შტოში, თუნდაც პანდემიის, ეპიდემიის ან სხვა კრიზისული ვითარებისას.¹¹⁹

უფლებამოსილების დელეგირების დროებითობის შესახებ მოსამართლემ ასევე მიუთითა, რომ თუნდაც ერთი დღით სხვა ორგანოზე გადაცემითაც კი შეიძლება დაირღვეს კონსტიტუციური მოთხოვნები. დელეგირების დროებითობის არგუმენტის გაზიარება კი, ფაქტობრივად, იმის დადასტურება იქნებოდა, რომ საკონსტიტუციო კონტროლის ორგანო უარს ამბობს ადამიანთა, თუნდაც მცირე ჯგუფის, იმ უფლება-თავისუფლებების დაცვაზე, რომელზეც დროის შეზღუდულ პერიოდში განხორციელდა გაუმართლებელი ზემოქმედება არაკონსტიტუციური კანონით.¹²⁰ აქედან გამომდინარე, სასამართლოს მიერ დელეგირების დროებითობაზე ხაზგასმა არ შეიძლება გაზიარებულ იქნეს, თუნდაც იმ ფაქტის გამო, რომ შემზღუდავი ნორმების მოქმედება მიღების შემდეგ ორჯერ გადავადდა, დღესაც მოქმედებს და არ არის გამორიცხული, კვლავ გადავადდეს. განსხვავებულ აზრში მოსამართლე მიუთითებს კიდევ, რომ, თუ გავითვალისწინებთ სადავო დებულების მოქმედების ვადის გახანგრძლივების ტენდენციას, ნაკლებად სავარაუდოა, მან მოქმედება შეწყვიტოს განსაზღვრულ დროს და, შესაბამისად, სადავო ნორმების დროებითო-

¹¹⁸ იქვე, II-18.

¹¹⁹ იქვე, II-20.

¹²⁰ იქვე, II-21.

ბაზე მითითება ნაკლებად სარწმუნო არგუმენტია დელეგირებული უფლება-
 მოსილების არაფუნდამენტურად მიჩნევისათვის.¹²¹

ზოგადად უნდა გავითვალისწინოთ, რომ საქართველოს კანონმდებლობაში
 ცვლილებების ხანგრძლივად გადავადების არაერთი მაგალითი არსებობს, რაც
 შეიძლება, ეწინააღმდეგებოდეს კანონის განსაზღვრულობისა და სამართლებ-
 რივი ნდობის პრინციპს. საკონსტიტუციო სასამართლოს განმარტებით, სამარ-
 თლებრივი ნდობის პრინციპი ემსახურება მოქმედი სამართლის მიმართ მოქა-
 ლაქეთა ნდობის განმტკიცებას. დაუშვებელია, სამართლის ადრესატთა ნდობა
 შეირყეს კანონით მინიჭებული უფლებების გაუმართლებელი და ხშირი ცვლი-
 ლებებით. მოქალაქეს უნდა ჰქონდეს ნდობის განცდა კანონით მინიჭებულ პრი-
 ვილეგიებთან დაკავშირებით. კანონმდებლობა უნდა ასრულებდეს პიროვნული
 თავისუფლების უზრუნველყოფ ფუნქციას. ინდივიდებს უნდა შეეძლოთ პირა-
 დი, პროფესიული და ეკონომიკური საქმიანობის მყარ სამართლებრივ ფარგ-
 ლებში წარმართვა. არსებითად განუსაზღვრელი და გაუთვლელი, არასანდო
 სამართლებრივი განვითარება აჩენს გაურკვეველობის განცდას, რაც აფერხებს
 აღამიანის პიროვნულ განვითარებას. სამართლებრივი უსაფრთხოება ინდივი-
 დის პიროვნული თავისუფლების მნიშვნელოვანი წინაპირობაა.¹²² ნებისმიერი
 კანონის მოქმედების უსაფუძვლოდ გაუთავებელი შეჩერება-გადავადება ბლა-
 ლავს კანონის უზენაესობის პრინციპს და საზოგადოებაში ამკვიდრებს განუ-
 კითხაობის შეგრძნებას.¹²³ ისეთი ნორმატიული აქტის მიღებისას, რომლითაც
 სიკეთით სარგებლობის შეზღუდვები (თუნდაც დროებითი) და სპეციალური პი-
 რობები წესდება, კანონმდებელი ვალდებულია, ყველა გარემოების სათანადო
 გამოკვლევის საფუძველზე, ნათლად ჩამოაყალიბოს შემზღუდველი ნორმების
 შინაარსი და განსაზღვროს მათი მოქმედების გონივრული ვადა.¹²⁴

საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილებაში მოცემულია საფუძ-
 ვლიანი მსჯელობა ხელისუფლების დანაწილების და პარლამენტის როლის
 შესახებ, თუმცა დელეგირების ფარგლების შეფასებისას კარგი იქნებოდა
 ამ და სხვა კონსტიტუციური პრინციპების, მაგალითად, სამართლებრივი სა-

¹²¹ იქვე, II-22.

¹²² საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2013 წლის 27 დეკემბრის №2/3/522,553 სპს
 გადაწყვეტილება საქმეზე – „გრიშა ამორდია“ საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ, II-42.

¹²³ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2005 წლის 23 მარტი N1/3/301 გადაწყვეტილება
 საქმეზე – დავით სილაგაძე, ლიანა დარსანია და ეკატერინე ნონონავა საქართველოს პარლამენტის
 წინააღმდეგ, III-2, 3.

¹²⁴ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2007 წლის 9 თებერვლის N1/1/374,379
 გადაწყვეტილება საქართველოს მოქალაქეები – შალვა ნათელაშვილი და აკაკი მიქაძე საქართველოს
 ენერგეტიკის მარეგულირებელი ეროვნული კომისიის (სემეკი) წინააღმდეგ, პუნქტი II.

ხელმწიფოს პრინციპის გაანალიზება სადავო აქტთან მისადაგებით. ამ დროს სასამართლომ, მაგალითად, ხაზი გაუსვა, რომ „საკანონმდებლო საქმიანობა ...დაუსრულებელი პროცესია, რომელიც ძალიან დიდ დროს, ძალისხმევასა და ადამიანურ/მატერიალურ რესურსებს მოითხოვს. ...გარდა საკანონმდებლო საქმიანობისა, საქართველოს პარლამენტს ასევე აქვს სხვა კონსტიტუციური უფლებამოსილებებიც, რომელთა ეფექტიანად განხორციელებაც მნიშვნელოვნად განსაზღვრავს ქვეყნის დემოკრატიულობის ხარისხს“. მიუხედავად მისი ფართო უფლებამოსილებებისა, პარლამენტს ყოველთვის ევალება აღმასრულებელი ხელისუფლების კონტროლის ეფექტიანად განხორციელება, განსაკუთრებით საგანგებო ვითარებებში, და განსაკუთრებით იმ თვალსაზრისით, რომ არ მივიღოთ დე ფაქტო საგანგებო მდგომარეობა ქვეყანაში. აღსანიშნავია, რომ ევროპის საბჭოს ვენეციის კომისია მხარს უჭერს საგანგებო უფლებამოსილების დე იურე კონსტიტუციურ სისტემას, რომელიც უზრუნველყოფს ძირითადი უფლებების, დემოკრატიისა და კანონის უზენაესობის უკეთ გარანტიებს და მისგან გამომდინარე, სამართლებრივი უსაფრთხოების პრინციპს უკეთესად ემსახურება, ვიდრე დე ფაქტო საგანგებო მდგომარეობის სისტემას.¹²⁵

საქართველოს პრეზიდენტის დეკრეტმა და შემდეგ „საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ“ საქართველოს კანონში შეტანილმა ცვლილებებმა ვერ უზრუნველყო ადამიანის უფლებებისა და თავისუფლებების შემზღვეველი ნორმების ფარგლების მკაფიო დადგენა და პრინციპული პოლიტიკურ-სამართლებრივი საკითხების განსაზღვრა მთავრობას მიანდო, რაც ადამიანის უფლებების შემზღვეველ აქტებზე საპარლამენტო კონტროლს ასუსტებს.

8. ადამიანის თავისუფლების შეზღუდვის პროპორციულობა

პანდემიის გამო საგანგებო მდგომარეობის პირობებში ლეგიტიმური საჯარო მიზნის მისაღწევად ადამიანის თავისუფლების შეზღუდვის შეფასებისთვის მნიშვნელოვანია პროპორციულობის პრინციპის დაცვა, რაც პანდემიის დროს საქართველოში ყველაზე ხშირად განიხილებოდა. კანონის უზენაესობა, რომელიც უკავშირდება სამართლებრივი უსაფრთხოების, პროპორციულობისა და თვითნებობისგან დაცვის პრინციპს, არის ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მე-5 მუხლის მნიშვნელოვანი მიზანი.¹²⁶ აუცილებლობისა

¹²⁵ 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, Venice Commission, 8 October 2020, Opinion N995/2020, 8.

¹²⁶ *სიმონსი ბელგიის წინააღმდეგ (Simons v. Belgium)*, 2012 წლის 28 აგვისტო, პუნქტი 32.

და პროპორციულობის პრინციპები მნიშვნელოვანია არა მხოლოდ იმ მასშტაბით, რომ საგანგებო ღონისძიებები ზღუდავს და შეიძლება უარყოფდეს არა მხოლოდ კონსტიტუციურ ფუნდამენტურ უფლებებს, არამედ ასევე ადამიანის უფლებებს, რომლებიც მოცემულია ადამიანის უფლებათა ევროპულ კონვენციასა და გაეროს საერთაშორისო პაქტში სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების შესახებ.¹²⁷

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს განმარტებით, იმის შეფასება, აუცილებელია თუ არა ადამიანის უფლებათა შეზღუდვა კანონიერი მიზნის მისაღწევად (მაგალითად, ეროვნული უშიშროების, საზოგადოებრივი უსაფრთხოების, ქვეყნის ეკონომიკური კეთილდღეობის ინტერესებისათვის, ჯანმრთელობის ან ზნეობის, ან სხვათა უფლებებისა და თავისუფლებების დასაცავად) ან საგანგებო/საომარი მდგომარეობის დროს პროპორციულია თუ არა ადამიანის უფლებათა შეზღუდვა „მდგომარეობის სიმწვავისა“, მოითხოვს ბალანსის დადგენას მხარეთა უფლებებსა და ინტერესებს შორის. ერთ-ერთი მხარის უფლებასა და მეორე მხარის ინტერესს შორის ბალანსის დადგენისას მხედველობაში უნდა იქნეს მიღებული, გამომდინარეობს თუ არა ადამიანის უფლებათა შეზღუდვა „მწვავე საზოგადოებრივი საჭიროებიდან“.¹²⁸

ევროპის საბჭოს ვენეციის კომისიის განმარტებით, საგანგებო მდგომარეობის დროს ადამიანის უფლებათა შეზღუდვის მიზნით გატარებული ღონისძიებები უნდა იყოს არსებული საფრთხისა და მისი დაუყოვნებელი ხასიათის პროპორციული, და არ უნდა გაგრძელდეს იმაზე მეტი ხნის განმავლობაში, ვიდრე თავად საფრთხე, და ეს ღონისძიებები მხოლოდ ამ საფრთხით დაზარალებულ რეგიონებში უნდა გატარდეს.¹²⁹ 2020 წელს პანდემიის საპასუხოდ ვენეციის კომისიამ სპეციალურ ანგარიშში ხაზი გაუსვა, რომ ჯანმრთელობის დაცვის ლეგიტიმური მიზნის მისაღწევად ევროპული კონვენციის მე-5 მუხლის პირველი პუნქტის მიხედვით, საჭირო შეზღუდვები ექვემდებარება შემონემების სამმაგ ტესტს კანონიერების (კანონით განსაზღვრული), ლეგიტიმურობისა (ლეგიტიმური მიზნის მისაღწევად) და აუცილებლობის (საჭიროა მიზნის მისაღწევად და პროპორციულია) შესახებ.¹³⁰ ამგვარი შეზღუდვები უნდა აკმაყოფილებდეს ასე-

¹²⁷ Respect for Democracy, Human Rights and the Rule of Law during States of Emergency: reflections, Venice Commission, Strasbourg, 19 June 2020, 5.

¹²⁸ კონსტანტინე კორკელია, ირინე ქურდაძე, ადამიანის უფლებათა საერთაშორისო სამართალი ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მიხედვით, თბ., 2004, 75.

¹²⁹ The European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Opinion on the Legal Framework Governing Curfews, 13 June 2016, CDL-AD(2016)010, para 87.

¹³⁰ Respect for Democracy, Human Rights and the Rule of Law during States of Emergency: reflections, Venice Commission, Strasbourg, 19 June 2020, 9.

ვე დროებითობის კრიტერიუმს. შესაბამის ორგანოებს არ შეუძლიათ, სრულად უარი თქვან თავიანთი კონსტიტუციური ფუნქციების განხორციელებაზე.¹³¹

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო განმარტავს, რომ მზღლუდავი რეგულაცია უნდა იყოს ლეგიტიმური მიზნის მიღწევის აუცილებელი საშუალება. კერძოდ, არ უნდა არსებობდეს ამავე ლეგიტიმური მიზნის ნაკლებად მზღლუდველი საშუალებით მიღწევის გონივრული შესაძლებლობა. ამასთან, აღნიშნული საფუძვლით ნორმის არაკონსტიტუციურად ცნობა დასაშვებია მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუკი არსებობს სხვა მექანიზმი/საშუალება, რომელსაც შეუძლია, ისევე ეფექტიანად უზრუნველყოს საჯარო ინტერესის დაცვა, როგორც სადავო რეგულაციას.¹³² ნორმატიული აქტის მიღებისას კანონმდებელმა უნდა იხელმძღვანელოს თანაზომიერების კონსტიტუციური სტანდარტით და შეარჩიოს რეგულირება, რომელიც ყველაზე ნაკლებად შეზღუდავს საქართველოს კონსტიტუციით აღიარებულ უფლებებსა და თავისუფლებებს.¹³³ შესაბამისად, ყოველ კონკრეტულ შემთხვევაში, სახელმწიფომ უნდა დაასაბუთოს, რომ არ არსებობს სხვა უფრო ნაკლებად მზღლუდველი ღონისძიების გამოყენებით ლეგიტიმური მიზნის მიღწევის შესაძლებლობა.¹³⁴

2021 წელს მიღებულ გადაწყვეტილებაში საკონსტიტუციო სასამართლომ შეზღუდვების პროპორციულობის შეფასებისას ყურადღება გაამახვილა შეკრებაზე დამსრწე პირთა და ავტომანქანაში პირთა დასაშვებ რაოდენობაზე და ჩათვალა, რომ მსგავსი შეზღუდვები ხარისხობრივი თვალსაზრისით არ არის უფლებაში ინტენსიური ჩარევა, არ არის რეპრესიული ხასიათის, პირთა დასჯის ანდა მათი თავისუფლების აღკვეთისკენ მიმართული და ამ შეზღუდვების კონკრეტული პირის მიმართ არასათანადოდ გამოყენების რისკები დაბალია. საკმარისი საფუძველია მტკიცებისათვის, რომ სასამართლომ დეტალურად არ იმსჯელა მსგავს ვითარებაში სხვა მნიშვნელოვან გარემოებებზე, რომლებიც შეიძლება მიუთითებდეს თვითიზოლაციასა და კარანტინში ევროპული კონვენციის მე-5 მუხლისა და საქართველოს კონსტიტუციის მე-13 მუხლის დარღვევებზე. მაგალითად, მნიშვნელოვანია, რომ 12-დღიანი იზოლაციისა და

¹³¹ იქვე, 16-17.

¹³² საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2017 წლის 21 აპრილის №1/5/826 გადაწყვეტილება საქმეზე – საქართველოს მოქალაქე ხათუნა ფხალაძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ, II-23.

¹³³ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2014 წლის 24 დეკემბრის №3/2/577 გადაწყვეტილება საქმეზე – ა(ა)იპ „ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრი“ და საქართველოს მოქალაქე ვახუშტი მენაბდე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ, II-23.

¹³⁴ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2014 წლის 11 აპრილის №1/2/569 გადაწყვეტილება საქმეზე – საქართველოს მოქალაქეები – დავით კანდელაკი, ნატალია დვალის, ზურაბ დავითაშვილი, ემზარ გოგუაძე, გიორგი მელაძე და მამუკა ფაჩუაშვილი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ, II-44.

კარანტინის დროს პირს შეზღუდული აქვს კავშირი, კომუნიკაცია გარე სამყაროსთან, ეზღუდება ასევე ბევრი სხვა უფლება, მაგალითად: შრომის, შეკრების, განათლების და ა.შ., რაც არის თავისუფლებაში საკმაოდ ინტენსიური ჩარევა. ასევე სასამართლოს არ გაუთვალისწინებია, რომ იზოლაციის/კარანტინის პერიოდში ხორციელდება კონტროლი ადამიანის ქცევაზე საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის დაცვის შესაბამისი სამსახურის და შინაგან საქმეთა სამინისტროს მიერ (რაც მოიცავს ფიზიკურად ადგილზე გადამონმებას, პერიოდული სატელეფონო ზარების განხორციელებას და სხვა საშუალებებს),¹³⁵ დადგენილია პასუხისმგებლობის მკაცრი ზომები, ჯარიმა 2 000 ლარით, წესების განმეორებით დარღვევა კი იწვევს სისხლის სამართლის პასუხისმგებლობას, შინაპატიმრობას, თავისუფლების აღკვეთას ექვს წლამდე ვადით. სასამართლოს ამ გარემოებებზე დეტალურად არ უმსჯელია, წარსულში არსებული პრაქტიკის მიუხედავად,¹³⁶ სადაც პირის ხანგრძლივი ვადით დახურულ სივრცეში გადაყვანა მიჩნეულია ადამიანის თავისუფლებაში ინტენსიურ ჩარევად. სასამართლოს განმარტებით, იმისთვის, რომ თავისუფლების შეზღუდვა დაცულ სფეროში მოექცეს, საჭიროა, უფლებაში ჩარევამ ინტენსივობის (სიმწვავის) გარკვეულ ხარისხს მიაღწიოს. როგორც მინიმუმ, თავისუფლების შეზღუდვის ვადა ხანგრძლივი უნდა იყოს.¹³⁷ აღნიშნული გარემოებების საფუძვლიანი განხილვა საჭიროა თავისუფლებაში ჩარევის ინტენსივობის შეფასებისთვის.

იზოლაციის/კარანტინის თუ საგანგებო მდგომარეობის სხვა წესების დარღვევისას დადგენილი სანქციების პროპორციულობის საკითხი აქტუალური გახდა სხვა ქვეყნებშიც. ევროპის კავშირის წევრ 27 სახელმწიფოში, საშუალო თვიური ხელფასის გათვალისწინებით, შესაძლო არაპროპორციული სანქციები იქნა დაფიქსირებული (ავსტრიაში, ბულგარეთში, ხორვატიაში, საფრანგეთში, გერმანიაში, უნგრეთში, ირლანდიაში, იტალიაში, ლატვიაში, ლიეტუვაში, პოლონეთში, რუმინეთში, ესპანეთში). ამ მხრივ გამოვლენილია ორი თანმხვედრი და საპირისპირო პრობლემა: 1) თუ დადგენილია ერთი და იგივე სანქცია სხვადასხვა ქცევისთვის, არსებობს ადეკვატურობის პრინციპის დარღვევის რისკი: სანქციები უნდა მოერგოს ყოველ კონკრეტულ შემთხვევას; 2) თუ მინიმალური და მაქსიმალური სანქცია ძალიან განსხვავდება სიმძიმით, არსებობს კანონი-

¹³⁵ საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 23 მაისის №322 დადგენილება „იზოლაციისა და კარანტინის წესების დამტკიცების შესახებ“, <<https://matsne.gov.ge/ka>>, accessed: 25.03.2020.

¹³⁶ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2013 წლის 11 აპრილის №1/2/503,513 გადაწყვეტილება საქმეზე – საქართველოს მოქალაქეები – ლევან იზორია და დავით-მიხეილი შუბლაძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ. გადაწყვეტილება, II-11-74.

¹³⁷ იქვე, II-16.

ერების პრინციპის (*Nulla poena sine lege*) დარღვევის რისკი. ეს პრინციპი ნიშნავს არა მხოლოდ იმას, რომ სანქცია უნდა განისაზღვროს კანონის უზენაესობით, არამედ იმასაც, რომ მინიმალური და მაქსიმალური სანქციები უნდა მერყეობდეს გონივრულ ფარგლებში, კანონით დაცული უფლების (სიცოცხლის უფლება, ჯანმრთელობის უფლება, შეკრების უფლება და აშ.) მნიშვნელობის და დარღვევის სერიოზულობის გათვალისწინებით. ამგვარი მოქმედებით თავიდან ავიცილებთ გადაჭარბებულ დისკრეციულობას კონკრეტული სანქციის გამოყენებისას.¹³⁸

ყურადღებას იმსახურებს 2020 წლის 30 მარტიდან დაწესებული შეზღუდვა, როდესაც აიკრძალა 70 წლის ასაკს მიღწეული მოქალაქეების სახლიდან გასვლა, გარდა იმ შემთხვევებისა, როდესაც ისინი უახლოეს სასურსათო მაღაზიაში, უახლოეს აფთიაქსა ან უახლოეს სამედიცინო დაწესებულებაში გადაადგილდებოდნენ. შეზღუდვა მათ მიმართ გამოიყენებოდა მხოლოდ ასაკის გათვალისწინებით და არა ჯანმრთელობის მდგომარეობის მიხედვით, რაც შეიძლება მიუთითებს, რომ ამ ჯგუფს თვითნებურად ერთმევა თავისუფლება.¹³⁹ ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს პრაქტიკის თანახმად, მე-5 მუხლის 1-ლ (ე) ნაწილში ჩამოთვლილ პირთა მიმართ დაკავების გამოყენება შესაძლებელია მათი სამედიცინო მკურნალობისთვის ან საზოგადოებრივი პოლიტიკიდან გამომდინარე, ანდა ორივე ამ მიზნისთვის – სამედიცინო და სოციალური საფუძვლით.¹⁴⁰ ევროპულმა სასამართლომ ფსიქიატრიული გამოკვლევის ჩატარების მიზნით, პირის დაკავებისას მე-5 მუხლის 1-ლი ნაწილის დარღვევა დაადგინა კანონით სამედიცინო დასკვნის მოთხოვნის არარსებობის გამო.¹⁴¹ არსებობს რეალური საფრთხე იმისა, რომ ეროვნული ხელისუფლებები დაკავების შესაძლებლობას დაუშვებენ სტერეოტიპული წარმოდგენების მიხედვით, მაგალითად, რომ ყველა ნასვამი ადამიანი საფრთხეა სხვებისთვის, ან, რომ შიდსის ვირუსით დაავადებული ყველა პირი საფრთხეს უქმნის საზოგადოებას და, შესაბამისად, უნდა იყოს დაკავებული. კანონმა და პრაქტიკამ უნდა უზრუნველყოს, რომ ყველა ინდივიდუალური საქმე დეტალურად იქნეს განხილული და ის ფაქტი, რომ პირი საფრთხეს ქმნის საკუთარი თავისა თუ სხვებისთვის, დადასტურებული უნდა

¹³⁸ Ottavio Marzocchi, *The Impact of Coronavirus Measures on Democracy, Rule of Law and Fundamental Rights in the EU, An overview of the measures taken by EU Member States*, European Parliament, April to July 2020, 14

¹³⁹ *სტასაიტის ლიეტუვის წინააღმდეგ (Stašaitis v. Lithuania)*, 2002 წლის 21 მარტი, 67-ე პუნქტი.

¹⁴⁰ *ენჰორნი შვედეთის წინააღმდეგ (Enhorn v. Sweden)*, 2005 წლის 25 იანვარი, 43-ე პუნქტი.

¹⁴¹ *ვარბანოვი ბულგარეთის წინააღმდეგ (Varbanov v. Bulgaria)*, 2000 წლის 5 ოქტომბერი, 43-ე-53-ე პუნქტები.

იყოს სამედიცინო ანდა სხვა მიუკერძოებელი კრიტერიუმით და არა სტერეოტიპული წარმოდგენით ან შიშით.¹⁴²

მსგავსი ფორმის თვითიზოლაციის თავისუფლების აღკვეთად თუ გადაადგილების თავისუფლების შეზღუდვად მიჩნევა დამოკიდებულია ყოველ ინდივიდუალურ შემთხვევაზე. ფაქტია, რომ 70 წლის ასაკს მიღწეულ პირებს ხანგრძლივი პერიოდის განმავლობაში უწევდათ იზოლირება. მართალია, სამინისტროებს და მუნიციპალიტეტებს დაევალოთ, აუცილებლობის შემთხვევაში ამ პირთა საჭიროებებით უზრუნველყოფის ორგანიზება, თუმცა არ არსებობს მექანიზმი და სარწმუნო ინფორმაცია, თუ რამდენად ხორციელდებოდა მსგავსი მომსახურება. რაც ყველაზე მთავარია, თავისუფლების აღკვეთა 70 წლისა და უფროსი ასაკის პირებისთვის მხოლოდ მათ დასაცავად გაუმართლებელია. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს განმარტებით, პიროვნების დასჯა მხოლოდ საკუთარი ჯანმრთელობისათვის ზიანის მიყენების გამო, არის სახელმწიფოსგან გამოვლენილი პატერნალიზმის ისეთი ფორმა, რომელიც არ არის თავსებადი თავისუფალ საზოგადოებასთან.¹⁴³

დასკვნა

დასკვნის სახით აღსანიშნავია, რომ კოვიდ-19-ის პანდემიის დროს ევროპის ქვეყნების უმრავლესობაში სხვადასხვა შეზღუდვა დაწესდა ადამიანის სიცოცხლის, ჯანმრთელობისა და უსაფრთხოების დაცვის მიზნით, საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების ჩათვლით. აღმასრულებელ ხელისუფლებას გადაეცა მნიშვნელოვანი უფლებამოსილებანი პროცესის მართვისთვის. დღეს ერთ-ერთ მთავარ გამოწვევად რჩება დადგენილი შეზღუდვების საპარლამენტო და სასამართლო კონტროლის ეფექტიანი განხორციელება საგანგებო მდგომარეობის ან დე ფაქტო საგანგებო ვითარების დროს.

საქართველოში ადამიანის თავისუფლების და სხვა უფლებების შეზღუდვისთვის გადადგმული საკანონმდებლო ნაბიჯები ხასიათდება არასტაბილურობით, ხშირი ცვლილებებითა და, ბევრ შემთხვევაში, არ პასუხობს სამართლებრივი ნდობისა და გამჭვირვალობის პრინციპებს. საქართველოს პრეზიდენტის დეკრეტმა, რომლითაც თავიდანვე შეიზღუდა ადამიანის მთელი რიგი უფლებებისა, მეტად ზოგადი სახით განსაზღვრა ადამიანის უფლება-

¹⁴² ფილიპ ლიჩი, სიან ლევის-ენტონი (რედ.), თავისუფლებისა და ხელშეუხებლობის უფლება ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მიხედვით (მე-5 მუხლი) თბ., 2009, 61.

¹⁴³ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2017 წლის 30 ნოემბრის №1/13/732 გადაწყვეტილება საქმეზე – საქართველოს მოქალაქე გივი შანიძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ, II-50.

თა შეზღუდვის ფარგლები და ძალზე ფართო უფლებამოსილებები მიანიჭა აღმასრულებელ ხელისუფლებას. შედეგად, საქართველოს პარლამენტის ნაცვლად, საქართველოს მთავრობამ განსაზღვრა იზოლაცია/კარანტინთან დაკავშირებული ფუნდამენტური, პრინციპული საკითხები. მთავრობას მიეცა უფლებამოსილება, დაადგინოს კანონისგან, სხვა ნორმატიული აქტებით დადგენილისგან განსხვავებულ მონესრიგება, მათ შორის, შესაბამისი შეზღუდვების დროებითი დაწესება, რაც საკანონმდებლო ხელისუფლების უფლებამოსილება უნდა იყოს.

ადამიანის იზოლაცია/კარანტინში მოთავსების, კანონმდებლობით დადგენილი წესების დარღვევის გამო დაკავების, სპეციალურ ადგილას გადაყვანისა და მისი თანმხლები შეზღუდვების (კომუნიკაციის, უფლებების, მაგალითად: შრომის, განათლების, შეკრების და სხვ.) გარდა, განსაზღვრულია ზედამხედველობა და კონტროლი ადამიანის ქცევაზე და მკაცრი სანქციები – როგორც ადმინისტრაციული ჯარიმა, ისე სისხლის სამართლის პასუხისმგებლობა – თავისუფლების აღკვეთა 6 წლამდე ვადით. ყოველივე აღნიშნული ადასტურებს, რომ ადამიანის თავისუფლებაში ჩარევა მაღალი ინტენსივობით ხასიათდება, შეიძლება არ იყოს პროპორციული და მიუთითებდეს ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მე-5 მუხლის დარღვევაზე.

ამჟამად სასამართლოებში განხილვის პროცესშია საქმეები პანდემიის დროს დაწესებული შეზღუდვების შესახებ. მნიშვნელოვანია, რომ საქართველოს სასამართლოებმა, როგორც საკონსტიტუციო, ისე საერთო სასამართლოებმა, ადამიანის უფლებათა შეზღუდვებთან დაკავშირებული საკითხების განხილვისას იხელმძღვანელონ საერთაშორისო პრაქტიკით, მათ შორის ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს სტანდარტებით; ამ პროცესში განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია ყოველი საქმის ინდივიდუალური განხილვა, ყველა საჭირო გარემოების დეტალური შესწავლა და გადაწყვეტილების მიღება.

პანდემიის დროს ხაზგასმულია დადგენილი შეზღუდვების დროებით ხასიათი, თუმცა მიღების შემდეგ შემზღუდავი ნორმების მოქმედება ორჯერ გადავადდა და არ არის გამორიცხული, კვლავ გახანგრძლივდეს. განსაკუთრებით აღსანიშნავია აღმასრულებელი ხელისუფლების აქტით ეროვნულ დონეზე დადგენილი კომენდანტის საათი, რომელიც დღესაც მოქმედებს და მოქალაქეებს ეკრძალებათ 21:00 საათიდან 05:00 საათამდე გადაადგილება, როგორც ქვეითად, ისე სატრანსპორტო საშუალებით, ასევე საჯარო სივრცეში ყოფნა. არ არსებობს სარწმუნო, დასაბუთებული არგუმენტი, თუ რო-

გორ უზრუნველყოფს აღნიშნული ღონისძიება ვირუსის გავრცელების პრევენციას და რატომ არ არის შესაძლებელი სხვა უფრო ნაკლებად მზლუდავი ღონისძიებებით იმავე მიზნის მიღწევა შესაძლებელი. არსებულ ვითარებაში აქტუალურია საკითხი ე.წ. დე ფაქტო საგანგებო მდგომარეობის ჩამოყალიბების შესახებ, რაზეც ყურადღებას ამახვილებს ევროპის საბჭოს ვენეციის კომისია.

და ბოლოს, არსებული რეგულაციების ფარგლებში აღმასრულებელი ხელისუფლებისათვის მინიჭებული ძალზე ფართო დისკრეციის გამო არსებობს ადამიანის თავისუფლების არაპროპორციული შეზღუდვის შესაძლებლობა, რისი პრევენციისთვის საპარლამენტო და სასამართლო კონტროლს უაღრესად დიდი მნიშვნელობა ენიჭება.

ადამიანის თავისუფლებასა და მიმოსვლის თავისუფლებაზე დანესებული შეზღუდვების სამართლებრივი ანალიზი

მარიამ ორჟონია

1. შესავალი

ერთ წელზე მეტი გავიდა მას შემდეგ, რაც მსოფლიო ახალი რეალობის წინაშე აღმოჩნდა. ახალი კორონავირუსის გავრცელებით შექმნილი მდგომარეობის გამო, დემოკრატიული სახელმწიფოებისათვის დღის წესრიგში ახალი და საკმაოდ კომპლექსური საკითხი დადგა – ვირუსის წინააღმდეგ ეფექტიანი ბრძოლის იმგვარად წარმოება, რომ დანესებული შეზღუდვები თავად სახელმწიფოთა კონსტიტუციურ და ადამიანის უფლებათა საერთაშორისო სტანდარტებთან ყოფილიყო შესაბამისობაში. პანდემიასთან ბრძოლის მიზნით საქართველომ, ისევე როგორც სხვა რამდენიმე სახელმწიფომ, ქვეყანაში საგანგებო მდგომარეობა გამოაცხადა. კერძოდ, საქართველოში საგანგებო მდგომარეობა 2020 წლის 21 მარტს ერთი თვის ვადით გამოცხადდა, ხოლო შემდგომში, 2020 წლის 22 აპრილს კიდევ ერთი თვით გახანგრძლივდა.¹ საქართველომ საგანგებო მდგომარეობის ფარგლებში ადამიანის უფლებათა შემზღუდველი არაერთი რეგულაცია დააწესა, თუმცა საგანგებო მდგომარეობის გაუქმების შემდეგაც ქვეყანაში არაერთი, მათ შორის ადამიანის უფლებებში ჩარევის მაღალი ინტენსივობით გამორჩეული, შეზღუდვა მოქმედებდა და ბევრი მათგანი ახლაც მოქმედებს.

¹ საქართველოს პარლამენტის დადგენილება „საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების შესახებ“ საქართველოს პრეზიდენტის 2020 წლის 21 აპრილის №2 ბრძანების დამტკიცების თაობაზე.“

წინამდებარე ნაშრომის მიზანია, შეაფასოს საქართველოს ხელისუფლების მიერ გადადგმული ნაბიჯების თავსებადობა ადამიანის უფლებათა დაცვის საერთაშორისო სამართლის სტანდარტებსა და ეროვნულ კანონმდებლობასთან, მათ შორის თავად საქართველოს კონსტიტუციასთან. ზოგ შემთხვევაში შეიძლება, თავად შეზღუდვა არ წარმოშობდეს კითხვებს ადამიანის უფლებათა საერთაშორისო სტანდარტებთან შესაბამისობის თვალსაზრისით, მაგრამ ჩნდებოდა კითხვები ასეთი ღონისძიებების ეროვნულ კანონმდებლობასთან შესაბამისობის კუთხით.

ნაშრომი მიმოიხილავს საგანგებო მდგომარეობის ფარგლებში და მის მიღება დაწესებულ იმ შეზღუდვების, რომლებსაც განსაკუთრებით უარყოფითი გამოხმაურება მოჰყვა საქართველოში სამოქალაქო საზოგადოების მხრიდან და რომლებიც წარმოშობს კითხვის ნიშნებს საერთაშორისო სტანდარტებთან შეუსაბამობის თვალსაზრისით. ამ საკითხის განხილვის მიზანია, გაანალიზდეს შესაძლო საფრთხე, რათა სახელმწიფოებმა საგანგებო მდგომარეობა არ გამოიყენონ ძალაუფლების გამყარების მიზნისათვის და პანდემიასთან ბრძოლის პროცესში დაწესებული შეზღუდვები რეალურად სხვა მიზნებს არ ემსახურებოდეს.

ნაშრომში, პირველ რიგში, მიმოიხილება საქართველოს პრეზიდენტის დეკრეტით იზოლაციისა და კარანტინის წესების რეგულირების საკითხის დელეგირება საქართველოს მთავრობისთვის. მართალია, აღნიშნული საგანგებო მდგომარეობის ფარგლებში დაწესდა, თუმცა იმის გათვალისწინებით, რომ საგანგებო მდგომარეობის მიღმა არსებული შეზღუდვები იდენტური ან არსობრივად მსგავსი ფორმით საქართველოს ხელისუფლებამ თავდაპირველად სწორედ საგანგებო მდგომარეობის ფარგლებში შემოიღო, მნიშვნელოვანია, მსჯელობა, უპირველესად, ამ შეზღუდვების პირველწყაროს საფუძვლების ხარვეზიანობის კონტექსტში განხორციელდეს.

ასევე განხილული იქნება ისეთი შეზღუდვები, რომელთა დაწესებაც, საქართველოს კანონმდებლობის გათვალისწინებით, მხოლოდ საგანგებო მდგომარეობის ფარგლებში იყო შესაძლებელი. ნაშრომში ასევე იქნება მსჯელობა იმ საკანონმდებლო ნორმების შესახებ, რომლებიც ეხება, ერთი მხრივ, თავისუფლებისა და უსაფრთხოების უფლებაში ჩარევისთვის საჭირო გარანტიებს, ხოლო, მეორე მხრივ, ადამიანის უფლებების შეზღუდვის პროპორციულობას. ნაშრომის ბოლოს გაკეთდება დასკვნები სტატიაში განხილულ პრობლემურ საკითხებთან მიმართებით.

2. საქართველოს მთავრობისთვის სამართალშემოქმედებითი უფლებამოსილების დელეგირება

როგორც ცნობილია, 2020 წლის 21 მარტს საქართველოს პრეზიდენტმა მიიღო დეკრეტი, რომლითაც საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე გამოცხადდა საგანგებო მდგომარეობა² და რომლის საფუძველზეც 2020 წლის 23 მარტს საქართველოს მთავრობამ მიიღო დადგენილება „საქართველოში ახალი კორონავირუსის გავრცელების აღკვეთის მიზნით გასატარებელი ღონისძიებების დამტკიცების შესახებ.“³ ამ დღიდან დადგენილებით განისაზღვრა საკარანტინო ზონები,⁴ ხოლო იზოლაციისა და კარანტინის წესები საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის მინისტრის ნორმატიული აქტით უნდა განსაზღვრულიყო.⁵

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პრაქტიკის თანახმად, კონსტიტუციური უფლებამოსილების დელეგირება შეიძლება მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ ამის შესახებ კონსტიტუცია პირდაპირ მიუთითებს. საქართველოს კონსტიტუცია პირდაპირ უთითებს იმ საკითხებს, რომელთა მოწესრიგების უფლებამოსილება მხოლოდ საქართველოს პარლამენტს აქვს. ასევე აღსანიშნავია, რომ კანონითვე უნდა განისაზღვროს ორგანო, რომელზეც კანონმდებლის მხრიდან უფლებამოსილების დელეგირება მოხდება. დელეგირებული უფლებამოსილების განხორციელებისას დასახელებული ორგანოს მიხედულების ფარგლები საქართველოს კონსტიტუციისა და აღამიანის უფლებათა საერთაშორისო სტანდარტებით არის შეზღუდული.⁶ დაუშვებელია უფლებათა შეზღუდვის ბლანკეტური და ზოგადი ხასიათის დელეგირება. აღნიშნული უნდა იყოს კონკრეტული და საკმარისად განსაზღვრული. კერძოდ, კანონმა ნათლად უნდა დაადგინოს დელეგირების ფარგლები, მიზანი და შინაარსი, რათა აღმასრულებელ ხელისუფლებას არ მიეცეს თავისი საქმიანობის ფარგლების დამოუკიდებ-

² „საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების შესახებ“ საქართველოს პრეზიდენტის 2020 წლის 21 მარტის N1 ბრძანება.

³ „საქართველოში ახალი კორონავირუსის გავრცელების აღკვეთის მიზნით გასატარებელი ღონისძიებების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 23 მარტის N181 დადგენილება.

⁴ „საქართველოში ახალი კორონავირუსის გავრცელების აღკვეთის მიზნით გასატარებელი ღონისძიებების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 23 მარტის N181 დადგენილება, 2020 წლის 23 მარტს მოქმედი რედაქციის მე-6 და მე-8 მუხლები.

⁵ იქვე, მე-6 მუხლი.

⁶ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2017 წლის 27 მარტის N1/4/757 გადაწყვეტილება საქმეზე – საქართველოს მოქალაქე გიორგი კრავეიშვილი საქართველოს მთავრობის წინააღმდეგ.

ლად დადგენის შესაძლებლობა.⁷ აღსანიშნავია, რომ მთავრობების მიერ მიღებული ე.წ. საგანგებო კანონმდებლობა შეიძლება იყოს მხოლოდ დროებითი და უნდა ექვემდებარებოდეს საპარლამენტო კონტროლს.⁸

საქართველოს პრეზიდენტის დეკრეტის მიხედვით, მთავრობას ზოგადად მიენიჭა იზოლაციისა და კარანტინის წესების დადგენის უფლებამოსილება. საქართველოს პრეზიდენტის დეკრეტმა ბლანკეტური დელეგირებით მთავრობას აბსოლუტური დისკრეტია მიანიჭა, დაედგინა იზოლაციისა და კარანტინის წესები. მთავრობას არ დაუნესდა სამოქმედო ფარგლები საქართველოს კონსტიტუციით განმტკიცებული განსაზღვრულობის პრინციპის დაცვით.

ყოველივე ზემოაღნიშნულის გათვალისწინებით, საქართველოს პრეზიდენტის დეკრეტით მთავრობაზე იზოლაციისა და კარანტინის წესების დელეგირება საქართველოს კონსტიტუციით დადგენილ სტანდარტს ეწინააღმდეგება.

ქვეყანაში არსებული პანდემიური ვითარებიდან გამომდინარე, პრობლემურია ადამიანის უფლებებში ჩარევის დასაბუთება. მნიშვნელოვანია, რომ საქართველოს მთავრობისა და მის მიერ განსაზღვრული სამინისტროს მიერ უფლებრივი საკითხების კანონმდებლობისაგან განსხვავებულად მონესრიგების მიზნით მიღებული თითოეული გადაწყვეტილება იყოს დასაბუთებული და შეიცავდეს მისი გამოცემის ფაქტობრივ წინაპირობებს, ასევე, მსჯელობას უფლებაში ჩარევის კრიტერიუმების არსებობის თაობაზე, კერძოდ, მითითებული უნდა იყოს, რამდენად არის დანესებული შეზღუდვა ლეგიტიმური მიზნის მისაღწევად ყველაზე ნაკლებად მზღლუდავი, პროპორციული საშუალება.

ამ ნაწილში აღსანიშნავია საქართველოს სახალხო დამცველის მიერ საქართველოს პარლამენტის მიმართ 2020 წლის 20 მაისს გაგზავნილი წინადადება, კერძოდ: საქართველოს სახალხო დამცველი მოითხოვდა, „საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ“ საქართველოს კანონს დამატებოდა ნორმა, რომლის თანახმად, მთავრობის ან/და მის მიერ განსაზღვრული სამინისტროს მიერ მიღებული გადაწყვეტილებები სავალდებულო წესით შეიცავდა დასაბუთებას, სადაც კანონმდებლობის ნორმებთან ერთად მიეთითებოდა ყველა ის ფაქტობრივი გარემოება, რომელთაც არსებითი მნიშვნელობა ჰქონდათ ადამიანის უფ-

⁷ ა(ა)იპ „საქართველოს დემოკრატიული ინიციატივა“, „დემოკრატია და ადამიანის უფლებები პანდემიისა და საგანგებო მდგომარეობის პირობებში“, თბ., 2020, 27.

⁸ ეუთოს დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებების ოფისის დირექტორის განცხადება. ხელმისაწვდომია: <<https://bit.ly/3a1MX9q>> [ბოლოს ნანახია: 25.03.2021].

ლებების შეზღუდვის თაობაზე გადანყვეტილების მიღებისას.⁹ სამწუხაროდ, საქართველოს პარლამენტმა სახალხო დამცველის წინადადების ეს ნაწილი არ გაითვალისწინა.

3. კომენდანტის საათი

„საქართველოში ახალი კორონავირუსის გავრცელების აღკვეთის მიზნით გასატარებელი ღონისძიებების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 23 მარტის N181 დადგენილებაში განხორციელებული ცვლილების შედეგად,¹⁰ 2020 წლის 31 მარტიდან საგანგებო მდგომარეობის გაუქმებამდე, ე.წ. კომენდანტის საათი დაწესდა, რომლის საფუძველზეც 21:00 საათიდან 06:00 საათამდე, დადგენილებით განსაზღვრული საგამონაკლისო შემთხვევების გარდა, პირთა როგორც ქვეითად, ისე სატრანსპორტო საშუალების გამოყენებით გადაადგილება აიკრძალა.

„საქართველოში ახალი კორონავირუსის გავრცელების აღკვეთის მიზნით გასატარებელი ღონისძიებების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის დადგენილება ფორმალურ-სამართლებრივი მოთხოვნების დარღვევით იქნა მიღებული. „საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადებასთან გასატარებელ ღონისძიებათა შესახებ“ დადგენილების საფუძველი იყო საქართველოს პრეზიდენტის 2020 წლის 21 მარტის № 1 დეკრეტი.¹¹ ამასთანავე, საქართველოს მთავრობას კომენდანტის საათის შემოღების შესაძლებლობა მხოლოდ „საგანგებო მდგომარეობის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-4 მუხლის „რ“ პუნქტის საფუძველზე ჰქონდა,¹² რომელიც საქართველოს მთავრობის დადგენილების საფუძველებში მითითებული არ ყოფილა.

სახელმწიფომ პირთა გადაადგილებასთან დაკავშირებით შეზღუდვა საგანგებო მდგომარეობის გაუქმების შემდეგაც დაანესა. კერძოდ, 2020 წლის 9 ნოემბერს ცვლილება შევიდა „იზოლაციისა და კარანტინის წესების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 23 მაისის N322 დადგე-

⁹ იქვე.

¹⁰ „საქართველოში ახალი კორონავირუსის გავრცელების აღკვეთის მიზნით გასატარებელი ღონისძიებების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 23 მარტის N181 დადგენილების პირველი მუხლი.

¹¹ „საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების შესახებ“ საქართველოს პრეზიდენტის 2020 წლის 21 მარტის N1 ბრძანება.

¹² „საგანგებო მდგომარეობის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-4 მუხლის „რ“ პუნქტის თანახმად, საგანგებო მდგომარეობისას, კონკრეტულ გარემოებათა შესაბამისად, საქართველოს აღმასრულებელი ხელისუფლების უმაღლეს ორგანოებს, თავიანთი კომპეტენციის ფარგლებში, კანონმდებლობის მოთხოვნათა დაცვით შეუძლიათ შემოიღონ კომენდანტის საათი.

ნიღბაში და, დადგენილებით განსაზღვრული საგამონაკლისო შემთხვევების გარდა, ქ. თბილისში და ასევე სხვა რამდენიმე ქალაქში¹³ 22:00 საათიდან 05:00 საათამდე პირთა გადაადგილება, როგორც ქვეითად, ისე სატრანსპორტო საშუალებით, ასევე საჯარო სივრცეში ყოფნა აიკრძალა. შემდგომში კი, 2020 წლის 28 ნოემბრიდან ძალაში შევიდა ახალი ცვლილება, რომლის მიხედვითაც, თავად დადგენილებით განსაზღვრული საგამონაკლისო შემთხვევების გარდა, ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე აიკრძალა 21:00 საათიდან 05:00 საათამდე პირთა გადაადგილება.¹⁴

პირთა გადაადგილებასთან მიმართებით ამ ტიპის შეზღუდვების დანესება საგანგებო მდგომარეობის მიღმა, დადგენილების სახით, დაუშვებელია. საქართველოს კანონმდებლობიდან, კერძოდ, „საგანგებო მდგომარეობის შესახებ“ საქართველოს კანონში არსებული ჩანაწერიდან ნათლად იკვეთება, რომ კომენდანტის საათის შემოღების უფლება საქართველოს აღმასრულებელი ხელისუფლების უმაღლეს ორგანოებს საგანგებო მდგომარეობის ფარგლებში აქვთ.¹⁵ საგანგებო მდგომარეობის მიღმა დანესებული კომენდანტის საათი, მისი ინტენსიურობისა და შინაარსის გათვალისწინებით, ფაქტობრივად, იმეორებს საგანგებო მდგომარეობის დროს გამოცხადებული კომენდანტის საათის შინაარსს.

საგანგებო მდგომარეობის ფარგლებს მიღმა დანესებულ კომენდანტის საათთან დაკავშირებული ფორმალურ-სამართლებრივი ხარვეზის გარდა, მნიშვნელოვანია შეზღუდვის არაპროპორციულობის საკითხი. 2020 წლის 28 ნოემბერს დანესებული მიმოსვლის თავისუფლების შეზღუდვა არათანაზომიერად უნდა ჩაითვალოს. შეზღუდვის ფარგლებში იმაზე მეტად იზღუდება საქართველოს კონსტიტუციით განმტკიცებული მიმოსვლის თავისუფლება, ვიდრე ეს ლეგიტიმური მიზნის მისაღწევად არის აუცილებელი.

ამ მხრივ აღსანიშნავია ვენეციის კომისიის მოსაზრება პანდემიის დროს დანესებული შეზღუდვების პროპორციულობის პრინციპის დაცვის შესახებ. დასახელებული პრინციპი ვრცელდება სახელმწიფოების მიერ დადგენილ ყველა შეზღუდვაზე, რამაც შეიძლება გავლენა მოახდინოს სხვადასხვა უფლებასა და თავისუფლებაზე, მათ შორის კომენდანტის საათის შემოღების შესახებ გადაწყვეტილებაზე. უფლების შემზღუდველი ღონისძიება უნდა იყოს არსებული საფრთხის პროპორციული, არ უნდა იყოს უფრო ხანგრძლივი, ვიდრე თავად საფრთხე

¹³ ქ. ბათუმში, ქ. ქუთაისში, ქ. რუსთავში, ქ. გორში, ქ. ფოთში, ქ. ზუგდიდში.

¹⁴ „იზოლაციისა და კარანტინის წესების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 23 მაისის N322 დადგენილების მოქმედი რედაქციის მე-2 მუხლის მე-6¹ მუხლი. ეს შეზღუდვა ძალაშია 2020 წლის 31 დეკემბრის 21:00 საათამდე.

¹⁵ საგანგებო მდგომარეობის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-4 მუხლის „რ“ პუნქტი.

და უნდა ვრცელდებოდეს მხოლოდ იმ ტერიტორიაზე, რომელსაც ეს საფრთხე ემუქრება.¹⁶

ამ მხრივ ასევე აღსანიშნავია, რომ გაეროს ადამიანის უფლებათა ექსპერტები მოუწოდებენ სახელმწიფოებს, კოვიდ-19-ის წინააღმდეგ ბრძოლაში არ გადააჭარბონ უსაფრთხოების ზომებს.¹⁷ მათი განცხადების თანახმად, მიუხედავად იმისა, რომ აუცილებელია საგანგებო ღონისძიებების გატარება, სახელმწიფოების მიერ ამ მიზნით გადადგმული ნაბიჯები უნდა იყოს პროპორციული, აუცილებელი და არადისკრიმინაციული.¹⁸

სამართლებრივ მსჯელობას სცდება იმისი განხილვა, რამდენად მნიშვნელოვანია კომენდანტის საათის მთელი ქვეყნის ტერიტორიაზე კვლავ მოქმედება. ამის შესახებ დასკვნის წარმოსადგენად აუცილებელია მეცნიერული დასაბუთება, რომელიც საქართველოს ხელისუფლებას არ წარმოუდგენია. ამ პირობებში გაურკვეველია, რატომ გაუქმდა 2021 წლის მარტში რიგი შეზღუდვებისა, ხოლო კვლავ გაგრძელდა კომენდანტის საათის მთელი ქვეყნის ტერიტორიაზე მოქმედება. აღნიშნულის გათვალისწინებით, დანესებული კომენდანტის საათის ლეგიტიმურობის საკითხი განსაკუთრებით ბუნდოვანია. მნიშვნელოვანია, შესაბამისმა უწყებებმა საზოგადოებას დეტალური ინფორმაცია მიანოდონ იმის შესახებ, თუ რატომ არის აუცილებელი ეპიდემიასთან ბრძოლის მიზნით ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე კომენდანტის საათის მოქმედება.

4. მიმოსვლის თავისუფლება და დისკრიმინაციული რეგულაციები

აღნიშნული „იზოლაციისა და კარანტინის წესების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის დადგენილების 2020 წლის 21 ოქტომბრამდე მოქმედი რედაქციით, უცხო ქვეყნიდან ჩამოსული ან/და კორონავირუსის შემთხვევასთან კონტაქტირებული ყველა ფიზიკური პირი, აგრეთვე საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან გადმოსული პირები, განსაზღვრული გამონაკლისების გარდა, 12 დღის განმავლობაში კარანტინს ექვემდებარებოდნენ, რაც მათი თავისუფლების უფლების შეზღუდვაა. ამ რეგულაციით, მსგავსი შეზღუდვა არ ვრცელდებოდა ევროკავშირის ხუთი ქვეყნის: გერმანიის, საფრანგეთის, ლატვიის, ლიეტუვისა და ესტონეთის მოქალაქეებზე, ამავე ქვეყნებში მუდმივი ცხოვრების ნებართვის მქო-

¹⁶ საგანგებო მდგომარეობის შესახებ ვენეციის კომისიის მოსაზრებებისა და ანგარიშების კრებული, ხელმისაწვდომია: <<https://bit.ly/3aTqAmQ>> [ბოლოს ნანახია 30.04.2020].

¹⁷ გაეროს ექსპერტების განცხადება, 2020 წლის 16 მარტი, ხელმისაწვდომია: <<https://bit.ly/33BGBvG>> [ბოლოს ნანახია: 25.03.2021].

¹⁸ იქვე.

ნე პირებსა (მათ შორის საქართველოს მოქალაქეებზე) და ორმაგი მოქალაქეობის მქონე პირებზე. ეს პირები სავალდებულო კარანტინს ექვემდებარებოდნენ იმ შემთხვევაში, თუ მათ ბოლო 14 დღის განმავლობაში ჰქონდათ, შესაბამისი ხუთი ქვეყნის გარდა, სხვა ქვეყანაში მოგზაურობის ისტორია და თუ PCR-კვლევის¹⁹ შედეგად დაუდასტურდებოდათ ახალი კორონავირუსი.²⁰

აღნიშნული რეგულაციები დისკრიმინაციულია. კარანტინი, რომელიც ზღუდავს გადაადგილების თავისუფლებას, შეიძლება გამართლებული იყოს პანდემიის დროს. საერთაშორისო სამართლის თანახმად, გადაადგილების თავისუფლებისა და სხვა უფლებების შეზღუდვითი ღონისძიებები უნდა იყოს მკაცრად აუცილებელი, პროპორციული, ვადაში განსაზღვრული და მათ უნდა ჰქონდეთ ლეგიტიმური მიზნები (მაგალითად, საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის დაცვა) და გამოყენებული უნდა იქნეს არადისკრიმინაციული გზით.²¹

საქართველოს მთავრობამ საჯარო განცხადებებისას განსახილველი რეგულაციის ლეგიტიმურ მიზნად ვირუსის სწორი, ეფექტიანი მართვა და ეკონომიკის სწრაფი აღდგენა დაასახელა.²² საქართველოს მთავრობამ უშუალოდ ამ საკითხის შესახებ სახალხო დამცველთან წერილობითი კომუნიკაციისას სავალდებულო კარანტინის განსაზღვრის ლეგიტიმურ მიზნად მიუთითა ხელისუფლების მხრიდან თავისი კონსტიტუციური ვალდებულების შესრულება, ასევე დემოკრატიულ საზოგადოებაში აუცილებელი საზოგადოებრივი უსაფრთხოების, ქვეყნის მოსახლეობის სიცოცხლისა და ჯანმრთელობისათვის მოსალოდნელი საფრთხის შემცირება და სიტუაციის მართვა.²³ დაავადებათა კონტროლის ეროვნული ცენტრის პოზიციით კი, რეგულაციების ლეგიტიმური მიზანი იყო ეპიდემიოლოგიური მდგომარეობის მართვა.²⁴

პანდემიით გამოწვეული კრიზისების მართვა არაორდინარული ვითარებაა და, ამ მხრივ, საქართველოს მთავრობას მიხედულების ფართო ფარგლები აქვს,

¹⁹ კვლევა ჩატარდება, თუ თერმული სკრინინგის შედეგად პირს დაუფიქსირდა 37 გრადუსზე მეტი ტემპერატურა.

²⁰ საქართველოს მთავრობის განკარგულება „საქართველოში ახალი კორონავირუსის შესაძლო გავრცელების აღკვეთის ღონისძიებებისა და ახალი კორონავირუსით გამოწვეული დაავადების შემთხვევებზე ოპერატიული რეაგირების გეგმის დამტკიცების შესახებ“, დანართი N2, შენიშვნა 5.

²¹ გაეროს ადამიანის უფლებათა უმაღლესი კომისრის ოფისი (UN OHCHR) – ადამიანის უფლებები კოვიდ 19-ის დროს – სახელმძღვანელო მითითება, <https://bit.ly/33jv1Fv>

²² „გიორგი გახარია – მიუხედავად იმისა, რომ ჩვენ ვფლობთ სიტუაციას და ვაკონტროლებთ ვირუსის გავრცელების სისწრაფეს, გემართება უაღრესი ყურადღება“. ხელმისაწვდომია: <<https://bit.ly/3fDY10u>> [ბოლოს ნანახია: 25.03.2021].

²³ საქართველოს სახალხო დამცველის სასამართლოს მეგობრის (Amicus Curiae) მოსაზრება თბილისის საქალაქო სასამართლოს მოსამართლეს, დიანა ფარქოსაძეს მოსარჩელის, თორნიკე კუბლაშვილის სარჩელთან დაკავშირებით, 7, ხელმისაწვდომია: <<https://bit.ly/3thbxgU>> [ბოლოს ნანახია: 14.04.2021].

²⁴ იქვე.

თუმცა, ამის მიუხედავად, აუცილებელია, რეგულაციით დანესებული შეზღუდვა ლეგიტიმური მიზნის მისაღწევი გამოსადეგი და პროპორციული საშუალება იყოს.²⁵

შესაბამისი ხუთი ქვეყნის²⁶ მოქალაქეებისთვის, ასევე საქართველოს ორმაგი მოქალაქეებისა და ამ ქვეყნებში მუდმივი ბინადრობის უფლების მქონე პირებისთვის დანესებული არამზღუდველობითი სამართლებრივი რეჟიმის ლეგიტიმური მიზანი შეიძლება ეკონომიკური ცხოვრების აღდგენა იყოს. ამ ხუთი ქვეყნის მოქალაქეებისთვის დანესებული რეჟიმი ნამდვილად შეიძლება იყოს გამოსადეგი ქვეყნის ეკონომიკური სარგებლის თვალსაზრისით, თუმცა ეს საკითხი სადავოა საქართველოს ორმაგი მოქალაქეებისა და ამ ქვეყნებში მუდმივი ბინადრობის უფლების მქონე პირებისთვის, რომელთა საქართველოში ვიზიტის მიზანი, როგორც წესი, ქვეყნის ტურისტული პოტენციალის რეალიზება არაა. შესაბამისად, სავარაუდოა, რომ მათ ჰქონოდათ იგივე ინტერესები, რაც საქართველოს იმ მოქალაქეებს, რომელთაც სავალდებულო კარანტინი ეხებოდათ. აღნიშნულიდან გამომდინარე, ამ უკანასკნელ ჯგუფთან მიმართებით საქართველოს მთავრობას შესაბამისი გადაწყვეტილების დასაბუთების ვალდებულება ჰქონდა. ლეგიტიმური მიზანი, როგორცაა ეკონომიკის აღდგენა, საქართველოს მთავრობის მიერ გამოყოფილი ყველა ჯგუფის შემთხვევაში, შეიძლება ვერ მიიღწეს და არის თვითნებური.²⁷

ყოველივე ზემოაღნიშნულის გათვალისწინებით, „იზოლაციისა და კარანტინის წესების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის დადგენილების 2020 წლის 21 ოქტომბრამდე მოქმედი რედაქცია, რომელიც საქართველოს მოქალაქეებისთვის სავალდებულო 12-დღიანი კარანტინის დანესებას ითვალისწინებდა,²⁸ დისკრიმინაციულია.

²⁵ ვენეციის კომისია ხაზს უსვამს პროპორციულობის პრინციპის მნიშვნელობას, რომელიც ვრცელდება სახელმწიფოების მიერ გატარებულ ყველა ღონისძიებაზე, რამაც შეიძლება გავლენა მოახდინოს სხვადასხვა უფლებასა და თავისუფლებაზე – საგანგებო მდგომარეობის შესახებ ვენეციის კომისიის მოსაზრებებისა და ანგარიშების კრებული. ხელმისაწვდომია: <<https://bit.ly/3aTqAmQ>>[ბოლოს ნანახია: 25.03.2021].

²⁶ გერმანია, საფრანგეთი, ლატვია, ლიეტუვა, ესტონეთი.

²⁷ პრევენციული ღონისძიების შერჩევას მხედველობაში არ მიიღება შესაბამისი ხუთი ქვეყნის მოქალაქეთა, ასევე ამ ქვეყნებში მუდმივი ბინადრობის უფლების მქონე პირთა საქართველოში ჩამოსვლის მიზანი და ხანგრძლივობა.

²⁸ 2020 წლის 12 აგვისტოს რედაქციით მოქმედი „იზოლაციისა და კარანტინის წესების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის დადგენილების მე-11 მუხლის მე-4 პუნქტი. საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 12 აგვისტოს დადგენილების ამოქმედებამდე აღნიშნული ვადა განისაზღვრებოდა 14 დღით. იხ. საქართველოს მთავრობის N495 დადგენილება „იზოლაციისა და კარანტინის წესების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 23 მაისის №322 დადგენილებაში ცვლილების შეტანის თაობაზე (2020 წლის 12 აგვისტო).

ეს რეგულაცია 2020 წლის 21 ოქტომბრიდან შეიცვალა. დღეს მოქმედი რეგულაციით, უცხო ქვეყნიდან ჩამოსული პირი, გარდა, თავად დადგენილებით გათვალისწინებული გამონაკლისებისა,²⁹ იზოლაციაში თავსდება 8 დღის განმავლობაში. უცხო ქვეყნიდან ჩამოსულმა პირმა სასაზღვრო პუნქტებზე უნდა წარადგინოს საქართველოში ვიზიტამდე უკანასკნელი 72 საათის განმავლობაში ჩატარებული PCR-კვლევის დამადასტურებელი საბუთი, რის შემდეგაც ექვემდებარება თვითიზოლაციაში გადასვლას, ხოლო PCR-ტესტის არმქონე პირი ექვემდებარება საკარანტინე სივრცეში გადასვლას.³⁰

5. თვითიზოლაცია

თვითიზოლაციასთან დაკავშირებით მნიშვნელოვანია ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს გადაწყვეტილება საქმეზე – *კუიმოვი რუსეთის წინააღმდეგ*,³¹ რომელშიც სასამართლომ კარანტინის გამოყენების მიზანშეწონილობაზე იმსჯელა. კერძოდ, კარანტინში ყოფნით გამოწვეული შეზღუდვა უნდა იყოს დროებითი ღონისძიება და დაუყოვნებლივ შეწყდეს, როგორც კი გარემოებები ამის საშუალებას იძლევა. მკაცრი და ხანგრძლივი შეზღუდვები, ასევე მათი ხანგრძლივად გამოყენება აქცევს მათ ლეგიტიმური მიზნის მიღწევის არაპროპორციულ საშუალებად. საგულისხმოა, რომ ადამიანის თავისუფლების შეზღუდვის შემთხვევაში მნიშვნელოვანია, სახელმწიფომ ლეგიტიმური მიზნის მისაღწევად ადამიანის თავისუფლების ნაკლებად მზლუდავი ღონისძიება გამოიყენოს.³²

მართალია, თვითიზოლაცია, როგორც საკარანტინე სივრცეში პირის მოთავსება, შემზღუდავი ღონისძიებაა, თუმცა თვითიზოლაცია ნაკლებად შემზღუდავი ფორმაა. როგორც საგანგებო მდგომარეობისას, ასევე მისი დასრულების შემდეგ მოქმედ საქართველოს კანონმდებლობაში განერილი არ იყო დეტალური კრიტერიუმები იმის თაობაზე, თუ რა შემთხვევაში იყო, კარანტინის ნაცვლად, თვითიზოლაციის გამოყენება შესაძლებელი. მიუხედავად ამისა, მისასაღმებელია, რომ 2020 წლის 2 ივნისიდან საქართველოს მთავრობის დადგენილებით

²⁹ „იზოლაციისა და კარანტინის წესების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 23 მაისის N322 დადგენილების მე-11⁵ მუხლი.

³⁰ „იზოლაციისა და კარანტინის წესების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 23 მაისის N322 დადგენილების მე-11 მუხლის მე-4¹ პუნქტი.

³¹ *კუიმოვი რუსეთის წინააღმდეგ (Kuimov v. Russia)*, 2009 წლის 8 იანვარი, 96-ე პუნქტი.

³² *ენჰორნი შვედეთის წინააღმდეგ (Enhorn v. Sweden)*, 2005 წლის 25 იანვარი, 44-ე პუნქტი.

დამატებითი კრიტიკრიუმები განისაზღვრა, რომლებსაც პირი თვითიზოლაციაში გადასაყვანად უნდა აკმაყოფილებდეს.³³ უფრო ზუსტად, კრიტიკრიუმების სახით განისაზღვრა: ჯანმრთელობის მდგომარეობიდან გამომდინარე აუცილებელი სამედიცინო საჭიროებები; შშმ პირის სტატუსი; არასრულწლოვნება და სხვა განსაკუთრებული გარემოებები. ეს კრიტიკრიუმები თვითიზოლაციის გამოყენების უფრო ფართო შესაძლებლობას უზრუნველყოფს.³⁴ ამასთანავე, დასახელებული ცვლილების მიუხედავად, თვითიზოლაციის შესაძლებლობით სარგებლობასთან დაკავშირებული პრობლემები კვლავ არსებობს. კერძოდ, პრაქტიკაში გამოიკვეთა შემთხვევები, როდესაც, მართალია, პირები აკმაყოფილებდნენ თვითიზოლაციაში გადასაყვანად დადგენილ კრიტიკრიუმებს, თუმცა ისინი მაინც საკარანტინე ზონებში მოათავსეს. ამის მაგალითია უფლებადამცველ ანა არგანაშვილის საქმე.

უფლებადამცველი ანა არგანაშვილი უცხო ქვეყნიდან საქართველოში დაბრუნების შემდეგ იძულებით საკარანტინე ღონისძიებას დაექვემდებარა. შედეგად, იგი თბილისის ერთ-ერთ სასტუმროში არასრულწლოვან შვილთან ერთად იმყოფებოდა, სადაც, უფლებადამცველის მტკიცებით, ბავშვისთვის საკმარისი სივრცე და შესაბამისი კვება არ იყო უზრუნველყოფილი. თვითიზოლაციის მოთხოვნის მიუხედავად, უფლებადამცველმა შესაბამისი უწყებებისგან მოთხოვნაზე პასუხი ვერ მიიღო, რის შემდეგაც თბილისის საქალაქო სასამართლოს კარანტინიდან თვითიზოლაციაში გადაყვანის მოთხოვნით მიმართა.³⁵ თბილისის საქალაქო სასამართლომ ანა არგანაშვილისა და მისი ოჯახის საკარანტინე სივრციდან თვითიზოლაციაში გადაყვანის მოთხოვნა დააკმაყოფილა.

6. დასკვნა

ყოველივე ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, პანდემიასთან ბრძოლის პროცესში საქართველო არაერთი მნიშვნელოვანი გამოწვევის წინაშე აღმოჩნდა. საქართველოს კონსტიტუციითა და ადამიანის უფლებათა საერთაშორისო ხელშეკრულებებით დადგენილი სტანდარტების შესასრულებლად მნიშვნე-

³³ „იზოლაციისა და კარანტინის წესების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 23 მაისის N322 დადგენილების მე-11 მუხლის მე-7¹ და მე-7² პუნქტები.

³⁴ საქართველოს სახალხო დამცველი, „ახალი კორონავირუსის (COVID-19) წინააღმდეგ მიმართული საკარანტინე ღონისძიებებით გამოწვეული თავისუფლების შეზღუდვის ადგილების მონიტორინგის ანგარიში“, თბ., 2020, 14.

³⁵ ინფორმაცია ხელმისაწვდომია: <<https://bit.ly/37RslIR>> [ბოლოს ნანახია: 25.03.2021].

ლოვანია, სახელმწიფომ გადადგას რიგი ნაბიჯებისა. უპირველეს ყოვლისა, აუცილებელია, შეფასდეს ქვეყნის მასშტაბით დაწესებული კომენდანტის საათის ფორმალურ-სამართლებრივი გამართულობა და მისი შესაბამისობა პროპორციულობის პრინციპთან. ასევე მნიშვნელოვანია, 2020 წლის 2 ივნისიდან „ზოლაციისა და კარანტინის წესების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის დადგენილებით განსაზღვრული თვითიზოლაციის გამოყენების კრიტერიუმები, თითოეული საქმის ფაქტობრივი გარემოებების გათვალისწინებით, დასაბუთებულად გამოიყენებოდეს.

საგანგებო მდგომარეობის კონსტიტუციური მონესრიგება

თათია ქინელაძე

შესავალი

ჯანდაცვის მსოფლიო ორგანიზაციის მიერ COVID-19-ის პანდემიად გამოცხადების შემდეგ სახელმწიფოების ერთმა ნაწილმა საგანგებო მდგომარეობა გამოაცხადა, ხოლო მეორე ნაწილმა ეპიდემიის მართვა, საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების გარეშე, საზოგადოებრივი ჯანდაცვის მარეგულირებელი კანონმდებლობის საფუძველზე დაიწყო. ვირუსის პრევენციის მიზნით განხორციელებულმა ღონისძიებებმა ადამიანის უფლებათა მასშტაბური შეზღუდვა და, ზოგიერთ შემთხვევაში, მათი მოქმედების შეჩერებაც კი გამოიწვია.

შეიძლება თუ არა საგანგებო მდგომარეობის ამომწურავი განმარტება, რა საფრთხეებმა უნდა განსაზღვროს ორდინარული ვითარების არაორდინარულად გარდაქმნა და როდის ჩნდება მსგავსი ვითარების გამოცხადების აუცილებლობა? ეს, ალბათ, ყველაზე გავრცელებული კითხვებია, რომლებიც საგანგებო მდგომარეობის არსს უკავშირდება. სახელმწიფოები, წარსული გამოცდილებიდან გამომდინარე, საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადებას სიფრთხილით ეკიდებოდნენ. სიფრთხილის საფუძველს ქმნის საგანგებო მდგომარეობის დროს ადამიანის უფლებების მასშტაბური შეზღუდვისა და მისი თვითნებური გახანგრძლივების პრაქტიკა. საგანგებო მდგომარეობა, როგორც *quaestio facti* ტერმინი, მხოლოდ იურიდიული პრობლემა არ არის, ეს, გარკვეულწილად, სამართალსა და პოლიტიკურ ფაქტს შორის ბალანსს არღვევს,¹ რაც კიდევ უფრო უსვამს ხაზს სახელმწიფოს კანონმდებლობის,

¹ ჯ. აგამბენი, საგანგებო მდგომარეობა, თბ., 2018, 12.

განსაკუთრებით კი, კონსტიტუციითა და სხვა ძირითადი აქტებით საგანგებო მდგომარეობის მონესრიგების აუცილებლობას.

სახელმწიფო და საზოგადოება მუდმივად დგას საფრთხეების წინაშე, როგორებიცაა: პანდემია, ომი, ტერორისტული თავდასხმები და სხვ., როდესაც ორდინარული საშუალებების გამოყენებით კრიზისთან გამკლავება და თავიდან აცილება თითქმის შეუძლებელი ხდება. სწორედ ამ ფონზე კიდევ უფრო იზრდება სახელმწიფოს პასუხისმგებლობა. ზოგჯერ საგანგებო ღონისძიებების გატარება ინდივიდუალური უფლებების შეზღუდვის ხარჯზე მიმდინარეობს, რაც ყოველთვის ვერ უზრუნველყოფს დემოკრატიული და სამართლებრივი სახელმწიფოს ფუნდამენტური პრინციპების – კანონის უზენაესობისა და ხელისუფლების დანაწილების – დაცვას. საგანგებო მდგომარეობისას, მთავრობის როლისა და უფლებამოსილებების გაზრდის ფონზე, მეტად იზრდება საპარლამენტო და სასამართლო კონტროლის ეფექტიანი მექანიზმების საჭიროება. ეს, ასევე, გამომდინარეობს ადამიანის უფლებების პატივისცემისა და ხელისუფლების ცალკეული შტოების დაბალანსებული მოქმედების საჭიროებიდან.

საქართველოში COVID-19-ის პრევენციის პროცესში გამოცხადებულმა საგანგებო მდგომარეობამ და შემზღუდავმა ღონისძიებებმა გამოავლინა მრავალი ხარვეზი, რაც, ერთი მხრივ, დაკავშირებული იყო საგანგებო მდგომარეობის არასათანადო კონსტიტუციურ მონესრიგებასთან, ხოლო, მეორე მხრივ, პანდემიასთან ბრძოლის საკანონმდებლო მექანიზმების არაეფექტიანობასთან. სტატიაში განხილულია საგანგებო მდგომარეობის კონსტიტუციურ მონესრიგებასთან დაკავშირებული ხარვეზები, რაც არსებითად განსაზღვრავს საგანგებო მდგომარეობის პროცესში სახელმწიფოს მიერ მიღებულ მზღუდავ ღონისძიებებს და მათ გავლენას ადამიანის უფლებებზე.

1. საგანგებო მდგომარეობის კონსტიტუციური მონესრიგების მოდელები

კონსტიტუციების დიდი ნაწილი შეიცავს დებულებებს საგანგებო მდგომარეობის რეგულირების შესახებ, თუმცა ეს მიდგომა არ არის უნივერსალური. სახელმწიფოების ნაწილში საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების წინაპირობები კონსტიტუციით არ არის განსაზღვრული.² არაერთგვაროვანია საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების შინაარსი და მასშტაბებიც, რაც შეიძლება გამოიხატოს პარლამენტისა და მთავრობის როლის, საგანგებო მდგომარეობის

² O. Gross, Providing for the unexpected constitutional emergency provisions, available at SSRN: [<https://ssrn.com/abstract=475583>].

არსისა და ხანგრძლივობის, ასევე უფლებების შეზღუდვის/შეჩერების საკითხების განსხვავებულად გადანყვეტაში.³

პარადოქსულია, რომ არაორდინარულ ვითარებაში სახელმწიფო ინსტიტუტებმა შეიძლება დემოკრატიული პრინციპების შეუსაბამოდ იმოქმედონ, მაგრამ მათი საქმიანობა, სახელმწიფო უსაფრთხოებისა და მოქალაქეების დაცვის ინტერესებიდან გამომდინარე, გამართლებული გახდეს.⁴ საგანგებო რეჟიმი სახელმწიფოს მიერ კონსტიტუციისა თუ საერთაშორისო აქტების საფუძველზე საჯაროდ აღიარებულ ვალდებულებათა შესრულებაზე დროებით უარის თქმაა. საზოგადოების უსაფრთხოების მიზნებიდან გამომდინარე, კონსტიტუციამ ასეთ საფრთხეებს იმგვარი გარანტიებით უნდა უპასუხოს, რომ, ერთი მხრივ, უზრუნველყოს ორდინარულ ვითარებაში დაბრუნება, ხოლო, მეორე მხრივ, შეამციროს ძალაუფლების ბოროტად გამოყენების შესაძლებლობა.

საგანგებო მდგომარეობა კონსტიტუციურ წესრიგს მნიშვნელოვნად ცვლის. ამ რეჟიმის პირობებში, კრიზისთან გასამკლავებელ მეთოდებს სახელმწიფოები ხშირად წარსული გამოცდილებისა და არსებული გამოწვევების შესაბამისად ირჩევენ. აშშ-ის კონსტიტუცია მხოლოდ ერთ პუნქტს შეიცავს საგანგებო მდგომარეობის საკითხზე და დაუშვებლად აცხადებს *habeas corpus*-ის უფლებათა შეზღუდვას, თუკი ამას არ მოითხოვს სახელმწიფოს უსაფრთხოების ინტერესები ან ქვეყანაში არსებული ამბოხი. ამის საპირისპიროდ, გერმანიის ძირითადი კანონი დეტალურად განსაზღვრავს საგანგებო მდგომარეობის დროს ფედერალური ორგანოების უფლებამოსილებებს.⁵

საგანგებო მდგომარეობა ძალაუფლების გადანაწილების განსხვავებულ მოდელებს იცნობს, ესენია:

- ა) ე.წ. „აღმასრულებელი მოდელი“, როდესაც საგანგებო სიტუაციების მართვა ხელისუფლების აღმასრულებელი შტოს, მთავრობის როლის ზრდის ხარჯზე ხდება;
- ბ) ე.წ. „საკანონმდებლო მოდელი“, როდესაც საკანონმდებლო ორგანოს როლი იზრდება;
- გ) ე.წ. „სასამართლო მოდელი“, როდესაც საგანგებო მდგომარეობის შედეგად აღმასრულებელი და საკანონმდებლო ორგანოების მიერ გამოცემული აქტების მაკონტროლებელ რგოლად სასამართლო გვევლინება.⁶

³ A. Khakee, *Securing Democracy? A Comparative Analysis of Emergency Powers in Europe*, Geneva centre for the democratic control of armed forces (DCAF), 2009, 8.

⁴ D. Dyzenhaus, *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, 2012, 403.

⁵ *ibid.*

⁶ *ibid.*, 404.

საგანგებო მდგომარეობის კონსტიტუციური მოწესრიგება მეტწილად განსაზღვრავს მისი გამოცხადების სიხშირეს. ქვეყნები, რომელთა კონსტიტუცია არ შეიცავს საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების წინაპირობებს, უფრო ხშირად აცხადებენ საგანგებო მდგომარეობას იმ ქვეყნებთან შედარებით, რომლებშიც საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების წინაპირობები კონსტიტუციით არის დადგენილი.⁷ მიუხედავად იმისა, რომ საგანგებო სიტუაციის მართვა კონსტიტუციური მოწესრიგების გარეშეც არის შესაძლებელი და სახელმწიფოები ხშირად ამჯობინებენ, ამ გამონვევას ჩვეულებრივი კანონმდებლობის საფუძველზე გაუმკლავდნენ, ომის შემდეგ შექმნილი კონსტიტუციური სისტემების დიდ ნაწილში საგანგებო მდგომარეობა უმეტესად კონსტიტუციურ ჩარჩოში მოექცა.⁸

საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების ისტორიამ აჩვენა, რომ ადამიანის უფლებების ყველაზე მასშტაბური დარღვევები სწორედ საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების პროცესში მოხდა. ამ ფონზე ვენეციის კომისია მიიჩნევს, რომ საგანგებო მდგომარეობასთან დაკავშირებული დებულებები კონსტიტუციით უნდა განისაზღვროს, რაც საგანგებო მდგომარეობის თვითნებურად გამოცხადების ან/და გახანგრძლივების რისკებს ამცირებს. საგანგებო მდგომარეობის კონსტიტუციურმა გარანტიებმა უნდა გამოორიციხოს ისეთი პოლიციური ღონისძიებების გატარების შესაძლებლობა, რომლებიც რეალურად არც საზოგადოების უფლებების დაცვას ისახავს მიზნად და რომლებსაც არც საგანგებო მდგომარეობიდან მომდინარე საფრთხეებთან აქვს პირდაპირი კავშირი. ამასთან, მსგავსი გარანტიების არსებობამ უნდა გამოორიციხოს კანონმდებლისთვის ფართო ან განუსაზღვრელი თავისუფლების მინიჭება.⁹

მტკიცება არ სჭირდება იმ ფაქტს, რომ გარკვეულ ეტაპზე კრიზისული სიტუაცია, მასთან, როგორცაა ეპიდემიისა და ჯანმრთელობისთვის განსაკუთრებით საშიში გადამდები დაავადებების გავრცელება, სახელმწიფოსაგან მყისიერ/გადაუდებელ რეაგირებას მოითხოვს. ასეთ პირობებში სახელმწიფოს უმოქმედობამ შეიძლება მშვიდობასა და კონსტიტუციურ წესრიგს შეუქმნას საფრთხე. სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების შესახებ პაქტის ავტო-

⁷ Ch. Bjørnskov, S. Voigt, Bjørnskov, Why Do Governments Call a State of Emergency? – On the Determinants of Using Emergency Constitutions (June 16, 2017). Available at SSRN: [<https://ssrn.com/abstract=2988014>].
Or [<http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2988014>].

⁸ J. Ferejohn, P. Pasquino, The Law of the Exception: A Typology of Emergency Powers, 2004 International Journal of Constitutional Law, 215.

⁹ European Commission for Democracy Through Law, Compilation of Venice Commission Opinions and Reports on States of Emergency, CDL-PI(2020)003; Strasbourg, 16 April 2020, 13.

რებმა, რომლებმაც მიიღეს გამოცდილება ომის ხანგრძლივი და გამანადგურებელი შედეგების მაგალითზე, გაიაზრეს, რომ ადამიანის უფლებების დაცვა და აღიარება არის თავისუფლების, სამართლიანობისა და მშვიდობის საფუძველი. ამის მიუხედავად, ყოველთვის არსებობს იმის რისკი, რომ სახელმწიფოში არსებულმა არაორდინარულმა მდგომარეობამ ფუნდამენტური უფლებებით სარგებლობა შეაფერხოს. ხანგრძლივი დისკუსიის შედეგად სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების შესახებ პაქტში აისახა ნორმები, რომლებიც სახელმწიფოს უფლებას ანიჭებს, მკაცრად განსაზღვრულ შემთხვევებში გადაუხვიოს კონვენციით გათვალისწინებულ ვალდებულებებს. მსგავსი შინაარსის ნორმები, ასევე, ასახულია ადამიანის უფლებათა ევროპულ კონვენციასა¹⁰ და ეკონომიკური, კულტურული და სოციალური უფლებების შესახებ პაქტში.¹¹

2020 წლის 24 აპრილს გაეროს ადამიანის უფლებათა კომიტეტმა კოვიდ 19-ის პანდემიის გამო გამოაქვეყნა განცხადება პაქტით გათვალისწინებული უფლებებიდან გადახვევასთან (derogation) დაკავშირებით. კომიტეტის განცხადებით, ადამიანის სიცოცხლისა და ჯანმრთელობის უფლების დასაცავად სახელმწიფოებმა უნდა გაატარონ ეფექტიანი ღონისძიებები, რამაც შეიძლება შეზღუდოს არა მხოლოდ ინდივიდუალური უფლებებით სარგებლობა, არამედ გამოიწვიოს სახელმწიფოებში საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადება და სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების შესახებ პაქტის მე-4 მუხლის საფუძველზე პაქტით ნაკისრი ვალდებულებების დროებით შეუსრულებლობა.¹²

„სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების საერთაშორისო პაქტის შეზღუდვისა და პირობების გადახედვის შესახებ“ სირაკუზის პრინციპების თანახმად,¹³ საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის დასაცავად ადამიანის უფლებათა შეზღუდვისა და მათგან გადახვევის დროს უნდა მოხდეს შემდეგი ზოგადი პრინციპების გათვალისწინება, კერძოდ:

¹⁰ მე-15 მუხლი.

¹¹ Ohch, Human Rights in the Administration of Justice: A Manual on Human Rights for Judges, Prosecutors and Lawyers, 814.

¹² Human Rights Committee, Statement on derogations from the Covenant in connection with the COVID-19 pandemic, Distr.: General, 24 April 2020.

¹³ 1984 წელს გაეროს ეკონომიკურმა და სოციალურმა საბჭომ „სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების საერთაშორისო პაქტის შეზღუდვისა და პირობების გადახედვის შესახებ“ სირაკუზის პრინციპები მიიღო, დოკუმენტის მიღება ეროვნული უსაფრთხოებისა თუ საზოგადოების ჯანმრთელობის დასაცავად გამოცხადებული საგანგებო მდგომარეობის არასწორი გამოყენების პრაქტიკამ განაპირობა, რაც დეროგაციის ფონზე ძალაუფლების ბოროტად გამოყენებისა და მისი არალეგიტიმურად შენარჩუნების რეალური საფრთხეებს ქმნიდა.

SIRACUSA PRINCIPLES on the Limitation and Derogation Provisions in the International Covenant on Civil and Political Rights, <https://www.icj.org/wp-content/uploads/1984/07/Siracusa-principles-ICCPR-legal-submission-1985-eng.pdf>.

- ა) მზლუდავი ღონისძიება კანონის შესაბამისად უნდა განხორციელდეს;
- ბ) ჰქონდეს ლეგიტიმური საჯარო მიზანი;
- გ) უნდა იყოს მიზნის მისაღწევად აუცილებელი, გამოსადეგი და ნაკლებად მზლუდავი საშუალება;
- გ) შეზღუდვა არ უნდა იყოს თვითნებური და უნდა ეფუძნებოდეს მეცნიერულად გამოკვლეულ გარემოებებს.¹⁴

გლობალურად, ვირუსის პრევენციის მიზნიდან გამომდინარე, საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების აუცილებლობამ და საგანგებო რეჟიმის პირობებში განხორციელებულმა ღონისძიებებმა გამოავლინა პრობლემები, რაც, ერთი მხრივ, დაკავშირებული იყო საგანგებო მდგომარეობის არასათანადო მონესრიგებასთან, ხოლო, მეორე მხრივ, ისეთი პრინციპების დარღვევასთან, რომლებმაც კითხვის ნიშნები გააჩინა ღონისძიებების აუცილებლობასა და გამოსადეგობასთან დაკავშირებით. ცხადია, როდესაც მოსახლეობის ჯანმრთელობა სერიოზული რისკის წინაშეა, სახელმწიფომ უნდა გადადგას პრევენციული ნაბიჯები საფრთხის თავიდან ასაცილებლად, თუმცა ამ ღონისძიებებმა დემოკრატიული პროცესები არ უნდა შეაფერხონ.¹⁵

2. საგანგებო მდგომარეობის არსის განსაზღვრისთვის

ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მე-15 მუხლი საგანგებო მდგომარეობის დროს ადამიანების სიცოცხლისათვის საფრთხის არსებობისას დასაშვებად მიიჩნევს კონვენციიდან გადახვევას. ევროპულმა სასამართლომ „საგანგებო სიტუაცია და მდგომარეობა, რომელიც საფრთხეს უქმნის საზოგადოების სიცოცხლეს“, განმარტა, როგორც კრიზისული სიტუაცია, რაც საზოგადოების ცხოვრებისთვის საფრთხის შემცველია.¹⁶ საგანგებო სიტუაციის განსაზღვრის დროს სახელმწიფოს აქვს მინიჭებული შეფასების ფართო ზღვარი.¹⁷ სწორედ მას ეკისრება პასუხისმგებლობა, გადანყვიტოს საგანგებო მდგომარეობისას დაცული უფლებებისაგან გადახვევის ფარგლები, ისევე როგორც დაწესებული შეზღუდვების ხასიათი.

¹⁴ მ. კაპანაძე, თ. ქინქლაძე, გ. კვარაცხელია, დემოკრატია და ადამიანის უფლებები პანდემიის და საგანგებო მდგომარეობის პირობებში, თბ., 2020, 190.

¹⁵ The Siracusa Principles on the Limitation and Derogation Provisions in the International Covenant for Civil and Political Rights (ICCPR): History and Interpretation in Public Health Context, Research Memorandum Prepared for the Open Society Institute's Public Health Program Law and Health Initiative.

¹⁶ *Lawless v. Ireland* (No.3), Application no 332/57, 28.

¹⁷ *Ibid.*, 6.

ევროპული კონვენციის მე-15 მუხლი ასევე ადგენს გარკვეულ კრიტერიუმებს საფრთხის განსაზღვრის პროცესში, კერძოდ, საფრთხე უნდა იყოს გარდაუვალი და რეალური და შეეხებოდეს მთელ საზოგადოებას. ამასთან, კრიზისი ან შექმნილი სიტუაცია განსაკუთრებულ ხასიათს უნდა ატარებდეს, რაც ნიშნავს, რომ სახელმწიფო საფრთხის თავიდან აცილებას ორდინარული გზებით ვერ შეძლებს. საზოგადოებისთვის საფრთხის შემცველი ვერ იქნება ყველა ვითარება, იმისთვის, რომ სახელმწიფომ გადაუხვიოს იმ ვალდებულებებს, რაც საერთაშორისო ხელშეკრულების საფუძველზე აქვს აღიარებული. საფრთხე უნდა ქმნიდეს ადამიანების სიცოცხლისა და მათი ფიზიკური დაზიანების სერიოზულ რისკებს.¹⁸

ევროპული კონვენციის მე-15 მუხლის საფუძველზე სახელმწიფოს აქვს საგანგებო მდგომარეობის წინაპირობების შეფასების შესაძლებლობა. ეროვნული ხელისუფლება ამ პროცესში უფლებამოსილია, შეაფასოს საგანგებო სიტუაციის, მისი ბუნების და გადახვევის მასშტაბები. ადამიანის უფლებათა ევროპულ სასამართლოს აქვს სამეთვალყურეო როლი, რაც გულისხმობს სახელმწიფოს მიერ გატარებული ღონისძიებების პროპორციულობისა და ლეგიტიმურობის შეფასებას.¹⁹

იმ სახელმწიფოებშიც, რომელთა კონსტიტუციებში საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების წინაპირობად ეპიდემიისა და განსაკუთრებით საშიში ინფექციური დაავადებების გავრცელება სახელდება, მოქმედებს ასევე საზოგადოებრივი ჯანდაცვის კანონმდებლობა. საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის კანონმდებლობის ზოგადი მიზანი ინფექციური დაავადებების პრევენციაა, რაც საფრთხის აცილების მიზნით პრევენციული და რეპრესიული ღონისძიებების ამოქმედების წინაპირობებს ქმნის.²⁰ რეპრესიული მეთოდები გულისხმობს დაავადების საპასუხოდ ისეთი შემზღუდავი ღონისძიებების გამოყენებას, როგორც არის ინფიცირებული პირის იზოლაცია, კარანტინი და სხვ.²¹ თავისი არსით საზოგადოებრივი ჯანდაცვის სფეროში მოქმედი აქტები საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების გვერდის ავლით ახდენენ ვირუსის პრევენციას, თუმცა მდგომარეობის სიმწვავის ფონზე შეიძლება გახდეს საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების საჭიროება. მაგალითად,

¹⁸ T. Marinello, Prolonged emergency and derogation of human rights: Why the European Court should raise its immunity system, *German Law Journal* (2019), 20, 49.

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ Koyuncu, Adma, Kirch, William: Public Health Law and the Legal Basis of Public Health, *J Public Health* (2010) 18:429-436, 430-431.

²¹ Controlling the spread of infectious diseases: [<https://www.who.int/healthsystems/topics/health-law/chapter10.pdf?ua=1>].

ავსტრიაში „ეპიდემიის შესახებ“ კანონი 1950 წელს მიიღეს. კანონი არეგულირებს განსაკუთრებით საშიში ინფექციური დაავადებების პრევენციისა და მართვის პროცესს. ახალი კორონავირუსის გლობალურ პანდემიად გამოცხადების შემდეგ განხორციელებული ცვლილებებით გაფართოვდა 1-ლი პუნქტი და ამ დაავადებათა რიცხვს COVID-19 დაემატა.²² პარლამენტმა ასევე COVID-19-ის ღონისძიებების აქტი²³ მიიღო, რაც ეპიდემიის შესახებ კანონთან ერთად ვირუსის მართვის პროცესში სახელმწიფოს მოქმედების ფარგლებს ადგენს.

3. საგანგებო მდგომარეობის კონსტიტუციური მონესრიგება საქართველოში

საქართველოს კანონმდებლობა ერთმანეთისგან განასხვავებს ორ შემთხვევას, კერძოდ: საგანგებო სიტუაციას და საგანგებო მდგომარეობას, რაც განსხვავებულ სამართლებრივ შედეგებთან არის დაკავშირებული. საგანგებო მდგომარეობა, როგორც სახელმწიფოში არსებული განსაკუთრებული ვითარება, გავლენას ახდენს ქვეყანაში მიმდინარე დემოკრატიულ პროცესებზე და განსაზღვრული პერიოდით აფერხებს მას.

საგანგებო სიტუაცია არის ისეთი ვითარება, რომლის დროსაც ირღვევა ნორმალური ცხოვრების პირობები და საფრთხე ექმნება ადამიანთა სიცოცხლეს ან/და ჯანმრთელობას.²⁴ რაც შეეხება საგანგებო მდგომარეობას, ეს არის დროებითი ღონისძიება მოქალაქეების უსაფრთხოების უზრუნველყოფის ინტერესებისთვის, რაც კანონმდებლობით ცხადდება განსაკუთრებული შემთხვევების არსებობისას, კერძოდ მასობრივი არეულობის, ტექნოლოგიური კატასტროფის ან ეპიდემიის შემთხვევაში, მაშინ, როდესაც სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოები მოკლებულნი არიან კონსტიტუციური უფლებამოსილებების ნორმალური განხორციელების შესაძლებლობას.²⁵ საგანგებო მდგომარეობისა და საგანგებო სიტუაციის გამიჯვნა, ფაქტობრივად, განასხვავებს კრიზისთან ბრძოლის ორ მოდელებს: „ორდინარულ“ და „საგანგებო“ რეჟიმებს, რაც, უსაფრთხოების ინტერესებისა და საფრთხის

²² Epidemiegesetz 1950. StF: [BGBl. Nr. 186/1950 (WV): <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10010265>].

²³ Bundesgesetz betreffend vorläufige Maßnahmen zur Verhinderung der Verbreitung von COVID-19 (COVID-19-Maßnahmengesetz) StF: BGBl. I Nr. 12/2020 (NR: GP XXVII IA 396/A AB 102 S. 16. BR: AB 10287 S. 903.).

²⁴ საქართველოს კანონი „სამოქალაქო უსაფრთხოების შესახებ“, მე-3 მუხლი.

²⁵ საქართველოს კანონი „საგანგებო მდგომარეობის შესახებ“, 1-ლი მუხლი.

ხარისხის მიხედვით, სახელმწიფოს აძლევს სიტუაციის მართვის პროცესში აუცილებელი და პროპორციული ღონისძიებების გამოყენების შესაძლებლობას.

საქართველოს კონსტიტუცია განსაზღვრავს კონკრეტულ საფუძვლებს, რაც საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების წინაპირობა შეიძლება გახდეს. მასობრივი არეულობის, ქვეყნის ტერიტორიული მთლიანობისა და ბუნებრივი კატასტროფის არსებობასთან ერთად, საგანგებო მდგომარეობა შეიძლება გამოცხადდეს ეპიდემიის დროსაც. კონსტიტუცია, ამგვარი ვითარების არსებობასთან ერთად, ადგენს დამატებით კრიტერიუმს, კერძოდ: სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოები მოკლებული უნდა იყვნენ კონსტიტუციურ უფლებამოსილებათა ნორმალური განხორციელების შესაძლებლობას,²⁶ თუმცა კონსტიტუციით განსაზღვრული არ არის, რა იგულისხმება ვითარებაში, რაც საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების წინაპირობების არსებობისას სახელმწიფოს შეფასების ფართო ზღვარს ანიჭებს.

კონსტიტუციით განსაზღვრულ შემთხვევაში საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადება ერთი სტანდარტის საფუძველზე ხდება, რაც გულისხმობს:

- ა) საქართველოს პრეზიდენტი, პრემიერმინისტრის წარდგინებით, აცხადებს საგანგებო მდგომარეობას ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე ან მის რომელიმე ნაწილში;
- ბ) გადაწყვეტილება დასამტკიცებლად წარედგინება პარლამენტს;
- გ) პარლამენტი ამტკიცებს საგანგებო მდგომარეობას.²⁷

საქართველოს კონსტიტუცია განსაზღვრავს პრეზიდენტის სამართლებრივი აქტების კონტრასიგნაციის საჭიროებას პრემიერმინისტრის მიერ. პრეზიდენტის აქტი, თუ კონსტიტუცია არ ითვალისწინებს მისი კონტრასიგნაციის აუცილებლობას, სამართლებრივ შედეგებს წარმოშობს თანახელმონერის შემდეგ, რაც სამართლებრივ აქტზე პოლიტიკურ პასუხისმგებლობას მთავრობას აკისრებს.²⁸ საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების შესახებ პრეზიდენტის გადაწყვეტილება თანახელმონერისთვის პრემიერმინისტრს უნდა გადაეგზავნოს. გაუგებარია, რა მიზანს ემსახურება მსგავსი ჩანაწერის არსებობა კონსტიტუციაში. ცხადია, პრემიერმინისტრის წარდგინება საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების შესახებ თავისი არსით გულისხმობს აქტზე პასუხისმგებ-

²⁶ საქართველოს კონსტიტუციის 71-ე მუხლი, მე-2 პუნქტი.

²⁷ იქვე.

²⁸ საქართველოს კონსტიტუციის 53-ე მუხლი, 1-ლი პუნქტი.

ლობის აღებასაც, ამიტომ აზრს მოკლებულია მსგავსი შინაარსის ჩანაწერის არსებობა კონსტიტუციაში.

საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების შესახებ პრეზიდენტის გადაწყვეტილება 48 საათში ეგზავნება პარლამენტს, რომელიც წინასწარი საკომიტეტო განხილვებისა და პროცედურების გავლის გარეშე ამტკიცებს საგანგებო მდგომარეობას. პარლამენტის რეგლამენტი ადგენს, ვინ უნდა იყოს საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების პროცესში ძირითადი მომხსენებელი. რეგლამენტის შესაბამისად, ასეთად მიჩნეულია პრეზიდენტი ან მის მიერ საგანგებოდ უფლებამოსილი პირი. კონსტიტუცია არ ითვალისწინებს განხილვის ვალდებულებას პარლამენტის მიერ, შეზღუდვის მიზნობრიობისა და საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების საკითხებთან დაკავშირებით. პარლამენტის მიერ საგანგებო მდგომარეობის გაცხადებაზე თანხმობის მიცემის პროცესი ფორმალურ ხასიათს ატარებს.²⁹ შთაბეჭდილება ჩნდება, რომ საგანგებო მდგომარეობის პროცესში პარლამენტის როლი მხოლოდ საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადებაზე თანხმობის მიცემაა. პარლამენტს არ აქვს უფლება, განხილვის შემდეგ ნაწილობრივ დაეთანხმოს პრეზიდენტის გადაწყვეტილებას საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების შემთხვევაში, რაც, ფაქტობრივად, პარლამენტის უფლებამოსილებას საკითხის განხილვის პროცესში ზედაპირულ ხასიათს სძენს.³⁰

კონსტიტუცია არ განსაზღვრავს საგანგებო მდგომარეობის დროით გარანტიებს. გადაწყვეტილება საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის გაუქმების შესახებ მიიღება იმავე წესით, რაც მისი გამოცხადებისა და დამტკიცებისთვის არის დადგენილი.³¹ მიუხედავად იმისა, რომ საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების პროცესში აღმასრულებელი და საკანონმდებლო ორგანოს მონაწილეობა არის გათვალისწინებული, საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების წესი, ფაქტობრივად, შეუზღუდავ უფლებამოსილებას ანიჭებს პრემიერმინისტრს. საგანგებო მდგომარეობის გაგრძელების წინაპირობების არარსებობის შემთხვევაში, პრემიერმინისტრმა უნდა მიიღოს საკითხზე გადაწყვეტილება, რაც ქმნის იმის რისკს, რომ საჭიროების არარსებობისას მოხდეს საგანგებო მდგომარეობის თვითნებური გახანგრძლივება. მაშინაც კი, როდესაც საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების პროცესში სახელმწიფოს არ გადაუხვევია საერთაშორისო ვალდებულებებისგან და არაპროპორციულად არ შეუზღუ-

²⁹ საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი, 237-ე მუხლი.

³⁰ მ. კაპანაძე, თ. ქინქლაძე, გ. კვარაცხელია, დემოკრატია და ადამიანის უფლებები პანდემიის და საგანგებო მდგომარეობის პირობებში, თბ., 2020, 15.

³¹ საქართველოს კონსტიტუცია, 71-ე მუხლი.

დავს ადამიანის უფლებები, საგანგებო მდგომარეობის გაუქმება უნდა მოხდეს კრიზისული სიტუაციის გაუქმებისთანავე. სწორედ ამიტომ, იმ სამართლებრივ სისტემებში, რომლებშიც საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების მაქსიმალური ვადა განსაზღვრულია, მცირეა საგანგებო სიტუაციის უსაფუძვლოდ გახანგრძლივების რისკი.³²

საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების შესახებ გადაწყვეტილება უნდა შეიცავდეს იმ საფუძვლების ჩამონათვალს, რომლებიც გადაწყვეტილების მიღების წინაპირობა გახდა. ამასთან, გადაწყვეტილება უნდა იყოს დასაბუთებული. საქართველოს პრეზიდენტის 2020 წლის 21 მარტის ბრძანება, რომლის საფუძველზე საქართველოს ტერიტორიაზე საგანგებო მდგომარეობა გამოცხადდა, შეიცავდა მხოლოდ ზოგად მინიშნებას იმ საჯარო მიზნის შესახებ, რაც საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების საფუძვლად იქცა. ბრძანებაში აღნიშნულია, რომ ქვეყანაში COVID-19-ის მზარდი გამოწვევის გათვალისწინებით, ვითარების ნორმალიზაციისა და საფრთხის შემცირება საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების გზით იყო შესაძლებელი. მიუხედავად ამისა, არ იყო დასაბუთებული საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების საჭიროება და შემზღუდავი ღონისძიებების პროპორციულობა, განსაკუთრებით, ვირუსის გავრცელების მცირე მასშტაბებისა და ინფიცირებულთა რაოდენობის ფონზე.³³

ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი საკითხი, რომელიც საგანგებო მდგომარეობის კონსტიტუციური მოწესრიგების პროცესში ჩნდება, უკავშირდება პრეზიდენტის მიერ კანონის ძალის მქონე აქტის – დეკრეტის გამოცემას, რომელიც საგანგებო მდგომარეობის დასრულებამდე მოქმედებს.

დეკრეტის საფუძველზე შეიძლება კონსტიტუციით განსაზღვრული უფლებების ფართო ჩამონათვალის შეზღუდვა ან მისი მოქმედების შეჩერება.³⁴ საგანგებო მდგომარეობის დროს პრეზიდენტი პრემიერმინისტრის წარდგინებით გამოსცემს ორგანული კანონის ძალის მქონე აქტს, დეკრეტს, რომელიც მოქმედებს საომარი ან საგანგებო მდგომარეობის გაუქმებამდე.³⁵ კონსტიტუცია არ ადგენს პრემიერმინისტრის წარდგინების დასაბუთების ვალდებულებას, რაც აღმასრულებელი ხელისუფლების როლს ზრდის. ძალაში შესვლის განსხვავებული სტანდარტებია უფლების შეზღუდვისა და მისი მოქმედების შეჩერების შემთხვევაში გამოცემულ დეკრეტებთან დაკავშირებით. უფლების

³² OSCE Human Dimension Commitments and State Responses to the Covid-19 Pandemic, 2020, 33.

³³ საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანება № 1, 2020 წლის 21 მარტი, ქ. თბილისი, საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების შესახებ.

³⁴ იქვე.

³⁵ საქართველოს კონსტიტუცია, 71-ე მუხლი.

შეზღუდვის შესახებ დეკრეტი ძალაში შედის გამოცემისთანავე, ხოლო ნორმის შეჩერების შემთხვევაში პარლამენტის მიერ დამტკიცებისთანავე.³⁶ თუ პარლამენტი გადაწყვეტილებას არ დაამტკიცებს, მაშინ დეკრეტი იურიდიულ შედეგებს არ წარმოშობს და კარგავს ძალას. კონსტიტუცია საომარი და საგანგებო მდგომარეობის წინაპირობების არსებობისას მსგავს სტანდარტს ადგენს ძირითადი უფლებების მოქმედების შეზღუდვის ან შეჩერების შემთხვევაში. ვენეციის კომისიის რეკომენდაციით, მნიშვნელოვანია, გაიმიჯნოს საგანგებო და საომარი მდგომარეობისას უფლების შეზღუდვის ფარგლები.³⁷

საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების პროცესში აღმასრულებელი ხელისუფლების ფართო უფლებამოსილებით აღჭურვა არსებითად არღვევს ხელისუფლების დანაწილების პრინციპს, რადგან მეტისმეტად ზრდის მთავრობის უფლებამოსილებას და აჩენს უკონტროლო სივრცეს.

საგანგებო მდგომარეობის ბოროტად გამოყენების თავიდან აცილების მიზნით, ვენეციის კომისია მნიშვნელოვნად მიიჩნევს, კონსტიტუციამ და ეროვნულმა კანონმდებლობამ შექმნას საპარლამენტო და სასამართლო კონტროლის მექანიზმები.³⁸ ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტიც მსგავს მოთხოვნას ითვალისწინებს, რათა არ მოხდეს ფუნდამენტური უფლებების დაუსაბუთებელი შეზღუდვა საგანგებო მდგომარეობისას.³⁹

ეუთო მნიშვნელოვნად მიიჩნევს საგანგებო მდგომარეობის დროს საკანონმდებლო და სასამართლო საქმიანობის გაგრძელების აუცილებლობას.⁴⁰ საგანგებო მდგომარეობის დროს აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ მიღებული გადაწყვეტილებები პარლამენტმა უნდა დაამტკიცოს. საპარლამენტო დემოკრატია, აღმასრულებელი ხელისუფლების დაბალანსებისა და კონტროლის მიზნით, არაორდინარულ ვითარებაშიც უნდა ითვალისწინებდეს ზედამხედველობის ეფექტიან მექანიზმებს.⁴¹

სახელმწიფოების ნაწილში საკანონმდებლო ორგანოს საქმიანობა არ ჩერდება საგანგებო მდგომარეობისას. მაგალითად, ესპანეთის კონსტიტუციით, დაუშვებელია პარლამენტის დათხოვნა. პარლამენტი ასევე გასცემს ნებართვას საგანგებო მდგომარეობის გაგრძელების შესახებ და ამტკიცებს

³⁶ იქვე.

³⁷ European Commission for Democracy Through Law, Compilation of Venice Commission Opinions and Reports on States of Emergency, CDL-PI(2020)003; 2020, 9.

³⁸ Ibid.

³⁹ Democratic oversight of the security sector in member states, Recommendation 1713 (2005).

⁴⁰ Moscow Document (1991), 28.

⁴¹ OSCE Human Dimension Commitments and State Responses to the Covid-19 Pandemic, 2020, 43.

მთავრობის დეკრეტებს. კონსტიტუცია ითვალისწინებს საგანგებო მდგომარეობის დროს აღმასრულებელი ხელისუფლების აქტებზე სასამართლო კონტროლის მექანიზმების არსებობას. საგანგებო მდგომარეობის დროს მიღებული აქტები და დებულებები, კანონით დადგენილი წესით, სასამართლო კონტროლის მიღმა არ რჩება.⁴² პორტუგალიის კონსტიტუციის მიხედვით, მთავრობა საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების პროცესში ანგარიშვალდებულია პარლამენტის წინაშე და ვალდებულია, ინფორმაცია მიანოდოს პარლამენტს იმ ღონისძიებების შესახებ, რომლებიც მიიღო საგანგებო მდგომარეობის პროცესში. მსგავსი შინაარსის ანგარიში პარლამენტს მთავრობის მიერ საგანგებო მდგომარეობის შეწყვეტიდან 15 დღის შემდეგ წარედგინება. კონსტიტუცია ასევე განსაზღვრავს საგანგებო მდგომარეობის მაქსიმალურ ხანგრძლივობას და ითვალისწინებს ამ ვადის გასვლის შემდეგ მისი განახლების შესაძლებლობას.⁴³

დასკვნა

სახელმწიფოების გამოცდილებამ აჩვენა, რომ საგანგებო მდგომარეობა განსაკუთრებულად საფრთხის შემცველი ვითარებაა სახელმწიფოში, რაც ზრდის არა მხოლოდ ადამიანის უფლებების მასშტაბური შეზღუდვის, არამედ დემოკრატიული პრინციპების უგულებელყოფის რისკებს. სწორედ ამიტომ მნიშვნელობას იძენს, ერთი მხრივ, საგანგებო მდგომარეობის წინაპირობების მკაფიო კონსტიტუციური გარანტიების არსებობა და, მეორე მხრივ, საგანგებო მდგომარეობის პროცესში გატარებულ ღონისძიებებზე საპარლამენტო და სასამართლო ზედამხედველობის მექანიზმების არსებობა. საგანგებო მდგომარეობის კონსტიტუციური გარანტიების გასაუმჯობესებლად მნიშვნელოვანია მოხდეს შემდეგი საკითხების ცვლილება:

ა) *საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადება*. მიუხედავად იმისა, რომ კონსტიტუციით განსაზღვრულია საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების წინაპირობები, მნიშვნელოვანია, საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადება მოხდეს საფრთხის არსებობის შემთხვევაში, როდესაც სახელმწიფო ორგანოები მოკლებულნი იქნებიან კონსტიტუციური უფლებამოსილების ნორმალურად განხორციელების შესაძლებლობას;

⁴² მ. კაპანაძე, თ. ქინქლაძე, გ. კვარაცხელია, დემოკრატია და ადამიანის უფლებები პანდემიის და საგანგებო მდგომარეობის პირობებში, თბ., 2020, 164.

⁴³ იქვე.

- ბ) *პრემიერმინისტრის წარდგინება საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების შესახებ და პრეზიდენტის მიერ გამოცემული ბრძანება.* გარდა ლეგიტიმური მიზნის არსებობისა, რაც საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების საჭიროებას გამოავლენს, გადაწყვეტილება უნდა შეიცავდეს დასაბუთებას საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების აუცილებლობის შესახებ;
- გ) *პარლამენტის მიერ საგანგებო მდგომარეობის დამტკიცება.* პარლამენტის ფორმალური და ზედაპირული ფორმით ჩართულობა ავლენს საპარლამენტო კონტროლის მექანიზმების გაძლიერების საჭიროებას. მნიშვნელოვანია, პარლამენტი ჩაერთოს საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადებისას საგნობრივ განხილვებში, რაც გულისხმობს საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების საკითხის უფრო ღრმა შეფასებას და საკითხთან დაკავშირებით საპარლამენტო განხილვის არსებობას;
- დ) *საგანგებო მდგომარეობის მოქმედება დროში.* საგანგებო მდგომარეობის მოქმედება დროში გულისხმობს საგანგებო მდგომარეობის მოქმედების მაქსიმალური ვადის კონსტიტუციით განსაზღვრას. საქართველოს კონსტიტუცია არ განსაზღვრავს საგანგებო მდგომარეობის დროით გარანტიებს, რაც ზრდის მდგომარეობის თვითნებური გახანგრძლივების რისკებს. კონსტიტუციით უნდა განისაზღვროს საგანგებო მდგომარეობის მოქმედების მაქსიმალური ვადა, რაც შეიძლება გახანგრძლივდეს პარლამენტის მიერ საჭიროების შემთხვევაში;
- ე) *საგანგებო მდგომარეობის გაუქმება პარლამენტის მიერ ან პრეზიდენტის წარდგინებით.* კონსტიტუციის მიხედვით, საგანგებო მდგომარეობის გაუქმება ხდება იმავე პროცედურების მიხედვით, რომლებიც არსებობს მის მიღებასთან დაკავშირებით. მნიშვნელოვანია, საგანგებო მდგომარეობის გაუქმების პროცესში გაიზარდოს პარლამენტის როლი და პრეზიდენტის წარდგინების გარდა, პარლამენტსაც ჰქონდეს საგანგებო მდგომარეობის საკუთარი ინიციატივით გაუქმების უფლებამოსილება.

ავტორთა შესახებ

ზაზა ზანგურაშვილი – სამართლის მაგისტრი, სახალხო დამცველის ანალიტიკური დეპარტამენტის თანამშრომელი და საქართველოს უნივერსიტეტის მინვეული ლექტორი.

მარინე კაპანაძე – თბილისის თავისუფალი უნივერსიტეტის სამართლის ბაკალავრი, კელნის უნივერსიტეტის სამართლის მაგისტრი (*magna cum laude*), საქართველოს დემოკრატიული ინიციატივის (GDI) სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების პროგრამის დირექტორი, თბილისის თავისუფალი უნივერსიტეტის მონვეული ლექტორი.

კონსტანტინე კორკელია – ადამიანის უფლებათა საერთაშორისო სამართლის პროფესორი, ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტი; იურიდიულ მეცნიერებათა კანდიდატი (თსუ); იურიდიულ მეცნიერებათა დოქტორი (თსუ); საერთაშორისო სამართლის მაგისტრი (*cum laude*, ლეიდენის უნივერსიტეტი, ნიდერლანდი). საქართველოს საგანგებო და სრულუფლებიანი ელჩი ლატვიის რესპუბლიკაში (2008-2013 წლები); საქართველოს მუდმივი წარმომადგენელი ევროპის საბჭოში (2013-2017 წლები).

მარიამ ლაცაბიძე – საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციის დემოკრატიული ინსტიტუტების მხარდაჭერის პროგრამის ანალიტიკოსი.

ბესიკ ლოლაძე – საქართველოს ეროვნული უნივერსიტეტის პროფესორი, სამართლის დოქტორი (*summa cum laude*) (პოტსდამის უნივერსიტეტი, გერმანია).

გივი ლუაშვილი – სამართლის დოქტორი (თსუ), ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის იურიდიული ფაკულტეტის მონვეული ლექტორი, საქართველოს ეროვნული უნივერსიტეტის იურიდიული ფაკულტეტის მონვეული ლექტორი, თბილისის ღია უნივერსიტეტის იურიდიული ფაკულტეტის ასისტენტი, ადვოკატი.

ედუარდ მარიკაშვილი – სამართლის მაგისტრი, „საქართველოს დემოკრატიული ინიციატივის“ თავმჯდომარე.

მალხაზ ნაკაშიძე – სამართლის დოქტორი (თსუ), ასოცირებული პროფესორი, ჟან მონეს კათედრის ხელმძღვანელი, ბათუმის შოთა რუსთაველის სახელმწიფო უნივერსიტეტი.

მარიამ ორჟონია – თბილისის თავისუფალი უნივერსიტეტის სამართლის ბაკალავრი, საქართველოს სახალხო დამცველის აპარატის ანალიტიკური დეპარტამენტის მთავარი სპეციალისტი.

თათია ქინქლაძე – LL.M., თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტისა და კელნის უნივერსიტეტის სამართლის მაგისტრი, თავისუფალი უნივერსიტეტისა და ჩრდილოეთ ტეხასის უნივერსიტეტის საჯარო პოლიტიკის ანალიტიკოსი (*Certified Public Policy Analyst – CPPA*), საჯარო სამართლისა და პოლიტიკის მკვლევარი.