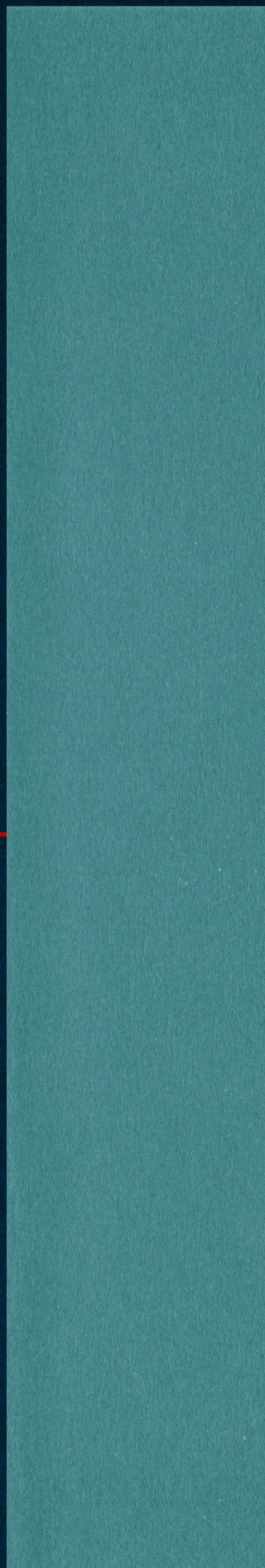


საგანგებო მდგომარეობის სამართლებრივი
და კოლიტიკური უინაარსი -

არსებული გამომხდილების ანალიზი



საგანგებო მდგომარეობის სამართლებრივი და პოლიტიკური
შინაარსი - არსებული გამოცდილების ანალიზი

(ანალიტიკური დოკუმენტი)

ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრი
EMC

თბილისი, 2020

ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრი

EMC

Human Rights Education and Monitoring Center

ავტორები: თამარ სამხარაძე; თორნიკე გერლიანი;

ხელმძღვანელი: გურამ იმნაძე

გარეკანი: სალომე ლაცაბიძე

აკრძალულია აქ მოყვანილი მასალების გადაბეჭდვა, გამრავლება ან გავრცელება კომერციული მიზნით, ორგანიზაციის წერილობითი ნებართვის გარეშე.

© ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრი (EMC)

მისამართი: ი. აბაშიძის 12ბ, თბილისი, საქართველო

ტელ: +995 032 2 23 37 06

www.emc.org.ge

info@emc.org.ge

<https://www.facebook.com/EMCRIGHTS/>

სარჩევი

შესავალი	4
1. საგანგებო სიტუაციისა და საგანგებო მდგომარეობის მარეგულირებელი საკანონმდებლო ჩარჩო.....	4
2. სახელმწიფოს მიერ გატარებული ზომები საგანგებო სიტუაციის რეჟიმში.....	10
3. საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადება და მის ფარგლებში დაწესებული შეზღუდვები.....	14
4. იზოლაცია/კარანტინი და მისი დარღვევის შემთხვევების სამართლებრივი რეგულირება ორდინალურ მდგომარეობაში.....	19
5. იზოლაციის/კარანტინის წესის დარღვევისთვის ადმინისტრაციული და სისხლისსამართლებრივი პასუხისმგებლობა ორდინალურ მდგომარეობაში.....	23
6. საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის პერიოდში ადმინისტრაციული და სისხლისსამართლებრივი პასუხისმგებლობის ზომის დაკისრების საფუძველი	25
7. საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის პერიოდში ადმინისტრაციული და სისხლისსამართლებრივი პასუხისმგებლობის ზომის პროპორციულობა	26
8. ახალი საკანონმდებლო ინიციატივა	29
დასკვნა.....	31

შესავალი

ინფექციური დაავადება COVID-19, რომელიც პირველად ჩინეთის ქალაქ უჰანში 2019 წლის დეკემბერში დაფიქსირდა, სწრაფად გავრცელდა მსოფლიოს სხვადასხვა ქვეყანაში და 2020 წლის 11 მარტს იგი უკვე პანდემიად გამოცხადდა მსოფლიო ჯანდაცვის ორგანიზაციის მიერ. ამ უცნობი დაავადების გავრცელების შესაკავებლად ერთ-ერთ ყველაზე ეფექტურ საშუალებად სოციალური დისტანცირება დასახელდა,¹ რასაც მოჰყვა სახელმწიფოების მხრიდან სხვადასხვა შემზღვეველი ზომების გატარება, მათ შორის საზღვრების ჩაკეტვის, მასობრივი თავშეყრის აკრძალვის, გადაადგილების შეზღუდვისა და იზოლაციისა და საკარანტინო ღონისძიებების სახით.

ინფექციის გავრცელების მასშტაბურობისა და საზოგადოებრივი ჯანმრთელობისკენ მიმართული საფრთხეების გათვალისწინებით აშკარა გახდა ამგვარი შეზღუდვების საჭიროება. თუმცა, შეზღუდვების შინაარსისა და ფარგლების შესაძლო ფართო არეალისა და ადამიანის უფლებებსა და საჭიროებებზე მათი მნიშვნელოვანი გავლენიდან გამომდინარე, განსაკუთრებული სიფრთხილით უნდა შეფასდეს დაავადებასთან ბრძოლის პროცესში სახელმწიფოს რეაგირების ზომები. ამასთან, კრიზისულ ვითარებაში ხელისუფლების შტოებს შორის ძალაუფლებათა ბალანსის დარღვევა და აღმასრულებელი ხელისუფლების კომპეტენციების გაფართოება, უკავშირდება უფლებამოსილების ბოროტად გამოყენებისა და დემოკრატიული პროცესების რღვევის რისკებს. სწორედ ამიტომ, მნიშვნელოვანია საქართველოში COVID-19-ის პრევენციის მიზნით მიღებული ზომების კრიტიკული შეფასება და სახელმწიფო ორგანოთა უფლებამოსილებების ფარგლების დადგენა ქვეყანაში კრიზისული სიტუაციების მარეგულირებელი საკანონმდებლო ჩარჩოს შუქზე.

1. საგანგებო სიტუაციისა და საგანგებო მდგომარეობის მარეგულირებელი საკანონმდებლო ჩარჩო

➤ საგანგებო სიტუაციისა და საგანგებო მდგომარეობის გამიჯვნა

საქართველოს კანონმდებლობა განასხვავებს საგანგებო სიტუაციისა და საგანგებო მდგომარეობის კონცეფციას. „სამოქალაქო უსაფრთხოების შესახებ“ საქართველოს კანონის თანახმად, საგანგებო სიტუაცია განიმარტება როგორც, „გარკვეულ ტერიტორიაზე/ტერიტორიებზე ან ობიექტზე/ობიექტებზე შექმნილი ისეთი ვითარება/ვითარებათა ერთობლიობა, რომლის დროსაც ირღვევა ადამიანთა ყოფაცხოვრების ნორმალური პირობები და რომელიც აშკარა საფრთხეს უქმნის ან რომელმაც შეიძლება აშკარა საფრთხე შეუქმნას ადამიანის სიცოცხლეს ან/და ჯანმრთელობას ან/და რომელმაც შეიძლება მნიშვნელოვანი ზიანი მიაყენოს გარემოს, ფიზიკური/იურიდიული

¹https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/advice-for-public?gclid=CjwKCAjwwYP2BRBGEiwAkoBpAjfo5TSoev9hPjce0JKcRgnCSmBIbAQe9aduanHTzeexpZwo_CE2uBoCRw4QAvD_BwE

პირის, სახელმწიფო ან/და მუნიციპალურ ქონებას“.² საგანგებო სიტუაციის დროს სახელმწიფო ორგანოთა უფლება-მოვალეობები გათვალისწინებულია „სამოქალაქო უსაფრთხოების შესახებ“ საქართველოს კანონითა და მის საფუძველზე გამოცემული ნორმატიული აქტებით, რომლებიც შესაძლო საფრთხეების წინასწარი გაზომვის საფუძველზე ადგენს კრიზისული ვითარების პრევენციის/მასზე რეაგირების მიზნით გასატარებელ ზომებს. თუმცა, იქიდან გამომდინარე, რომ შეუძლებელია ყოველგვარი საფრთხის წინასწარ განჭვრეტა და მასზე მორგებული პრევენციის/რეაგირების სრულყოფილი წესის ჩამოყალიბება, საქართველოს კონსტიტუცია პარალელურად ითვალისწინებს საგანგებო მდგომარეობის რეჟიმს. საგანგებო მდგომარეობა შესაძლოა გამოცხადდეს ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე ან მის რომელიმე ნაწილში, 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 მოკლებული არიან კონსტიტუციურ უფლებამოსილებათა ნორმალური განხორციელების შესაძლებლობას.³

საგანგებო სიტუაციისა და საგანგებო მდგომარეობის კონცეფციების გამიჯვნით, საქართველოს კანონმდებლობა აღიარებს კრიზისთან ბრძოლის ე.წ. დუალისტურ მიდგომას და ავლებს ზღვარს „ორდინალურ“ და „გამონაკლის“ რეჟიმებს შორის. ორდინალური რეჟიმიდან დროებითი გადახვევა გამართლებულია განსაკუთრებით მწვავე კრიზისული ვითარების დროს, როდესაც მასთან გამკლავება შეუძლებელი ხდება სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოთა ნორმალური ფუნქციონირების პირობებში.⁴ ამიტომ, საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების დროს, საქართველოს კონსტიტუცია უშვებს კონკრეტულ საფრთხესთან მიმართებით დამატებით ისეთი ღონისძიებების გატარების შესაძლებლობას, რომელიც მოქმედი კანონმდებლობით არ არის გათვალისწინებული. ამგვარ ზომებს აქვთ მკაცრად დროებითი ხასიათი, რაც იმას გულისხმობს, რომ ისინი მიმართული უნდა იყვნენ ვითარების უსწრაფესი ნორმალისებისა და ორდინალური სამართლებრივი რეჟიმის აღდგენისაკენ.⁵

საგანგებო სიტუაციისა და ორდინალური სამართლებრივი რეჟიმის არსებით განმასხვავებელ ნიშანს წარმოადგენს აღმასრულებელ და საკანონმდებლო ხელისუფლებათა შორის ბალანსისა და ურთიეთშემაწონასწორებელი მექანიზმების არსებული კონსტიტუციური სტრუქტურის დროებითი ცვლილება და ცალკეული უფლებრივი გარანტიების შეზღუდვის ან შეჩერების უფლებამოსილების აღმასრულებელი ხელისუფლების ხელში გადასვლა.⁶ კერძოდ, მაშინ, როდესაც ორდინალურ რეჟიმში კანონშემოქმედებითი საქმიანობა უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოს -

² სამოქალაქო უსაფრთხოების შესახებ კანონის მე-3 მუხლის „ბ“ ქვეპუნქტი

³ საქართველოს კონსტიტუციის 72-ე მუხლის მე-2 პუნქტი

⁴ საქართველოს კონსტიტუცია ასევე ითვალისწინებს საომარი მდგომარეობის რეჟიმს. ასეთი მრავალშრიანი დაყოფა როგორც წესი ემსახურება სხვადასხვა საფრთხის სპეციფიკის უფრო დეტალური გათვალისწინების საჭიროებას, თუმცა საქართველოს კონსტიტუციით საგანგებო და საომარი მდგომარეობისთვის დადგენილი წესები დიდწილად იდენტურია

⁵ OHCHR, EMERGENCY MEASURES AND COVID-19 27 April 2020, გვ. 1, ხელმისაწვდომია https://www.ohchr.org/Documents/Events/EmergencyMeasures_COVID19.pdf

⁶ CDL-PI(2020)003 საგანგებო მდგომარეობის შესახებ ვენეციის კომისიის მოსაზრებებისა და ანგარიშების კრებული, 2020 წლის 16 აპრილი, გვ.16

პარლამენტის კომპეტენციას მიეკუთვნება, საგანგებო მდგომარეობის რეჟიმში საქართველოს პრეზიდენტს ენიჭება უფლებამოსილება გამოსცეს ორგანული კანონის ძალის მქონე დეკრეტები, რომელიც იერარქიულად კანონზე მაღლა დგას.⁷ აღმასრულებელი ხელისუფლების ხელში საკანონმდებლო უფლებამოსილების გადასვლა გამართლებულია მისი ბუნებრივი უპირატესობით მოახდინოს კრიზისის დასაძლევად სწრაფი და ეფექტიანი ზომების გატარება. თუმცა, ძალაუფლების ამგვარი კონცენტრაცია უკავშირდება უფლებამოსილების ბოროტად გამოყენებისა და თვითნებობის მაღალ რისკებს. სწორედ ამიტომ, მნიშვნელოვანია არსებობდეს ამ რისკების თავიდან აცილების კონსტიტუციური გარანტიები.

➤ საგანგებო მდგომარეობის რეჟიმის კონსტიტუციური ჩარჩო

საგანგებო მდგომარეობის დროს აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ უფლებამოსილების ბოროტად გამოყენების რისკების დაზღვევას ემსახურება ისეთი საკითხების კონსტიტუციური რეგულირება, როგორცაა, საგანგებო სიტუაციის გამოცხადებისა და გაუქმების პროცედურა, პრეზიდენტის დეკრეტის გამოცემისა და დამტკიცების წესი, ასევე და იმ უფლებათა ამომწურავი ჩამონათვალის განსაზღვრა, რომლებიც შესაძლოა შეიზღუდოს ან შეჩერდეს პრეზიდენტის დეკრეტით. საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადება ისევე როგორც საგანგებო მდგომარეობის დროს პრეზიდენტის დეკრეტით გარკვეული უფლებების შეზღუდვა ან/და შეჩერება, მოითხოვს საქართველოს სამი უმაღლესი სახელმწიფო ორგანოს თანამონაწილეობას. კერძოდ, საგანგებო მდგომარეობას, პრემიერ მინისტრის წარდგინებით აცხადებს საქართველოს პრეზიდენტი, რომელიც ამ გადაწყვეტილებას დაუყოვნებლივ წარუდგენს საქართველოს პარლამენტს დასამტკიცებლად.⁸ იმავე პროცედურის დაცვით უნდა მოხდეს საგანგებო მდგომარეობის გაგრძელება და გაუქმება.⁹ გადაწყვეტილება ძალაში შედის საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების მომენტიდან, თუმცა, თუ პარლამენტი უარს იტყვის გადაწყვეტილების დამტკიცებაზე, იგი კენჭისყრისთანავე კარგავს იურიდიულ ძალას.¹⁰

მსგავსად, საქართველოს პრეზიდენტი, საგანგებო მდგომარეობის დროს უფლების შეზღუდვის ან/და შეჩერების შესახებ დეკრეტს დაუყოვნებლივ წარუდგენს საქართველოს პარლამენტს დასამტკიცებლად. თუმცა, დეკრეტის ძალაში შესვლის მომენტი განსხვავდება იმის მიხედვით, უფლების შეზღუდვა ხდება თუ შეჩერება. კერძოდ, უფლების შეზღუდვის შესახებ პრეზიდენტის დეკრეტი ძალაში შედის მისი გამოცემისთანავე, ხოლო შეჩერების შესახებ - პარლამენტის მიერ დამტკიცებისთანავე.¹¹

საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადებისა და უფლების შეზღუდვის/შეჩერების შესახებ პრეზიდენტის დეკრეტის ძალაში შესვლის მომენტი მნიშვნელოვანია იმდენად, რამდენადაც, ისინი განსაზღვრავენ აღნიშნული აქტების სამართლებრივ სტატუსს პარლამენტის მიერ მათ დამტკიცებამდე. უფლების შეჩერების შესახებ პრეზიდენტის

⁷ საქართველოს კონსტიტუცია, 71-ე მუხლის მე-3 პუნქტი

⁸ საქართველოს კონსტიტუცია, 71-ე მუხლის მე-2 პუნქტი

⁹ საქართველოს კონსტიტუცია, 71-ე მუხლის მე-2 და მე-6 პუნქტები

¹⁰ საქართველოს კონსტიტუცია, 71-ე მუხლის მე-2 პუნქტი

¹¹ საქართველოს კონსტიტუცია, 71-ე მუხლის მე-4 პუნქტი

დეკრეტის ამოქმედებისათვის აუცილებელია პარლამენტის წინასწარი თანხმობა. მაშინ, როდესაც საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადება და უფლების შეზღუდვის შესახებ პრეზიდენტის დეკრეტი ავტომატურად იწყებს მოქმედებას, და პარლამენტის მიერ დამტკიცებაზე უარი იწვევს მხოლოდ კენჭისყრის შემდგომ მის გაუქმებას.

როგორც ჩანს, ამგვარი მიდგომა გამომდინარეობდეს უფლების შეზღუდვისა და შეჩერების განსხვავებული სამართლებრივი შედეგებიდან. უფლების შეზღუდვა გულისხმობს კონსტიტუციურ უფლებაში ჩარევას, რომელიც საგანგებო მდგომარეობის დროს, გამონაკლისის სახით, შესაძლოა არა კანონით, არამედ პრეზიდენტის დეკრეტით განხორციელდეს. ამასთან, საგანგებო მდგომარეობის სიმწვავის გათვალისწინებით, შესაძლოა საჭირო გახდეს უფლებაში განსაკუთრებით ინტენსიური ჩარევა. თუმცა, ნებისმიერ შემთხვევაში, იგი ექვემდებარება პროპორციულობის ტესტით შეფასებას.¹² უფლების შეჩერების შემთხვევაში, დროებით უქმდება კონსტიტუციური უფლების კონკრეტული დანაწესის მოქმედება. მაგალითად, საგანგებო მდგომარეობის დროს შესაძლოა შეჩერდეს კონსტიტუციის მე-13 მუხლის მე-2 პუნქტის მოქმედება, რომელიც ითვალისწინებს თავისუფლების აღკვეთის ან თავისუფლების სხვაგვარი შეზღუდვის შეფარდებას მხოლოდ სასამართლოს გადაწყვეტილებით.¹³ ადამიანის უფლებათა ისეთი საერთაშორისო ინსტრუმენტების კონტექსტში, როგორებიცაა ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენცია და სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების საერთაშორისო პაქტი, აღნიშნული უთანაბრდება უფლებიდან გადახვევის (დეროგაციის) მექანიზმს.¹⁴ უფლების შეჩერების მექანიზმი დროებით ათავისუფლებს სახელმწიფოს უფლების კონკრეტული დანაწესის დაცვის ვალდებულებისაგან, თუმცა, სახელმწიფოს ეკისრება ამგვარი გადახვევის აუცილებლობის, პროპორციულობისა და ხანგრძლივობის დასაბუთების ტვირთი.¹⁵

პარლამენტის მიერ საგანგებო მდგომარეობის დროს გამოცემული ნორმატიული აქტების კონტროლის დამატებით მექანიზმად შესაძლოა გამოყენებულ იქნეს პარლამენტის რეგლამენტის 39-ე მუხლით გათვალისწინებული უფლებამოსილება, რომლითაც კომიტეტს, მისი საქმიანობის მიმართულებიდან გამომდინარე, შეუძლია შეამოწმოს ნორმატიული აქტების საქართველოს კანონმდებლობასთან შესაბამისობა და მათი შესრულების მდგომარეობა. აღნიშნული მექანიზმი იძლევა საგანგებო მდგომარეობის დროს გამოცემულ აქტებთან დაკავშირებული ხარვეზების იდენტიფიცირებისა და რეკომენდაციების შემუშავების შესაძლებლობას, თუმცა აღსანიშნავია, რომ პრეზიდენტის

¹² CDL-PI(2020)003 საგანგებო მდგომარეობის შესახებ ვენეციის კომისიის მოსაზრებებისა და ანგარიშების კრებული, 2020 წლის 16 აპრილი, გვ.5-6; 30

¹³ საქართველოს კონსტიტუცია, 71-ე მუხლის მე-4 პუნქტი

¹⁴European Convention of Human Rights, Article 15; International Covenant on Civil and Political Rights, Article 4.

¹⁵ Human Rights Committee, General Comment 29, States of Emergency (article 4), U.N. Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.11 (2001), ხელმისაწვდომია <http://hrlibrary.umn.edu/gencomm/hrc29.html>; Parliamentary Assembly of Council of Europe, State of emergency: proportionality issues concerning derogations under Article 15 of the European Convention on Human Rights, პარა 1-4, ხელმისაწვდომია <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=24680&lang=en>,

CDL-PI(2020)003 საგანგებო მდგომარეობის შესახებ ვენეციის კომისიის მოსაზრებებისა და ანგარიშების კრებული, 2020 წლის 16 აპრილი, გვ.14-15; 30

დეკრეტი საკმაოდ ფართო ფარგლებს ადგენდა უფლებების შეზღუდვასთან დაკავშირებით და შესაბამისად, მთავრობის აქტების შესაბამისობის დადგენა პრეზიდენტის დეკრეტთან, შესაძლოა მაინც ვერ უზრუნველყოფდეს ამ აქტების პროპორციულობასა და დასაბუთებულობას.

პარლამენტის როგორც წინასწარი, ისე შემდგომი თანხმობა მნიშვნელოვან გარანტიას წარმოადგენს საგანგებო მდგომარეობის დროს კონსტიტუციური სტრუქტურის დროებითი ცვლილებით განპირობებული დემოკრატიული დეფიციტის შესავსებად. ისეთ დროს, როდესაც ქვეყნის პრეზიდენტი, პრემიერ-მინისტრი და საპარლამენტო უმრავლესობა ერთ პოლიტიკურ ჯგუფს მიეკუთვნებიან, შესაძლოა ნომინალური აღმოჩნდეს პარლამენტის თანხმობის პრაქტიკული მნიშვნელობა.¹⁶ თუმცა, საპარლამენტო განხილვა მნიშვნელოვნად ზრდის გადაწყვეტილების დასაბუთებულობის, გამჭვირვალობისა და წარმომადგენლობითობის გარანტიებს. ამასთან, პარლამენტის თანხმობის მექანიზმი არ აფერხებს საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადებისა და საგანგებო მდგომარეობის დროს მიღებული ზომების დროულ ამოქმედებას, ვინაიდან აღნიშნული გადაწყვეტილებები ძალაში შედის პრეზიდენტის მიერ გამოცემისთანავე და საჭიროებს მხოლოდ შემდგომ დამტკიცებას.

➤ სასამართლო კონტროლი

საგანგებო მდგომარეობის დროს აღმასრულებელი ხელისუფლების უფლებამოსილებათა შეწონასწორების კიდეც ერთი მნიშვნელოვან მექანიზმს წარმოადგენს საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადებისა და მის განმავლობაში გამოყენებული უფლების შემზღუდველი ზომების კანონიერებისა და პროპორციულობის შემდგომი სასამართლო კონტროლი. მიუხედავად იმისა, რომ საქართველოს კონსტიტუცია პირდაპირ არ მიუთითებს ამგვარი კონტროლის არსებობაზე, აღნიშნული უფლებამოსილება იკითხება საკონსტიტუციო სასამართლოს საქართველოს კონსტიტუციის, და საქართველოს „საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ“ ორგანული კანონის ნორმებიდან.¹⁷ სასამართლო კონტროლის მექანიზმის ეფექტურობის პრაქტიკულ შეზღუდვას შესაძლოა წარმოადგენდეს კრიზისის დროს სასამართლოს მხრიდან აღმასრულებელი ხელისუფლებისთვის ფართო მიხედულების მინიჭების ტენდენცია. განსაკუთრებით, თუკი გადაწყვეტილების მიღება კრიზისის მიმდინარეობისას ხდება. საქართველოს კანონმდებლობიდან გამომდინარე, პოტენციურ პროცედურულ დაბრკოლებას წარმოადგენს ასევე საგანგებო მდგომარეობის დროს გამოცემული აქტების მოქმედების ვადა. კერძოდ, საკონსტიტუციო სასამართლო ვერ განიხილავს ნორმატიული აქტის კონსტიტუციურობის საკითხს, თუკი ნორმატიული აქტი ძალადაკარგულად გამოცხადდა მასთან დაკავშირებული კონსტიტუციური სარჩელის არსებითად განსახილველად

¹⁶ CDL-PI(2020)003 საგანგებო მდგომარეობის შესახებ ვენეციის კომისიის მოსაზრებებისა და ანგარიშების კრებული, 2020 წლის 16 აპრილი, გვ.25

¹⁷ საქართველოს კონსტიტუციის მე-60 მუხლის მე-4 პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტი; „საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის მე-19 მუხლის პირველი პუნქტის „ე“ ქვეპუნქტი

მიღებამდე.¹⁸ შესაბამისად, მნიშვნელოვანია საკონსტიტუციო სასამართლოს მხრიდან საგანგებო მდგომარეობის რეჟიმთან დაკავშირებული კონსტიტუციური სარჩელების არსებითად განსახილველად მიღება მოხდეს ამ აქტების გაუქმებამდე. მისასალმებელია, რომ საკონსტიტუციო სასამართლომ მხედველობაში მიიღო აღნიშნული პროცედურული შეზღუდვა და იმ კონსტიტუციურ სარჩელების არსებითად განსახილველად მიღების საკითხი, რომლებიც სადაოდ ხდიდა საქართველოში COVID-19-თან დაკავშირებით გამოცხადებული საგანგებო მდგომარეობის დროს მიღებული ზომების კონსტიტუციურობას, დროულად გადაწყვიტა.¹⁹ გამომდინარე იქიდან, რომ საკონსტიტუციო სასამართლოს აქამდე არ უმსჯელია საგანგებო მდგომარეობის რეჟიმის დროს უფლებების შეზღუდვის ფორმალურ და მატერიალურ მხარეზე, საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება მნიშვნელოვანი იქნება ამ კუთხით სასამართლოს პრაქტიკის განვითარებისთვის.

➤ „საგანგებო მდგომარეობის შესახებ“ საქართველოს კანონი

საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების, ფარგლების და ხელისუფლების ორგანოთა კომპეტენციების ფუნდამენტურ ჩარჩოს ქმნის საქართველოს კონსტიტუცია. თუმცა, საგანგებო მდგომარეობასთან დაკავშირებული დამატებითი საკითხები მოწესრიგებულია ასევე „საგანგებო მდგომარეობის შესახებ“ საქართველოს კანონით. მაგალითად, კანონი აკონკრეტებს, რომ „საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების მიზანია ვითარების უსწრაფესი ნორმალიზაცია, კანონიერებისა და მართლწესრიგის აღდგენა.“²⁰ ასევე, ითვალისწინებს საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების შესახებ პრეზიდენტის ბრძანების დასაბუთებულობის მოთხოვნასა და საზოგადოების ინფორმირების გარანტიებს.²¹ თუმცა, კანონი ასევე შეიცავს პრობლემურ ჩანაწერს, რომელიც ითვალისწინებს საგანგებო მდგომარეობის პერიოდში საქართველოს აღმასრულებელი ხელისუფლების უმაღლესი ორგანოსათვის კონკრეტული ღონისძიებების გატარების სახით უფლებამოსილებათა ფართო სპექტრის მინიჭებას, მათ შორის, კომენდანტის საათის დაწესებას, გადაადგილების თავისუფლების, მასობრივი თავშეყრებისა და გაფიცვების შეზღუდვას.²² თუმცა, აღმასრულებელი ხელისუფლებისათვის აღნიშნული შეზღუდვების ერთპიროვნული განსაზღვრის უფლებამოსილების მინიჭება წინააღმდეგობაში მოდის საგანგებო მდგომარეობის რეგულირების კონსტიტუციურ ჩარჩოსთან, რომლის მიხედვითაც, საგანგებო მდგომარეობის დროს უფლებების შეზღუდვა შესაძლებელია მხოლოდ შესაბამისი პროცედურის დაცვით გამოცემული პრეზიდენტის დეკრეტით. ამასთან, საგანგებო მდგომარეობის დროს გასატარებელი ღონისძიებების ჩამონათვალის საგანგებო მდგომარეობის დროს გასატარებელ შესაძლო ღონისძიებათა ფართო ჩამონათვალის წინასწარ განსაზღვრა, ყოველგვარი სახელმძღვანელო მითითებისა თუ პროცედურული გარანტიის გარეშე, მხოლოდ მთავრობის დისკრეციას უქვემდებარებს

¹⁸ „საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის 29-ე მუხლის მე-2 პუნქტი

¹⁹ <https://constcourt.ge/ka/judicial-acts?legal=9154>; <https://constcourt.ge/ka/judicial-acts?legal=9101>;

²⁰ „საგანგებო მდგომარეობის შესახებ“ საქართველოს კანონის პირველი მუხლის მე-2 პუნქტი

²¹ „საგანგებო მდგომარეობის შესახებ“ საქართველოს კანონის პირველი მუხლის მე-3 მუხლის პირველი და მესამე პუნქტები

²² „საგანგებო მდგომარეობის შესახებ“ საქართველოს კანონის პირველი მუხლის მე-4 მუხლი

უფლების შემზღვეველი ზომების გამოყენებას. აღნიშნული კი მთლიანად უკარგავს აზრს საგანგებო მდგომარეობის რეგულირების კონსტიტუციურ სტრუქტურასა და უფლებამოსილების ბოროტად გამოყენებისაგან დაცვის გარანტიებს.

2. სახელმწიფოს მიერ გატარებული ზომები საგანგებო სიტუაციის რეჟიმში

სახელმწიფომ COVID-19-ის პრევენციის მიზნით პირველი ზომების გატარება 2020 წლის 28 იანვრიდან დაიწყო, როდესაც N164-ე განკარგულებით დაამტკიცა „საქართველოში ახალი კორონავირუსის შესაძლო გავრცელების აღკვეთის ღონისძიებებისა და ახალი კორონავირუსით გამოწვეული დაავადების შემთხვევებზე ოპერატიული რეაგირების გეგმა.“²³ 2020 წლის 26 თებერვალს, საქართველოში COVID-19-ით ინფიცირების პირველი დადასტურებული შემთხვევის დაფიქსირებისთანავე საქართველოს პრემიერის ხელმძღვანელობით შეიქმნა საგანგებო უწყებათაშორისი საკოორდინაციო ჯგუფი (უწყებათაშორისი საბჭო).²⁴ 2020 წლის 21 მარტს ქვეყანაში საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადებამდე, სწორედ აღნიშნული განკარგულებისა და უწყებათაშორისი საბჭოს გადაწყვეტილებების საფუძველზე გატარდა COVID-19-ის გავრცელების წინააღმდეგ მიმართული მთელი რიგი ღონისძიებები.

➤ მთავრობის N164-ე განკარგულებით მოწესრიგებული საკითხები

საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადებამდე, მთავრობის მიერ დაწესებული შეზღვევების მათ შორის საერთაშორისო საჰაერო და სახმელეთო მიმოსვლის აკრძალვისა და სავალდებულო იზოლაციისა და კარანტინის ღონისძიებების გატარების ძირითად წყაროს წარმოადგენდა მთავრობის N164-ე განკარგულება. N164-ე განკარგულებით, 29 იანვრიდან შეწყდა პირდაპირი საერთაშორისო რეისები ჩინეთთან,²⁵ 23 თებერვლიდან ირანთან,²⁶ 6 მარტიდან იტალიასთან,²⁷ 14 მარტიდან როგორც საჰაერო, ისე სახმელეთო მიმოსვლა შეიზღუდა აზერბაიჯანთან და სომხეთთან,²⁸ 16 მარტიდან რუსეთთან,²⁹ ხოლო 18 მარტიდან საქართველოში შემოსვლის უფლება დარჩათ მხოლოდ საქართველოს მოქალაქეებსა და მათ ოჯახის წევრებს.³⁰ პარალელურად, დაიწყო ახალი კორონავირუსის გავრცელების რისკის შემცირების მიზნით სავალდებულო იზოლაციისა და კარანტინის ზომების ამოქმედება საქართველოში მომავალი იმ პირების მიმართ, რომლებიც

²³ <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4821121?publication=1>

²⁴ http://gov.ge/index.php?lang_id=GEO&sec_id=541&info_id=75329

²⁵ <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4821121?publication=1>, მე-7 მუხლის „გ“ ქვეპუნქტი

²⁶ <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4821168?publication=0>, მე-7 მუხლის „ბ.ბ“ ქვეპუნქტი

²⁷ <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4821212?publication=0>; მე-7 მუხლის „ბ“ ქვეპუნქტი; http://gov.ge/index.php?lang_id=GEO&sec_id=541&info_id=75456

²⁸ http://gov.ge/index.php?lang_id=GEO&sec_id=541&info_id=75566

²⁹ http://gov.ge/index.php?lang_id=GEO&sec_id=288&info_id=75583

³⁰ <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4824306?publication=0>, მე-4 მუხლის „ვ“ ქვეპუნქტი; http://gov.ge/index.php?lang_id=GEO&sec_id=541&info_id=75566; http://gov.ge/index.php?lang_id=GEO&sec_id=541&info_id=75587

უკანასკნელი 14 დღის განმავლობაში იმყოფებოდნენ ეპიდემიური რისკის მქონე ქვეყნებში. ასეთი ქვეყნების ჩამონათვალი ეტაპობრივად გაფართოვდა. 9 მარტიდან სავალდებულო კარანტინი გავრცელდა ჩინეთიდან, სამხრეთ კორეიდან, იტალიიდან ირანიდან მომავალ მგზავრებზე,³¹ 12 მარტიდან ამ ჩამონათვალს დაემატა ავსტრია, საფრანგეთი, გერმანია და ესპანეთი³², 16 მარტს - შვეიცარია, ნორვეგია და დანია, ხოლო 18 მარტიდან ყველა სხვა ქვეყანა.³³ ხსენებული ქვეყნებიდან მომავალი ყველა პირი დაექვემდებარა სავალდებულო კარანტინში გადაყვანას, ან გარკვეული პირობების დაკმაყოფილების შემთხვევაში, თვითიზოლაციის წესს.³⁴ 12 მარტს, საქართველოს პრემიერ მინისტრმა თვითიზოლაციის წესების აღსრულების უზრუნველყოფა საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს დაავალა,³⁵ რის შემდეგაც, შსს-მ დაიწყო თვითიზოლაციის წესების დარღვევის გამო პირთა იძულებით კარანტინში გადაყვანა.³⁶ 18 მაისის მდგომარეობით, კარანტინში მოთავსებული იყო 1261 ადამიანი³⁷ ხოლო თვითიზოლაციის წესის დარღვევისათვის შსს-მ იძულებით კარანტინში გადაიყვანა 100-მდე პირი.³⁸ შესაბამისად, ზემოაღნიშნული ღონისძიებების შედეგად, მოხდა საქართველოს საზღვრის გადაკვეთის მსურველ და იძულებით კარანტინს დაექვემდებარებულ პირთა მიმოსვლის თავისუფლების მასშტაბური შეზღუდვა. ამასთან, მიმოსვლის თავისუფლების შეზღუდვა ხშირ შემთხვევაში, შეუძლებელს ხდის სხვა დაკავშირებული უფლებებით სარგებლობის შესაძლებლობას, რაც კიდევ უფრო ამძიმებს ამგვარი შეზღუდვის სიმწვავეს.

➤ უწყებათშორისი საკოორდინაციო საბჭოს გადაწყვეტილებები

³¹ <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4821259>, მე-4 მუხლის „ბ.დ“ ქვეპუნქტი

³² <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4821519>, მე-4 მუხლის „ბ.დ“ ქვეპუნქტი; http://gov.ge/index.php?lang_id=GEO&sec_id=541&info_id=75502

³³ <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4824306?publication=0>, მე-4 მუხლის „ბ.დ“ ქვეპუნქტი; http://gov.ge/index.php?lang_id=GEO&sec_id=541&info_id=75569

³⁴ <https://www.moh.gov.ge/ka/announcements/219/saqarTveloSi-Camomsvlel-pirebs-TviTizolaciis-winaswari-moTxovnis-SesaZlebloba-aqvT>; http://gov.ge/index.php?lang_id=GEO&sec_id=288&info_id=75673

³⁵ http://gov.ge/index.php?lang_id=GEO&sec_id=541&info_id=75502

³⁶ <https://on.ge/story/51998-15-%E1%83%9B%E1%83%90%E1%83%A0%E1%83%A2%E1%83%A1-%E1%83%97%E1%83%95%E1%83%98%E1%83%97%E1%83%98%E1%83%96%E1%83%9D%E1%83%A%E1%83%90%E1%83%AA%E1%83%98%E1%83%98%E1%83%A1-%E1%83%AC%E1%83%94%E1%83%A1%E1%83%94%E1%83%91%E1%83%98%E1%83%A1-%E1%83%93%E1%83%90%E1%83%A0%E1%83%A6%E1%83%95%E1%83%94%E1%83%95%E1%83%98%E1%83%A1%E1%83%97%E1%83%95%E1%83%98%E1%83%A1-%E1%83%98%E1%83%AB%E1%83%A3%E1%83%9A%E1%83%94%E1%83%91%E1%83%98%E1%83%97-%E1%83%99%E1%83%90%E1%83%A0%E1%83%90%E1%83%9C%E1%83%A2%E1%83%98%E1%83%9C%E1%83%A8%E1%83%98-%E1%83%99%E1%83%98%E1%83%93%E1%83%94%E1%83%95-20-%E1%83%9E%E1%83%98%E1%83%A0%E1%83%98-%E1%83%92%E1%83%90%E1%83%93%E1%83%90%E1%83%98%E1%83%A7%E1%83%95%E1%83%90%E1%83%9C%E1%83%94%E1%83%A1>;

http://gov.ge/index.php?lang_id=GEO&sec_id=541&info_id=75638

³⁷ http://gov.ge/index.php?lang_id=GEO&sec_id=288&info_id=75630

³⁸ http://gov.ge/index.php?lang_id=GEO&sec_id=541&info_id=75638

გარდა მთავრობის N164-ე განკარგულებით დადგენილი ზემოაღნიშნული შეზღუდვებისა, საქართველოში ინფიცირებულთა მზარდი ტენდენციის კვალდაკვალ, საზოგადოებას პერიოდულად მიეწოდებოდა ინფორმაცია უწყებათშორისი საკოორდინაციო საბჭოს გადაწყვეტილებების შესახებ, რომლებიც მიემართებოდა COVID-19-ის გავრცელების პრევენციის მიზნით სხვადასხვა სახის საქმიანობის შეზღუდვებს. კერძოდ:

- 14 მარტს გაიცა რეკომენდაცია ქვეყნის მასშტაბით არსებული კაზინოების, სლოტკლუბებს და ტოტალიზატორებს მუშაობის დროებითი შეჩერების თაობაზე;³⁹
- 16 მარტიდან დაიკეტა სამთო-სათხილამურო კურორტები, ხოლო კაფეებსა და ბარებს მიეცათ ე.წ. გატანის სერვისზე გადასვლის რეკომენდაცია;⁴⁰
- 18 მარტს აიკრძალა როგორც ადგილობრივი, ისე საქალაქთაშორისო სამარშუტო ტაქსების გადაადგილება, დაიხურა სპა ცენტრები და სავარჯიშო დარბაზები;⁴¹
- 19 მარტს კი დაიხურა ყველა სავაჭრო ობიექტი გარდა სასურსათო მაღაზიებისა, სააფთიაქო, ბენზინგასამართი ქსელებისა, საფოსტო გზავნილების ქსელისა და საბანკო განყოფილებებისა.⁴²

➤ შეზღუდვების სამართლებრივი საფუძვლები

COVID-19-ის ფართომასშტაბიანი გავრცელების რისკებისა და მსოფლიოს სხვადასხვა ქვეყანაში კორონავირუსთან საბრძოლველად მიღებული შეზღუდვების მზარდი ტენდენციის ფონზე, მთავრობის N164 განკარგულებითა და უწყებათშორისი საბჭოს გადაწყვეტილებებით დაწესებული შეზღუდვები არ გამხდარა მკაცრი საზოგადოებრივი კრიტიკის საგანი. ამის მიუხედავად, იმის გათვალისწინებით, რომ ინფექციის გავრცელების საწინააღმდეგო ღონისძიებების გატარება საწყისი ეტაპიდანვე ექსკლუზიურად აღმასრულებელი ხელისუფლების მართვის სფეროში მოექცა, მნიშვნელოვანია მთავრობის მიერ მიღებული გადაწყვეტილებების გამჭვირვალობა და მათი კანონიერების შეფასება.

უწყებათშორისი საბჭოს გადაწყვეტილებების შესახებ ინფორმაცია საზოგადოებას მიეწოდებოდა საბჭოს სხდომების დასრულების შემდეგ, მედია ბრიფინგებისა და მთავრობის ოფიციალური ვებგვერდის საშუალებით. საქართველოს პრემიერ მინისტრი მიუთითებდა უწყებათშორისი საბჭოს გადაწყვეტილებების სავალდებულო ხასიათსა და მათი შესრულების სამოქალაქო პასუხისმგებლობაზე.⁴³ მან ასევე დააანონსა უწყებათშორისი საბჭოს გადაწყვეტილებების აღსრულების კონტროლის მიზნით შესაბამისი მექანიზმების შექმნა.⁴⁴ თუმცა, საზოგადოებისთვის ბუნდოვანი რჩებოდა ამ გადაწყვეტილებების სამართლებრივი ბუნება და მისი შეუსრულებლობის შედეგები.

³⁹ http://gov.ge/index.php?lang_id=GEO&sec_id=541&info_id=75572

⁴⁰ http://gov.ge/index.php?lang_id=GEO&sec_id=541&info_id=75587

⁴¹ http://gov.ge/index.php?lang_id=GEO&sec_id=541&info_id=75612;
http://gov.ge/index.php?lang_id=GEO&sec_id=541&info_id=75618

⁴² http://gov.ge/index.php?lang_id=GEO&sec_id=541&info_id=75669

⁴³ shorturl.at/fEGI3

⁴⁴ http://gov.ge/index.php?lang_id=GEO&sec_id=541&info_id=75638;

<https://www.facebook.com/GeorgianGovernment/videos/774263196313550/?v=774263196313550>

რაც შეეხება მთავრობის N164 განკარგულებას, მისი გამოცემის სამართლებრივ საფუძვლად დასახელდა „საზოგადოებრივი ჯანდაცვის შესახებ“ საქართველოს კანონი იმ კონკრეტული ნორმების მითითების გარეშე, რომლებსაც დაეყრდნო საქართველოს მთავრობა კორონავირუსის პრევენციისა და რეაგირების ღონისძიებების გატარებისას. „საზოგადოებრივი ჯანდაცვის შესახებ“ საქართველოს კანონის თანახმად, პანდემია მიეკუთვნება საგანგებო სიტუაციას და მისი მართვა ხორციელდება **„სამოქალაქო უსაფრთხოების შესახებ“ საქართველოს კანონის შესაბამისად.**⁴⁵ შესაბამისად, სწორედ „საზოგადოებრივი ჯანდაცვის შესახებ“ და „სამოქალაქო უსაფრთხოების შესახებ“ საქართველოს კანონები უნდა ქმნიდნენ პანდემიის პრევენციისა და რეაგირების ღონისძიებების საკანონმდებლო ჩარჩოს საგანგებო სიტუაციის რეჟიმში. თუმცა, „სამოქალაქო უსაფრთხოების შესახებ“ საქართველოს კანონი ვერ უზრუნველყოფს პანდემიის სპეციფიკის გათვალისწინებას და მასთან საბრძოლველად აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოების უფლებამოსილების ფარგლების დადგენას. „საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ“ კანონი მართალია შეიცავს პანდემიის დროს საქართველოში მყოფ პირთა და სახელმწიფო უწყებათა უფლება-მოვალეობების შედარებით დეტალურ ჩამონათვალს, თუმცა, ზოგადი ჩანაწერების ფონზე აღმასრულებელი ხელისუფლების დისკრეციის ფარგლები ამ შემთხვევაშიც ბუნდოვანია. მაგალითად, კანონის მე-5 მუხლის პირველი პუნქტი, საქართველოს ტერიტორიაზე მყოფ თითოეული პირს ავალდებულებს არ განახორციელოს ისეთი საქმიანობა, „რომელიც ქმნის გადამდები და არაგადამდები დაავადებების გავრცელების საფრთხეს, იწვევს ჯანმრთელობასთან დაკავშირებული რისკების წარმოქმნას“, ასევე, ისეთი საქმიანობის შეწყვეტის ვალდებულებას, რომელიც საფრთხეს უქმნის საზოგადოების ჯანმრთელობას. ზემოაღნიშნული ჩანაწერები იმდენად ფართოა, რთულია მასში კონკრეტული საქმიანობებისა და მათთან დაკავშირებული შეზღუდვების ამოკითხვა. მეორეს მხრივ, კანონის მიხედვით, იზოლაცია, საკარანტინო ღონისძიებები და ეპიდემიური კერის კონტროლი განიმარტება ლოკალურად, ინდივიდუალურ შემთხვევებთან მიმართებით. კერძოდ, კანონის მიხედვით, იზოლაცია წარმოადგენს დაავადების გადადების პრევენციის მიზნით „ავადმყოფის ან ინფიცირებული პირის განცალკევება სხვა ადამიანებისაგან დაავადების გადამდებლობის პერიოდის განმავლობაში“,⁴⁶ საკარანტინო ღონისძიებები განიმარტება, როგორც „ღონისძიებათა ერთობლიობა, რომელიც გამოიყენება იმ პირის მიმართ, რომელიც არ არის ავად, მაგრამ ჰქონდა ექსპოზიცია გადამდები დაავადების შემთხვევასთან გადამდებლობის პერიოდის განმავლობაში“,⁴⁷ ეპიდემიურ კერაში კი მოიაზრება ინფექციის წყაროს ადგილი და მისი მომიჯნავე ტერიტორია, რომელთა ფარგლებშიც მოცემულ პირობებში შესაძლებელია ჯანმრთელი ადამიანების ინფიცირება.⁴⁸ შესაბამისად, ძნელია იზოლაციის, კარანტინის და ეპიდემიური კერის კონტროლის ზომებში მოვიაზროთ იმგვარი მასშტაბური ღონისძიებები, როგორებიცაა საერთაშორისო საჰაერო და სახმელეთო მიმოსვლის შეჩერება და არა მხოლოდ ინფიცირებულთან ან მასთან კავშირში მყოფ, არამედ საქართველოში მომავალ ნებისმიერ პირთან მიმართებით იძულებითი საკარანტინო რეჟიმის ამოქმედება. ზემოაღნიშნული განმარტებითი სირთულეებიდან გამომდინარე, მნიშვნელოვანია სახელმწიფომ

⁴⁵ „საზოგადოებრივი ჯანდაცვის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-12 მუხლის პირველი პუნქტი

⁴⁶ „საზოგადოებრივი ჯანდაცვის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-3 მუხლის „ლ“ ქვეპუნქტი

⁴⁷ „საზოგადოებრივი ჯანდაცვის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-3 მუხლის „მ“ ქვეპუნქტი

⁴⁸ „საზოგადოებრივი ჯანდაცვის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-3 მუხლის „თ“ ქვეპუნქტი

უზრუნველყოს მის მიერ მიღებული გადაწყვეტილებების გამჭვირვალობა და შესაბამისი საფუძვლების მითითება იმისთვის, რომ განხორციელდეს მათი კანონიერების ეფექტიანი კონტროლი.

რა თქმა უნდა, საგანგებო სიტუაციაზე მყისიერი რეაგირება და პრევენციული ზომების გატარება არსებითია რისკების ეფექტიანი მართვისა და საფრთხის მასშტაბური გავრცელების თავიდან ასაცილებლად. ამასთან, კონსტიტუციით გათვალისწინებული საგანგებო მდგომარეობის რეჟიმის გამოცხადება უნდა წარმოადგენდეს უკიდურეს ზომას, როდესაც სხვა მექანიზმით შეუძლებელია სახელმწიფო ორგანოების მიერ კონსტიტუციურ უფლებამოსილებათა ნორმალური განხორციელება. შესაბამისად, რამდენადაც შესაძლებელია სახელმწიფომ უნდა უზრუნველყოს კრიზისის დაძლევა ორდინალური სამართლებრივი რეჟიმის პირობებში. თუმცა, საგანგებო სიტუაციის რეჟიმში კრიზისთან ბრძოლის სახელით აღმასრულებელი ხელისუფლებისთვის გაფართოებული ბერკეტების მინიჭებამ და სამართლებრივი ნორმების ზედმეტმა მოქნილობამ შესაძლოა საფრთხის ქვეშ დააყენოს სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპი, მით უმეტეს, რომ ასეთ დროს საზოგადოებაში გავრცელებულმა შიშმა და ემოციურმა ფაქტორმა შესაძლოა გადაწონოს გატარებული ზომების თაობაზე საზოგადოებრივი დელიბერაციისა და კრიტიკული შეფასების მოთხოვნილება. შესაბამისად, მნიშვნელოვანია, ერთის მხრივ საგანგებო სიტუაციების მართვის ეფექტიანი და განჭვრეტადი მექანიზმების შემუშავება, მეორეს მხრივ კი, საგანგებო სიტუაციასა და საგანგებო მდგომარეობას შორის არსებული ზღვარის დაცვა იმისთვის, რომ არ მოხდეს საგანგებო მდგომარეობისთვის გათვალისწინებული შეზღუდვების ორდინალურ რეჟიმში ამოქმედება.

3. საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადება და მის ფარგლებში დაწესებული შეზღუდვები

➤ საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადება

21 მარტს, პრემიერ მინისტრის წარდგინებითა და თანახელმოწერით, საქართველოს პრეზიდენტმა გამოსცა N1 ბრძანება საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების შესახებ და N1 დეკრეტი „საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადებასთან დაკავშირებით გასატარებელ ღონისძიებათა შესახებ“, რომლებიც იმავე დღეს დაამტკიცა პარლამენტმა 115 ხმით 2-ის წინააღმდეგ.⁴⁹ საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების საფუძვლად მითითებულ იქნა COVID-19-ის მასობრივი გავრცელების პირობებში დემოკრატიულ საზოგადოებაში აუცილებელი საზოგადოებრივი უსაფრთხოების, მოსახლეობის სიცოცხლისა და ჯანმრთელობისათვის მოსალოდნელი საფრთხის შემცირება და სიტუაციის მართვა.⁵⁰ თავდაპირველად, საგანგებო მდგომარეობა გამოცხადდა 21 აპრილის ჩათვლით,⁵¹ შემდეგ კი, იმავე პროცედურის დაცვით, გაგრძელდა

⁴⁹http://www.parliament.ge/ge/saparlamento-saqmianoba/plenaruli-sxdomebi/plenaruli-sxdomebi_news/parlamentma-sagangebo-mdgomareobis-gamocxadebis-shesaxeb-saqartvelos-prezidentis-brdzaneba-daamticka.page

⁵⁰ საქართველოს პრეზიდენტის 2020 წლის 21 მარტის დეკრეტი N1, პირველი მუხლი

⁵¹ საქართველოს პრეზიდენტის 2020 წლის 21 მარტის ბრძანება N1

22 მაისის ჩათვლით.⁵² მაშინ, როდესაც საგანგებო მდგომარეობის თავდაპირველი გამოცხადების გადაწყვეტილება ერთსულოვნად იქნა პარლამენტის მიერ დამტკიცებული, მისი გაგრძელების თაობაზე გაჩნდა აზრთა სხვადასხვაობა, თუმცა, საბოლოოდ, აღნიშნული გადაწყვეტილებაც დამტკიცდა 97 ხმით 10-ის წინააღმდეგ.⁵³ იმავდროულად, საქართველოს წარმომადგენლობამ გაერთიანებული ერების ორგანიზაციას⁵⁴ და ევროსაბჭოს⁵⁵ გაუგზავნა შეტყობინება პოლიტიკურ და სამოქალაქო უფლებათა საერთაშორისო პაქტის მე-4 მუხლის მე-3 პუნქტისა და ადამიანის უფლებათა კონვენციის მე-15 მუხლის პირველი პუნქტების შესაბამისად, საერთაშორისო პაქტისა და კონვენციის შესაბამისი მუხლებიდან გადახვევის მექანიზმის გამოყენების თაობაზე.

21 მარტის პრეზიდენტის N1 დეკრეტით შეიზღუდა თავისუფლების უფლება, მიმოსვლის თავისუფლება, პირადი და ოჯახური ცხოვრების ხელშეუხებლობის უფლება, სამართლიანი ადმინისტრაციული წარმოების უფლება, საკუთრების უფლება, შეკრებისა და შრომის თავისუფლება,⁵⁶ რაც მოიცავს ყველა იმ უფლებას, რომლის შეზღუდვასაც უშვებს საქართველოს კონსტიტუცია საგანგებო მდგომარეობის დროს, გარდა კონსტიტუციის მე-17 მუხლით გარანტირებული გამოხატვის თავისუფლებისა.⁵⁷ ამასთან, პრეზიდენტის დეკრეტით არ მომხდარა უფლების შეჩერების მექანიზმის გამოყენება.

➤ კონსტიტუციური უფლებების შეზღუდვის საფუძვლები

გარდა იმ უფლებათა ჩამონათვალისა, რომელიც შეიზღუდა საგანგებო მდგომარეობის განმავლობაში, პრეზიდენტის 21 მარტის N1 დეკრეტით დადგინდა უფლებათა ბლანკეტური შეზღუდვის საფუძვლები, ხოლო კონკრეტული შეზღუდვების ხასიათისა და ფარგლების დადგენის უფლებამოსილება მთავრობაზე იქნა დელეგირებული. მაგალითად, დეკრეტის პირველი მუხლის პირველი და მე-2 პუნქტებით შეიზღუდა ადამიანის თავისუფლების უფლება და მიმოსვლის თავისუფლება, რაც გამოიხატა იზოლაციისა და კარანტინის წესების დაცვის ვალდებულების დაწესებასა და მათი დარღვევისათვის პირის იძულებითი გადაყვანის უზრუნველყოფაში. თუმცა, მთავრობას მიენიჭა იზოლაციისა და კარანტინის წესის შინაარსისა და ფარგლების დადგენის სრული დისკრეცია.

მთავრობას დამატებით განისაზღვრა უფლებების შეზღუდვის ფართო დისკრეცია, მათ შორის:

- საერთაშორისო სამგზავრო საჰაერო, სახმელეთო და საზღვაო მიმოსვლის შეჩერებაზე გამონაკლისების დაწესება;⁵⁸
- საქართველოს ტერიტორიაზე მგზავრთა გადაყვანისა და ტვირთის გადაზიდვის საქართველოს კანონმდებლობისგან განსხვავებული წესით დარეგულირება⁵⁹

⁵² საქართველოს პრეზიდენტის 2020 წლის 21 აპრილის ბრძანება N2

⁵³ http://www.parliament.ge/ge/saparlamento-saqmianoba/plenaruli-sxdomebi/plenaruli-sxdomebi_news/97-momxre-10-winaagmdegi-parlamentma-qveyanashi-sagangebo-mdgomareobis-gagrdzelebastan-dakavshirebit-saqartvelos-prezidentis-brdzaneba-daamtkica.page

⁵⁴ <https://treaties.un.org/doc/Publication/CN/2020/CN.125.2020-Eng.pdf>

⁵⁵ https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/005/declarations?p_auth=oC00wpDO

⁵⁶ საქართველოს კონსტიტუციის მე-13, მე-14, მე-15, მე-18, მე-19, 21-ე და 26-ე მუხლები

⁵⁷ <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4830372?publication=0>

⁵⁸ 2020 წლის 21 მარტის პრეზიდენტის N1 დეკრეტის პირველი მუხლის მე-2 პუნქტი

⁵⁹ 2020 წლის 21 მარტის პრეზიდენტის N1 დეკრეტის პირველი მუხლის მე-2 პუნქტი

- შეკრების, მანიფესტაციისა და ადამიანთა თავშეყრაზე დადგენილი ბლანკეტური წესიდან გამონაკლისების დაშვება⁶⁰
- აუცილებლობიდან გამომდინარე საკუთრების უფლების შეზღუდვა⁶¹
- კერძო სამართლის სუბიექტების საქმიანობის განხორციელების შეზღუდვა, აკრძალვა, ან მათთვის საქმიანობის განხორციელების დავალება.⁶²

შედეგად, საქართველოს მთავრობამ 23 მარტს მიიღო N180 და N181 დადგენილებები, რომლის საფუძველზეც გაატარა მთელი რიგი შეზღუდვები, მათ შორის: სატრანსპორტო საშუალებით 3-ზე მეტი პირის (მძღოლის ჩათვლით) გადაადგილების აკრძალვა,⁶³ კომენდანტის საათი, 21:00 საათიდან 06:00 საათამდე⁶⁴; საჯარო სივრცეში ფიზიკურ პირთა თავშეყრის შეზღუდვა;⁶⁵ შეკრებებისა და მანიფესტაციების ბლანკეტური აკრძალვა;⁶⁶ ქალაქებს შორის მიმოსვლის შეზღუდვა,⁶⁷ 16 აპრილიდან 27 აპრილამდე მექანიკური სატრანსპორტო საშუალებით გადაადგილების აკრძალვა⁶⁸ და მარნეულისა და ბოლნისის მუნიციპალიტეტში მასშტაბური კარანტინი⁶⁹ და კერძო პირთა საკუთრებასა და საქმიანობასთან დაკავშირებული შეზღუდვები.⁷⁰

აღსანიშნავია, რომ უფლებამოსილებების მთავრობაზე დელეგირების მიღმა, ცალკეული საკითხების მოწესრიგების კომპეტენცია მიენიჭათ სამინისტროებსაც. მაგალითად, მთავრობის N181-ე დადგენილების მე-6 მუხლით საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის მინისტრს განესაზღვრა იზოლაციისა და კარანტინის წესების დადგენის უფლებამოსილება. აღნიშნული წესები დამტკიცდა **საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის მინისტრის 2020 წლის 25 მარტის №01-31/ნ ბრძანებით**.⁷¹ ბრძანებით განისაზღვრა, ეპიდემიოლოგიური კონტროლის მიზნით ყველა პირის მიერ სანიტარიული და ეპიდემიოლოგიური ნორმების დაცვის, ინფორმაციის მიწოდებისა და სამედიცინო გამოკვლევის/პროცედურების ჩატარების, ასევე ისეთი საქმიანობის შეწყვეტის ვალდებულება, რომელიც საფრთხეს უქმნის საზოგადოებრივ ჯანმრთელობას ან იწვევს ჯანმრთელობასთან დაკავშირებული რისკების წარმოქმნას ან გაზრდას.⁷² აღნიშნული ჩანაწერები ფაქტობრივად იმეორებს „საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ“ საქართველოსმე-5 მუხლის პირველი პუნქტის დებულებებს და ანალოგიურად შეიცავს ფართო განმარტების საფრთხეს, განსაკუთრებით საზოგადოებრივი ჯანდაცვის მიზნით

⁶⁰ 2020 წლის 21 მარტის პრეზიდენტის N1 დეკრეტის პირველი მუხლის მე-6 პუნქტი

⁶¹ 2020 წლის 21 მარტის პრეზიდენტის N1 დეკრეტის პირველი მუხლის მე-5 პუნქტი

⁶² 2020 წლის 21 მარტის პრეზიდენტის N1 დეკრეტის პირველი მუხლის მე-7 პუნქტი

⁶³ 2020 წლის 23 მარტის მთავრობის N181-ე დადგენილების მე-2 მუხლის მე-7 პუნქტი

⁶⁴ 2020 წლის 23 მარტის მთავრობის N181-ე დადგენილების მე-2 მუხლის მე-9 პუნქტი

⁶⁵ 2020 წლის 23 მარტის მთავრობის N181-ე დადგენილების მე-5 მუხლის მე-2 პუნქტი

⁶⁶ 2020 წლის 23 მარტის მთავრობის N181-ე დადგენილების მე-5 მუხლის პირველი პუნქტი

⁶⁷ <https://www.radiotavisupleba.ge/a/30555154.html>

⁶⁸ <https://www.livepress.ge/ka/akhali-ambebi/article/33590-msubiqi-avtomobilebith-gadaadgilebase-shezghudva-gakhangrdzlivda.html>

⁶⁹ <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4830641?publication=2>

⁷⁰ 2020 წლის 23 მარტის მთავრობის N181-ე დადგენილების მე-7, მე-8 და მე-9 მუხლები

⁷¹ <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4833995?publication=0>

⁷² საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის მინისტრის 2020 წლის 25 მარტის №01-31/ნ ბრძანების პირველი მუხლის მე-4 პუნქტი

პირის მიერ საქმიანობების შეწყვეტის ვალდებულების ნაწილში. იზოლაციისა და კარანტინის წესით დამატებით განსაზღვრულია იზოლაციაში მყოფი პირის უფლებამოსილებები, რომელთა დაცვაზეც კონტროლს ახორციელებს საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს უფლებამოსილი პირი.⁷³ ნიშანდობლივია, რომ იზოლაციისა და კარანტინის წესის ნებისმიერ დარღვევაზე ვრცელდება პრეზიდენტის დეკრეტის მე-8 მუხლით განსაზღვრული სანქციები,⁷⁴ რაც კიდევ უფრო პრობლემურს ხდის ამ წესის დადგენის უფლებამოსილების სამინისტროზე დელეგირებას. ამასთან, ბრძანება არ შეიცავს პირის მიმართ იზოლაციისა და კარანტინის ღონისძიებების გამოყენების თაობაზე მიღებული გადაწყვეტილების გასაჩივრების შესაძლებლობისა და ამის თაობაზე შესახებ პირის ინფორმირების ვალდებულებაზე მითითებას.

როგორც ზემოაღნიშნული აქტების ანალიზიდან იკვეთება, პრეზიდენტის დეკრეტის ერთჯერადად გამოცემის შემდეგ, საქართველოს პრეზიდენტი და პარლამენტი სრულად გამოეთიშნენ საგანგებო მდგომარეობის მართვისა და კონტროლის პროცესს და როგორც შეზღუდვების შემოღება, ისე მათი აღსრულება ერთპიროვნულად მოექცა მთავრობის კომპეტენციაში. ამასთან, პრეზიდენტმა ასევე ბლანკეტურად დაადგინა პასუხისმგებლობა საგანგებო მდგომარეობის რეჟიმის ნებისმიერი დარღვევისათვის და გაითვალისწინა მკაცრი სანქციები, მათ შორის, სისხლისსამართლებრივი პასუხისმგებლობა კონკრეტული ქმედებიდან მომავალი საფრთხეების დიფერენცირებისა და შესაბამისად სანქციის პროპორციულობის შეფასების გარეშე.⁷⁵

საგანგებო მდგომარეობის დროს უფლებამოსილებათა ამგვარი გადანაწილება ვერ აკმაყოფილებს საგანგებო მდგომარეობის რეჟიმში აღმასრულებელი ხელისუფლების თვითნებობისგან დაცვის იმ მინიმალურ გარანტიებსაც კი, რომელიც დადგენილია საქართველოს კონსტიტუციით. კერძოდ, უფლებების შეზღუდვის შესახებ პრეზიდენტის დეკრეტის გამოცემის პროცედურის კონსტიტუციური რეგულირების არსი მდგომარეობს მასზე სავალდებულო საპარლამენტო ზედამხედველობის გავრცელების გზით, უფლების შეზღუდვის დამდგენ აქტში დემოკრატიული ელემენტის შემოტანას იმის საკომპენსაციოდ, რომ უფლების შეზღუდვა ხდება არა კანონის, არამედ პრეზიდენტის დეკრეტის საფუძველზე.

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პრაქტიკის თანახმად, როდესაც კონსტიტუციური უფლების დამდგენი ნორმა პირდაპირ მიუთითებს ამ უფლებაში ჩარევის კონკრეტულ ფორმაზე, აღნიშნული ფორმის დაუცველობა იწვევს ძირითადი შემზღუდავი ნორმის არაკონსტიტუციურად ცნობას.⁷⁶ უფლების შეზღუდვის ფორმალური მხარის დაცვის ვალდებულება ემსახურება კონსტიტუციით განმტკიცებული ხელისუფლების დანაწილების პრინციპისა და ადამიანის უფლებებისა და

⁷³ საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის მინისტრის 2020 წლის 25 მარტის №01-31/ნ ბრძანების მე-2 მუხლის მე-18 პუნქტი და მე-3 მუხლი

⁷⁴ საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის მინისტრის 2020 წლის 25 მარტის №01-31/ნ ბრძანების მე-4 მუხლი

⁷⁵ OHCHR, EMERGENCY MEASURES AND COVID-19 27 April 2020, გვ. 4, ხელმისაწვდომია https://www.ohchr.org/Documents/Events/EmergencyMeasures_COVID19.pdf

⁷⁶ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2019 წლის 2 აგვისტოს №1/7/1275 გადაწყვეტილება საქმეზე ალექსანდრე მდინარაშვილი საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისიის წინააღმდეგ, II-23.

თავისუფლებების ეფექტურ რეალიზებას. ხელისუფლების დანაწილების პრინციპი საკანონმდებლო, აღმასრულებელ და სასამართლო ხელისუფლების შტოებს შორის შეკავებისა და გაწონასწორების მექანიზმების დანერგვით, უზრუნველყოფს ძალაუფლების კონცენტრაციისა და ადამიანის უფლებების თვითნებური შეზღუდვის პრევენციას.⁷⁷ სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპის დამატებითი მოთხოვნაა, რომ უფლების შემზღუდველი აქტები პასუხობდნენ განსაზღვრულობისა და განჭვრეტადობის კრიტერიუმს, იმისთვის, რომ მკაფიოდ და არაორაზროვნად იქნას დადგენილი შეზღუდვის ფარგლები.⁷⁸ პარლამენტის მიერ ნორმატიული აქტების შემუშავების უფლებამოსილების დელეგირება შესაძლოა თავისთავად არ გულისხმობდეს მის არაკონსტიტუციურობას. მაგალითად, ეკონომიკური და ტექნოლოგიური განვითარების ფონზე ახალი გამოწვევებისა და შესაძლებლობების საპასუხოდ, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო უშვებს მოქნილი ნორმატიული მექანიზმის ამოქმედებასა და მთავრობის მიერ ტექნიკური, მაგრამ არა პრინციპული საკითხების მოწესრიგების შესაძლებლობას.⁷⁹

საგანგებო მდგომარეობის განმავლობაში კომენდანტის საათის დაწესების უფლებამოსილების ადგილობრივი ხელისუფლების წარმომადგენელზე დელეგირების კონტექსტში, ვენეციის კომისიამ განმარტა, რომ ასეთ დროს ხდება პარლამენტის მიერ საგანგებო ზომების მიღების ზედამხედველობისა და მათზე დებატების გამართვის საჭიროების უგულებელყოფა.⁸⁰ ვენეციის კომისიის მიერ გაკრიტიკებულია ასევე საგანგებო მდგომარეობის დროს აღმასრულებელი ხელისუფლებისთვის განუსაზღვრელი

⁷⁷ 1. საქართველოს პარლამენტის წევრთა ჯგუფი (დავით ბაქრაძე, სერგო რატიანი, როლანდ ახალაია, ლევან ბეჟაშვილი და სხვები, სულ 38 დეპუტატი), საქართველოს მოქალაქეები – ერასტი ჯაკობია და კარინე შახპარონიანი, საქართველოს მოქალაქეები – ნინო კოტიშაძე, ანი დოლიძე, ელენე სამაღბეგიშვილი და სხვები, აგრეთვე, საქართველოს პარლამენტის წევრთა ჯგუფი (ლევან ბეჟაშვილი, გიორგი ღვინიაშვილი, ირმა ნადირაშვილი, პეტრე ცისკარიშვილი და სხვები, სულ 38 დეპუტატი) საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ, №3/5/768,769,790,792, 29 დეკემბერი, 2016;

2. საქართველოს პარლამენტის წევრთა ჯგუფი (დავით ბაქრაძე, სერგო რატიანი, როლანდ ახალაია, ლევან ბეჟაშვილი და სხვები, სულ 38 დეპუტატი), საქართველოს მოქალაქეები – ერასტი ჯაკობია და კარინე შახპარონიანი, საქართველოს მოქალაქეები – ნინო კოტიშაძე, ანი დოლიძე, ელენე სამაღბეგიშვილი და სხვები, აგრეთვე, საქართველოს პარლამენტის წევრთა ჯგუფი (ლევან ბეჟაშვილი, გიორგი ღვინიაშვილი, ირმა ნადირაშვილი, პეტრე ცისკარიშვილი და სხვები, სულ 38 დეპუტატი) საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ, №3/5/768,769,790,792, 29 დეკემბერი, 2016

3. 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. N3/4/641, 29 სექტემბერი, 2016

4. საქართველოს მოქალაქე გიორგი ქართველიშვილი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ, №1/10/703, 13 ოქტომბერი, 2017

⁷⁸ საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია და საქართველოს მოქალაქე – ეკატერინე ლომთათიძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ „, N1/3/407, 2007 წლის 26 დეკემბერი

⁷⁹ შპს კოკა-კოლა ბოთლერს ჯორჯია“, „შპს კასტელ ჯორჯია“ და „სს წყალი მარგებელი“ საქართველოს პარლამენტისა და საქართველოს ფინანსთა მინისტრის წინააღმდეგ, №2/5/700, 2018 წლის 26 ივლისი

⁸⁰ CDL-PI(2020)003 საგანგებო მდგომარეობის შესახებ ვენეციის კომისიის მოსაზრებებისა და ანგარიშების კრებული, 2020 წლის 16 აპრილი, გვ.21

უფლებამოსილების ფარგლების მინიჭება, რაც საპარლამენტო ზედამხედველობასა და შეკავებისა და გაწონასწორების მექანიზმებზე უარის თქმას გულისხმობს.⁸¹

ორდინალურ მდგომარეობაში, ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის კონკრეტული გამოხატულებაა უფლების მზლუდავი ნორმის მიღების უფლებამოსილების პარლამენტისათვის მინიჭება. საგანგებო მდგომარეობაში ხდება ამ წესის მოდიფიცირება და პარლამენტის როლის მხოლოდ პრეზიდენტის მიერ გამოცემული დეკრეტის დამტკიცების უფლებამოსილებით შეზღუდვა. 21 მარტის პრეზიდენტის N1 დეკრეტმა ვერ უზრუნველყო კონსტიტუციური უფლების შემზღუდველი ნორმების ფარგლების მკაფიო განსაზღვრა და მთავრობის დისკრეციას მიაკუთვნა კონსტიტუციურ უფლებებში ჩარევის თაობაზე არსებითი გადაწყვეტილებების მიღება. შედეგად, უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოს - პარლამენტის განხილვის მიღმა დარჩა იმ კონკრეტული ზომების გონივრულობის, აუცილებლობისა და პროპორციულობის შეფასება, რომელთა საფუძველზეც უშუალოდ შეიზღუდა პირთა კონსტიტუციურ უფლებები საგანგებო მდგომარეობის განმავლობაში. შესაბამისად, უფლებამოსილებების ამგვარი ფართო დელეგირება წინააღმდეგობაში მოდის ხელისუფლების დანაწილებისა და სამართლებრივი სახელწმიფოს პრინციპებთან.

4. იზოლაცია/კარანტინი და მისი დარღვევის შემთხვევების სამართლებრივი რეგულირება ორდინალურ მდგომარეობაში

საქართველოს პარლამენტმა, 23 აპრილს, ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა⁸² და სისხლის სამართლის კოდექსში⁸³ ცვლილებები შეიტანა. ცვლილებები ასევე შევიდა საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ კანონში.⁸⁴ ახალი ნორმები აწესრიგებს, ერთი მხრივ, კონკრეტულად იზოლაციისა და კარანტინის წესების დარღვევას, რომელიც შეიძლება განხორციელდეს ორდინალურ ან საგანგებო მდგომარეობაში, ხოლო მეორე მხრივ, ზოგადად საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის რეჟიმის დარღვევას.

როგორც უკვე აღინიშნა, საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ კანონის თანახმად იზოლაცია არის ავადმყოფი ან ინფიცირებული პირის განცალკევება დაავადების გავრცელების პრევენციის მიზნით,⁸⁵ ხოლო საკარანტინო ღონისძიებები იმ ადამიანის მიმართ გამოიყენება, რომელიც არ არის ავად, მაგრამ ჰქონდა შემხებლობა დაავადების

⁸¹ CDL-PI(2020)003 საგანგებო მდგომარეობის შესახებ ვენეციის კომისიის მოსაზრებებისა და ანგარიშების კრებული, 2020 წლის 16 აპრილი, გვ.22

⁸² ხელმისაწვდომია: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4854219?publication=0#DOCUMENT:1>; წვდომის თარიღი: 19.05.2020.

⁸³ ხელმისაწვდომია: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4854133?publication=0#DOCUMENT:1>; წვდომის თარიღი: 19.05.2020.

⁸⁴ ხელმისაწვდომია: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4854050?publication=0> წვდომის თარიღი: 19.05.2020.

⁸⁵ საქართველოს კანონი საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ, მე-3 მუხლის „ლ“ ქვეპუნქტი.

შემთხვევასთან გადამდებლობის პერიოდის განმავლობაში.⁸⁶ მაშასადამე, იზოლაცია და კარანტინი მეტად კონკრეტული, ინდივიდუალური ღონისძიებების ერთობლიობაა.

პირის იზოლაციის ან მის მიმართ საკარანტინო ღონისძიებების გამოყენების შესახებ გადაწყვეტილებას საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის სამსახური იღებს,⁸⁷ აღსრულებას კი საგანგებო სიტუაციების მართვის სამსახური ანდა საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს უფლებამოსილი პირი უზრუნველყოფს.⁸⁸ აღნიშნული მოქმედებები ხორციელდება საგანგებო სიტუაციის დროს. საგანგებო სიტუაციების მართვას ახორციელებენ ადგილობრივ ან ეროვნულ დონეზე მოქმედი აღმასრულებელი ხელისუფლების შესაბამისი ორგანოები. ტერმინოლოგიური მსგავსების მიუხედავად, საგანგებო სიტუაციაზე არ ვრცელდება კანონი „საგანგებო მდგომარეობის შესახებ.“ თუმცა, „სამოქალაქო უსაფრთხოების შესახებ“ კანონი ვრცელდება საგანგებო ან საომარ მდგომარეობის დროს წარმოქმნილ საგანგებო სიტუაციებსა და ინციდენტებზეც, თუ საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის შესახებ შესაბამისი კანონებით სხვა რამ არ არის დადგენილი.⁸⁹

23 აპრილს განხორციელებული ცვლილებებით, საგანგებო მდგომარეობის არქონის პირობებში იზოლაციასა და კარანტინში მოთავსების წესში რამდენიმე ცვლილება შევიდა, კერძოდ: ა) განისაზღვრა, რომ იზოლაციის ან/და კარანტინის წესი უნდა დაადგინოს საქართველოს მთავრობამ ან მის მიერ განსაზღვრულმა სამინისტრომ;⁹⁰ ბ) იზოლაციის ან/და კარანტინის წესის დარღვევის შემთხვევაში, შსს-ის უფლებამოსილ პირს შეუძლია სამართალდამრღვევი გადაიყვანოს შესაბამის სივრცეში მოსათავსებლად (პრევენციული ღონისძიება);⁹¹ გ) იზოლაციის ან/და კარანტინის წესის დარღვევა გამოიწვევს ფიზიკური პირის დაჯარიმებას 2 000 ლარით, ხოლო იურიდიული პირისა – 10 000 ლარით;⁹² და დ) დარღვევის ხელმეორედ ჩადენა დაისჯება შინაპატიმრობით, ვადით ექვსი თვიდან ორ წლამდე, ან თავისუფლების აღკვეთით ვადით სამ წლამდე (იურიდიული პირის შემთხვევაში ჯარიმით, საქმიანობის უფლების ჩამორთმევით ან ლიკვიდაციითა და ჯარიმით).⁹³

აღსანიშნავია, რომ ყველა განხორციელებული ცვლილება მიუთითებს „იზოლაციის ან/და კარანტინის წესზე“, რომელიც მთავრობამ ან შესაბამისმა სამინისტრომ უნდა გამოსცეს. მათ შორის სასჯელის დაკისრებაც, სწორედ ამ წესს შეიძლება დაეფუძნოს. აქ რამდენიმე პრობლემური გარემოება იკვეთება:

1. ცვლილებების შეტანამდე, „საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ“ კანონში აღნიშნული იყო, რომ გადაწყვეტილებას ადამიანის იზოლაციის ან/და მის მიმართ

⁸⁶ იქვე, „მ“ ქვეპუნქტი.

⁸⁷ იქვე, მე-11 მუხლის მე-3 პუნქტი.

⁸⁸ იქვე, 1-ლი პუნქტი.

⁸⁹ იქვე, 1-ლი მუხლის მე-2 პუნქტი.

⁹⁰ ხელმისაწვდომია: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4854050?publication=0> წვდომის თარიღი: 19.05.2020.

⁹¹ იქვე.

⁹² ხელმისაწვდომია: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4854219?publication=0#DOCUMENT:1>; წვდომის თარიღი: 19.05.2020.

⁹³ ხელმისაწვდომია: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4854133?publication=0#DOCUMENT:1>; წვდომის თარიღი: 19.05.2020.

საკარანტინო ღონისძიებების გამოყენების შესახებ საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის სამსახური იღებდა, ხოლო შსს-ის უფლებამოსილ პირს მხოლოდ იზოლაციის ან/და კარანტინში მოთავსების შესახებ გადაწყვეტილების აღსრულება უნდა უზრუნველყო. ახალი ნორმების შემდეგ, შინაგან საქმეთა სამინისტროს, იზოლაციის ან/და კარანტინის წესის დარღვევის შემთხვევაში, შეუძლია სამართალდამრღვევი ფიზიკური პირი შესაბამის სივრცეში მოსათავსებლად გადაიყვანოს. ამ ჩანაწერიდან იკვეთება, რომ იზოლაციის/კარანტინის წესების დარღვევის გამოვლენასა და შეფასებას თავად შსს ახდენს. ეს ახალი მოწესრიგება კანონის თავდაპირველ ლოგიკას ეწინააღმდეგება. ძველი რედაქციით, საკარანტინო/იზოლაციის ღონისძიებების მიზანშეწონილობის შესახებ გადაწყვეტილებას არა შსს, არამედ საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის სამსახური იღებდა. არსებული საკანონმდებლო ჩარჩო კი შსს-ის შესაბამისი სამსახურის სამოქმედო არეალს და უფლებამოსილებებს, განუსაზღვრელი და შეუზღუდავი განმარტების ფარგლებს ანიჭებს. ახალი მოწესრიგება, მთლიანობაში, ბუნდოვანს და არათანმიმდევრულს ხდის კანონის ლოგიკას და სხვადასხვა უწყებებს შორის უფლებამოსილებების სამართლიანი და ეფექტიანი გადანაწილების საკითხს. ეს საკითხი მით უფრო პრობლემურია, როცა თავად იზოლაციის/კარანტინის წესის რეგულირების ფარგლები და მასშტაბები გაურკვეველია.

2. აღსანიშნავია, რომ კანონმდებლობაში შესული ახალი ნორმები იზოლაციის ან/და კარანტინის წესის დარღვევის საფუძველით პირის შესაბამის სივრცეში გადაყვანას არ თვლის ადმინისტრაციულ დაკავებად („გათვალისწინებული პრევენციული ღონისძიება არ არის ადმინისტრაციული დაკავება“).⁹⁴ მართალია, არსებობს გარკვეული ლეგიტიმური და ლოგიკური საფუძველი, თუ რატომ არ მიიჩნევა ეს ღონისძიება ადმინისტრაციულ დაკავებად, თუმცა აბსოლუტურად მიუღებელი და დაუშვებელია, ამ მიდგომის გამო პირს შეეზღუდოს სხვადასხვა უფლებრივი გარანტიები, მათ შორის გასაჩივრების უფლებაც, რაც სწორედ ახალი ნორმებიდან გამომდინარეობს. კერძოდ, „საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ“ კანონი მიუთითებს, რომ ფიზიკურ პირს უფლება აქვს საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით გაასაჩივროს მის მიმართ მიღებული გადაწყვეტილება. ეს ჩანაწერი გულისხმობს, რომ უნდა არსებობდეს გარკვეული პროცედურული წესები, რომლის საფუძველზეც ინდივიდები იზოლაციასთან/კარანტინთან დაკავშირებით მიღებულ სხვადასხვა ზომებს, მათ შორის კონკრეტულ სივრცეში გადაყვანასაც, გაასაჩივრებენ. ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის თანახმად,⁹⁵ იზოლაციაში/კარანტინში გადაყვანაზე, ამ შემთხვევაში, ვრცელდება ადმინისტრაციული დაკავების მხოლოდ ის ნორმები, რომელიც დაკავების საფუძველების განმარტებასა და ახლობელთან კომუნიკაციას ეხება. ადმინისტრაციულ დაკავებასთან დაკავშირებული ისეთი საკითხები, როგორებიცაა, მაგალითად, ოქმის შედგენა ან დაკავების გასაჩივრების უფლება, ამ შემთხვევაზე არ ვრცელდება.⁹⁶ ამდენად, მიუხედავად „საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ“ კანონში არსებული ფორმალური ჩანაწერისა, რომ გადაწყვეტილების გასაჩივრება შესაძლებელია, არც ამ კანონიდან და არც ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსიდან ნათლად არ იკვეთება, ფაქტობრივად რა პროცედურით უნდა მოხდეს იზოლაციის/კარანტინის წესის დარღვევის გამო პირის სპეციალურ სივრცეში მოთავსების გასაჩივრება.

⁹⁴ საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსი, 42¹⁰-ე მუხლი.

⁹⁵ იქვე.

⁹⁶ იქვე.

გარდა ამისა, კონკრეტულ სპეციალურ სივრცეში შსს-ის წარმომადგენლის მიერ გადაყვანის დროს, პირს არ აქვს ადვოკატზე ხელმისაწვდომობის უფლება. ეს კვლავ ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის იმ ნორმიდან გამომდინარეობს, რომელიც პირის სპეციალურ სივრცეში გადაყვანის დროს რამდენიმე უფლებრივი გარანტიის არსებობაზე მიუთითებს, თუმცა ამ ჩამონათვალთან ადვოკატის უფლებას გამორიცხავს.⁹⁷ ამ გარანტიის არარსებობა სამართლებრივი სახელმწიფოს ელემენტარული, ბაზისური მოთხოვნების უფლებელყოფაა. ინდივიდს ნებისმიერ სიტუაციაში და მდგომარეობაში აქვს იურიდიული მომსახურებით სარგებლობის უფლება, მისი უზრუნველყოფა კი სახელმწიფოს გარდაუვალი პასუხისმგებლობაა. *ადვოკატზე ხელმისაწვდომობა ადამიანის უფლებათა კორპუსის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი და ცენტრალური შემადგენელია. კონკრეტულ სპეციალურ სივრცეში ადამიანის ნების საწინააღმდეგოდ გადაყვანა თვისობრივად თავისუფლების შეზღუდვას წარმოადგენს, ამიტომ, მასზე მაქსიმალურად უნდა გავრცელდეს ადმინისტრაციული დაკავებისთვის დადგენილი ყველა რელევანტური უფლებრივი გარანტია.*

3. ახალმა მოწესრიგებამ ბუნდოვანი გახადა თავად იზოლაციის/კარანტინის წესის მიერ პოტენციურად რეგულირებადი ურთიერთობების მასშტაბი. ცხადია, დასაშვებია, რომ კანონის საფუძველზე აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოებს დაევალოს კონკრეტული საკითხის უფრო დეტალური სამართლებრივი რეგულირება. თუმცა, თავად ის ფაქტი, რომ კანონმდებლობა (ამ შემთხვევაში საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ კანონი) ნათლად არ აკონკრეტებს თუ რას გულისხმობს იზოლაციის/კარანტინის წესის დადგენა და ურთიერთობათა რა ფარგლებს/მასშტაბებს აწესრიგებს კანონქვემდებარე აქტი, საკმაოდ პრობლემურია. *გონივრული იქნებოდა, კანონს იმგვარი რეგულირება დაედგინა, რომელიც გამორიცხავდა იზოლაციის/კარანტინის წესისა და ღონისძიებების ფართო განმარტების შესაძლებლობას.*

ახალი მოწესრიგებით, იზოლაციისა და კარანტინის წესის განსაზღვრა, რომლის დაუცველობაც არის პირის მიმოსვლის თავისუფლების შეზღუდვის, მის მიმართ საპოლიციო ღონისძიების გამოყენებისა და ადმინისტრაციული თუ სისხლის სამართლებრივი სასჯელის დაკისრების წინაპირობა, მთავრობის ან რომელიმე სამინისტროს მიერ გამოცემული აქტით ხდება. ზოგადად, იმ ტიპის მოწესრიგება, რომელიც უფლებათა ვრცელი მასშტაბით შეზღუდვისა და სასჯელის დაკისრების, მათ შორის თავისუფლების რამდენიმე წლით აღკვეთის წინაპირობა შეიძლება იყოს, მეტ სიფრთხილესა და მკაფიოობას მოითხოვს. წინააღმდეგ შემთხვევაში, ის აღმასრულებელი ხელისუფლების უკონტროლო ძალაუფლების და უფლებამოსილების ბოროტად გამოყენების საფრთხეებს გააჩენს. საქართველოს კონსტიტუციით გარანტირებულია მიმოსვლის თავისუფლება. კერძოდ, „ყველას, ვინც კანონიერად იმყოფება საქართველოში, აქვს ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე თავისუფალი მიმოსვლის, საცხოვრებელი ადგილის თავისუფლად არჩევისა და საქართველოდან თავისუფლად გასვლის უფლება.“⁹⁸ კონსტიტუცია უშვებს ამ უფლების შეზღუდვის შესაძლებლობას, მათ შორის საზოგადოებრივი უსაფრთხოებისა და ჯანმრთელობის საფუძველით, თუმცა, აუცილებელია, რომ შეზღუდვის საფუძველი და ჩარჩო კანონით იყოს განსაზღვრული.⁹⁹ ეს

⁹⁷ იქვე, 42¹⁰-ე და 245-ე მუხლები.

⁹⁸ საქართველოს კონსტიტუცია, მე-13 მუხლის 1-ლი პუნქტი.

⁹⁹ იქვე, მე-2 პუნქტი.

გულისხმობს, რომ საკანონმდებლო ნორმებმა მკაფიოდ განსაზღვროს აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ გამოსაცემი აქტების რეგულირების მასშტაბები. არსებული ჩანაწერი პრობლემური სწორედ იმიტომ, რომ ნათლად არ იკვეთება, თუ რა კონკრეტული შინაარსი იგულისხმა კანონმდებელმა „იზოლაციის ან/და კარანტინის წესში.“

შესაბამისად, მნიშვნელოვანია, რომ „საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ“ კანონმა იზოლაციის/კარანტინის მიზნებისთვის ვიწროდ განსაზღვროს და დააკონკრეტოს რეგულირების ის საკითხები და მასშტაბები, რასაც იზოლაციის ან/და კარანტინის წესი გაითვალისწინებს; მკაფიოდ გახდეს იზოლაციის/კარანტინის წესების დარღვევის გამოვლენასა და შეფასებაზე პასუხისმგებელი ორგანოები და პროცესი სრულად შსს-ის საპოლიციო სტრუქტურების ფარგლებში არ მოექცეს; ასევე, აუცილებელია, იზოლაციის ან/და კარანტინის წესის დარღვევის საფუძველით შესაბამის სივრცეში გადაყვანის შემთხვევაში, პირს ჰქონდეს ადვოკატზე ხელმისაწვდომობისა და გადაწყვეტილების გასაჩივრების უფლებრივი გარანტიები.

5. იზოლაციის/კარანტინის წესის დარღვევისთვის ადმინისტრაციული და სისხლისსამართლებრივი პასუხისმგებლობა ორდინალურ მდგომარეობაში

როგორც ზემოთ აღინიშნა, იზოლაციის ან/და კარანტინის წესის დარღვევისთვის ადმინისტრაციულ ჯარიმად გათვალისწინებულია ფიზიკური პირისთვის 2.000, ხოლო იურიდიული პირისთვის 10.000 ლარი.¹⁰⁰ ქმედების ხელმეორედ ჩადენა ისჯება შინაპატიმრობით ვადით ექვსი თვიდან ორ წლამდე ან თავისუფლების აღკვეთით ვადით სამ წლამდე.¹⁰¹ იზოლაციის ან საკარანტინო რეჟიმის დარღვევის გამო სასჯელის დაკისრება, შესაძლოა, თავისთავად არასწორი არ იყოს. თუმცა, ამგვარი მოწესრიგება რამდენიმე ფუნდამენტურ პრობლემას აჩენს დაწესებული ზომების „სიხისტესთან“ და იზოლაციის/კარანტინის წესთან მიმართებით.

მოცემული ადმინისტრაციული და სისხლისსამართლებრივი ზომები გამოიყენება მთავრობის ან სამინისტროს მიერ გამოსაცემი აქტის მიხედვით, რომელმაც საფუძვლების ძალიან ფართო ჩამონათვალი შეიძლება მოიცვას. მაშასადამე, მოქალაქეს არ აქვს მყარი კანონისმიერი (საკანონმდებლო აქტით უზრუნველყოფილი) გარანტია, რომ შესაბამის აქტში არ იქნება გათვალისწინებული ისეთი საფუძვლები, რაც მის მიმართ გამოყენებულ ადმინისტრაციულ ან სისხლისსამართლებრივ სასჯელს უსამართლოს, არაპროპორციულს და ადამიანის ფუნდამენტურ უფლებებთან შეუსაბამოს გახდის. სწორედ ამიტომ, მნიშვნელოვანია, რომ არსებობდეს გარკვეული სახის გრადაცია პასუხისმგებლობის ფორმებს, მათ შორის ადმინისტრაციული ჯარიმების ოდენობებს შორის. აუცილებელია, შესაბამის კანონქვემდებარე აქტში *ერთმანეთისგან იყოს გამიჯნული მომეტებული და ნაკლების საფრთხის შემცველი ქმედებები, საკანონმდებლო დონეზე კი მის შესაბამისად არსებობდეს ჯარიმათა გრადაციის შესაძლებლობა.*

¹⁰⁰ საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსი, 42¹⁰-ე მუხლი.

¹⁰¹ საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსი, 248¹-ე მუხლი.

გარდა ამისა, სერიოზული პრობლემაა ისიც, რომ სისხლისსამართლებრივი პასუხისმგებლობის გამოყენებისთვის პრეიუდიციული მნიშვნელობის ადმინისტრაციული სახდელის დაკისრებაზე გადაწყვეტილებას შსს იღებს (ეს ეხება „საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის რეჟიმის“ ადმინისტრაციულ ნორმასაც). ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს მიხედვით, კონვენციის მე-6 მუხლით გათვალისწინებული პროცესუალური უფლებები, რომელიც ვრცელდება სისხლის სამართლებრივი ბრალდების ცნებაზე, ასევე ვრცელდება სისხლისსამართლებრივი ბუნების მქონე ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევებზე.¹⁰²

შესაბამისად, ამ ტიპის ადმინისტრაციული სახდელის დაკისრებაზე გადაწყვეტილებას უნდა იღებდეს არა აღმასრულებელი შტოს რომელიმე ორგანო ან უფლებამოსილი პირი, არამედ სასამართლო.

აღსანიშნავია, რომ შესაბამისი საკანონმდებლო ინიციატივის განმარტებით ბარათში საერთოდ არ არის მსჯელობა ზემოაღნიშნულ საკითხებზე. განმარტებითი ბარათი არ მოიცავს მსგავსი ტიპის ხისტი და ერთგვაროვანი ზომების დაწესების ლეგიტიმურობასა და პროპორციულობაზე მსჯელობას, არ ანალიზებს საქართველოს მოსახლეობის დიდი ნაწილის სოციალური მოწყვლადობისა და მარგინალიზების კონტექსტს, რაც ჯარიმებთან მიმართებით მწვავედ გამოიხატა საგანგებო მდგომარეობის პერიოდში. განმარტებითი ბარათი საუბრობს სასჯელის მემშვეობით კორონავირუსისა და სხვა, შესაძლო ეპიდემიური/პანდემიური შემთხვევებისას მოსალოდნელი საფრთხის პრევენციის მიზანზე,¹⁰³ თუმცა არ აფასებს რეპრესიის დონეს და მასშტაბს; განმარტებითი ბარათი მიმოიხილავს ჯარიმების მემშვეობით სახელმწიფო ბიუჯეტის ზრდის შესაძლებლობებს,¹⁰⁴ მაგრამ არაფერს ამბობს სოციალური უსამართლობის გაღრმავებისა და მოწყვლადი ჯგუფების მატერიალური ყოფის კიდევ უფრო გაუარესების რისკებზე.

მნიშვნელოვანია იმის თქმაც, რომ არც პარლამენტის იურიდიული დეპარტამენტის დასკვნაში არ არის მსჯელობა მსგავს კრიტიკული მნიშვნელობის საკითხებზე. აქ მხოლოდ ის საკითხია პრობლემად დასახული, სისხლის სამართლის კოდექსის რომელ თავში უნდა განთავსდეს ტექნიკურად შესაბამისი ნორმა.¹⁰⁵

ამდენად, მნიშვნელოვანია, რომ საქართველოს პარლამენტმა უფრო სისტემურად განიხილოს ადამიანებისთვის იზოლაციის/კარანტინის წესებიდან გამომდინარე დასაკისრებელი ადმინისტრაციული და სისხლისსამართლებრივი პასუხისმგებლობის ფორმების ბუნება, თავად ის, თუ რა სოციალურ კონტექსტში ხდება და მოხდება მსგავსი ზომების გამოყენება და ამის საფუძველზე შეიმუშავოს სოციალურად მეტად მგრძობიარე, ნაკლებად რეპრესიული და სხვადასხვაგვარად კატეგორიზებული საკანონმდებლო ჩარჩო

¹⁰² საია-ს შეფასება საგანგებო მდგომარეობასთან დაკავშირებით მიღებულ საკანონმდებლო ცვლილებებზე, ხელმისაწვდომია: <https://gyla.ge/ge/post/saia-s-shefaseba-sagangebo-mdgomareobastan-dakavshirebit-mighebul-sakanonmdeblo-cvllilebebeze#sthash.xQQS35XH.C0Qpa33m.dpbs> წვდომის თარიღი: 19.05.2020.

¹⁰³ ხელმისაწვდომია: <https://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/246670?>, გვ. 2, წვდომის თარიღი: 19.05.2020.

¹⁰⁴ იქვე, გვ. 4.

¹⁰⁵ საქართველოს პარლამენტის აპარატის იურიდიული დეპარტამენტის დასკვნა, ხელმისაწვდომია: <https://info.parliament.ge/file/1/BillPackageContent/26416?> წვდომის თარიღი: 19.05.2020.

და სასჯელთა ფორმები/ზომები. ამასთან, აუცილებელია, ადმინისტრაციული სასჯელის დაკისრება იყოს არა შსს-ის, არამედ სასამართლოს პრეროგატივა.

6. საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის პერიოდში ადმინისტრაციული და სისხლისსამართლებრივი პასუხისმგებლობის ზომის დაკისრების საფუძველი

23 აპრილს განხორციელებული ცვლილებებით საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის რეჟიმის დარღვევის მოწესრიგება ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა და სისხლის სამართლის კოდექსით მოხდა. 21 მარტიდან 22 მაისამდე პერიოდში, საგანგებო მდგომარეობის რეჟიმის დარღვევა და შესაბამისი სასჯელები პრეზიდენტის დეკრეტით განისაზღვრებოდა.

ახალი მოწესრიგება რამდენიმე ფუნდამენტურ პრობლემას შეიცავს, რაზეც აუცილებელია ყურადღების გამახვილება.

პირის მიმართ ადმინისტრაციული ან სისხლისსამართლებრივი ზომები შეიძლება გატარდეს „საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის რეჟიმის“ დარღვევის საფუძველით. როგორც ახალი ნორმები მიუთითებს, ეს „რეჟიმი“ განისაზღვრება პრეზიდენტის დეკრეტით ან/და სხვა შესაბამისი ნორმატიული აქტებით, მათ შორის, „საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ“ საქართველოს კანონით გათვალისწინებულ საკითხებთან დაკავშირებით (თუ ეს წესი საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის რეჟიმის ნაწილია) დადგენილი იზოლაციის ან/და კარანტინის წესით.¹⁰⁶ მსგავსი მოწესრიგება, პასუხისმგებლობის ზომების დაკისრების საფუძველად, დეკრეტის გარდა, რომელიც ორგანული კანონის ძალის მქონეა, კანონქვემდებარე ნორმატიულ აქტებსაც მოიაზრებს. ეს მიდგომა კი, კონსტიტუციის მოთხოვნების გათვალისწინებით, პრობლემურია. საქართველოს კონსტიტუცია მიუთითებს, რომ საგანგებო მდგომარეობის დროს, *პრეზიდენტის დეკრეტით* შეიძლება შეიზღუდოს თავისუფლების უფლება, მიმოსვლის თავისუფლება, პირადი და ოჯახური ცხოვრების ხელშეუხებლობის უფლება, სამართლიანი ადმინისტრაციული წარმოების უფლება, საკუთრების უფლება, შეკრებისა და შრომის თავისუფლება.¹⁰⁷ ბუნებრივია, პრეზიდენტს დეკრეტით შეუძლია გარკვეული ჩარჩო დაუდგინოს მთავრობას, რომლის ფარგლებშიც ეს უკანასკნელი შეზღუდავს კონკრეტულ უფლებებს, თუმცა, უშუალოდ და დამოუკიდებლად მთავრობის აქტებით პასუხისმგებლობის დაკისრება ბევრ საფრთხეს შეიცავს და გარკვეულწილად უგულებელყოფს კიდევ საგანგებო მდგომარეობის კონსტიტუციური მოწესრიგების ლოგიკას. ბევრად სწორი და ლოგიკური იქნება, თუ საგანგებო მდგომარეობის პირობებში კანონმდებლობა გამორიცხავს მთავრობის *არსებითად არასაჭირო* ძალაუფლების ინტეგრირების შესაძლებლობებს. წინააღმდეგ შემთხვევაში, აზრს დაკარგავს საგანგებო ან საომარი მდგომარეობისას პრეზიდენტისთვის კონსტიტუციით ექსკლუზიურად

¹⁰⁶ საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსი, 177¹⁵-ე მუხლი; საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსი, 359¹-ე მუხლი.

¹⁰⁷ საქართველოს კონსტიტუცია, 71-ე მუხლის მე-4 პუნქტი.

მინიჭებული უფლებამოსილება, რომლის თანახმადაც სწორედ მისი დეკრეტებით შეიძლება შეიზღუდოს ან სულაც შეჩერდეს კონსტიტუციის ზოგიერთი ნორმის მოქმედება.¹⁰⁸ კონსტიტუციის ეს ნორმა საგანგებო რეჟიმის დროს მოქმედების ერთიან სტანდარტს ადგენს და გამორიცხავს მასში კანონქვემდებარე აქტის მეშვეობით მთავრობის ავტონომიური ინტერვენციის შესაძლებლობას.

ზოგადად უნდა ითქვას, რომ საპარლამენტო მოდელის პირობებში, სახელმწიფოს დემოკრატიული მმართველობის ბუნების შესანარჩუნებლად, გადამწყვეტი მნიშვნელობა საკანონმდებლო ორგანოს მიერ აღმასრულებელ შტოზე კონტროლისა და ზემოქმედების ბერკეტებს აქვს. როცა საკითხი ადამიანის ფუნდამენტური უფლებების პოტენციურ შეზღუდვას ეხება, აუცილებელია უზრუნველყოფილი იყოს პროცესში პარლამენტის ჩართულობა და დელიბერაციული პროცესის წარმართვა. ამ მიზანს ემსახურება პრეზიდენტის დეკრეტზე საკანონმდებლო ორგანოს სრული შემადგენლობით თანხმობის გამოცხადების ვალდებულებაც. როგორც ვენეციის კომისია აღნიშნავს, მთავრობას არ უნდა ჰქონდეს შეუზღუდავი ძალაუფლება, „მართოს ქვეყანა ყოველგვარი შეკავებისა და გაწონასწორების მექანიზმების გარეშე, მხოლოდ საკუთარი კეთილი ნების შესაბამისად. ამგვარი მდგომარეობა სახიფათოა დემოკრატიული სამართლებრივი წესრიგისთვის, განსაკუთრებით კი, მთავრობის მიერ განხორციელებული ზომების პრაქტიკულად შეუქცევადი ხასიათის გათვალისწინებით.“¹⁰⁹ აღმასრულებელი შტოს მიერ გამოცემული აქტების პროაქტიული კონტროლი პარლამენტს არ ძალუძს, რაც საგანგებო მდგომარეობის პირობებში აღმასრულებელი ძალაუფლების განვრცობისა და ე.წ. *სრული ძალაუფლების (pleins pouvoirs)* დაფუძნების შეუქცევად საფრთხეებს აჩენს.

შესაბამისად, მნიშვნელოვანია, საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის პირობებში ადმინისტრაციული და სისხლისსამართლებრივი პასუხისმგებლობის ზომის გამოყენება არ დაეფუძნოს კანონქვემდებარე ნორმატიულ აქტს. წინააღმდეგ შემთხვევაში ეს შეიძლება მთავრობის უკონტროლო ძალაუფლების, დემოკრატიული მმართველობის შეუძლებლობისა და ადამიანის უფლებების დარღვევის წინაპირობა გახდეს.

7. საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის პერიოდში ადმინისტრაციული და სისხლისსამართლებრივი პასუხისმგებლობის ზომის პროპორციულობა

საგანგებო მდგომარეობის დროს ადმინისტრაციული სანქციის დაკისრების ნაწილში, ზემოთ განხილული იზოლაციის/კარანტინის წესის დარღვევის მსგავსად, ამ შემთხვევაშიც პრობლემურია ნებისმიერი დარღვევისთვის ერთიანი, ხისტად განსაზღვრული ჯარიმის გამოყენების სტანდარტი. ამასთან ერთად, აღსანიშნავია ისიც, რომ საგანგებო მდგომარეობის პირობებში ჯარიმის ოდენობა გაცილებით მაღალია და ის ფიზიკური პირის შემთხვევაში 3.000, ხოლო იურიდიული პირის შემთხვევაში 15.000 ლარს შეადგენს (თუ პრეზიდენტის დეკრეტით სხვა რამ არ არის დადგენილი).¹¹⁰

¹⁰⁸ იქვე.

¹⁰⁹ Compilation of Venice Commission opinions and reports on States of Emergency, 2020, p. 17.

¹¹⁰ საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსი, 177¹⁵-ე მუხლი;

საგანგებო მდგომარეობის რეჟიმის დროს მრავალი, ერთმანეთისგან განსხვავებული აკრძალვა და შეზღუდვა მოქმედებს, რაც უკანასკნელი საგანგებო მდგომარეობის დროსაც თვალნათლივ გამოჩნდა. ასეთ პირობებში ყველაფრის გაერთგვაროვნება და ერთი საზომით განსჯა, ადამიანთა უდიდესი ნაწილისთვის მძიმე სოციალური წნეხისა და უსამართლობის საფუძველი ხდება.

არსებული მოწესრიგების საპირისპიროდ, „საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის რეჟიმის დარღვევის“ ადმინისტრაციული ნორმის ჩამოყალიბებისთვის სწორი და სამართლიანი მიდგომა ჯარიმების ფართო გრადაცია იქნებოდა, რომელსაც მოსამართლე (რადგან ამ შემთხვევაშიც, ნორმას პრეიუდიუციული მნიშვნელობა აქვს და ის სასამართლომ უნდა განიხილოს), პრეზიდენტის დეკრეტით გათვალისწინებული შეზღუდვის საფუძველებისა და აკრძალულ ქმედებათა განსხვავებული მნიშვნელობის/საფრთხის/შედეგების მხედველობაში მიღებით, კონკრეტული კონტექსტის შესაბამის გამოყენებას მოუძებნიდა.

ამ ნაწილში ასევე უნდა ითქვას, რომ გაეროს სპეციალურმა მომხსენებელმა თავის ანგარიშში ადამიანის უფლებათა დაცვისა და საგანგებო მდგომარეობის შესახებ (1997), შემდეგი რეკომენდაციები გააკეთა პროპორციულობის პრინციპთან დაკავშირებით: „როდესაც საგანგებო მდგომარეობა გავლენას ახდენს გარკვეული უფლებებით სარგებლობაზე, რომელთა შეზღუდვა დასაშვებია, ადმინისტრაციული ან სასამართლო ზომები უნდა იყოს ხელმისაწვდომი იმ უარყოფითი შედეგების მაქსიმალურად შერბილების ან გამოსწორების მიზნით, რაც ამ უფლებების გამოყენების შეზღუდვით იქნა გამოწვეული.“¹¹¹

კიდევ უფრო დიდი პრობლემაა სისხლისსამართლებრივი პასუხისმგებლობის ზომა. როგორც ითქვა, სისხლის სამართლის კოდექსი საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის რეჟიმის ხელშეორედ დარღვევისთვის 6 წლამდე პატიმრობას ითვალისწინებს.¹¹² ამ მიდგომის კირიტკული ანალიზისთვის რამდენიმე ასპექტის გამოყოფა შეიძლება:

ადმინისტრაციული სასჯელის მსგავსად, აქაც თვალში საცემია ხისტად განსაზღვრული ნორმატიული მოწესრიგების მისადაგების მცდელობა საგანგებო მდგომარეობის დროს პოტენციურად აკრძალვად ნებისმიერ ქმედებასთან. ეს მიდგომა მხედველობაში არ იღებს სოციალურ კონტექსტს, საგანგებო მდგომარეობის შესაძლო განსხვავებულ მოცემულობებს და შინაარსებს, ქმედების ნაკლებად საზიანო ბუნებას და ა.შ.

ერთი შეხედვით, საპირწონე არგუმენტად შეიძლება დასახელდეს ის გარემოება, რომ მოსამართლეს ლავირების საკმაოდ დიდი არეალი აქვს და მას 6 წლამდე ნებისმიერი სასჯელის დაკისრება შეუძლია. თუმცა, აქ მნიშვნელოვანია აღინიშნოს, რომ სისხლის სამართლის კოდექსი მხოლოდ ერთი ტიპის სასჯელს - თავისუფლების აღკვეთას ითვალისწინებს. ამასთან, მსგავსი 6-წლიანი ზღვარი თავად სასამართლოების უფლებამოსილების ფარგლებსაც ავიწროებს, რადგან მოსამართლე, მძიმე დანაშაულის შემთხვევაში, პირობითი მსჯავრის გამოყენებისგან შეზღუდულია (მისი გამოყენება მხოლოდ ნაწილობრივ შეუძლია).¹¹³ გარდა ამისა, მოცემული ქმედების მძიმე დანაშაულად

¹¹¹ Compilation of Venice Commission opinions and reports on States of Emergency, 2020, p. 20.

¹¹² საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსი, 359¹-ე მუხლი.

¹¹³ საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსი, 63-ე მუხლის მე-2 ნაწილი; 50-ე მუხლის მე-5 ნაწილი.

მიჩნევით ორმაგდება ნასამართლობის ვადები (ნაკლებად მძიმე დანაშაულის შემთხვევაში ნასამართლობა ქარწყლდება 3 წელში, მძიმე დანაშაულის შემთხვევაში კი - 6 წელში).¹¹⁴ ნასამართლობის გაქარწყლების საკითხი განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია, რადგან ის თავის მხრივ დაკავშირებულია საზოგადოებაში ინდივიდის სრულფასოვან რეინტეგრაციასა და რესოციალიზაციასთან.

აღსანიშნავია, რომ სისხლის სამართლის კოდექსში არსებობს მუხლები, რომლებიც კონკრეტული ქმედების კრიმინალიზების საკითხს საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის დროს უფრო მკაცრად აფასებენ, ვიდრე ორდინალურ ვითარებაში. მაგალითად, გარემოსათვის საშიში ნივთიერებისადმი ან ნარჩენისადმი მოპყრობის წესის დარღვევა, რამაც გამოიწვია გარემოს დაზინძურება, მოწამვლა ან დასნებოვნება, ან ადამიანის ჯანმრთელობის დაზინძურება, ანდა ცხოველთა ან მცენარეული სამყაროს მასობრივი განადგურება, *აგრეთვე ჩადენილი საგანგებო ეკოლოგიური მდგომარეობის დროს ან ეკოლოგიური უბედურების ზონაში*, 3-იდან ხუთ წლამდე თავისუფლების აღკვეთით ისჯება;¹¹⁵ წყლის დაზინძურება, რამაც მსგავსი ტიპის შედეგები გამოიწვია, ან *საგანგებო ეკოლოგიური მდგომარეობის დროს* თუ ეკოლოგიური უბედურების ზონაში განხორციელდა, ისჯება ჯარიმით ან გამასწორებელი სამუშაოთი ვადით ორ წლამდე ანდა თავისუფლების აღკვეთით ვადით სამ წლამდე.¹¹⁶ სისხლის სამართლის კოდექსში სხვა მსგავსი ნორმებიც არსებობს. მათ საერთო ის აქვთ, რომ არც ერთ შემთხვევაში საგანგებო მდგომარეობის დროს ჩადენილი ქმედება მძიმე დანაშაულად არ არის მიჩნეული (გარდა „სამხედრო ხელმძღვანელობის უკანონოდ ხელში ჩაგდების ან კანონიერი ხელისუფლებისადმი დაუმორჩილებლობისა,“ რაც ლოგიკურია, რადგან ეს ქმედება საგანგებო მდგომარეობის გარეშე უკვე მძიმე დანაშაულია).¹¹⁷ ეს ბუნებრივია და იმას მიუთითებს, რომ *თავისთავად და მარტოოდენ საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის არსებობა, არ უნდა იყოს ქმედების დასჯადობის განსაკუთრებით, რადიკალურად ცვლილების საფუძველი*. მსგავსი ტიპის ნორმების არსებობა იმასაც აჩვენებს, რომ სასჯელი გამკაცრება შესაძლოა გამართლებული იყოს, თუმცა ის უნდა ითვალისწინებდეს კონკრეტული ქმედების სახეს, შინაარსს, სოციალურ კონტექსტს და ნებისმიერ ქმედებას ერთი „ბრტყელი“ და „ხისტი“ მიდგომით არ უნდა აფასებდეს.

შესაბამისად, მნიშვნელოვანია, რომ საგანგებო მდგომარეობის დროს სხვადასხვა ქმედებების ადმინისტრაციული და სისხლისსამართლებრივი დასჯადობა უფრო მეტად იყოს ორიენტირებული განსხვავებული კონტექსტების მხედველობაში მიღებაზე. ეს გულისხმობს ნებისმიერი ქმედების მიმართ ერთგვაროვან მიდგომაზე უარის თქმას, *სოციალურად უფრო მგრძნობიარე და ნაკლებად რეპრესიული კანონმდებლობის მიღებას, შესაბამისი ადმინისტრაციული და სისხლისსამართლებრივი პასუხისმგებლობის ზომების შემცირებას, ფართო გრადაციის შესაძლებლობას და ადამიანის უფლებების დაცვაზე მიმართული მოწესრიგების მიღებას*.

აღსანიშნავია, რომ საგანგებო და საომარი მდგომარეობის პირობებში, საკანონმდებლო ორგანოს ძალაუფლება და უფლებების დაცვის სათანადო მექანიზმები ძალიან

¹¹⁴ საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსი, 79-ე მუხლის მე-3 ნაწილის „გ“ და „დ“ ქვეპუნქტები.

¹¹⁵ საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსი, 288-ე მუხლის მე-2 ნაწილი.

¹¹⁶ საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსი, 292-ე მუხლის მე-2 ნაწილი.

¹¹⁷ საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსი, 316-ე მუხლის მე-3 ნაწილი.

შეზღუდულია. აღმასრულებელი შტოს მომეტებული საზოგადოებრივი, სამართლებრივი და პოლიტიკური გავლენების ფონზე, აუცილებელია მაქსიმალური სიფრთხილე სასჯელების განსაზღვრისას და უფლებებში ჩარევის საშუალებების დადგენისას. ის იმ დონემდე ლიმიტირებული უნდა იყოს, რომ შეძლებისდაგვარად შემცირდეს საგანგებო მდგომარეობის დროს აღმასრულებლის მხრიდან უფლებაში არათანაზომიერი ჩარევის რისკები. მაშასადამე, საკანონმდებლო ორგანოს ტვირთია იმგვარი რეგულირების ველის შექმნა, რომელიც საგანგებო მდგომარეობის შესაძლო, სავარაუდო კონტექსტებსაც მეტნაკლებად გაითვალისწინებს, მრავალფეროვან, ინკლუზიურ, განსხვავებულ მიდგომებსა და პასუხისმგებლობის ზომებზე დაფუძნებულ საკანონმდებლო ჩარჩოს შექმნის და ამასთანავე, დატოვებს სივრცეს სახელმწიფოს სხვა ორგანოების დემოკრატიულ ფარგლებში ლავირებისთვის. ეს, თავის მხრივ, საკმაოდ ხანგრძლივ და დეტალურ შესწავლას, დიალოგს, საპარლამენტო და არასაპარლამენტო პროცედურების საგულდაგულო განხორციელებას საჭიროებდა, რაც არ შესრულებულა. შესაბამისი ცვლილებები პარლამენტმა ფორსირებულ რეჟიმში მიიღო, ამის გარდაუვალი აუცილებლობა კი არ არსებობდა.

8. ახალი საკანონმდებლო ინიციატივა

13 მაისს პარლამენტს წარედგინა ინიციატივა, რომელიც „საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ“ კანონში ცვლილებებს ითვალისწინებს. კანონპროექტი რამდენიმე მნიშვნელოვან საკითხს ეხება, მათ შორის იცვლება იზოლაციისა და კარანტინის განმარტება. კერძოდ, თუ აქამდე იზოლაცია მხოლოდ ავადმყოფის ან ინფიცირებული პირის განცალკევებას გულისხმობდა, ცვლილებების მიღების შემთხვევაში იზოლაციას „შესაძლო ინფიცირებული“ პირიც დაეკვემდებარება. აღსანიშნავია, რომ ეს ჩანაწერი შესაძლოა ნამდვილად ასახავდეს სახელმწიფოს ლეგიტიმური მიზნის არსებობას, რომელიც კონკრეტულ სიტუაციებში პრევენციული ზომების გატარებას მოითხოვს.

თუმცა, საკითხი ასე არ დგას საკარანტინო ღონისძიებებთან მიმართებით. თუ აქამდე საკარანტინო ღონისძიებები მეტად კონკრეტულ, ინდივიდუალიზებულ ღონისძიებებს გულისხმობდა, ახლა მან შეიძლება მოიცვას „ღონისძიებები, რომელიც გულისხმობს საჯარო დაწესებულებების საქმიანობის, პირთა მიმოსვლის, საკუთრების, შრომის, პროფესიული ან ეკონომიკური საქმიანობის, უკანონო მიგრაციის/საერთაშორისო დაცვის, ფიზიკურ პირთა სოციალური ღონისძიებების ჩატარების მიზნით თავშეყრის კანონმდებლობისგან განსხვავებულად მოწესრიგებას, მათ შორის შესაბამისი შეზღუდვების დაწესებას და რომელიც აუცილებელია მოსახლეობის ჯანმრთელობის დასაცავად.“¹¹⁸ ამდენად, შეზღუდვები შეიძლება შეეხოს არაეპიდემიურ კერებს და, რაც ყველაზე მთავარია, მიიღოს მან განგრძობადი, არაერთჯერადი და არაინდივიდუალიზებული შინაარსი.

ასევე, იზოლაციისა და კარანტინის წესის გარდა, რომელიც მთავრობამ ან შესაბამისმა სამინისტრომ უნდა მიიღოს და რომლის მიერ პოტენციურად რეგულირებადი საკითხების მასშტაბი ისედაც საფრთხის შემცველად მოჩანდა, მთავრობას შეუძლია აღმასრულებელ

¹¹⁸ „საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე,“ ხელმისაწვდომია: <https://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/248127>, წვდომის თარიღი: 20.05.2020.

ხელისუფლებაში შემავალი დაწესებულებებისა და საჯარო სამართლის იურიდიული პირების ადმინისტრირების, ასევე საჯარო სერვისების მიწოდების კანონმდებლობისგან განსხვავებული დროებითი წესიც მიიღოს.¹¹⁹

საქართველოს მთავრობისთვის უფლებების ამ დისკრეციითა და მასშტაბით შეზღუდვის შესაძლებლობის დელეგირება ეწინააღმდეგება კონსტიტუციურ სტანდარტს, რომელიც მსგავსი ტიპის შეზღუდვების დაწესებას მხოლოდ კანონის შესაბამისად უშვებს. დაუშვებელია, კონსტიტუციის ამ მოთხოვნის მკაცრად ფორმალურად გაგება, თითქოს საკანონმდებლო დონეზე მითითება საკმარისი იყოს მთავრობისთვის ნებისმიერი უფლებამოსილების გადაცემისთვის. კონსტიტუციური წესრიგის ლოგიკა მოითხოვს, რომ ადამიანის უფლებების მსგავსი ფორმით შეზღუდვა კონკრეტული და განჭვრეტადი საფუძვლებიდან მომდინარეობდეს, ამ საფუძვლების დადგენა კი საკანონმდებლო ორგანოს უშუალო მონაწილეობით, დელიბერაციული პროცესითა და საზოგადოების ფართე ჩართულობის გზით ხორციელდებოდეს. სწორედ ეს უნდა გახდეს შეზღუდვების ლეგიტიმაციის წყარო, რასაც კანონქვემდებარე აქტების მიღების პროცედურა და სტატუსი ვერ უზრუნველყოფს. საკონსტიტუციო სასამართლოს განმარტებით, „სამართლებრივ სახელმწიფოში ხელისუფლება შეზღუდულია უპირობო ვალდებულებით, ადამიანის თავისუფლებაში (მის ნებისმიერ უფლებაში) ჩაერიოს მხოლოდ მაშინ, როდესაც ეს გარდაუვალია და მხოლოდ იმდენად, რამდენადაც ეს ობიექტურად აუცილებელია. ასეთია ნებისმიერი სამართლებრივი სახელმწიფოს კონსტიტუციური წესრიგი. ბუნებრივია, რომ სახელმწიფო ამ ვალდებულებით განსაკუთრებით შეზღუდულია პასუხისმგებლობის მომწესრიგებელი კანონმდებლობის შექმნისას და გამოყენებისას. ასეთი კანონმდებლობა თავისთავად ხასიათდება ადამიანის თავისუფლებაში ინტენსიური ჩარევის კანონზომიერებით. ამიტომ ასევე კანონზომიერია ამ პროცესში სახელმწიფოს მომეტებული სიფრთხილის აუცილებლობა, რადგან სამართალი დაკარგავს თავის ფუნქციას, თუ ადამიანები დაისჯებიან ამისათვის შესაბამისი და აუცილებელი საფუძვლის გარეშე.“¹²⁰

აქვე ისიც სათქმელია, რომ კანონპროექტი პარლამენტში დაჩქარებული წესით განიხილება, რათა პარლამენტმა მისი საგანგებო მდგომარეობის ვადის ამოწურვამდე მიღება მოასწროს. ეს, თავის მხრივ, კიდევ უფრო ამცირებს ფართე საზოგადოებრივი და პოლიტიკური ჩართულობის შესაძლებლობებს.¹²¹

როგორც აღინიშნა, დღეს მოქმედი მოწესრიგების პრობლემა ის არის, რომ არ არსებობს მკაცრად დადგენილი და იზოლაციისა და კარანტინის მიზნების შესაბამისად დავიწროებული საკანონმდებლო ნორმები, რომლებიც აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ გამოსაცემ აქტებს ძალიან კონკრეტულ მიმართულებას მისცემდა და გამორიცხავდა ადამიანის უფლებებში გაუმართლებელი ინტერვენციის შესაძლებლობებს. ერთი შეხედვით, წარმოდგენილ ინიციატივას ეს ფუნქცია უნდა შეესრულებინა, თუმცა,

¹¹⁹ იქვე.

¹²⁰ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2014 წლის 13 ნოემბრის გადაწყვეტილება №1/6/557,571,576 საქმეზე „საქართველოს მოქალაქეები - ვალერიან გელბახიანი, მამუკა ნიკოლაიშვილი და ალექსანდრე სილაგაძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II-62-64.

¹²¹ EMC: დაგეგმილი საკანონმდებლო ცვლილებები ადამიანის უფლებების დარღვევის რისკებს შეიცავს, ხელმისაწვდომია: <https://emc.org.ge/ka/products/emc-dagegmili-sakanonmdeblo-tsvlilebebi-adamianis-uflebebis-darghvevis-riskebs-sheitsavs>, წვდომის თარიღი: 20.05.2020.

რეალურად საპირისპირო მოხდება. ამ ცვლილებების განხორციელების შემთხვევაში, უკვე საკანონმდებლო დონეზე განმტკიცდება აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ განსახორციელებელ თუ მისაღებ ზომათა ფაქტობრივად განუსაზღვრელი მასშტაბი, რაც აქამდე მხოლოდ სავარაუდო, ყველაზე ცუდ სცენარად ისახებოდა.

მაშასადამე, წარმოდგენილი ინიციატივა არის მცდელობა, მოხდეს საგანგებო მდგომარეობის ნორმალიზება. საგანგებო მდგომარეობას მისი შინაარსი და ფაქტობრივი მოცემულობები განსაზღვრავს და არა ფორმა. წარმოდგენილი ცვლილებები კი უზრუნველყოფს, რომ სახელმწიფოს ჰქონდეს „ორდინალური“ ფორმა, და „საგანგებო“ შინაარსი.

დასკვნა

COVID-19-ის გავრცელებიდან გამომდინარე ქვეყანაში შექმნილმა ვითარებამ გამოკვეთა კრიზისის მართვის საკანონმდებლო რეგულირების პრაქტიკული გამოწვევები. საქართველოს კანონმდებლობით გათვალისწინებული დუალისტური მიდგომა, რომელიც „ორდინალური“ და „გამონაკლისი“ შემთხვევების გამიჯვნას გულისხმობს, ემსახურება ორდინალური სამართლებრივი რეჟიმის ინსულაციას ისეთი მომეტებული უფლებრივი შეზღუდვებისგან, რომელიც შესაძლოა გამართლებული გახდეს მხოლოდ „საგანგებო მდგომარეობის“ დროს. ამავდროულად, ამგვარი გამიჯვნა შეიცავს აღმასრულებელი ხელისუფლების შტოში ძალაუფლების კონცენტრაციისა და საგანგებო მდგომარეობის რეჟიმის ბოროტად გამოყენების საფრთხეებს.

შესაბამისად, არსებითად მნიშვნელოვანია შენარჩუნებულ იქნას საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადებისა და მის განმავლობაში გატარებული ზომების ეფექტური კონტროლის მექანიზმები საპარლამენტო ზედამხედველობისა და შემდგომი სასამართლო კონტროლის სახით. საპარლამენტო ზედამხედველობის ეფექტურობა უზრუნველყოფილი იქნება მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუკი პრეზიდენტის დეკრეტი მკაფიოდ განსაზღვრავს უფლების შეზღუდვის კონკრეტულ ზომებს, რომლის ფარგლებშიც მთავრობას მიეცემა მოქმედების შესაძლებლობა. ასეთ დროს, დეკრეტის პარლამენტისთვის დასამტკიცებლად წარდგენა უზრუნველყოფს საგანგებო მდგომარეობის დროს მიღებული ზომების გამჭვირვალობისა და დემოკრატიულობის ხარისხის ამაღლებას.

პრაქტიკული გამოცდილების გააზრების საფუძველზე, შესაძლებელია, პანდემიასთან ბრძოლის საკანონმდებლო ჩარჩოს დახვეწასა და ეფექტური პრევენციული მექანიზმების ორდინალურ კანონმდებლობაში დანერგვაზე ფიქრი. თუმცა, **ნებისმიერი ასეთი რეგულაცია უნდა შეესაბამებოდეს კანონის უზენაესობისა და სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპებს.** საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების პროცედურული ბარიერები და თანმდევნი შეზღუდვები არ უნდა გახდეს უფლების შემზღუდველი ფართო დებულებების ორდინალურ კანონმდებლობაში ინტეგრირების საფუძველი. წინააღმდეგ შემთხვევაში, მივიღებთ მუდმივმოქმედ საგანგებო მდგომარეობას, აღმასრულებელი ხელისუფლების შტოს შემაკავებელი და შემაწონასწორებელი მექანიზმების გარეშე.

აღმასრულებელი ხელისუფლების შტოსთვის არასაგანგებო რეჟიმში უფლებების შეზღუდვის ფართო უფლებამოსილებების მინიჭების ტენდენცია ნათლად გამოიკვეთა

ბოლოდროინდელ საკანონმდებლო ცვლილებებისა და ინიცირებული კანონპროექტების ფონზე.

საგანგებო მდგომარეობის პირობებში პარლამენტმა ცვლილებები შეიტანა საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ კანონში, ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა და სისხლის სამართლის კოდექსებში, რითაც იზოლაცია/კარანტინთან და საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის რეჟიმთან დაკავშირებული საკითხები დაარეგულირა. ამ ცვლილებებმა, მთლიანობაში, უსამართლო, არასისტემური, ადამიანის უფლებების დარღვევისთვის მომეტებული რისკის შემცველი და რეპრესიული საკანონმდებლო ბაზა შექმნა.

23 აპრილის ცვლილებებით:

- ახალი მოწესრიგებით, მთლიანობაში, ბუნდოვანი და არათანმიმდევრული გახდა „საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ“ კანონის ლოგიკა და სხვადასხვა უწყებებს შორის უფლებამოსილებების სამართლიანი და ეფექტიანი გადანაწილების ფარგლები;
- გაიზარდა შსს-ის უფლებამოსილებები იზოლაციის/კარანტინის წესის დარღვევის გამოვლენის, შეფასებისა და აღსრულების თვალსაზრისით;
- „საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ“ კანონში გასაჩივრების უფლებაზე არსებული ფორმალური ჩანაწერის მიუხედავად, არც ამ კანონიდან და არც ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსიდან ნათლად არ იკვეთება, ფაქტობრივად რა პროცედურით უნდა მოხდეს იზოლაციაში/კარანტინში გადაყვანის გასაჩივრება;
- კონკრეტულ სივრცეში შსს-ის წარმომადგენლის მიერ გადაყვანის დროს, პირს არ აქვს ადვოკატზე ხელმისაწვდომობის უფლება, რაც სამართლებრივი სახელმწიფოს ბაზისურ მოთხოვნებს ეწინააღმდეგება;
- ბუნდოვანი გახდა მთავრობის ან შესაბამისი სამინისტროს მიერ მისაღები იზოლაციის/კარანტინის წესით პოტენციურად რეგულირებადი საკითხების მასშტაბი და ფაქტობრივად აღმასრულებელ ხელისუფლებას აკრძალვების განუსაზღვრელი საფუძვლების დაწესების უფლება მიენიჭა;
- იზოლაციის ან კარანტინის წესის, ისევე როგორც საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის რეჟიმის დარღვევის გამო ადმინისტრაციული სახდელის დაკისრებაზე გადაწყვეტილებას არა სასამართლო, არამედ აღმასრულებელი შტოს ორგანო/უფლებამოსილი პირი იღებს;
- იზოლაციის/კარანტინის წესის, ასევე როგორც საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის რეჟიმის დარღვევისთვის გათვალისწინებული ადმინისტრაციული ჯარიმები არ არის სოციალურად მგრძობიარე, არამედ რეპრესიასა და დასჯაზე მიმართული. არ არსებობს სხვადასხვაგვარად კატეგორიზებული საკანონმდებლო ჩარჩო და სასჯელთა ფორმების/ზომების გრადაცია;
- საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის პირობებში ადმინისტრაციული და სისხლისსამართლებრივი პასუხიმგებლობის ზომის გამოყენება ეფუძნება კანონქვემდებარე ნორმატიულ აქტს, რაც მთავრობის უკონტროლო ძალაუფლებისა და ადამიანის უფლებების დარღვევის წინაპირობა ხდება;

- საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის რეჟიმის ხელშეწყობა და დარღვევა მძიმე დანაშაულად განისაზღვრა (6 წლამდე თავისუფლების აღკვეთა). ეს მიდგომა მხედველობაში არ იღებს სოციალურ კონტექსტს, საგანგებო მდგომარეობის შესაძლო განსხვავებულ მოცემულობებს და შინაარსებს, ქმედების ნაკლებად საზიანო ბუნებას და ა.შ. ამასთან, მძიმე დანაშაულად კვალიფიცირება თავის მხრივ დაკავშირებულია საპროცესო შეთანხმებისა და პირობითი მსჯავრის, ნასამართლობის გაქარწყლების, პირის საზოგადოებაში სრულფასოვანი რესოციალიზაციისა და რეინტეგრაციის საკითხებთან.

13 მაისს, მმართველი ძალის მიერ დამატებით ახალი ცვლილებები დაინიცირდა, რომლითაც მთავრობას თითქმის იგივე უფლებამოსილებები და შესაძლებლობები ენიჭება, რაც საგანგებო მდგომარეობის დროს ჰქონდა. მეტიც, ახლა უკვე საკანონმდებლო დონეზე ხდება ორდინალურ ვითარებაში იმ ფართე და განუსაზღვრელი მოქმედების ფარგლების გარანტირება, რაც აქამდე მხოლოდ ბუნდოვნად თუ სადაოდ მოჩანდა.

ზემოთქმულის გათვალისწინებით, მნიშვნელოვანი და აუცილებელია, საკანონმდებლო ორგანომ, მსგავსი ფრაგმენტული და დემოკრატიული მმართველობის პრინციპებთან შეუსაბამო ინიციატივების ნაცვლად, უფრო ყოვლისმომცველ საკანონმდებლო რეფორმაზე იმუშაოს, რომელიც გაითვალისწინებს დოკუმენტში წარმოჩენილ პრობლემებსა და წუხილებს და შესაძლებელს გახდის დემოკრატიული, ინკლუზიური და სოციალურად მგრძობიარე საკანონმდებლო ბაზის შექმნას. აღნიშნული, სასურველია, მათ შორის გულისხმობდეს, რომ:

- „საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ“ კანონმა იზოლაციის/კარანტინის მიზნებისთვის ვიწროდ განსაზღვროს და დააკონკრეტოს რეგულირების ის საკითხები და მასშტაბები, რასაც იზოლაციის ან/და კარანტინის წესი გაითვალისწინებს და ამ ნაწილში არ მიაღწიოს მთავრობის ისეთი ფართე უფლებამოსილებები, რომელიც 13 მაისის კანონპროექტით არის გათვალისწინებული;
- მკაფიო გახდეს იზოლაციის/კარანტინის წესების დარღვევის გამოვლენასა და შეფასებაზე პასუხისმგებელი ორგანოები და პროცესი სრულად შსს-ის საპოლიციო სტრუქტურების ფარგლებში არ მოექცეს;
- იზოლაციის ან/და კარანტინის წესის დარღვევის საფუძვლით შესაბამის სივრცეში გადაყვანის შემთხვევაში, პირს ჰქონდეს ადვოკატზე ხელმისაწვდომობისა და გადაწყვეტილების გასაჩივრების უფლებრივი გარანტიები;
- ადმინისტრაციული სასჯელის დაკისრება უნდა იყოს არა შსს-ის, არამედ სასამართლოს პრეროგატივა;
- უნდა არსებობდეს ადმინისტრაციული ჯარიმების ოდენობებს შორის ფართო გრადაცია, რათა სასამართლოს შეეძლოს ნორმები კონკრეტული სოციალური კონტექსტისა და დარღვევის ხარისხის, შედეგისა თუ დამდგარი ზიანის შესაბამისად გამოიყენოს;

- საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის პირობებში ადმინისტრაციული და სისხლისსამართლებრივი პასუხისმგებლობის ზომის გამოყენება არ უნდა დაეფუძნოს კანონქვემდებარე ნორმატიულ აქტს;
- შემცირდეს საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის რეჟიმის ხელმეორედ დარღვევისთვის 6 წლამდე თავისუფლების აღკვეთის ჩანაწერი და ის არ ჩაითვალოს მძიმე დანაშაულად.