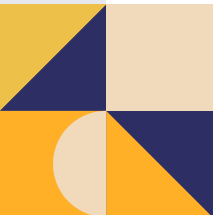




სევიანი - „ჯეოჯი“



საქართველოს
ახალგაზრდა
იურისტთა
ასოციაცია

საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია

სუვერენი – „პრემიერი“

თბილისი
2021

დოკუმენტი მომზადებულია ფონდ „პური მსოფლიოსთვის პროტესტანტული განვითარების სამსახურის“ (BFDW) მიერ დაფინანსებული პროექტის - „ადამიანის უფლებების და დემოკრატიის დაცვა სამოქალაქო საზოგადოების შესაძლებლობების გაძლიერების გზით“ - ფარგლებში. გამოცემაზე პასუხისმგებელია საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია და მისი შინაარსი არ გამოხატავს დონორის ოფიციალურ პოზიციას.

Brot
für die Welt

Bread for the World -
Protestant
Development Service

კვლევის ხელმძღვანელები: ნიკოლოზ სიმონიშვილი
ვახუშტი მენაბდე
მერაბ ქართველიშვილი

ავტორები: ნანა ყრუაშვილი
მარიამ სვიმონიშვილი
ნინო ცუხიშვილი
ნიკოლოზ სიმონიშვილი

რედაქტორი: ხათუნა ყვირალაშვილი

ტექ. რედაქტორი: ირაკლი სვანიძე

ყდის დიზაინი: ნინო ბაბუა

აიწყო და დაკაბადონდა
საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციაში.
ჯ. კახიძის ქ.15 თბილისი 0102 საქართველო
(+995 32) 295 23 53, 293 61 01

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

© 2021, საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია

ს ა რ ჩ ე ვ ი

შემოკლებათა ნუსხა	5
შესავალი	7
კვლევის მეთოდოლოგია	11
1. საბანგებო მდგომარეობის გამოცხადება	13
1.1. პროცედურა	13
1.2. საგანგებო მდგომარეობის პერიოდი	17
1.3. საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების კონსტიტუციურობის კონტროლი	20
2. დეკრეტის დამტკიცება	26
2.1. ნორმათშემოქმედებითი კომპეტენციის მოდიფიცირება	28
2.2. პარლამენტის პასიური როლი საგანგებო მდგომარეობის დროს	31
2.3. პრეზიდენტის დეკრეტი და ადამიანის უფლებები	33
ა. უფლების შეზღუდვა და უფლების შეჩერება	33
ბ. დეკრეტით შეზღუდული უფლებები	34
2.4. საკონსტიტუციო სასამართლოს იურისდიქცია	35
ა. ფორმალურ-სამართლებრივი კონტროლი	35
ბ. განჭვრეტადობის პრინციპი	38
3. დემოკრატიის სტანდარტების ზოგადი მიმოხილვა	40
4. საქართველოს მიერ კონვენციით და პაქტით გათვალისწინებული უფლებებიდან გადახვევა	46
5. საბანგებო მდგომარეობის დროს შემღუპული უფლებები ...	50
5.1. იზოლაციისა და კარანტინის წესები	50
5.2. შეკრების თავისუფლება საგანგებო მდგომარეობის დროს	57
ა. ინდივიდუალური პროტესტი	60
ბ. რელიგიური შეკრება	61

5.3. მიმოსვლის თავისუფლება საგანგებო მდგომარეობის დროს	65
5.4. საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა და მოქალაქეთა მონაწილეობის უფლება გარემოს დაცვის საკითხებზე დაწყებულ ადმინისტრაციულ წარმოებაში	69
ა. საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა	70
ბ. მოქალაქეთა მონაწილეობის უფლება გარემოს დაცვის საკითხებზე დაწყებულ ადმინისტრაციულ წარმოებაში	74
6. დეკრეტით პასუხისმგებლობის ზომის დანერგვის შეფასება ...	79
6.1. პრეზიდენტის დეკრეტით ადმინისტრაციული და სისხლისსამართლებრივი პასუხისმგებლობის დაწესება	79
6.2. სახდელისა და სასჯელის პროპორციულობა	82
6.3. სამართალდარღვევის საქმის განხილვა და მიღებული გადაწყვეტილების გასაჩივრება	84
7. სასამართლოს ფუნქციონირება	87
7.1. სასამართლო სხდომის საჯაროობა	88
7.2. ტექნიკური გამართულობა	92
7.3. ადვოკატისა და კლიენტის ურთიერთობის კონფიდენციალურობა	94
8. საგანგებო მდგომარეობასთან დაკავშირებით პარლამენტის კანონმდებლობითი საქმიანობა	97
8.1. ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსში შესული ცვლილება	98
8.2. სისხლის სამართლის კოდექსში შესული ცვლილებები	100
8.3. საგანგებო მდგომარეობის დასრულების შემდგომ მიღებული რეგულაციები	102
დასკვნა	107

შემოკლებათა ნუსხა

ავსტრია	ავსტრიის რესპუბლიკა
ა.შ.	ასე შემდეგ
გაერო/UN	გაერთიანებული ერების ორგანიზაცია/United Nations
გერმანია	გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკა
დანია	დანის სამეფო
ესტონეთი	ესტონეთის რესპუბლიკა
ევროპული კონვენცია/ECHR	ადამიანის უფლებათა და ძირითად თავისუფლებათა დაცვის ევროპული კონვენცია/Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms
ევროპული სასამართლო/ECtHR	ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო/European Court of Human Rights
ევთო/OSCE	ევროპის უშიშროებისა და თანამშრომლობის ორგანიზაცია/ Organization for Security and Co-operation in Europe
ე.წ.	ეგრეთ წოდებული
ვენეციის კომისია/ Venice Commission	ევროპული კომისია სამართლის მეშვეობით დემოკრატიისთვის/The European Commission for Democracy through Law
იტალია	იტალიის რესპუბლიკა
იხ.	იხილეთ
კვიპროსი	კვიპროსის რესპუბლიკა
ლატვია	ლატვიის რესპუბლიკა
ლიეტუვა	ლიეტუვის რესპუბლიკა
მაგ.	მაგალითად
საბერძნეთი	საბერძნეთის რესპუბლიკა

საერთაშორისო პაქტი/ICCPR	სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების შესახებ საერთაშორისო პაქტი/International Covenant on Civil and Political Rights
საია	საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია
სსკ	საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსი
სსსკ	საქართველოს სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსი
საფრანგეთი	საფრანგეთის რესპუბლიკა
შპს	შეზღუდული პასუხისმგებლობის საზოგადოება
შშმ პირი	შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირი
ჩეხეთი	ჩეხეთის რესპუბლიკა
App no.	Application number
BVerfGE	Die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
ECEJ	European Commission for the Efficiency of Justice
Eds.	Editions
Et al	Et alia
Ibid.	Ibidem
IDFI	Institute for Development of Freedom of Information
no.	number
ODIHR	Office for Democratic Institutions and Human Rights
p./pp.	Paragraph/paragraphs
UNDP	United Nations Development Program
UNHRC	United Nations Human Rights Committee
UNODC	United Nations Office on Drugs and Crime
v.	Versus

შესავალი

2019 წლის 31 დეკემბრიდან კოვიდ-19 სწრაფად გავრცელდა მსოფლიოს მასშტაბით მას შემდეგ, რაც ჩინეთის სახალხო რესპუბლიკაში ვირუსის პირველი შემთხვევები დაფიქსირდა. პანდემიის სიმძიმის საგანგაშო დონიდან გამომდინარე, ჯანმრთელობის საერთაშორისო ორგანიზაციამ სახელმწიფოებს მოუწოდა, გადაუდებელი ზომები მიეღოთ ვირუსის გავრცელების შესაჩერებლად. ამგვარი კრიზისის არსებობას, როგორც მრავალ ქვეყანაში, ისე საქართველოშიც, შედეგად საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადება მოჰყვა.

წინამდებარე კვლევა შედგება ორი ნაწილისგან და განიხილავს საქართველოში კოვიდ-19-ის პანდემიის საპასუხოდ გამოცხადებულ საგანგებო მდგომარეობასთან დაკავშირებულ მნიშვნელოვან საკითხებს. პირველი ეხება პრეზიდენტის ბრძანებისა და დეკრეტის მიღების პროცედურებს, პარლამენტის პასიურ როლსა და კონსტიტუციის მოთხოვნების საწინააღმდეგოდ მთავრობისთვის უფლებამოსილებების გაზრდას. მეორე - ძირითად აქცენტს აკეთებს საერთაშორისო აქტებიდან დეროგაციის, შეზღუდული უფლებების, დაწესებული სანქციებისა და საკანონმდებლო ცვლილებების ანალიზზე.

საქართველოში საგანგებო მდგომარეობა 2020 წლის 21 მარტს გამოცხადდა, 21 აპრილს კი ერთი თვით გახანგრძლივდა. კვლევის შედეგად გამოიკვეთა, რომ ამ აქტების მიღებას ხარვეზების გარეშე არ ჩაუვლია. საკანონმდებლო ორგანოში საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების დროს განხილვაში საპარლამენტო სუბიექტები არასაკმარისად იყვნენ ჩართულნი. სიტყვით გამოსვლის პრეროგატივა ფრაქციებს და კომიტეტებს არ გამოუყენებიათ. ამისგან განსხვავებით, გახანგრძლივების პროცედურას ოპოზიციისგან წინააღმდეგობა შეხვდა. მათ ასევე გააკრიტიკეს რეგლამენტი, რომელიც არ ითვალისწინებდა საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადებისას სრულყოფილ საპარლამენტო განხილვას. ეს კი არღვევს საერთაშორისო სტანდარტებს, რაც გასაზიარებელია. ნიშანდობლივია, რომ პროცესის ინიციატორი - პრემიერმინისტრი არცერთ საგანგებო სესიას არ დაესწრო. მართალია, ამით კანონმდებლობა არ დარღვეულა, მაგრამ საკითხის მნიშვნელობის და იმის გათვალისწინებით, რომ, ფაქტობრივად, მთელი ძალაუფლება მთავრობის ხელში გადავიდა, ამგვარი ქმედება ეჭვს აჩენს კაბინეტის ხელმძღვანელის მხრიდან

საკითხის სერიოზულობის აღქმისა და ხალხის მიმართ ანგარიშვალდებულების თვალსაზრისით.

21 მარტის საგანგებო სესიაზე საკანონმდებლო ორგანომ დაამტკიცა პრეზიდენტის დეკრეტიც, რომლის წესს კანონმდებლობა არ ითვალისწინებს. თუმცა, ეს პროცესი არსებითად იმეორებდა ორდინარულ პერიოდში კანონპროექტის პირველი მოსმენით დაამტკიცების პროცედურას იმ განსხვავებით, რომ ინიციატორი დასკვნითი სიტყვით არ გამოსულა. მომავალში მსგავსი გაუგებრობის თავიდან ასაცილებლად საჭიროა ამ ხარვეზის შევსება.

კვლევა კრიტიკულად უყურებს საგანგებო მდგომარეობის დროს პარლამენტის ინერტულ პოზიციას და საკანონმდებლო კომპეტენციის მთავრობაზე დელეგირებას. კონსტიტუცია საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადებისა და მართვის პროცესში ხაზს უსვამს უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოს მნიშვნელოვან როლს, რაც, უპირველესად, ამ უკანასკნელის მიერ დეკრეტების დამტკიცებაში გამოიხატება. ამის საპირისპიროდ, პრეზიდენტის დეკრეტმა საგანგებო მდგომარეობის პერიოდში მთელი ნორმათშემოქმედებითი უფლებამოსილება მთავრობას გადასცა, რამაც პროცესიდან პარლამენტის გამოთიშვა გამოიწვია. ეს არაკონსტიტუციური ნაბიჯი კითხვის ნიშნის ქვეშ აყენებს ამ კრიზისის დროს ხელისუფლების ორგანოების მიერ მიღებული ზომების დიდი ნაწილის კანონიერებას. ორთვიანი საგანგებო მდგომარეობის განმავლობაში თვალშისაცემი იყო პარლამენტის პასიურობა. ის სულ ოთხჯერ შეიკრიბა. შედეგად, ხელისუფლების მიერ ვითარების ნორმალიზების მიმართულეებით გადადგმულ ნაბიჯებს მუდმივად თან სდევდა პოლიტიკური ლეგიტიმურობის დეფიციტი.

კვლევა აფასებს საგანგებო მდგომარეობის დროს მიღებული აქტების ფორმალურ-სამართლებრივ კანონიერებას, მათ შორის, განჭვრეტადობის პრინციპს, რადგან კიდევ ერთი პრობლემა, რომელიც დეკრეტს გააჩნდა, ბუნდოვანება იყო. აღმასრულებელ ხელისუფლებაზე უფლებამოსილების დელეგირებისას, კანონი უნდა იყოს საკმარისად ცხადი და განჭვრეტადი, რათა გამოირიცხოს ყოველგვარი თვითნებობა. დეკრეტი კი მხოლოდ ზოგადი დებულებებით შემოიფარგლა და რეგულირების კონკრეტული ზღვრების დადგენის კომპეტენცია მთავრობას მიანიჭა, რითაც ეს პრინციპი დაირღვა.

კვლევაში ასევე მიმოხილულია დეროგაციის საერთაშორისო სტანდარტები, გაანალიზებულია საერთაშორისო ხელშეკრულებებით გათვალისწინებული უფლებებიდან გადახვევის მართებულობა. საქართველომ საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადებისას ეს შესაძლებლობა გამოიყენა, თუმცა პრობლემური იყო მისი დასრულების შემდეგ დეროგაციის გაგრძელების საკითხი.

დოკუმენტში ინდივიდუალური თავები ეთმობა საგანგებო მდგომარეობის დროს შეზღუდულ ცალკეულ უფლებებს. დამუშავებულია ისეთი პრობლემური საკითხები, როგორცაა: (1) იზოლაციისა და კარანტინის წესების შესაბამისობა ადამიანის უფლებების სტანდარტებთან; (2) შეკრების თავისუფლებაზე დაწესებული აკრძალვები; (3) საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობასა და გარემოს დაცვის საკითხებზე დაწყებული ადმინისტრაციული წარმოებისთვის დადგენილი შეზღუდვები; (4) პრეზიდენტის დეკრეტით, ადმინისტრაციული და სისხლისსამართლებრივი პასუხისმგებლობების დაწესება.

კვლევაში მიმოხილულია საგანგებო მდგომარეობის დროს სისხლის სამართლის საქმეებზე დისტანციური პროცესების წარმოების პრაქტიკა და ამ დროს წარმოშობილი ისეთი პრობლემები, როგორიც არის სასამართლო სხდომის საჯაროობა, ტექნიკური გამოწვევები, ადვოკატისა და კლიენტის ურთიერთობის კონფიდენციალურობა.

ცალკე თავი ეძღვნება საგანგებო მდგომარეობის რეგულირებასთან დაკავშირებით პარლამენტის კანონმდებლობით საქმიანობას. აქ გაანალიზებულია საკანონმდებლო ორგანოს მიერ მიღებული საკანონმდებლო ცვლილებები, რომლებითაც განისაზღვრა საგანგებო მდგომარეობისას მოქმედი რეგულაციების დარღვევის გამო ადმინისტრაციული და სისხლისსამართლებრივი პასუხისმგებლობები.

დოკუმენტი ყურადღების მიღმა არ ტოვებს საგანგებო მდგომარეობის დასრულების შემდგომ პარლამენტის მიერ დამტკიცებულ ნორმებს, რომლებიც მთავრობას აძლევს ფართო დისკრეციას, შეზღუდოს ადამიანის არაერთი ფუნდამენტური უფლება.

საერთო ჯამში, საგანგებო მდგომარეობის მარეგულირებელი საკანონმდებლო ჩარჩო მზად არ აღმოჩნდა, სრულყოფილი პასუხი გაცა პანდემიის პირობებში წარმოჩენილი გამოწვევებისთვის, რასაც, რიგ შემთხვევაში, დაემატა ამ ნორმების არასწორი იმპლემენტა-

ცია. ამ ორი პრობლემის ერთობლიობამ გამოიწვია პოლიტიკური და სამართლებრივი შედეგები, რომელთა ანალიზმა აჩვენა, რომ საქართველოს ხელისუფლებამ ვერ შეძლო, გაეკლო ის ვიწრო და სირთულეებით სავსე გზა, რომელსაც საგანგებო მდგომარეობის პირობებში ადამიანის უფლებების უზრუნველყოფა ეწოდება.

კვლევის მეთოდოლოგია

კვლევის მიზნები, საანგარიშო პერიოდი და სუბიექტები

Covid-19-ის პანდემიის საპასუხოდ 2020 წლის 21 მარტს საქართველოში საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადებამ ნორმატიულ რეალობაში ბევრი ცვლილება გამოიწვია. ამიტომ, წინამდებარე კვლევა ეხება არა მხოლოდ მოქალაქეთა უფლებრივ მდგომარეობას, არამედ ამ ცვლილებების პროცესში აღმასრულებელი, საკანონმდებლო და სასამართლო სახელისუფლებო შტოების როლს. დოკუმენტი მიმოიხილავს პერიოდს - 2020 წლის 21 მარტიდან 2021 წლის 1-ლი იანვრის ჩათვლით.

კვლევის მეთოდები

დოკუმენტზე მუშაობისას, საკითხების მრავალფეროვნებიდან გამომდინარე, ავტორთა ჯგუფმა მიმართა კვლევის რამდენიმე მეთოდს.

პირველ რიგში, მკვლევარებმა გამოიყენეს დოქტრინალური მეთოდი, რომლის საფუძველზეც გაანალიზებულია შესაბამისი სამართლებრივი აქტები და სასამართლოს გადაწყვეტილებები. ასევე, დამუშავებულია ე.წ. მეორადი წყაროები - ანგარიშები, კომენტარები და აკადემიური სტატიები. ამ ორი ტიპის დოკუმენტებზე დაყრდნობით, კვლევაში განმარტებულია პრობლემური ნორმები.

მოცემული ნაშრომი მიმართავს არადოქტრინალური კვლევის მეთოდსაც. ის არა მარტო განსაზღვრავს საგანგებო მდგომარეობის მარეგულირებელ კანონმდებლობას, არამედ, ასევე, განიხილავს კანონის მიღმა პოლიტიკას და იმ მიზეზებს, რომლებიც საფუძვლად დაედო არაორდინარულ პერიოდში საქართველოს მთავრობის მიერ გამოცემულ სამართლებრივ აქტებს. საბოლოოდ, გამოვლენილი ხარვეზების ანალიზის შედეგად, კვლევა შეიმუშავებს რეკომენდაციებს პოლიტიკისა და კანონმდებლობის შესაბამისობის მიზნით როგორც კონსტიტუციასთან, ისე საერთაშორისო სტანდარტებთან.

დოკუმენტში გამოყენებულია შედარებითსამართლებრივი კვლევის ანალიტიკური მეთოდი. ავტორთა ჯგუფმა გააანალიზა საგანგებო მდგომარეობასთან დაკავშირებული რთული პოლიტიკურ-სამართლებრივი კონცეფციები, ნორმები და თეორიები. შედეგად,

გამოკვეთა ძირითადი თეორიული მიდგომა, რომელსაც იზიარებენ შესწავლილი ქვეყნების სამართლებრივი სისტემებიც.

ანალიზი სარგებლობს კომპარტივისტული კვლევის ფუნქციური მე-
თოდითაც. ერთმანეთთან შედარებულია, ერთი მხრივ, საქართვე-
ლოში საგანგებო მდგომარეობის მარეგულირებელი წესები, უფლე-
ბათა შეზღუდვის პრაქტიკულ-სამართლებრივი ხერხები და, მეორე
მხრივ, სხვა სახელმწიფოებში ამავე საკითხთან დაკავშირებული
მიდგომები.

ამ ყველაფერზე დაყრდნობით, კვლევა გამოავლენს კარგი პრაქტი-
კის მაგალითებს და მათ საფუძველზე შეიმუშავებს რეკომენდაციებს.

1. საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადება

1.1. პროცედურა

საკანონმდებლო პროცესი კანონპროექტის მომზადებისა და მიღების ერთიან პროცედურას გულისხმობს. ის, როგორც წესი, სამი ეტაპისგან შედგება: (1) საკანონმდებლო ინიციატივა;¹ (2) კანონპროექტის სამი მოსმენით განხილვა (კომიტეტებსა და პარლამენტის სხდომაზე);² (3) პრეზიდენტის ხელმოწერა და გამოქვეყნება.³ სახელმწიფოს მეთაურს ვეტოს უფლება აქვს.⁴ საკანონმდებლო ორგანოს შეუძლია მისი დაძლევა ან გაზიარება.⁵ ნებისმიერ შემთხვევაში, საბოლოო ვერსიას ხელს აწერს და აქვეყნებს ქვეყნის პირველი პირი (მისი უარის შემთხვევაში, ამას პარლამენტის თავმჯდომარე გააკეთებს).⁶

ნორმათმემოქმედებით პროცესში კონსტიტუციური ორგანოების ჩართულობასა და კანონპროექტის რამდენიმე ეტაპიან განხილვას სამი მთავარი მიზეზი აქვს: ძალაუფლების მონოპოლიზების თავიდან აცილება, შემუშავებული დოკუმენტის ხარვეზებისგან დაზღვევა და პროცესის ღიაობა. მიღებული ნორმები უნდა შეესაბამებოდეს კონსტიტუციას როგორც ფორმალური, ისე მატერიალური თვალსაზრისით.⁷ პირველი გულისხმობს კანონის მომზადება-მიღებისთვის საჭირო პროცედურული წესების დაცვას და ასევე მოიცავს განჭვრეტადობის კრიტერიუმს, ხოლო მეორე ითვალისწინებს მის შინაარ-

¹ საქართველოს კონსტიტუციის 45-ე მუხლის 1-ლი პუნქტი.

² საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის 101-ე მუხლის 1-ლი პუნქტის „დ“, „ზ“ და „ი“ ქვეპუნქტები.

³ საქართველოს კონსტიტუციის 46-ე მუხლი; საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის 101-ე მუხლი.

⁴ საქართველოს კონსტიტუციის 46-ე მუხლის მე-2 პუნქტი.

⁵ *Ibid.* იხ. მე-3 და მე-4 პუნქტები.

⁶ *Ibid.* იხ. მე-5 და მე-6 პუნქტები.

⁷ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2017 წლის 15 თებერვლის №3/1/659 გადაწყვეტილება, „საქართველოს მოქალაქე ომარ ჯორბენაძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II-27; საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2018 წლის 26 ივლისის №2/5/700 გადაწყვეტილება, „მპს კოკა-კოლა ბოთლერს ჯორჯია“, „მპს კასტელ ჯორჯია“ და სს „წყალი მარგებელი“ საქართველოს პარლამენტისა და საქართველოს ფინანსთა მინისტრის წინააღმდეგ“, II-10.

სობრივ გამართულობას,⁸ რაც პროპორციულობას მოიპოვებს. მიუხედავად იმისა, რომ პროპორციულობის პრინციპი უზუნაეს კანონში ცალკე ნორმად ჩამოყალიბებული არ არის, საკონსტიტუციო სასამართლომ არაერთხელ აღნიშნა, რომ ის სამართლებრივი სახელმწიფოს კონცეფციის ნაწილია და გულისხმობს ხელისუფლების მოქმედების ფარგლების დადგენას.⁹

საგანგებო მდგომარეობის პირობებში საკანონმდებლო პროცესი მნიშვნელოვნად განსხვავდება ზემოთ აღწერილისგან. საგანგებო მდგომარეობა მტკიცდება, ხოლო დეკრეტი მიიღება დაჩქარებული პროცედურით.¹⁰ სწორედ ეს პროცედურა გაიარა „ახალი კორონავირუსის (COVID-19) მასობრივი გავრცელების საპასუხოდ საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების შესახებ“ პრეზიდენტის №1 და №2 ბრძანებებმა,¹¹ ასევე „საგანგებო მდგომარეობის დროს გასატარებელ ღონისძიებათა შესახებ“ №1 დეკრეტმა.¹² უზუნაესი კანონის მიხედვით, პროცედურა იწყება პრემიერმინისტრის წარდგინებით და გრძელდება პრეზიდენტის მიერ საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადებით.¹³ შესაბამისად, 2020 წლის 21 მარტს მთავრობის მეთაურმა რეკომენდაციით მიმართა ქვეყნის პირველ პირს,¹⁴ რომელმაც ხელი მოაწერა ბრძანებას¹⁵ და, კანონის თანახმად,¹⁶ კონტრასიგნაციისთვის დაუყოვნებ-

⁸ *Ibid.*

⁹ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2006 წლის 15 დეკემბრის №1/3/393,397 გადაწყვეტილება, „საქართველოს მოქალაქეები - ვახტანგ მასურაშვილი და ონისე მეზონია საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, I.

¹⁰ საქართველოს კონსტიტუციის 71-ე მუხლის მე-2 პუნქტი; საგანგებო მდგომარეობის შესახებ საქართველოს კანონის მე-2 მუხლის 1-ლი და მე-3 პუნქტები.

¹¹ საქართველოს პრეზიდენტის 2020 წლის 21 მარტის №1 ბრძანება „საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების შესახებ“; საქართველოს პრეზიდენტის 2020 წლის 22 აპრილის №2 ბრძანება „საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების შესახებ“.

¹² საქართველოს პრეზიდენტის 2020 წლის 21 მარტის №1 დეკრეტი „საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადებასთან დაკავშირებით გასატარებელ ღონისძიებათა შესახებ“.

¹³ საქართველოს კონსტიტუციის 71-ე მუხლის მე-2 პუნქტი; საგანგებო მდგომარეობის შესახებ საქართველოს კანონის მე-2 მუხლის 1-ლი პუნქტი.

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ საქართველოს პრეზიდენტის 2020 წლის 21 მარტის №1 ბრძანება.

¹⁶ საქართველოს კონსტიტუციის 71-ე მუხლის მე-2 პუნქტი; საგანგებო მდგომარეობის შესახებ საქართველოს კანონის მე-2 მუხლის 1-ლი პუნქტი.

ლივ დაუბრუნა კაბინეტის ხელმძღვანელს.¹⁷ მთავრობის რეგლამენტის მიხედვით, ამგვარ ვითარებაში, თანახელმოწერამდე, პრემიერი უფლებამოსილია, საკითხი განიხილოს „შესაბამის სათათბირო (კოლეგიურ) ორგანოსთან“.¹⁸ კონტრასიგნებული ბრძანება, როგორც ეს პროცედურაშია მოცემული,¹⁹ სახელმწიფოს მეთაურმა დაუყოვნებლივ გამოაცხადა და, ამრიგად, იგი ამ მომენტიდან შევიდა ძალაში.²⁰

დადგენილი წესის მიხედვით,²¹ პრეზიდენტმა იმავე დღეს ბრძანება საკანონმდებლო ორგანოს წარუდგინა დასამტკიცებლად.²² საგანგებო სესიაზე ამ აქტს დაუყოვნებლივ ეყრება კენჭი წინასწარი საკომიტეტო განხილვისა და სხვა შესაბამისი პროცედურების გარეშე.²³ სხდომაზე ძირითად მომხსენებლად გამოდის პრეზიდენტი (საკითხი პარლამენტს პრეზიდენტმა სალომე ზურაბიშვილმა წარუდგინა) ან მის მიერ საგანგებოდ უფლებამოსილი პირი, ხოლო თანამომხსენებლად - პრემიერმინისტრი ან მთავრობის მხრიდან საგანგებოდ უფლებამოსილი პირი.²⁴ ნაცვლად პრემიერისა, რომელიც სხდომას არ ესწრებოდა, უმაღლეს საკანონმდებლო ორგანოს მთავრობის საპარლამენტო მდივანმა მიმართა.²⁵ ეს ფაქტი ნეგატიურად შეფასდა ოპოზიციის მხრიდან.²⁶ მთავრობის მეთაურს ამის

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ საქართველოს მთავრობის რეგლამენტის 51-ე მუხლის მე-4 პუნქტი.

¹⁹ საქართველოს კონსტიტუციის 71-ე მუხლის მე-2 პუნქტი; საგანგებო მდგომარეობის შესახებ საქართველოს კანონის მე-2 მუხლის მე-2 პუნქტი.

²⁰ საქართველოს პრეზიდენტის 2020 წლის 21 მარტის №1 ბრძანება; საქართველოს კონსტიტუციის 71-ე მუხლის მე-2 პუნქტი; საგანგებო მდგომარეობის შესახებ საქართველოს კანონის მე-2 მუხლის მე-2 პუნქტი.

²¹ საქართველოს კონსტიტუციის 71-ე მუხლის მე-2 პუნქტი.

²² *Ibid.*

²³ საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის 83-ე მუხლის მე-2 პუნქტი.

²⁴ *Ibid.* იხ. მე-3 პუნქტი.

²⁵ საქართველოს IX მოწვევის პარლამენტის საგანგებო სესიის 2020 წლის 21 მარტის პლენარული სხდომა, *საქართველოს პარლამენტის ვებგვერდი*, 2020 წლის 21 მარტი, ხელმისაწვდომია: <https://info.parliament.ge/#law-drafting/20226>, განახლებულია: 07.10.2020; „პარლამენტმა საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების შესახებ საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანება დაამტკიცა“, *საქართველოს პარლამენტის ვებგვერდი*, 2020 წლის 21 მარტი, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3lg7eih>, განახლებულია: 07.10.2020.

²⁶ *Ibid.* დამოუკიდებელი დეპუტატი ნატო ჩხეიძე.

შესახებ განმარტება არ გაუკეთებია. მისი დასწრების საკითხი დიდი მნიშვნელობის მატარებელი იყო, პირველ რიგში, იმიტომ, რომ სწორედ მას ეკუთვნოდა საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების ინიციატივა, შესაბამისად, ამ იდეის მოტივები დეპუტატებისთვის მას თავად უნდა განემარტა. გარდა ამისა, ამავე სესიაზე განიხილეს საგანგებო მდგომარეობის დროს ნორმათემოქმედებითი უფლებამოსილების მთავრობაზე დელეგირების საკითხი, რომლითაც არსებითად მთელი ძალაუფლება კაბინეტის ხელში გადავიდა. მისი ხელმძღვანელის არყოფნის პირობებში კი პარლამენტის და მოსახლეობის წინაშე პასუხისმგებლობის აღება, პრემიერმინისტრის ნაცვლად, მთავრობის საპარლამენტო მდივანს მოუწია.

საგანგებო სხდომაზე არ მიმდინარეობს დისკუსია. მხოლოდ კომიტეტებისა და ფრაქციების წარმომადგენლებს ეძლევათ 10-10 წუთი მოხსენებისთვის,²⁷ თუმცა 21 მარტის საგანგებო სხდომაზე არცერთ მათგანს ამ შესაძლებლობით არ უსარგებლია.²⁸ გადაწყვეტილება 115 ხმით 2-ის წინააღმდეგ დამტკიცდა.²⁹ საკანონმდებლო ორგანოში, როგორც ჩანს, არსებობდა განსხვავებული აზრი.

პარლამენტის თავმჯდომარემ, როგორც ეს კონსტიტუციითაა განსაზღვრული,³⁰ დაუყოვნებლივ მოაწერა ხელი და გამოაქვეყნა და-

²⁷ საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის 83-ე მუხლის მე-3 პუნქტი.

²⁸ საქართველოს IX მოწვევის პარლამენტის საგანგებო სესიის 2020 წლის 21 მარტის პლენარული სხდომა; „პარლამენტმა საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების შესახებ საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანება დაამტკიცა“, *საქართველოს პარლამენტის ვებგვერდი*.

²⁹ საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების შესახებ პრეზიდენტის ბრძანებას მხარი არ დაუჭირეს დამოუკიდებელმა დეპუტატებმა ბიძინა გეგიძემ და ალექსანდრე ერქვანიამ, იხ. საქართველოს IX მოწვევის პარლამენტის საგანგებო სესიის 2020 წლის 21 მარტის პლენარული სხდომის „კენჭისყრის ანგარიში“, *საქართველოს პარლამენტის ვებგვერდი*, 2020 წლის 21 მარტი, ხელმისაწვდომია: <https://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/246793>, განახლებულია: 07.10.2020; საგანგებო სესიას არ ესწრებოდა 27 დეპუტატი, მათ შორის, ოპოზიციიდან - 16, ხოლო უმრავლესობიდან - 11, იხ. საქართველოს IX მოწვევის პარლამენტის საგანგებო სესიის 2020 წლის 21 მარტის პლენარული სხდომის „რეგისტრაციის შედეგი“, *საქართველოს პარლამენტის ვებგვერდი*, 2020 წლის 21 მარტი, ხელმისაწვდომია: <https://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/246791>, განახლებულია: 07.10.2020; საქართველოს IX მოწვევის პარლამენტის საგანგებო სესიის 2020 წლის 21 მარტის პლენარული სხდომა; „პარლამენტმა საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების შესახებ საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანება დაამტკიცა“, *საქართველოს პარლამენტის ვებგვერდი*.

³⁰ საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის 83-ე მუხლის მე-4 პუნქტი.

დგენილება „საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადებაზე თანხმობის გაცემის შესახებ“.³¹ საკანონმდებლო ორგანოს ჩართვის პირველივე ეტაპზე ნათელი იყო, რომ ხალხის რჩეულებს არც სურვილი ჰქონდათ და არც უნარი შესწევდათ, საკუთარი კონსტიტუციური როლი ეპოვათ კრიზისის გამკლავების საქმეში. პარლამენტი, როგორც ინსტიტუტი, აბსოლუტურად მოუმზადებელი შეხვდა ამ პოლიტიკურ პროცესს, რაც მთელი საგანგებო მდგომარეობის დროს იგრძნობოდა და ქვემოთაც ნათლად გამოჩნდება.

1.2. საგანგებო მდგომარეობის პერიოდი

№1 ბრძანებით საგანგებო მდგომარეობა გამოცხადდა 21 მარტიდან 21 აპრილის ჩათვლით, ხოლო მოგვიანებით, №2 ბრძანებით, 22 მაისამდე გახანგრძლივდა. ორივე აქტმა იურიდიული ძალა 2020 წლის 23 მაისს დაკარგა.

კონსტიტუცია მხოლოდ საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების შესაძლებლობაზე მიუთითებს, მის ვადაზე კი არაფერს ამბობს. კვლევის ავტორები მიიჩნევენ, რომ კონკრეტული ვადით მისი გამოცხადება მართებული პრაქტიკაა და ის სამართლებრივი უსაფრთხოების პრინციპიდან გამომდინარეობს. ვადის განუსაზღვრელობა საფრთხეს შეუქმნის დემოკრატიის მდგრადობას.³² ვენეციის კომისიის მოსაზრებითაც, საგანგებო მდგომარეობამ არ უნდა მიიღოს მუდმივი ხასიათი, არამედ დროებითი უნდა იყოს.³³ არც ის არის პრობლემა, რომ უზუნაეს კანონში ამ სამართლებრივი რეჟიმის გაუქმების საფუძვლად მისი ვადის ამოწურვა არ არის მითითებული. ლოგიკური განმარტების მეთოდიდან გამომდინარე, ის ავტომატურად შეწყდება, როდესაც ბრძანებით განსაზღვრული დრო ამოიწურება.

³¹ საქართველოს პარლამენტის დადგენილება „საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების შესახებ“ საქართველოს პრეზიდენტის 2020 წლის 21 მარტის №1 ბრძანების დამტკიცების თაობაზე“, 2020 წლის 21 მარტი, ხელმისაწვდომია: <https://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/246805?>, განახლებულია: 07.10.2020.

³² Venice Commission, *Rule of Law Checklist*, CDL-AD(2016)007 (Council of Europe, 2016), pp. 50-51.

³³ Venice Commission, *Compilation of Venice Commission Opinions and Reports on States of Emergency*, CDL-PI(2020)003-e (Strasbourg: Council of Europe, 2020), 21.

უზენაესი კანონი ასევე არ უთითებს საგანგებო მდგომარეობის გახანგრძლივებისთვის საჭირო პროცედურაზე. თუმცა, კონსტიტუციურ ორგანოებს შეუძლიათ, ის ახალი ვადით იმავე პროცედურით დაამტკიცონ, რა პროცედურითაც თავდაპირველად გამოაცხადეს. ევროპული სასამართლოს და ვენეციის კომისიის პოზიციით, საგანგებო მდგომარეობის გახანგრძლივება შეიძლება მხოლოდ „უწყვეტი განხილვის შედეგად, რომელიც გულისხმობს საგანგებო მდგომარეობის დროს გატარებული ღონისძიებების საჭიროების მუდმივ შეფასებას“.³⁴ ამგვარად, ვადის გაგრძელების საკითხი უნდა გადაწყდეს ფაქტების სრულყოფილად გაცნობისა და გააზრების შემდეგ.³⁵

„საგანგებო მდგომარეობის გახანგრძლივების შესახებ“ პრეზიდენტის №2 ბრძანება პარლამენტმა 22 აპრილს, ზემოთ უკვე აღწერილი პროცედურის შესაბამისად დაამტკიცა.³⁶ საგანგებო სესია დაახლოებით ოთხი საათი მიმდინარეობდა. წინა შემთხვევისგან განსხვავებით, კომიტეტებმა და ფრაქციებმა რეგლამენტით მინიჭებული უფლება გამოიყენეს და საკუთარი პოზიციები დააფიქსირეს.³⁷

³⁴ *Ibid.*

³⁵ *Ibid.*

³⁶ საქართველოს პარლამენტის დადგენილება „საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების შესახებ“ საქართველოს პრეზიდენტის 2020 წლის 21 აპრილის №2 ბრძანების დამტკიცების თაობაზე“, №5866-სს (2020), 2020 წლის 22 აპრილი, ხელმისაწვდომია: <https://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/247409>, განახლებულია: 07.10.2020.

³⁷ კომიტეტების სახელით გამოვიდნენ: დიმიტრი ხუნდაძე (ჯანმრთელობის დაცვისა და სოციალურ საკითხთა კომიტეტი), სოფო კილაძე (იურიდიულ საკითხთა კომიტეტი), ზაზა გაბუნია (რეგიონული პოლიტიკისა და თვითმმართველობის კომიტეტი), გენადი მარგველაშვილი (განათლების, მეცნიერებისა და კულტურის კომიტეტი), ხოლო ფრაქციების სახელით: ზურაბ ჭიაბერაშვილი (ფრაქცია „ევროპული საქართველო - რეგიონები“), ირმა ინაშვილი (ფრაქცია „პატრიოტთა ალიანსი და სოციალ-დემოკრატები“), მარიამ ჯაბი (ფრაქცია „ჩვენი საქართველო - დამოუკიდებელი დეპუტატები“), რატი იონათამიშვილი (ფრაქცია „ქართული ოცნება“), გიორგი ბოკური (ფრაქცია „ევროპული საქართველო“), გიორგი გაჩეჩილაძე (ფრაქცია „ქართული ოცნება - მწვანეები“), გიგი წერეთელი (ფრაქცია „ევროპული საქართველო - მოძრაობა თავისუფლებისთვის“), ელენე ზომტარია (ფრაქცია „ევროპული საქართველო“), გიორგი კანდელაკი (ფრაქცია „ევროპული საქართველო“), ირმა ნადირაშვილი (ფრაქცია „ევროპული საქართველო - მოძრაობა თავისუფლებისთვის“), იხ. საქართველოს პარლამენტის 2020 წლის 22 აპრილის საგანგებო სესია, *საქართველოს პარლამენტის ვებგვერდი*, 2020 წლის 22 აპრილი, ხელმისაწვდომია: <https://info.parliament.ge/#law-drafting/20302>, განახლებულია: 07.10.2020; პროცედურის შესახებ იხ. პარლამენტის რეგლამენტის 83-ე მუხლის მე-3 პუნქტი.

ზოგიერთმა დეპუტატმა რეგლამენტის ბუნდოვანებაზე მიუთითა და მოითხოვა კითხვების დასმის შესაძლებლობა, ასევე, კონკრეტული ფაქტების, სტატისტიკისა და ანტიკორიზისული გეგმის გაცნობა, რათა უკეთ შეეფასებინა საგანგებო მდგომარეობის გახანგრძლივების საჭიროება.³⁸ თუმცა, ეს მოთხოვნა არ დაკმაყოფილდა. ოპოზიციამ ნეგატიურად შეაფასა სხდომაზე პრემიერმინისტრის არყოფნაც.³⁹ გადაწყვეტილება პარლამენტმა 97 ხმით 10-ის წინააღმდეგ მიიღო.⁴⁰

³⁸ *Ibid.* ოპოზიციის მხრიდან მსგავსი კომენტარები გააკეთეს: სალომე სამადაშვილმა (ფრაქცია „ნაციონალური მოძრაობა“); გიორგი ბოკერია (ფრაქცია „ევროპული საქართველო“), გედევან ფოფხაძემ (ფრაქცია „დამოუკიდებელი დეპუტატები“), გია ჭორჭოლიანმა (ფრაქცია „პატრიოტთა ალიანსი და სოციალ-დემოკრატები“), ასევე, პარლამენტის დამოუკიდებელმა დეპუტატმა ეკა ბესელიამ.

³⁹ *Ibid.* პრემიერმინისტრის არყოფნას ხაზი გაუსვეს პარლამენტის წევრებმა ლევან კობერიძემ (ფრაქცია „დამოუკიდებელი დეპუტატები“) და თინა ბოკუჩავამ (ფრაქცია „ნაციონალური მოძრაობა“).

⁴⁰ სხდომას ესწრებოდა 116 დეპუტატი. აქედან კენჭისყრაში მონაწილეობა არ მიუღია პარლამენტის 9 წევრს: ეკა ბესელია (დამოუკიდებელი დეპუტატი), გიგა ბუკია (დამოუკიდებელი დეპუტატი), ბიძინა გვიციანი (ფრაქცია „ქართული ოცნება - ძლიერი საქართველოსთვის“), ალექსანდრე ერქვანია (დამოუკიდებელი დეპუტატი), ზაზა კედელაშვილი (ფრაქცია „ევროპული საქართველო“), ემზარ კვიციანი (დამოუკიდებელი დეპუტატი), გიორგი ლომია (ფრაქცია „პატრიოტთა ალიანსი და სოციალ-დემოკრატები“), ნატო ჩხეიძე (დამოუკიდებელი დეპუტატი), ზვიად ძიძიგური (დამოუკიდებელი დეპუტატი); №2 ბრძანების დამტკიცებას მხარი არ დაუჭირეს შემდეგმა დეპუტატებმა: გიორგი ბოკერია (ფრაქცია „ევროპული საქართველო“), ლაშა დამენია (ფრაქცია „ევროპული საქართველო - რეგიონები“), ირმა ინაშვილი (ფრაქცია „პატრიოტთა ალიანსი და სოციალ-დემოკრატები“), გიორგი კანდელაკი (ფრაქცია „ევროპული საქართველო“), სერგი კაპანაძე (ფრაქცია „ევროპული საქართველო - რეგიონები“), ლევან კობერიძე (ფრაქცია „დამოუკიდებელი დეპუტატები“), სერგო რატიანი (ფრაქცია „ევროპული საქართველო“), გედევან ფოფხაძე (ფრაქცია „დამოუკიდებელი დეპუტატები“), ზურაბ ჭიაბერაშვილი (ფრაქცია „ევროპული საქართველო - რეგიონები“), ელენე ზომბარია (ფრაქცია „ევროპული საქართველო“), იხ. საქართველოს პარლამენტის 22 აპრილის საგანგებო სესიის „კენჭისყრის ანგარიში“, *საქართველოს პარლამენტის ვებგვერდი*, 2020 წლის 22 აპრილი, ხელმისაწვდომია: <https://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/247384>, განახლებულია: 07.10.2020; 22 აპრილის საგანგებო სესიას არ ესწრებოდა 20 დეპუტატი, მათ შორის, უმრავლესობიდან - 6, ხოლო ოპოზიციიდან - 14, იხ. საქართველოს პარლამენტის 22 აპრილის საგანგებო სესიის „რეგისტრაციის შედეგი“, *საქართველოს პარლამენტის ვებგვერდი*, 2020 წლის 22 აპრილი, ხელმისაწვდომია: <https://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/247383>, განახლებულია: 07.10.2020.

1.3. საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების კონსტიტუციური კონტროლი

იმისათვის, რომ საკონსტიტუციო სასამართლომ საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების შესახებ ბრძანებაზე იმსჯელოს, ის ნორმატიული აქტების კატეგორიას უნდა მიეკუთვნებოდეს.⁴¹ ორივე ბრძანება სახელმწიფო ორგანოების კომპეტენციების დადგენის ან მათი ცვლილების საფუძველია.⁴² შესაბამისად, ისინი ნორმატიული აქტებია. თუმცა, მნიშვნელოვანია, რამდენად და რა ფარგლებში ვრცელდება მათზე საკონსტიტუციო ზედამხედველობა.

არსებობს ორი მიდგომა საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადებასა და ამ პერიოდში მიღებულ ზომებზე სამართლებრივი კონტროლის განხორციელებასთან დაკავშირებით - (1) ლიბერალურ-დემოკრატიული და (2) გამონაკლისის თეორიები.⁴³

ლიბერალურ-დემოკრატიული თეორიის მიხედვით, აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადება და მისი მოქმედების პერიოდში მიღებული გადაწყვეტილებები წარმოადგენს სამართლებრივი რეჟიმის ნაწილს.⁴⁴ შესაბამისად, მათზე ვრცელდება როგორც ფორმალური, ისე მატერიალურ-სამა-

⁴¹ პრეზიდენტის ბრძანება უნდა აკმაყოფილებდეს ნორმატიული აქტისთვის კანონით განსაზღვრულ კრიტერიუმებს, რომლის თანახმადაც, აქტი მიღებული უნდა იყოს: (1) უფლებამოსილი ორგანოს მიერ; (2) საკანონმდებლო აქტის საფუძველზე და (3) უნდა განსაზღვრავდეს ქვევის ზოგად წესს, იხ. ნორმატიული აქტების შესახებ საქართველოს ორგანული კანონის მე-2 მუხლის მე-3 პუნქტი; საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2007 წლის 9 ნოემბრის №1/7/436 განჩინება საქმეზე „მპს „კავკასუს ონლაინ“ საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისიის წინააღმდეგ“, II-5.

⁴² ამრიგად, პრეზიდენტის ბრძანება ადგენს ქვევის ზოგად წესს, იხ. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2007 წლის 9 ნოემბრის №1/7/436 განჩინება, II-5

⁴³ William Feldman, "Theories of Emergency Powers: A Comparative Analysis of American Martial Law and the French State of Siege," *Cornell International Law Review* 38, no. 3 (2005): 1022-1023, 1044-1045; John Ferejohn and Pasquale Pasquino, "The Law of the Exception: A Typology of Emergency Powers," *International Journal of Constitutional Law* 2, no. 2 (2004): 210, 239; Roberto Gargarella, Siri Gloppen, and Elin Skaar, eds., *Democratization and the Judiciary: The Accountability Function of Courts in New Democracies* (London: Frank Cass, 2004), 34.

⁴⁴ United Nations Economic and Social Council, *Final Report of the Special Rapporteur of the UN on human rights and states of exception*, E/CN.4/Sub.2/1997/19 (1997), pp. 45-48; Venice Commission, *Opinion on the Draft Constitutional Law on "Protection of the Nation" of France*, Opinion No. 838/2016, CDL-AD(2016)006 (Strasbourg: Council of Europe, 2016), p. 71.

როლებრივი კონტროლი.⁴⁵

ამ თეორიის თანახმად, საგანგებო მდგომარეობა არის ვითარება, რომელიც რეგულირდება კანონიერების და სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპებით.⁴⁶ ეს უკანასკნელი კი მოიაზრებს სახელმწიფო უწყებების კანონის ფარგლებში მუშაობას და მათი საქმიანობის დაქვემდებარებას დამოუკიდებელი სასამართლოსთვის.⁴⁷ გარდა ამისა, ვინაიდან ხშირია საგანგებო მდგომარეობის კონტექსტში სახელმწიფოს მხრიდან ადამიანის უფლებების მძიმე დარღვევები, მნიშვნელოვანია, სასამართლომ შეამოწმოს არა მხოლოდ აქტის კანონიერება, არამედ მისი აუცილებლობის და პროპორციულობის პრინციპებთან შესაბამისობაც.⁴⁸ ლიბერალურ-დემოკრატიულ თეორიას მხარს უჭერს ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო. კერძოდ, ევროპული კონვენციის მე-15 მუხლის (საგანგებო მდგომარეობის დროს უფლებებიდან დეროგაცია) მიხედვით, პირველ რიგში, სახელმწიფოში უნდა არსებობდეს „განსაკუთრებული გარემოება, რომელიც ერის სიცოცხლეს უქმნის საფრთხეს“.⁴⁹ ევროპული სასამართლოს განმარტებით, ეს ფრაზა საკმარისად მკაფიო და ნათელია ინტერპრეტაციისთვის.⁵⁰ ვინაიდან ის მიუთითებს კრიზისისა ან საგანგებო მდგომარეობის არსებობაზე, რომელიც გავლენას ახდენს მთელ მოსახლეობაზე და საფრთხეს უქმნის საზოგადოების ორგანიზებულ ცხოვრებას სახელმწიფოში.⁵¹ გარდა ამისა, საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადება გამოწვეული უნდა იყოს „გადაუდებელი აუცილებლობით“.⁵² აქვე, მნიშვნელოვანია, რომ საერთა-

⁴⁵ Venice Commission, *Compilation of Venice Commission Opinions and Reports on States of Emergency*, 5; United Nations Economic and Social Council, *Final Report of the Special Rapporteur of the UN on human rights and states of exception*, pp. 45-48; Christopher Michaelsen, “The Proportionality Principle in the Context of Anti-Terrorism Laws: An Inquiry into the Boundaries between Human Rights Law and Public Policy,” in *Fresh Perspectives on the ‘War on Terror’*, eds. Gani Miriam and Mathew Penelope (Canberra: ANU Press, 2008), 112.

⁴⁶ Venice Commission, *Compilation of Venice Commission Opinions and Reports on States of Emergency*, 19.

⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁸ Venice Commission, *Opinion on the Draft Constitutional Law on “Protection of the Nation” of France*, p. 71; Venice Commission, *Respect for Democracy, Human Rights and the Rule of Law During States of Emergency – Reflections*, CDL-PI(2020)005rev (Strasbourg: Council of Europe, 2020), pp. 10-12.

⁴⁹ ევროპული კონვენციის მე-15 მუხლის 1-ლი პუნქტი.

⁵⁰ *Lawless v. Ireland (No. 3)*, App no. 332/57, (ECtHR. 1961), p. 28.

⁵¹ *Ibid.*

⁵² *Lawless v. Ireland (No. 3)*, p. 28. გადაწყვეტილების ფრანგულ ვერსიაში ნახსენებია

შორისო სტანდარტების მიხედვით, სახელმწიფოს ენიჭება ფართო დისკრეცია იმის განსაზღვრისთვის, თუ რას წარმოადგენს საზოგადოებისთვის საფრთხის შემცველი განსაკუთრებული გარემოება.⁵³

გამონაკლისის თეორიის მიხედვით, საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადება პოლიტიკურ ხასიათს ატარებს⁵⁴ და ის „ექსტრასამართლებრივი“ რეჟიმს მიეკუთვნება.⁵⁵ შესაბამისი ორგანო საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადებით და კანონის ძალის მქონე გადაწყვეტილების მიღებით აერთიანებს სამართლებრივ (juridical) და არასამართლებრივ (non-juridical) სივრცეებს.⁵⁶ ეს აქტები აღგენს და არეგულირებს რეჟიმს, რომლის დროსაც კონსტიტუციაც და სხვა კანონიც მოქმედებს მხოლოდ აღმასრულებელი ხელისუფლების გადაწყვეტილებების საფუძველზე⁵⁷ (საქართველოს შემთხვევაში - საკანონმდებლო ორგანოს დასტურით). იმავდროულად, ეს ვითარება არის საზღვარი იურიდიულ წესრიგსა და ქაოსს, ორდინარულ და განსაკუთრებულ სამართლებრივ სიტუაციებს შორის. ამის საფუძველზე ეს ორი პოლუსი პოულობს ბალანსს, რაც საგანგებო მდგომარეობის არსებობას შესაძლებელს ხდის.⁵⁸ შესაბამისად, საგანგებო მდგომარეობა, თავისი არსით, სამართლებრივ ვაკუუმს, სამართლისგან თავისუფალ სივრცეს წარმოადგენს, სადაც ყველა სამართლებრივი განსაზღვრება დეაქტივირებულია.⁵⁹ ეს საშუალებ

“qu'ils désignent, en effet, une situation de crise ou de danger exceptionnel et **imminent** qui affecte l'ensemble de la population et constitue une menace pour la vie organisée de la communauté composant l'État”; Denmark, Norway, Sweden and the Netherlands v. Greece (the “Greek case”), App nos. 3321/67 and 3 others, Commission report of 5 November 1969, Yearbook 12, p. 112.

⁵³ Ireland v. United Kingdom, App no. 5310/71, (ECtHR. 1978), pp. 78-79; Brannigan and McBride v. the United Kingdom, App nos. 14553/89, 14554/89, (ECtHR. 1993), p. 41; Christopher Michaelsen, *დასახლებული ნაშრომი*, 110.

⁵⁴ Cosmin Cercel, “‘Through a glass, darkly’: Law, history and the frontispiece of the exception”, in *States of Exception: Law, History, Theory*, eds. Cosmin Cercel, Gian Giacomo Fusco, Simon Lavis (London: Routledge, 2020), 39.

⁵⁵ Kim L. Scheppele, “Law in a Time of Emergency: States of Exception and the Temptations of 9/11,” *International Journal of Constitutional Law* 5, no. 6 (2004): 1009; Ross J. Corbett, “Suspension of Law during Crisis,” *Political Science Quarterly* 4, no. 127 (2012-2013): 630.

⁵⁶ Giorgio Agamben, *State of Exception* (Chicago: University of Chicago Press, 2005), 29, 50-51, 60.

⁵⁷ Stephen Humphreys, “Legalizing Lawlessness: On Giorgio Agamben’s State of Exception,” *The European Journal of International Law* 3, no. 17 (2006): 680.

⁵⁸ Giorgio Agamben, *Homo Sacer: Sovereign power and bare life* (Stanford: Stanford University Press, 1998), 18-19.

⁵⁹ Stephen Humphreys, *დასახლებული ნაშრომი*, 678-679; Bruce Ackerman, *The*

ბას აძლევს შესაბამის ორგანოს, ამ პირობებში იმოქმედოს კანონიერად.⁶⁰

ასეთ დროს, თეორიულად, ორდინარულ პერიოდში მოქმედი სამართლებრივი წესრიგი მისივე შეჩერებით და საგანგებო მდგომარეობის რეჟიმის ამოქმედებით ნარჩუნდება⁶¹ იმ პირობით, რომ საგანგებო მდგომარეობის შემოღებით სახელმწიფო დროულად დაუბრუნდება ცხოვრების ჩვეულ რიტმს.⁶² ვინაიდან ორდინარულ პერიოდში გამოყენებადი ნორმა მხოლოდ და მხოლოდ ამ პერიოდში მოქმედებს, რეალური კრიზისის არსებობისას შეუძლებელია, საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადებით და მის საფუძველზე მიღებული ზომებით დაირღვეს უფლებები და სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპი, ვინაიდან ეს წესები ასეთ დროს მოქმედებას წყვეტს.⁶³ შესაბამისად, ამ პერიოდში მიღებულ გადაწყვეტილებებზე იურისდიქციის გავრცელებით სასამართლო, შესაძლოა, საკუთარი უფლებამოსილების გარეთ მოქმედებდეს. კერძოდ, ის სამართლებრივი რეალობა და კანონები, რომლებზეც სასამართლო, ორდინარული სიტუაციის თავისებურებიდან გამომდინარე, ავრცელებდა თავის იურისდიქციას, საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადებისას აღარ არსებობს. მის მაგივრად, მოქმედებს „ექსტრასამართლებრივი“ რეჟიმი და კანონები.⁶⁴

წინამდებარე კვლევა უპირატესობას სწორედ გამონაკლისის თეორიას ანიჭებს. ლიბერალურ-დემოკრატიული თეორიისგან განსხვავ-

Emergency Constitution, Yale Law Journal 113 (2004): 1043-1044; Giorgio Agamben, *State of Exception*, 50.

⁶⁰ Gian Giacomo Fusco, "Exception, fiction, performativity," in *States of Exception: Law, History, Theory*, eds. Cosmin Cerceș, Gian Giacomo Fusco, Simon Lavis (London: Routledge, 2020), 22.

⁶¹ Giorgio Agamben, *State of Exception*, 30, 58; Giorgio Agamben, *Homo Sacer*, 18; Simon Lavis, "The exception of the norm in the Third Reich: (Re)reading the Nazi constitutional state of exception," in *States of Exception: Law, History, Theory*, eds. Cosmin Cerceș, Gian Giacomo Fusco, Simon Lavis (London: Routledge, 2020), 97-98.

⁶² Giorgio Agamben, *State of Exception*, 58; Gian Giacomo Fusco, *დასახელებული ნაშრომი*, 26-28; Ceylan Begüm Yıldız, "A state in anomie: An analysis of modern Turkey's states of exception," in *States of Exception: Law, History, Theory*, eds. Cosmin Cerceș, Gian Giacomo Fusco, Simon Lavis (London: Routledge, 2020), 167.

⁶³ Giorgio Agamben, *State of Exception*, 29, 3, 34, 36; Nomi Claire Lazar, *The Problem of Emergency in States of Emergency in Liberal Democracies* (Cambridge: Cambridge University Press, 2009), 3; Lukas van den Berge Law, "Law, king of all: Schmitt, Agamben, Pindar," *Law and Humanities* 13, no. 2 (2019): 206-208.

⁶⁴ Giorgio Agamben, *State of Exception*, 58.

ვებით, ის ცხადად წარმოაჩენს საგანგებო მდგომარეობასთან დაკავშირებულ პოლიტიკურ რეალობას, სადაც აღმასრულებელი იძულებულია, სიტუაციის სიმძიმიდან და „წმინდა აუცილებლობიდან“ გამომდინარე, მყისიერად იმოქმედოს. სასამართლო, თავის მხრივ, უფლებამოსილია, შეაფასოს მიღებული გადაწყვეტილებების მხოლოდ პროცედურასთან შესაბამისობა. კერძოდ, ვინაიდან შეუძლებელია კანონით იმ გარემოებების წინასწარ განჭვრეტა, რომლებიც საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების აუცილებლობას გამოიწვევს,⁶⁵ სასამართლო ხელისუფლება ვერ გაავრცელებს იურისდიქციას ამგვარი აქტის შინაარსზე.⁶⁶ „შეუძლებელია, დაზუსტებით დავადგინოთ აუცილებლობა. არავის შეუძლია, შინაარსობრივად ზუსტად განსაზღვროს, რა შეიძლება მოხდეს, როდესაც საქმე ეხება მართლაც უკიდურესი აუცილებლობის ექსტრემალურ სიტუაციას და მის აღმოფხვრას“.⁶⁷ იმავედროულად, შეუძლებელია იმის წინასწარ განსაზღვრა, რა ძალაუფლება არის საჭირო საგანგებო მდგომარეობასთან გასამკლავებლად.⁶⁸ გარემოებები, რომლებმაც, შესაძლოა, საფრთხე შეუქმნან სახელმწიფოს, უსასრულოა. სწორედ ამიტომ, ვერავითარი კონსტიტუციური მექანიზმი ვერ შეძლებს იმ ძალაუფლებებზე წინასწარი ლიმიტების დაწესებას, რომელიც საგანგებო მდგომარეობას უნდა გაუმკლავდეს.⁶⁹ რადგანაც საგანგებო მდგომარეობის დროს აღმასრულებელი ხელისუფლების განსაკუთრებული ძალაუფლება გამომდინარეობს „წმინდა აუცილებლობისგან“, ის ვერ დაექვემდებარება მატერიალურ-სამართლებრივ კონსტიტუციურ კონტროლს.⁷⁰

ფორმალურ-სამართლებრივ კონტროლთან დაკავშირებით საკონ-

⁶⁵ Gian Giacomo Fusco, *დასახელებული ნაშრომი*, 17.

⁶⁶ Giorgio Agamben, *State of Exception*, 55; Carl Schmitt, *Political Theology: Four Chapters on the Concept of Sovereignty* (Cambridge: MIT Press, 1985), 6-7.

⁶⁷ Giorgio Agamben, *State of Exception*, 55.

⁶⁸ *Ibid.* at 55; Carl Schmitt, *დასახელებული ნაშრომი*, 6-7.

⁶⁹ Alexander Hamilton et al., *The Federalist Papers* (Oxford: Oxford University Press, 2008), 114; Gian Giacomo Fusco, *დასახელებული ნაშრომი*, 24-25.

⁷⁰ Roberto Gargarella, Siri Gloppen, and Elin Skaar, *დასახელებული ნაშრომი*, 34; უფრო მეტიც, მაგალითად, კვიპროსის საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილების მიხედვით, აღმასრულებელი ხელისუფლების აქტები არ ექვემდებარება სასამართლო კონტროლს, რადგან ისინი წარმოადგენს არა მხოლოდ პოლიტიკურ გადაწყვეტილებებს, არამედ, მათი სპეციფიკიდან გამომდინარე, სცდება სასამართლოს ექსპერტიზას და კომპეტენციას, იხ. კვიპროსის საკონსტიტუციო სასამართლოს 2020 წლის 16 აპრილის Ne301/2020 გადაწყვეტილება, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/30Df0ix>, განახლებულია: 12.10.2020.

სტიტუციო სასამართლოს როლი უნდა აღვიქვათ, როგორც ოპოზიციასა და უმრავლესობას, აღმასრულებელსა და საკანონმდებლო ხელისუფლებას შორის მარეგულირებელი, მათი ზედამხედველი, რომელიც ჩნდება ამ ორ სუბიექტს შორის კონფლიქტის წარმოშობის დროს.⁷¹ ფორმალურ-სამართლებრივი კონტროლის საფუძველს იძლევა ის, რომ მას თავად კონსტიტუცია ადგენს. უზენაესი კანონი განსაზღვრავს ნაბიჯებს, რომლებიც სახელისუფლებო ორგანოებმა საგანგებო ვითარების გამოცხადებისა თუ მართვის დროს უნდა გადადგან (განსხვავებით მატერიალურ-სამართლებრივი სტანდარტებისგან) და ამგვარად არ ანულირდებიან. მისი მიზანია აღმასრულებელი ხელისუფლებისთვის აბსოლუტური ძალაუფლების შეზღუდვა, ასევე, ნორმათშემოქმედებითი პროცესის განსაკუთრებული წესებისა და პროცედურების დადგენა, რომლებიც გააკონტროლებს აღმასრულებლის მოქმედებებს.⁷² შესაბამისად, საკონსტიტუციო სასამართლო თვალს ადევნებს პოლიტიკურ პროცესს, უზრუნველყოფს, რომ ძალაუფლების მქონე სუბიექტებმა ვერ შეძლონ პოლიტიკაში არსებული, მათთვის კონსტიტუციით მიჩნეული *status quo*-ს დარღვევა და ფორმალური მოთხოვნებისგან გადახვევა.⁷³ ამ მიდგომის მიხედვით, კონსტიტუციური კონტროლის ორგანო, შესაძლოა, საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადებასთან დაკავშირებული აქტების პროცედურული მოთხოვნების შემოწმებით შემოიფარგლოს,⁷⁴ რაც აქტზე მხოლოდ ფორმალურ-სამართლებრივი კონტროლის განხორციელებას გულისხმობს.⁷⁵

⁷¹ ანდრამ შაიო, *ხელისუფლების თვითშეზღუდვა, კონსტიტუციონალიზმის შესავალი* (თბილისი: IRIS საქართველო, 2003), 296-297; Paul N. Cox, "John Hart Ely, Democracy and Distrust: A Theory of Judicial Review", *Valparaiso University Law Review* 15, no. 3 (Spring 1981): 640.

⁷² John Ferejohn and Pasquale Pasquino, *დასახელებული ნაშრომი*, 228.

⁷³ Paul N. Cox, *დასახელებული ნაშრომი*, 640.

⁷⁴ Desmond M. Clarke, "Emergency Legislation, Fundamental Rights and Article 28.3.3° of the Irish Constitution," *Irish Jurist New Series* 12, no. 2 (Winter 1977): 230.

⁷⁵ მსგავს სასამართლო პრაქტიკას ავითარებენ რუმინეთის და ჩეხეთის სასამართლოები; იხ. რუმინეთის საკონსტიტუციო სასამართლოს 2020 წლის 6 მაისის №152/2020 გადაწყვეტილება; მისი პრესრელიზი ინგლისურ ენაზე ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/2SvAWTh>, განახლებულია: 07.10.2020; ჩეხეთის პრალის მუნიციპალური სასამართლოს 2020 წლის 23 აპრილის №č.j.14A41/2020 გადაწყვეტილება, *Kocián Šolc Balaščík-ის ვებგვერდი*, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3iBUShY>, განახლებულია: 07.10.2020; ჩეხეთის უზენაესი ადმინისტრაციული სასამართლოს 2020 წლის 1-ლი აპრილის №Pst19/2019–12 გადაწყვეტილება, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/2QoYiJ3>, განახლებულია: 07.10.2020.

2. დეკრეტის დამტკიცება

დეკრეტის გამოცემისთვის გათვალისწინებულია იგივე მექანიზმი და პროცედურები, რაც საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების შესახებ ბრძანებისთვისაა დადგენილი.⁷⁶ IX მოწვევის პარლამენტის საგანგებო სესიის 2020 წლის 21 მარტის პლენარული სხდომის დღის წესრიგში ეს ორივე საკითხი შევიდა.⁷⁷

ბრძანებისგან განსხვავებით, რეგლამენტი არ ითვალისწინებს პარლამენტის მიერ დეკრეტის განხილვის პროცედურას. არც მითითება არსებობს სადმე, რომ ეს დოკუმენტი იმავე წესით მტკიცდება, რომლითაც - ბრძანება. ამის მიუხედავად, 21 მარტს დეკრეტის დამტკიცება მოიცავდა რამდენიმე ეტაპიან საპარლამენტო განხილვას. პრეზიდენტისა და მთავრობის საპარლამენტო მდივნის მოხსენებების დასრულებისას დეპუტატებმა დასვეს კითხვები, რომლებსაც კაბინეტის წარმომადგენელმა უპასუხა.⁷⁸ შემდგომ ტრიბუნა დაეთმო კომიტეტის წევრებს, თუმცა მათ ამით არ უსარგებლიათ. მომდევნო ნაბიჯი ცალკეული დეპუტატების გამოსვლები იყო. მათ გამოთქვეს მოსაზრებები და დასვეს კითხვები.⁷⁹ იგივე საშუალება მიეცა ფრაქციებს⁸⁰ და ბოლოს - უმრავლესობას, რომელსაც ეს შესაძლებლობა არ გამოუყენებია.⁸¹ საპარლამენტო განხილვა დაახლოებით 25 წუთი მიმდინარეობდა,⁸² რომლის დროსაც ოპოზიციამ სულ 9 კითხვა დასვა, ხოლო უმრავლესობამ - არცერთი, ეს მაშინ, როდესაც

⁷⁶ საქართველოს კონსტიტუციის 71-ე მუხლის მე-3 და მე-4 პუნქტები; საგანგებო მდგომარეობის შესახებ საქართველოს კანონის მე-2 მუხლის მე-3 და მე-4 პუნქტები; საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის 83-ე მუხლი.

⁷⁷ საქართველოს IX მოწვევის პარლამენტის საგანგებო სესიის 2020 წლის 21 მარტის პლენარული სხდომა, *საქართველოს პარლამენტის ვებგვერდი*, 2020 წლის 21 მარტი, ხელმისაწვდომია: <https://info.parliament.ge/#law-drafting/20227>, განახლებულია: 07.10.2020; „პარლამენტმა საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების შესახებ საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანება დაამტკიცა“, *საქართველოს პარლამენტის ვებგვერდი*.

⁷⁸ საქართველოს IX მოწვევის პარლამენტის საგანგებო სესიის 2020 წლის 21 მარტის პლენარული სხდომა, *საქართველოს პარლამენტის ვებგვერდი*.

⁷⁹ *Ibid.*

⁸⁰ *Ibid.* ფრაქცია „პატრიოტთა ალიანსი და სოციალ-დემოკრატების“ სახელით სიტყვით გამოვიდა დეპუტატი ირმა ინაშვილი.

⁸¹ საქართველოს IX მოწვევის პარლამენტის საგანგებო სესიის 2020 წლის 21 მარტის პლენარული სხდომა, *საქართველოს პარლამენტის ვებგვერდი*.

⁸² *Ibid.*

სხდომას 121 დეპუტატი ესწრებოდა.⁸³

გარდა იმისა, რომ ეს პროცედურა არ არის გათვალისწინებული რეგლამენტით ან სხვა საკანონმდებლო აქტით, ის ასევე არ შეესაბამებოდა საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების შესახებ ბრძანების დამტკიცების წესს და, მისგან განსხვავებით, ითვალისწინებდა კითხვა-პასუხის ნაწილს.⁸⁴ საკითხს ნათელი ვერც 2020 წლის 22 აპრილს საგანგებო სესიაზე №2 ბრძანების განხილვისას პარლამენტის თავმჯდომარის განცხადებამ მოჰფინა. მისი თქმით, ერთი თვის წინ სხდომაზე შესაბამისი პროცედურის გამოყენება რეგლამენტში დეკრეტის დამტკიცებისთვის გათვალისწინებული წესებით იყო გამართლებული.⁸⁵ თუმცა, ეს ასე არ არის. სინამდვილეში ის ჰგავდა კანონპროექტის პირველი მოსმენით განხილვის ორდინარულ პროცედურას⁸⁶ იმ განსხვავებით, რომ დეკრეტის ინიციატორი დასკვნითი სიტყვით არ გამოსულა. საბოლოოდ, პარლამენტმა გადაწყვეტილება 115 ხმით მიიღო.⁸⁷

უზენაესი კანონი, როგორც საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების შესახებ ბრძანების, ისე დეკრეტისთვის პოლიტიკური კონტროლის ორსაფეხუროვან ტესტს ითვალისწინებს. მთავრობის თავმჯდომარის გადაწყვეტილებას ამოწმებს სახელმწიფოს მეთაური, ხოლო უმაღლესი საკანონმდებლო ორგანო კიდევ ერთი ეტაპია, რომელმაც უკვე კოლეგიალურად და საჯაროდ უნდა იმსჯელოს ამ ნაბიჯის მიზანშეწონილობასა და გასატარებელი ღონისძიებების პროპორციულობაზე. თუმცა, მოცემულ შემთხვევაში საპარლამენტო განხილვაში დეპუტატების პასიური მონაწილეობა, მათ შორის,

⁸³ *Ibid.* კითხვების ავტორები იყვნენ ფრაქცია „პატრიოტთა ალიანსი და სოციალ-დემოკრატების“ წევრები - ემზარ კვიციანი, ირმა ინაშვილი და გია ჟორჟოლიანი, ასევე დამოუკიდებელი დეპუტატები - ნატო ჩხეიძე, დავით ჭიჭინაძე და ბექა ნაცვლიშვილი.

⁸⁴ საქართველოს IX მოწვევის პარლამენტის საგანგებო სესიის 2020 წლის 21 მარტის პლენარული სხდომა, *საქართველოს პარლამენტის ვებგვერდი*.

⁸⁵ საქართველოს პარლამენტის 2020 წლის 22 აპრილის საგანგებო სესია, *საქართველოს პარლამენტის ვებგვერდი*.

⁸⁶ საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის 111-ე მუხლის მე-2-მე-11 პუნქტები.

⁸⁷ საქართველოს პარლამენტის დადგენილება „საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადებასთან დაკავშირებით გასატარებულ ღონისძიებათა შესახებ“ საქართველოს პრეზიდენტის 2020 წლის 21 მარტის №1 დეკრეტის დამტკიცების თაობაზე“, 2020 წლის 22 აპრილი, ხელმისაწვდომია: <https://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/246806>, განახლებულია: 07.10.2020.

საგანგებო სესიაზე პრემიერმინისტრის არყოფნა არ შეესაბამებოდა მდგომარეობის სიმძიმეს და მის მნიშვნელობას.

2.1. ნორმათშემოქმედებითი კომპეტენციის მოდიფიცირება

№1 დეკრეტმა ნორმათშემოქმედებითი კომპეტენცია კაბინეტს გადასცა⁸⁸ და საგანგებო მდგომარეობის რეგულირების უფლებამოსილება, კონსტიტუციით გათვალისწინებული დეკრეტების ნაცვლად, მთავრობის მიერ გამოცემულ დადგენილებებს მიანიჭა.

ორდინარულ პერიოდში პარლამენტის ნორმათშემოქმედებითი კომპეტენციის დელეგირების შესაძლებლობა გამომდინარეობს ხელისუფლების დანაწილების პრინციპიდან.⁸⁹ ხშირად ეს პრაქტიკული საჭიროებით არის ნაკარნახევი და საკანონმდებლო ორგანოს პარალელური თავიდან აცილებას ემსახურება.⁹⁰ თუმცა, მიუხედავად იმისა, რომ პარლამენტს შეუძლია, სხვა ინსტიტუტებს გადასცეს ზოგიერთი თემის მოწესრიგების უფლებამოსილება,⁹¹ გარკვეული კატეგორიის და შინაარსის საკითხების დელეგირების მიმართ კონსტიტუციით დაწესებული მოთხოვნები განსაკუთრებით მკაცრია.⁹² ასეთი გარემოებების არსებობისას დეპუტატებს საკუთარი კომპეტენციების სხვისთვის გადაცემის უფლება არ აქვთ. წარმომადგენლობითი ორგანო არღვევს კონსტიტუციას, როდესაც დელეგირებას აკეთებს იმ შემთხვევაშიც, როდესაც ეს უზუნაესი კანონით პირდაპირ აკრძალულია⁹³ ან/და როდესაც დადგინდება, რომ ამით

⁸⁸ საქართველოს პრეზიდენტის 2020 წლის 21 მარტის №1 დეკრეტი.

⁸⁹ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2018 წლის 26 ივლისის №2/5/700 გადაწყვეტილება, II-13.

⁹⁰ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2019 წლის 2 აგვისტოს №1/7/1275 გადაწყვეტილება, „ალექსანდრე მძინარაშვილი საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისიის წინააღმდეგ“, II-30.

⁹¹ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2018 წლის 26 ივლისის №2/5/700 გადაწყვეტილება, II-13.

⁹² საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2019 წლის 2 აგვისტოს №1/7/1275 გადაწყვეტილება, II-33.

⁹³ მაგალითად, კონსტიტუციის 67-ე მუხლი გამორიცხავს პარლამენტის მიერ გადასახადისა და მოსაყრებლის შესახებ გადაწყვეტილების მიღების უფლებამოსილების დელეგირებას სხვა ორგანოზე, იხ. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2019 წლის 5 ივლისის №2/3/1279 გადაწყვეტილება, „ლევან ალაფიშვილი და „კს ალაფიშვილი და ყავლაშვილი - საქართველოს ადვოკატთა ჯგუფი“ საქართველოს

მან უარი თქვა მისთვის კონსტიტუციით მინიჭებული კომპეტენციის⁹⁴ შესრულებაზე.⁹⁵

უზენაესი კანონი მკაფიოდ მიუთითებს საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების შესახებ ბრძანებისა და დეკრეტის გამოცემისას პარლამენტის როლზე,⁹⁶ რათა მაქსიმალურად დაიცვას ადამიანის უფლებათა სტანდარტები, უზრუნველყოს შტოებს შორის შეკავების და გარონასწორების მექანიზმის ეფექტიანი მუშაობა.⁹⁷ კონსტიტუციის მიხედვით, საგანგებო მდგომარეობის დროს, პრემიერის წარდგინებით, პრეზიდენტი გამოსცემს დეკრეტებს, რომლებიც საჭიროებს პარლამენტის მხრიდან რატიფიცირებას, რათა იურიდიული ძალა შეინარჩუნოს.⁹⁸ ამასთან, ამ პერიოდში მხოლოდ დეკრეტით შეიძლება კონსტიტუციის მეორე თავში მოცემული უფლებების შეზღუდვა ან შეჩერება.⁹⁹ ამის საწინააღმდეგოდ, საქართველომ მთავრობას მიანდო იმ უფლებების შეზღუდვის კომპეტენცია, რომლებიც *expressis verbis* (ექსპლიციტურად) დეკრეტით შეზღუდვას

მთავრობის წინააღმდეგ“, II-36; საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2016 წლის 20 ივლისის №3/3/763 გადაწყვეტილება, „საქართველოს პარლამენტის წევრთა ჯგუფი (დავით ბაქრაძე, სერგო რატიანი, როლანდ ახალაია, გიორგი ბარამიძე და სხვები, სულ 42 დეპუტატი) საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II-78.

⁹⁴ პარლამენტი კონსტიტუციით მინიჭებული კომპეტენციის განხორციელებაზე უარს ამბობს, როდესაც კონსტიტუციაში არის კონკრეტული მითითება საკითხის მოწესრიგებასთან დაკავშირებით ან/და როდესაც პარლამენტი საკუთარი უფლებამოსილების ფუნდამენტურად მნიშვნელოვანი ნაწილის დელეგირებას ახდენს სხვა ორგანოზე, რაც გულისხმობს კონსტიტუციით განსაზღვრული საკითხის რეგულაციაზე უარის თქმას, მაგალითად, თუ პარლამენტი საერთოდ არ მიიღებს კონკრეტულ კანონს, იხ. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2016 წლის 20 ივლისის №3/3/763 გადაწყვეტილება, II-78.

⁹⁵ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2019 წლის 2 აგვისტოს №1/7/1275 გადაწყვეტილება, II-33; საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2016 წლის 20 ივლისის №3/3/763 გადაწყვეტილება, II-78.

⁹⁶ საქართველოს კონსტიტუციის 71-ე მუხლი.

⁹⁷ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2016 წლის 29 დეკემბრის №3/5/768,769,790,792 გადაწყვეტილება, „საქართველოს პარლამენტთა ჯგუფი (დავით ბაქრაძე, სერგო რატიანი, როლანდ ახალაია, ლევან ბეჟაშვილი და სხვები, სულ 38 დეპუტატი) და საქართველოს მოქალაქეები ერასტი ჯავობია და კარინე მახპარონიანი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II-6-7.

⁹⁸ საქართველოს კონსტიტუციის 71-ე მუხლის მე-3 პუნქტი.

⁹⁹ *Ibid.* იხ. მე-4 პუნქტი.

ექვემდებარებოდა.¹⁰⁰ რადგანაც მოცემული უფლებების შეზღუდვის თითოეული ასპექტის განსაზღვრა საგანგებო მდგომარეობის დროს მაღალი პოლიტიკური და საზოგადოებრივი ინტერესის საგანია,¹⁰¹ სწორედ ტრიადაა (პრეზიდენტი, მთავრობა, პარლამენტი) ლეგიტიმური (კუმულაციურად), დაადგინოს ქვეყნის ერთიანი პოლიტიკისა და უფლებებში ჩარევის ფარგლები.¹⁰² ასეთ დროს არ რჩება სივრცე ადამიანის უფლებების შეზღუდვის უფლებამოსილების მხოლოდ მთავრობაზე დელეგირებისთვის. მაგალითად, ამ პროცესში მონაწილეობა პარლამენტის უფლებამოსილების ფუნდამენტურად მნიშვნელოვან ნაწილს წარმოადგენს.¹⁰³ გამოცემულმა დეკრეტმა კი ზოგადად შეზღუდა რიგი ადამიანის უფლებები და მომავალში კონკრეტული აკრძალვების დაწესების კომპეტენცია მთავრობას გადააბარა. ამით უზენაესი კანონი დაირღვა. შედეგად, **საკანონმდებლო ორგანოს წაერთვა კონსტიტუციით მიანიჭებული შესაძლებლობა, მონაწილეობა მიეღო ნორმათშემოქმედებით პროცესში, ხოლო პრეზიდენტის კონსტიტუციური როლი დაკნინდა. პროცესიდან სახელმწიფოს მეთაური და პარლამენტი გამოირიცხა და საგანგებო მდგომარეობის დროს ქვეყნის მართვაზე პასუხისმგებელი სრულად კაბინეტი გახდა. შესაბამისად, სამსაფეხუროვანი შექანიზმის ნაცვლად, მას მიენიჭა პრეროგატივა, ერთდროულად ყოფილიყო ერთპიროვნული კანონმდებელიც და მის აღსრულებაზე პასუხისმგებელიც. ამან არაპროპორციულად გაზარდა აღმასრულებელი ხელისუფლების როლი ქვეყნის მართვაში და შეამცირა მასზე პოლიტიკური კონტროლის შესაძლებლობა (დეკრეტისგან განსხვავებით, მთავრობის დადგენილება არ ექვემდებარება პარ-**

¹⁰⁰ დეკრეტით შეზღუდვას ექვემდებარება შემდეგი უფლებები: თავისუფლების უფლება (მე-13 მუხლი), მიმოსვლის თავისუფლება (მე-14 მუხლი), პირადი და ოჯახური ცხოვრების, პირადი სივრცისა და კომუნიკაციის ხელშეუხებლობის უფლებები (მე-15 მუხლი), სამართლიანი ადმინისტრაციული წარმოების, საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის, ინფორმაციული თვითგამორკვევისა და საჯარო ხელისუფლების მიერ მიყენებული ზიანის ანაზღაურების უფლებები (მე-18 მუხლი), საკუთრების უფლება (მე-19 მუხლი), შეკრების (21-ე მუხლი) და შრომის თავისუფლება, პროფესიული კავშირების თავისუფლება, გაფიცვის უფლება და მეწარმეობის თავისუფლება (26-ე მუხლი).

¹⁰¹ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2019 წლის 2 აგვისტოს №1/7/1275 გადაწყვეტილება, II-36.

¹⁰² *Ibid.* at II-37.

¹⁰³ *Ibid.* at II-36-37.

ლამენტის მიერ ეფექტიანი კონტროლის მექანიზმს),¹⁰⁴ რითაც დაირღვა ხელისუფლების შტოებს შორის საგანგებო მდგომარეობის პირობებში კონსტიტუციით გათვალისწინებული ბალანსი.

2.2. პარლამენტის პასიური როლი საგანგებო მდგომარეობის დროს

საკონსტიტუციო სასამართლომ დაადასტურა პარლამენტის, როგორც ხალხის მიერ არჩეული უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოს მიერ უფლების შემზღვეველ რეგულაციაზე კონტროლის კომპეტენციის მნიშვნელობა. მან განაცხადა, რომ საკანონმდებლო ორგანო, რომელიც გადაწყვეტილებას იღებს გამჭვირვალე პოლიტიკური პროცესის შედეგად, ქმნის დამატებით ფილტრს უზენაესი კანონის დარღვევის რისკების შესამცირებლად.¹⁰⁵ ამასთან, წარმომადგენლობითი ორგანოს როლი გადამწყვეტია ბრძანებისა და დეკრეტისთვის იურიდიული ძალის შენარჩუნებაში.¹⁰⁶

საგანგებო მდგომარეობის დროს პარლამენტი მუშაობას აგრძელებს საგანგებო სესიის რეჟიმში, ამ მდგომარეობის გაუქმებამდე, ბიუროს მიერ შემუშავებული გეგმის მიხედვით.¹⁰⁷ ამ უკანასკნელის პასუხისმგებლობაა, შეიმუშაოს კონკრეტული გეგმა, რომლის მიხედვითაც ასეთ დროს საკანონმდებლო ორგანო ფუნქციონირებას შეუფერხებლად განაგრძობს. მიუხედავად ამისა, ბიურომ უარი თქვა საკუთარი დანიშნულების შესრულებაზე და 21 მარტს, კონკრეტული გეგმის წარმოდგენის ნაცვლად, მიიღო ბუნდოვანი გადაწყვეტილება, რომ საგანგებო სესიის პლენარული სხდომები გაიმართებოდა საჭიროებისამებრ, პარლამენტის თავმჯდომარის გადაწყვეტილებით.¹⁰⁸ შედეგად, წარმომადგენლობითი ორგანო, ფაქტობრივად,

¹⁰⁴ კომიტეტი ანალიზებს ნორმატიული აქტის მოქმედების პერიოდში გამოვლენილ ხარვეზებს და შეიმუშავებს რეკომენდაციებს, რომლებსაც უგზავნის მთავრობას. იხ. საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის 39-ე მუხლის 1-ლი პუნქტი.

¹⁰⁵ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2018 წლის 26 ივლისის №2/5/700 გადაწყვეტილება, II-13.

¹⁰⁶ საქართველოს კონსტიტუციის 71-ე მუხლის მე-2 და მე-3 პუნქტები.

¹⁰⁷ საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის 83-ე მუხლის 1-ლი და მე-2 პუნქტები.

¹⁰⁸ საქართველოს პარლამენტის ბიუროს 2020 წლის 21 მარტის №341/1 (2020) გადაწყვეტილება „საქართველოს პარლამენტის საგანგებო სესიის განმავლობაში საქართველოს პარლამენტის სამუშაო გეგმის თაობაზე“, ხელმისაწვდომია: <http://www.parliament.ge/ge/ajax/downloadFile/135880/341-1>, განახლებულია: 07.10.2020.

უფუნქციო რეჟიმში გადავიდა. ორი თვის განმავლობაში პლენარული სხდომა სულ ოთხჯერ ჩატარდა. აქედან ორზე, საგანგებო მდგომარეობასთან დაკავშირებულ საკითხებთან ერთად, პარლამენტმა სხვა კანონპროექტებიც განიხილა, რომლებიც დაჩქარებული წესით მიიღო.¹⁰⁹ მაგალითად, №2 ბრძანების დამტკიცების შემდგომ პარლამენტმა იმსჯელა „შენობების ენერგოეფექტიანობის შესახებ“

¹⁰⁹ (1) საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების შესახებ პრეზიდენტის №1 ბრძანების დამტკიცების შემდეგ პირველი სხდომა გაიმართა 2020 წლის 22 აპრილს და შეეხებოდა საგანგებო მდგომარეობის გახანგრძლივების შესახებ №2 ბრძანების დამტკიცებას. ამავე სხდომაზე პარლამენტმა განიხილა რატიფიკაციისთვის წარმოდგენილი საფინანსო ხელშეკრულებები, საკანონმდებლო ცვლილებები კარანტინის და იზოლაციის წესების დარღვევის შესახებ, ასევე, სისხლის სამართლის კოდექსთან დაკავშირებით, დაჩქარებული წესით განხილვისთვის წარდგენილი კანონპროექტები „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსში ცვლილების შეტანის შესახებ“, ასევე, „შენობების ენერგოეფექტიანობის შესახებ“ და „ენერგოეფექტიანობის შესახებ“. იხ. „97 მომხრე, 10 წინააღმდეგი - პარლამენტმა ქვეყანაში საგანგებო მდგომარეობის გაგრძელებასთან დაკავშირებით, საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანება დაამტკიცა“, *საქართველოს პარლამენტის ვებგვერდი*, 2020 წლის 22 აპრილი, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/34rEk8V>, განახლებულია: 07.10.2020; (2) 2020 წლის 23 აპრილის პლენარულ სხდომაზე პარლამენტმა დაჩქარებული წესით განსახილველი კანონპროექტები მიიღო: „საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსში ცვლილების შეტანის შესახებ“ თანამდევ პროექტებთან ერთად, საქართველოს ორგანული კანონის პროექტი „საქართველოს ორგანულ კანონში „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“ ცვლილების შეტანის შესახებ“, იხ. „პარლამენტმა დაჩქარებული წესით განსახილველი კანონპროექტები მიიღო“, *საქართველოს პარლამენტის ვებგვერდი*, 2020 წლის 22 აპრილი, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3hy6qTO>, განახლებულია: 07.10.2020; (3) 2020 წლის 21 მაისის პლენარულ სხდომაზე პარლამენტმა განიხილა შემდეგი საკითხები: კანონპროექტები „საქართველოს საგადასახადო კოდექსში ცვლილების შეტანის შესახებ“, ასევე, „საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე“, საქართველოს პარლამენტის დადგენილების პროექტი „საქართველოსა და რეკონსტრუქციისა და განვითარების საერთაშორისო ბანკს შორის სასესხო შეთანხმების (COVID-19-ის წინააღმდეგ სწრაფი რეაგირების პროექტი) რატიფიკაციის შესახებ“, იხ. „საგანგებო სესიის პლენარული სხდომა“, *საქართველოს პარლამენტის ვებგვერდი*, 2020 წლის 21 მაისი, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3gs5or5>, განახლებულია: 07.10.2020; (4) 2020 წლის 22 მაისის პლენარულ სხდომაზე პარლამენტმა განიხილა შემდეგი საკითხები: საქართველოს კანონის პროექტის „საქართველოს ტყის კოდექსი“ მესამე მოსმენა, „საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე“ კანონპროექტი, „საქართველოს საგადასახადო კოდექსში ცვლილების შეტანის შესახებ“ კანონპროექტი, „საავტომობილო გზების შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე“ კანონპროექტი, იხ. „საგანგებო სესიის პლენარული სხდომა“, *საქართველოს პარლამენტის ვებგვერდი*, 2020 წლის 22 მაისი, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/2EnODAD>, განახლებულია: 07.10.2020.

და „ენერგოეფექტიანობის შესახებ“ კანონპროექტებზე, ხოლო 22 მაისის პლენარულ სხდომაზე „საქართველოს ტყის კოდექსი“ დამტკიცა მესამე მოსმენით.¹¹⁰ ოპოზიციამ უკმაყოფილება გამოხატა, გააკრიტიკა პარლამენტის პასიურობა და მოუწოდა მას, მუშაობა ჩვეული რიტმით გაეგრძელებინა.¹¹¹ წარმომადგენლობითი ორგანოს ინერტულობამ და მთავრობის გადაწყვეტილებებზე პოლიტიკური კონტროლის უფლებეფყოფამ საგანგებო მდგომარეობის პერიოდში გატარებულ ღონისძიებებს სახალხო ლეგიტიმაცია გამოაცალა.

2.3. პრეზიდენტის დეკრეტი და ადამიანის უფლებები

ა. უფლების შეზღუდვა და უფლების შეჩერება

საგანგებო მდგომარეობის დროს პრეზიდენტი უფლებამოსილია, დეკრეტების მეშვეობით შეზღუდოს ან შეაჩეროს გარკვეული უფლებები.¹¹² კონსტიტუცია ამ ორ ზომას ერთმანეთისგან განასხვავებს. პირველი გულისხმობს უფლების ნაწილობრივ შეზღუდვას, ხოლო მეორე - კონკრეტული ნორმით გათვალისწინებული გარანტიების

¹¹⁰ „97 მომხრე, 10 წინააღმდეგი - პარლამენტმა ქვეყანაში საგანგებო მდგომარეობის გაგრძელებასთან დაკავშირებით, საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანება დამტკიცა“, საქართველოს პარლამენტის ვებგვერდი; „საგანგებო სესიის პლენარული სხდომა“, საქართველოს პარლამენტის ვებგვერდი, 2020 წლის 22 მაისი.

¹¹¹ საპარლამენტო ოპოზიციამ ბოიკოტი გამოაცხადა და არ დაესწრო საგანგებო მდგომარეობის დროს გამართულ პლენარულ სხდომებს. საპარლამენტო ფრაქციები - „ევროპული საქართველო“, „ევროპული საქართველო - მოძრაობა თავისუფლებისთვის“ და „ევროპული საქართველო - რეგიონები“ - არ დაესწრნენ 22-23 აპრილის პლენარულ სხდომებს, საქართველოს პარლამენტის ვებგვერდი, 2020 წლის 22 აპრილი, ხელმისაწვდომია: <https://info.parliament.ge/#law-drafting/20298>, განახლებულია: 07.10.2020; საპარლამენტო ფრაქცია „დამოუკიდებელი დეპუტატები“ არ დაესწრო 22 მაისის პლენარულ სხდომას, საქართველოს პარლამენტის ვებგვერდი, 2020 წლის 22 მაისი, ხელმისაწვდომია: <https://info.parliament.ge/#law-drafting/20399>, განახლებულია: 07.10.2020; პარლამენტის წევრი რამაზ ნიკოლაიშვილი არ დაესწრო 22-23 აპრილის და 21-22 მაისის პლენარულ სხდომებს, საქართველოს პარლამენტის ვებგვერდი, 2020 წლის 22 აპრილი და 21 მაისი, ხელმისაწვდომია: <https://info.parliament.ge/#law-drafting/20299>, <https://info.parliament.ge/#law-drafting/20390>, განახლებულია: 07.10.2020.

¹¹² საქართველოს კონსტიტუციის 71-ე მუხლის მე-3 და მე-4 პუნქტები; საგანგებო მდგომარეობის შესახებ საქართველოს კანონის მე-2 მუხლის მე-3 და მე-4 პუნქტები.

ყველა ასპექტის შეჩერებას.¹¹³ ორდინარულ პერიოდში დაცულ სფეროში ჩარევის საზომი თანაზომიერების პრინციპია. ეს გულისხმობს შეზღუდვის შინაარსობრივ შეფასებას, რათა დადგინდეს, არის თუ არა უფლების შემზღუდველი საკანონმდებლო აქტი ლეგიტიმური მიზნის მიღწევის გამოსაღები, აუცილებელი და პროპორციული საშუალება.¹¹⁴

კონსტიტუცია საგანგებო მდგომარეობის დროს უფლებების შეზღუდვისა და შეჩერების განსხვავებულ ფორმალურ წესს ადგენს.¹¹⁵ შეზღუდვის შესახებ დეკრეტი ძალაში შედის გამოცემისთანავე, ხოლო შეჩერების შემთხვევაში - პარლამენტის მიერ მისი დამტკიცების შემდეგ.¹¹⁶ ამრიგად, ნათელია, რომ ამ უკანასკნელისთვის გაცილებით მაღალი სტანდარტი არსებობს.

ბ. დეკრეტით შეზღუდული უფლებები

2020 წლის 21 მარტს გამოცემული №1 დეკრეტით შეიზღუდა: თავისუფლების უფლება;¹¹⁷ მიმოსვლის თავისუფლება;¹¹⁸ პირადი და ოჯახური ცხოვრების, პირადი სივრცისა და კომუნიკაციის ხელშეუხებლობა;¹¹⁹ სამართლიანი ადმინისტრაციული წარმოების, საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის, ინფორმაციული თვითგამორკვევისა და საჯარო ხელისუფლების მიერ მიყენებული ზიანის

¹¹³ Christoph Schreuert, „Derogation of Human Rights in Situations of Public Emergency: The Experience of the European Convention on Human Rights,” *The Yale Journal of World Public Order* 9, no. 113 (1982): 114; Thomas Trier-Hansen et al., *The Constitutional Protection of Human Rights* (Copenhagen: The Danish Institute for Human Rights, 2012), 20.

¹¹⁴ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2019 წლის 17 დეკემბრის №2/6/1311 გადაწყვეტილება, „მპს სტერეო+“, ლუკა სევერინი, ლაშა ზილფიმიანი, რობერტ ხახალავი და დავით ზილფიმიანი საქართველოს პარლამენტისა და საქართველოს იუსტიციის მინისტრის წინააღმდეგ“, II-29; საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2012 წლის 26 ივნისის №3/1/512 გადაწყვეტილება, „დანის მოქალაქე ჰეიკე ქრონჟესტი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II-60.

¹¹⁵ საქართველოს კონსტიტუციის 71-ე მუხლის მე-4 პუნქტი.

¹¹⁶ *Ibid.* იხ. მე-4 პუნქტი.

¹¹⁷ საქართველოს კონსტიტუციის მე-13 მუხლი.

¹¹⁸ *Ibid.* იხ. მე-14 მუხლი.

¹¹⁹ *Ibid.* იხ. მე-15 მუხლი.

ანაზღაურების უფლება;¹²⁰ საკუთრების¹²¹ უფლება; შეკრებისა¹²² და შრომის, პროფესიული კავშირების თავისუფლებები; გაფიცვის უფლება და მეწარმეობის თავისუფლება.¹²³ ამ ნაბიჯების გონივრულობის შესახებ ქვემოთ დეტალურად იქნება საუბარი.

2.4. საკონსტიტუციო სასამართლოს იურისდიქცია

დეკრეტი არის ნორმატიული აქტი კონსტიტუციური სამართალწარმოების მიზნებისთვის.¹²⁴ თუმცა, როგორც ზემოთ უკვე ითქვა, საკონსტიტუციო სასამართლო საგანგებო მდგომარეობას დაქვემდებარებული პროცედურებით გამოცემულ აქტებზე (პრეზიდენტის ბრძანება და დეკრეტი) მხოლოდ ფორმალურ-სამართლებრივ კონტროლს ახორციელებს.

ა. ფორმალურ-სამართლებრივი კონტროლი

პროცედურული კონტროლის საფუძველს იძლევა კონსტიტუციის ის ნორმები, რომლებიც თავად განსაზღვრავს და არეგულირებს საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადება-მიმდინარეობას, ვინაიდან სწორედ მათშია მოცემული საგანგებო მდგომარეობასთან დაკავშირებული აქტების ლიმიტი.¹²⁵

კონსტიტუცია ნათლად მიუთითებს საგანგებო მდგომარეობის

¹²⁰ *Ibid.* იხ. მე-18 მუხლი.

¹²¹ *Ibid.* იხ. მე-19 მუხლი.

¹²² *Ibid.* იხ. 21-ე მუხლი.

¹²³ *Ibid.* იხ. 26-ე მუხლი.

¹²⁴ საქართველოს კონსტიტუციის მე-60 მუხლის მე-4 პუნქტის „ა“, „ბ“, „გ“ და „ი“ ქვეპუნქტები; საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ საქართველოს კანონის მე-19 მუხლის 1-ლი ნაწილის „ა“ ქვეპუნქტი; ნორმატიული აქტების შესახებ საქართველოს ორგანული კანონის მე-11 მუხლის მე-5 პუნქტი.

¹²⁵ მაგალითად, რუმინეთის საკონსტიტუციო სასამართლომ დაადგინა, რომ პრეზიდენტის განსაკუთრებული ძალაუფლების არაკონსტიტუციურობა უნდა განსაზღვრულიყო საგანგებო მდგომარეობისთვის გათვალისწინებული კონსტიტუციის ნორმებით, რაც, თავის მხრივ, საკუთარი ლიმიტებიდან გამომდინარე, არ აძლევდა პრეზიდენტს საშუალებას, გადაეხვია მისთვის კონსტიტუციით მინიჭებული უფლებამოსილებიდან; იხ. რუმინეთის საკონსტიტუციო სასამართლოს 2020 წლის 6 მაისის №152/2020 გადაწყვეტილება.

დროს უფლების შემზღვეველი რეგულაციის - დეკრეტის ფორმალურ მხარეზე, რაც გულისხმობს მის გამოცემას ტრიადის მიერ.¹²⁶ უზენაესი კანონი არ ითვალისწინებს უფლების შეზღუდვის სხვა საფუძველს, მაგალითად, მთავრობის დადგენილებას. ამდენად, დეკრეტის გამოცემისთვის კონსტიტუციით დაწესებული ეს სტანდარტი არის ფორმალური მოთხოვნა, რომლიდან გადახვევაც გამოიწვევს მის დარღვევას.¹²⁷ საგანგებო მდგომარეობის დამდგენი სამართლებრივი ბაზის შექმნა საქართველოს უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოს საკანონმდებლო პრეროგატივაა.¹²⁸ მეორე

¹²⁶ საქართველოს კონსტიტუციის 71-ე მუხლის მე-3 და მე-4 პუნქტები.

¹²⁷ (1) ფორმალური მოთხოვნები ასევე დაირღვევა, თუ საომარი მოქმედებების დროს თავდაცვის ძალების გამოყენების შესახებ გადაწყვეტილებას, პრემიერმინისტრის ნაცვლად, მიიღებს პრეზიდენტი, ან ამ უფლებამოსილებას სხვა ორგანოს გადააბარებს; აგრეთვე მაშინ, თუ საგანგებო მდგომარეობის დროს თავდაცვის ძალების გამოყენების შესახებ გადაწყვეტილების მიღების უფლებამოსილება პრეზიდენტის დეკრეტით, პრეზიდენტის ნაცვლად, სხვა სახელმწიფო ორგანოს მიენიჭება. იხ. საქართველოს კონსტიტუციის 72-ე მუხლის 1-ლი და მე-2 პუნქტები; მსგავსი მიდგომა განავითარა ჩეხეთის პრადის მუნიციპალურმა სასამართლომ, როდესაც ჩეხეთის ჯანმრთელობის დაცვის სამინისტროს მიერ გატარებული ოთხი დონისძიება გააუქმა. ძირითადი უფლებების შეზღუდვა, კანონმდებლობის თანახმად, მხოლოდ და მხოლოდ ჩეხეთის მთავრობას შეეძლო. შესაბამისად სამინისტრო მოქმედებდა საკუთარი უფლებამოსილების ფარგლებს გარეთ. სასამართლოს არ შეუფასებია მიღებული ზომების პროპორციულობა და მართლზომიერება Covid-19-ის პანდემიის კონტექსტში. მან დარღვევის არსებობაზე პროცედურული კუთხით იმსჯელა. იხ. ჩეხეთის პრადის მუნიციპალური სასამართლოს 2020 წლის 23 აპრილის №č.j.14A41/2020 გადაწყვეტილება; (2) ჩეხეთის უზენაესმა ადმინისტრაციულმა სასამართლომ აღმასრულებელი ხელისუფლების გადაწყვეტილება, რომ საგანგებო მდგომარეობის გამო პარლამენტის სენატის არჩევნები გადაეფიქსირებინა და არა დემოკრატიულად ცნო. სასამართლომ შეაფასა ხელისუფლების მიერ კონსტიტუციით გათვალისწინებული ნორმის შინაარსი და დაასკვნა, რომ ხელისუფლებამ მოქმედებდა თავისი უფლებამოსილების საზღვრების მიღმა. სასამართლომ არ განიხილა და ეჭვქვეშ არ დააყენა აღმასრულებელი ხელისუფლების მოტივები, ვინაიდან ეს გადაწყვეტილება მიღებული იყო საგანგებო მდგომარეობის სიმწვავიდან გამომდინარე. თუმცა, ეს არ ნიშნავდა, რომ სახელმწიფოს შეეძლო, შეეზღუდა დემოკრატიული და სამართლებრივი სახელმწიფოს მუშაობა. იხ. ჩეხეთის უზენაესი ადმინისტრაციული სასამართლოს 2020 წლის 1-ლი აპრილის №Pst19/2019–12 გადაწყვეტილება; (3) რუმინეთის საკონსტიტუციო სასამართლომ 2020 წლის 6 მაისის გადაწყვეტილებით არაკონსტიტუციურად ცნო მთავრობის ორი დეკრეტი, ვინაიდან ისინი კონსტიტუციის შესაბამისად არ დაუმტკიცებია პარლამენტს. იხ. რუმინეთის საკონსტიტუციო სასამართლოს 2020 წლის 6 მაისის №152/2020 გადაწყვეტილება.

¹²⁸ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2004 წლის 25 მაისის №15/290,266 გადაწყვეტილება, „საქართველოს პარლამენტის წევრთა ჯგუფი (სულ 67 დეპუტატი)

მხრივ, მაშინ, როდესაც კონსტიტუცია გარკვევით არ განსაზღვრავს საგანგებო მდგომარეობის დროს ამა თუ იმ ორგანოს კომპეტენციას, ფორმალურ-სამართლებრივი კონტროლის ფარგლებში სასამართლომ უნდა დაადგინოს, დელეგირებული უფლებამოსილება შეადგენს თუ არა თავდაპირველი ორგანოს კომპეტენციის ფუნდამენტურად მნიშვნელოვან ნაწილს.¹²⁹ დადებითი პასუხის შემთხვევაში, უფლებამოსილების დელეგირებით დაირღვევა ფორმალური კანონიერების მოთხოვნები.¹³⁰ ანალოგიურ ვითარებასთან გვაქვს საქმე, როდესაც დეკრეტი უზენაეს კანონში მოცემული საგანგებო მდგომარეობის მარეგულირებელი ნორმების საწინააღმდეგო ჩანაწერს შეიცავს. ეს, შესაძლოა, გამოიხატოს ისეთი უფლების შეზღუდვაში/გაუქმებაში, რომელიც, კონსტიტუციის თანახმად, საგანგებო მდგომარეობის დროს არ ექვემდებარება ამგვარ პროცედურას.¹³¹ ასეთ დროს სასამართლო აქტს განიხილავს არა შეზღუდული უფლებების პროპორციულობის საგანგებო მდგომარეობის სიმწვავესთან შესაბამისობის შემოწმების მიზნით, არამედ იმისთვის, რომ დაადგინოს შემოთავაზებულ მოდიფიცირებათა ფორმალური თანხვედრა კონსტიტუციასთან.

აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის პარლამენტის წინააღმდეგ და საქართველოს მოქალაქე თამაზ დიასამიძე აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის პარლამენტისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მეთაურის წინააღმდეგ”, II.

¹²⁹ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2019 წლის 2 აგვისტოს №1/7/1275 გადაწყვეტილება, II-34.

¹³⁰ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2019 წლის 28 მაისის №2/2/867 გადაწყვეტილება, „რემზი შარაძე საქართველოს იუსტიციის მინისტრის წინააღმდეგ”, II-15, 18.

¹³¹ მაგალითად, თუ დეკრეტით შეიზღუდება თანასწორობის უფლება (იხ. საქართველოს კონსტიტუციის მე-11 მუხლი), რასაც საგანგებო მდგომარეობის დროს უზენაესი კანონი არ ითვალისწინებს, პირველ რიგში, სასამართლომ უნდა განსაზღვროს უფლების შეზღუდვის პროცედურული მართლზომიერება, რაც გულისხმობს მის შესაბამისობას უფლების ფორმალურ-სამართლებრივ საფუძვლებთან. იხ. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2018 წლის 26 ივლისის №2/4/665,683 გადაწყვეტილება, „საქართველოს მოქალაქე ნანა ფარჩუკაშვილი საქართველოს სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის მინისტრის წინააღმდეგ”, II-106-118; საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2019 წლის 17 დეკემბრის №2/6/1311 გადაწყვეტილება, II-23-28.

ბ. განჭვრეტადობის პრინციპი

ფორმალურ-სამართლებრივი კონტროლისთვის მნიშვნელოვანია სამართლებრივი უსაფრთხოების პრინციპის დაცვა,¹³² რომლის მიხედვითაც, მიღებული კანონი უნდა იყოს ზუსტი, მკაფიო და განჭვრეტადი იმისთვის, რომ დააკმაყოფილოს ფორმალური კანონიერების მოთხოვნები.¹³³ გარდა ამისა, ის უნდა იყოს საჯაროდ გაცხადებული, რათა სამართლებრივი ურთიერთობის სუბიექტებმა შეძლონ საკუთარი მოქმედებების მოქცევა ნორმატიული აქტით განსაზღვრული წესების ფარგლებში.¹³⁴ განჭვრეტადობის კრიტერიუმის დასაკმაყოფილებლად ნათელი უნდა იყოს უფლების შეზღუდვის მიზნები, საფუძვლები და, ასევე, უფლებაში ჩარევის შედეგები.¹³⁵ მაშინ, როდესაც აღმასრულებელ ორგანოზე კომპეტენცია კანონის საფუძველზე დელეგირდება, ის გონივრული სიცხადით უნდა განსაზღვრავდეს ამ ორგანოების დისკრეციის ფარგლებს,¹³⁶ რაც შეუძლებელს გახდის მათ მიერ საკუთარ ქმედებათა ლიპაზონის თვითნებურად დადგე-

¹³² Venice Commission, *Opinion on the Draft Constitutional Law on "Protection of the Nation" of France*, p. 51; *Respecting Democracy, Rule of Law and Human Rights in the Framework of the COVID-19 Sanitary Crisis: a Toolkit for Member States*, SG/Inf(2020)11 (Council of Europe, 2020), p. 2.1.

¹³³ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2019 წლის 7 ივნისის №1/4/693,857 გადაწყვეტილება „ა(ა)იპ „მედიის განვითარების ფონდი“ და ა(ა)იპ „ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი“ საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II-50; საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2007 წლის 26 დეკემბრის №1/3/407 გადაწყვეტილება, „საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია და საქართველოს მოქალაქე ეკატერინე ლომთათიძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II-11.

¹³⁴ Venice Commission, *Rule of Law Checklist*, p. 58; *The Sunday Times v. the United Kingdom* (No. 1), App no. 6538/74, (ECtHR. 1979), p. 49.

¹³⁵ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2013 წლის 11 აპრილის №1/1/503,513 გადაწყვეტილება, „საქართველოს მოქალაქეები - ლევან იზორია და დავით-მიხეილ შუბლაძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II-26; საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2014 წლის 13 ნოემბრის №1/4/557,571,576 გადაწყვეტილება, „საქართველოს მოქალაქეები - ვალერიან გელბაზიანი, მამუკა ნიკოლაიშვილი და ალექსანდრე სილაგაძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II-50; Gabrielle Appleby and Joanna Howe, “Scrutinising parliament’s scrutiny of delegated legislative power,” *Oxford University Commonwealth Law Journal* 15, no. 1 (2015): 32.

¹³⁶ *Piechowicz v. Poland*, App no. 20071/07, (ECtHR. 2012) p. 212; *Nurzyński v. Poland*, App no. 46859/06, (ECtHR. 2010), p. 36; Gabrielle Appleby and Joanna Howe, *დასახლებული ნაშრომი*, 30.

ნას.¹³⁷ ამ კრიტერიუმის დაცვა განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია მაშინ, როდესაც საკითხი ადამიანის ფუნდამენტურ უფლებებს შეეხება.¹³⁸ მოცემულ შემთხვევაში დეკრეტი მხოლოდ ზოგად დათქმებს შეიცავს უფლებების შეზღუდვასთან დაკავშირებით, ხოლო მისი კონკრეტული ხასიათის განსაზღვრას მთავრობას ავალდებს.¹³⁹ ის არ მიუთითებს მთავრობის კომპეტენციის მოცულობაზე, რაც კაბინეტს აძლევს საშუალებას, თავად დაადგინოს უფლებების შეზღუდვის ფარგლები. ამგვარი ზოგადი რეგულირება და ბუნდოვანება არღვევს განჭვრეტადობის პრინციპს.

შესაბამისად, უფლების შემზღუდველი ნებისმიერი აქტი უნდა აკმაყოფილებდეს კონსტიტუციის ფორმალურ მოთხოვნებს.¹⁴⁰ ამ წესიდან გადახვევა კი იწვევს რეგულაციის არაკონსტიტუციურად ცნობას, მიუხედავად მისი შინაარსისა.¹⁴¹

¹³⁷ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2016 წლის 30 სექტემბრის №1/4/614,616 გადაწყვეტილება, „საქართველოს მოქალაქეები - გიგა ბარათაშვილი და კარინე შახპარონიანი საქართველოს თავდაცვის მინისტრის წინააღმდეგ“, II-22; Uwe Kischel, „Delegation Of Legislative Power To Agencies: A Comparative Analysis Of United States And German Law,“ *Administrative Law Review* 46, no. 2 (1994): 234; 7; გერმანიის ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლოს 1984 წლის 12 დეკემბრის გადაწყვეტილება, BVerfGE 68, 319, ხელმისაწვდომია: <https://www.servat.unibe.ch/tools/DfrrInfo?Command=ShowPrintText&Name=bv068319>, განახლებულია: 07.10.2020.

¹³⁸ გერმანიის ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლოს 1972 წლის 18 ივლისის გადაწყვეტილება, BVerfGE 33, 303, ხელმისაწვდომია: <https://www.servat.unibe.ch/tools/DfrrInfo?Command=ShowPrintText&Name=bv033303>, განახლებულია: 07.10.2020; გერმანიის ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლოს 1981 წლის 20 ოქტომბრის გადაწყვეტილება, BVerfGE 58, 257, <https://www.servat.unibe.ch/tools/DfrrInfo?Command=ShowPrintText&Name=bv058257>, განახლებულია: 07.10.2020; Gabrielle Appleby and Joanna Howe, *დასახელებული ნაშრომი*, 32, 34.

¹³⁹ მსგავსი ბუნდოვანი და ზოგადი ჩანაწერები იყო მოცემული რუმინეთის მიერ გამოცემულ დეკრეტშიც. რუმინეთის საკონსტიტუციო სასამართლომ დაადინა, რომ Covid-19-თან დაკავშირებით გატარებული ამკრძალავი ზომები არ იყო საკმარისად მკაფიო და განჭვრეტადი, იხ. The OSCE ODHR, *OSCE Human Dimension Commitments and State Responses to the Covid-19 Pandemic* (Warsaw: ODHR, 2020), footnote 78-79.

¹⁴⁰ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2017 წლის 15 თებერვლის №3/1/659 გადაწყვეტილება, II-27; საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2018 წლის 26 ივლისის №2/5/700 გადაწყვეტილება, II-10.

¹⁴¹ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2018 წლის 26 ივლისის №2/5/700 გადაწყვეტილება, II-10.

3. დეროგაციის სტანდარტების ზოგადი მიმოხილვა

ადამიანის უფლებათა საერთაშორისო სამართალი მალაღი სტანდარტით იცავს ჯანმრთელობის უფლებას და სახელმწიფოებს ავალდებულებს, მიიღონ შესაბამისი ზომები საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის მიმართ არსებული რისკების თავიდან ასაცილებლად. გამონაკლის შემთხვევებში, მაგალითად, როგორც არის პანდემია, შესაძლოა, აუცილებელი გახდეს განსაკუთრებული ზომების მიღება, რომელთა ხასიათიც სცილდება უფლებათა შეზღუდვის ორდინარულ ფორმას.¹⁴² ასეთი საფრთხის არსებობისას, დასაშვებია ზოგიერთი უფლებიდან გადახვევა, თუმცა გარკვეული კრიტერიუმების დაკმაყოფილების პირობით.

საგანგებო მდგომარეობის დროს უფლებებიდან დეროგაციის შესახებ მუხლებს შეიცავს ადამიანის უფლებების ძირითადი საერთაშორისო ინსტრუმენტები. ევროპული კონვენციით, უფლებებიდან გადახვევა შესაძლებელია „ომის ან ერის არსებობისათვის საშიში სხვა საგანგებო მდგომარეობის დროს“.¹⁴³ მსგავსი დებულება არის ასევე ევროპის სოციალურ ქარტიამში.¹⁴⁴ ხოლო, საერთაშორისო პაქტით გათვალისწინებულია „საგანგებო მდგომარეობა, რომელიც საფრთხეს უქმნის ერის სიცოცხლეს“.¹⁴⁵

საგულისხმოა, რომ ევროპული კონვენციისა და საერთაშორისო პაქტის მიდგომები არაერთგვაროვანია იმ გარემოებების მიმართ, რომლებიც უფლებებიდან დეროგაციის საფუძველს წარმოადგენს. საერთაშორისო პაქტი, ევროპული კონვენციისგან განსხვავებით, შეიცავს პირდაპირ მითითებას საგანგებო მდგომარეობის ოფიციალურად გამოცხადების აუცილებლობაზე.¹⁴⁶ გაეროს ადამიანის უფლებათა კომიტეტმა ხაზი გაუსვა ამ ასპექტის მნიშვნელობას. სანამ სახელმწიფო ასეთ პრეროგატივას გამოიყენებს, უნდა არსებობდეს ორი ფუნდამენტური პირობა: საფრთხე უნდა ემუქრებოდეს ერის სიცოცხლეს და საგანგებო მდგომარეობა ოფიციალურად უნდა გა-

¹⁴² *Respecting Democracy, Rule of Law and Human Rights in the Framework of the COVID-19 Sanitary Crisis: a Toolkit for Member States*, 2.

¹⁴³ ევროპული კონვენციის მე-15 მუხლის 1-ლი პუნქტი.

¹⁴⁴ ევროპის სოციალური ქარტიის F მუხლის 1-ლი პუნქტი.

¹⁴⁵ საერთაშორისო პაქტის მე-4 მუხლის 1-ლი პუნქტი.

¹⁴⁶ *Ibid.* ევროპული კონვენციის მე-15 მუხლის 1-ლი პუნქტი.

მოცხადდეს.¹⁴⁷ ეს ბოლო მოთხოვნა არსებითია კანონის უზენაესობის პრინციპის დასაცავად ისეთ დროს, როდესაც ის ყველაზე მეტად არის საჭირო.¹⁴⁸ მნიშვნელოვანია, რომ საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადებისას, რაც უფლებებიდან გადახვევის საფუძველს ქმნის, ქვეყნები მოქმედებდნენ იმ კონსტიტუციური ან სხვა სამართლებრივი ნორმების ფარგლებში, რომლებიც არეგულირებს ასეთ სიტუაციაში სახელმწიფო ორგანოების უფლებამოსილებებს.¹⁴⁹ ოფიციალურად გამოცხადების მიზანი არის გამჭვირვალობა და de facto საგანგებო მდგომარეობის პრევენცია.¹⁵⁰ მსგავსი წინაპირობა ევროპული კონვენციით არ არის გათვალისწინებული. თუმცა, ევროპული სასამართლოს პრაქტიკის თანახმად, აუცილებელია დეროგაციის თაობაზე გარკვეული დონის ფორმალური და საჯარო განცხადება.¹⁵¹

საერთაშორისო პაქტითა და ევროპული კონვენციით გათვალისწინებულია რამდენიმე უფლება, რომლებიდან გადახვევა დაუშვებელია ნებისმიერ სიტუაციაში. ესენია: სიცოცხლის უფლება, წამების და არაადამიანური ან ღირსების შემლახველი მოპყრობის ან დასჯის აკრძალვა, მონობის და ყმობის აკრძალვა, nullum crimen, nulla poena პრინციპი.¹⁵² ეს უფლებები ქმნის ადამიანის უფლებათა „შეუზღუდავ ბირთვს“ და მათგან დეროგაცია აკრძალულია გამონაკლისი გარემოებების არსებობის შემთხვევაშიც. გარდა ზემოთ ჩამოთვლილისა, კონკრეტული საერთაშორისო აქტები დამატებით განსაზღვრავს იმ უფლებებს, რომლებიდან გადახვევა ასევე არ არის დაშვებული. პაქტი კრძალავს აზრისა და რელიგიის თავისუფლებიდან, სამართლის სუბიექტად აღიარების უფლებიდან და სახელმწიფოებო ვალდებულებების შეუსრულებლობის გამო ადამიანისთვის თავისუფლების აღკვეთის დაუშვებლობის პრინციპიდან

¹⁴⁷ UNHRC, *CCPR General Comment No. 29: Article 4: Derogations during a State of Emergency*, CCPR/C/21/Rev.1/Add.11, (2001), p. 2.

¹⁴⁸ *Ibid.*

¹⁴⁹ *Ibid.*

¹⁵⁰ Dominic McGoldrick, “The Interface Between Public Emergency Powers and International Law”, *International Journal of Constitutional Law*, Volume 2, Issue 2 (2004): 396.

¹⁵¹ *Cyprus v. Turkey*, App nos. 6780/74 and 6950/75, *Report of the Commission*, Volume I, (1976) p. 527; *Branningan and McBride v. The United Kingdom*, App no. 14553/89, (ECtHR. 1993) p. 73.

¹⁵² საერთაშორისო პაქტის მე-4 მუხლის მე-2 პუნქტი; ევროპული კონვენციის მე-15 მუხლის მე-2 პუნქტი.

დეროგაციას.¹⁵³ კონვენციით კი აკრძალულია სიკვდილით დასჯისა და ერთი დანაშაულისთვის ხელმეორედ გასამართლების ან დასჯის გამოყენება, მათ შორის, კრიზისული სიტუაციების დროს.¹⁵⁴

უფლებებიდან გადახვევის კუთხით, სახელმწიფოები გარკვეული დისკრეციით სარგებლობენ. ერთ-ერთ საქმეში ევროპულმა სასამართლომ მიუთითა, რომ სწორედ ხელშემკვრელი ქვეყნის პასუხისმგებლობაა იმის განსაზღვრა, ვითარების სიმძიმისა და ყველა შესაბამისი ფაქტორის გათვალისწინებით, არსებობს თუ არა კრიზისული სიტუაცია, რომელიც საფრთხეს უქმნის ერის არსებობას, შესაბამისად, აუცილებელია თუ არა საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადება მის აღმოსაფხვრელად.¹⁵⁵ ვინაიდან ეროვნულ ორგანოებს აუცილებელ საჭიროებებთან აქვთ პირდაპირი, მუდმივი შეხება, ისინი უკეთ აფასებენ კრიტიკულ ვითარებას და ადგენენ მისი აღმოფხვრის მიზნით უფლებებიდან დეროგაციის ხასიათსა და საზღვრებს.¹⁵⁶ ამ საკითხებთან მიმართებით კონვენცია ქვეყნებს ფართო მიხედულების ფარგლებს უტოვებს.¹⁵⁷

მიუხედავად სახელმწიფოთა ამგვარი დისკრეციისა, მათი კომპეტენცია არ არის შეუზღუდავი. მოხსენიებული საერთაშორისო ინსტრუმენტებით გათვალისწინებულია დეროგაციის ზოგადი მოთხოვნები, რომლებიც პროპორციულობას, აუცილებლობასა და სახელმწიფოს მიერ საერთაშორისო ვალდებულებების შესრულებას მოიცავს.¹⁵⁸ პაქტთან მიმართებით ქვეყნების მიერ მიღებული ზომები უნდა იყოს საფრთხის პროპორციული, აკმაყოფილებდეს მკაცრი აუცილებლობის სტანდარტს და ექვემდებარებოდეს საკანონმდებლო ორგანოს მხრიდან პერიოდულ გადახედვას.¹⁵⁹ კონვენციის შემთხვევაში კი სახელმწიფო უფლებამოსილია, გაატაროს ღონისძიებები,

¹⁵³ საერთაშორისო პაქტის მე-4 მუხლის მე-2 პუნქტი.

¹⁵⁴ ევროპული კონვენციის მე-13 ოქმის მე-2 მუხლი; ევროპული კონვენციის მე-7 ოქმის მე-4 მუხლის მე-3 პუნქტი.

¹⁵⁵ Ireland v. UK Judgment, App no. 5310/71, (ECtHR. 1978) p. 207.

¹⁵⁶ *Ibid.*

¹⁵⁷ *Ibid.*

¹⁵⁸ საერთაშორისო პაქტის მე-4 მუხლის 1-ლი პუნქტი; ევროპული კონვენციის მე-15 მუხლის 1-ლი პუნქტი.

¹⁵⁹ UN Commission on Human Rights, *The Siracusa Principles on the Limitation and Derogation Provisions in the International Covenant on Civil and Political Rights*, E/CN.4/1985/428, (1984) pp. 51-54.

რომლებიც ნაკისრი ვალდებულებებიდან გადახვევას ითვალისწინებს „მხოლოდ იმ მოცულობით, რამდენად მკაცრადაც ამას მდგომარეობის სიმწვავე მოითხოვს“, როგორც ამ ზომების ფარგლების, ისე ხანგრძლივობის გათვალისწინებით.¹⁶⁰

კონკრეტული საერთაშორისო ხელშეკრულების ხელშეკრული ქვეყანა, უფლებებიდან დეროგაციის თაობაზე აცნობებს შესაბამის საერთაშორისო ორგანოს.¹⁶¹ შეტყობინება უნდა შეიცავდეს:

- უფლებებიდან გადახვევის მიზეზ(ებ)ს; და
- ამ უფლებების ჩამონათვალს.¹⁶²

გარდა თავდაპირველი შეტყობინებისა, სახელმწიფოები ვალდებული არიან, შესაბამის საერთაშორისო ორგანოს აცნობონ იმის შესახებ, რომ სიტუაცია აღარ არის ეგზისტენციალური საფრთხის შემცველი და მათი საერთაშორისო ვალდებულებები ინდივიდუალური უფლებების დაცვის კუთხით კვლავ აღდგა.¹⁶³ პრაქტიკაში, მთავრობები, რომლებიც ცვლიან ან ახანგრძლივებენ საგანგებო მდგომარეობას, დამატებით შეტყობინებას უგზავნიან საერთაშორისო ორგანოებს.

რაც შეეხება ზედამხედველობას, საერთაშორისო ინსტრუმენტებით სპეციფიკური უფლებამოსილებები განსაზღვრული არ არის. ამ კუთხით განსაკუთრებულ მნიშვნელობას იძენს ევროპული სასამართლო და ხსენებული საერთაშორისო აქტების შესაბამისად მოქმედი ადამიანის უფლებათა კომიტეტები.

ევროპულ სასამართლოს პირმა უნდა მიმართოს შიდასახელმწიფოებრივი ზომების ამოწურვის შემდეგ,¹⁶⁴ ხოლო საერთაშორისო პაქტიდან გამომდინარე უფლების დარღვევის შემთხვევაში, მას შეუძლია, მიმართოს ადამიანის უფლებათა კომიტეტს, მაგრამ ასევე აუცილებელია შიდასახელმწიფოებრივი მექანიზმების ამო-

¹⁶⁰ Venice Commission, *Compilation of Venice Commission Opinions and Reports on States of Emergency*, 14.

¹⁶¹ საერთაშორისო პაქტის მე-4 მუხლის მე-3 პუნქტი; ევროპული კონვენციის მე-15 მუხლის მე-3 პუნქტი; ევროპის სოციალური ქარტიის F მუხლის მე-2 პუნქტი.

¹⁶² *Ibid.*

¹⁶³ *Ibid.*

¹⁶⁴ ევროპული კონვენციის 35-ე მუხლის 1-ლი პუნქტი.

წურვა.¹⁶⁵ თუმცა, ვინაიდან კომიტეტი სასამართლო არ არის, მისი კომპეტენციის ფარგლები, გარკვეულწილად, შეზღუდულია.¹⁶⁶ იმის მიუხედავად, რომ ევროპული სასამართლოს უფლებამოსილებები უფრო ფართოა, სასამართლო ზედამხედველობის განხორციელება, შესაძლოა, ასევე პრობლემურად ჩაითვალოს რამდენიმე გარემოებიდან გამომდინარე. ევროპული სასამართლო ვერ უზრუნველყოფს გადახვევის ღონისძიებების დროულ განხილვას, ვინაიდან ეს საკითხი არ მიეკუთვნება „გადაუდებელ საქმეთა“ კატეგორიას. შესაბამისად, გადაწყვეტილება შეიძლება რამდენიმე წლის შემდეგ გამოქვეყნდეს.¹⁶⁷ აგრეთვე, ასეთ საქმეებში განიხილება ინდივიდუალურ საქმეთა კონკრეტული ფაქტობრივი გარემოებები და არა - ზოგადად, ქვეყნის მიერ მიღებული ზომები.¹⁶⁸

გარდა ამისა, ზედამხედველობა შესაძლებელია მონიტორინგის გზით, რაც, ძირითადად, ადამიანის უფლებათა კომიტეტების, ხოლო ევროპული კონვენციის შემთხვევაში, ადამიანის უფლებათა კომისრისა და გენერალური მდივნის კომპეტენციაა. დეროგაციის საკითხი შეიძლება განხილვის საგანი გახდეს გაეროს ადამიანის უფლებათა კომიტეტის დასკვნით კომენტარებში (Concluding Observations).¹⁶⁹ აგრეთვე, კომიტეტს შეუძლია, ქვეყნისგან მოითხოვოს საგანგებო მდგომარეობასთან დაკავშირებული სპეციალური ანგარიშის მიწოდება.¹⁷⁰ რაც შეეხება ევროპულ კონვენციას, ის ითვალისწინებს სახელმწიფოთა ვალდებულებას, გენერალური მდივნის მოთხოვნის საფუძველზე, წარადგინონ შესაბამისი განმარტებები ქვეყნის შიდა სამართლით კონვენციის დებულებათა სრულად შესრულების თაობაზე.¹⁷¹ ევროპის საბჭოს გენერალური მდივნის მიმა-

¹⁶⁵ საერთაშორისო პაქტის ფაკულტატიური ოქმის მე-2 მუხლი.

¹⁶⁶ Cassandra Emmons, “International Human Rights Law and COVID-19 States of Emergency”, *Vefrassungsblog on Constitutional Matters*, 25 Apr. 2020. Available at: <https://bit.ly/34CRmQZ> (accessed: 07.10.2020).

¹⁶⁷ ECtHR, *The Court's Priority Policy*, (2017).

¹⁶⁸ Kushtrim Istrefi, “Supervision of Derogations in the Wake of COVID-19: a Litmus Test for the Secretary General of the Council of Europe”, *Ejil: Talk!*, 6 Apr. 2020. Available at: <https://bit.ly/3gzww7B> (accessed: 07.10.2020).

¹⁶⁹ UN Commission on Human Rights, *The Siracusa Principles on the Limitation and Derogation Provisions in the International Covenant on Civil and Political Rights*, p. 71.

¹⁷⁰ *Ibid.* at p. 73.

¹⁷¹ ევროპული კონვენციის 52-ე მუხლი.

რთ გაიცა რეკომენდაცია, ზედამხედველობა გაუწიოს ვალდებულებებიდან გადახვევის რეჟიმს სწორედ 52-ე მუხლით გათვალისწინებული მოთხოვნის ფარგლებში და ჩაერთოს შესაბამის ქვეყანასთან დიალოგში.¹⁷²

¹⁷² Council of Europe, Parliamentary Assembly, *Resolution 2209 (State of Emergency: Proportionality Issues Concerning Derogations under Article 15 of the European Convention on Human Rights)*, (2018).

4. საქართველოს მიერ კონვენსიით და პაქტით ბათვალისწინებული უფლებებიდან გადახვევა

საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადებისას საქართველომ დეროგაცია ორივე საერთაშორისო დოკუმენტთან მიმართებით გამოიყენა. ამის შესახებ სახელმწიფომ როგორც ევროპის საბჭოს, ისე გაეროს გენერალურ მდივანს რამდენჯერმე მიმართა. თავდაპირველ შეტყობინებებში მითითებული იყო, რომ საქართველომ გამოაცხადა საგანგებო მდგომარეობა და რამდენიმე უფლებიდან გადაუხვია.¹⁷³ შემდეგი მიმართებები შეიცავდა ინფორმაციას საგანგებო მდგომარეობის ვადის გაგრძელების თაობაზე.¹⁷⁴ მიუხედავად იმისა, რომ ვადა შემდგომ აღარ გახანგრძლივებულა, საქართველომ საერთაშორისო ორგანიზაციებს დამატებით სამჯერ აცნობა დეროგაციის გაგრძელების თაობაზე.¹⁷⁵ სახელმწიფოს თქმით, ეს განპი-

¹⁷³ ევროპის საბჭოს მიმართ გაგზავნილი პირველი შეტყობინების თანახმად, საქართველომ გადაუხვია ევროპული კონვენციის მე-5 (თავისუფლებისა და უსაფრთხოების უფლება), მე-8 (პირადი და ოჯახური ცხოვრების დაცულობის უფლება) და მე-11 (შეკრებისა და გაერთიანების თავისუფლება) მუხლებიდან, ასევე, კონვენციის 1-ლი დამატებითი ოქმის 1-ლი (საკუთრების უფლება) და მე-2 (განათლების უფლება) მუხლებიდან. იხ. Derogation Contained in a Note Verbale from the Permanent Representation of Georgia, dated 21 March 2020, registered at the Secretariat General on 23 March 2020, *Council of Europe*. Available at: <https://bit.ly/2HzAVvv> (accessed: 07.10.2020); ხოლო, გაეროს გენერალური მდივანის მიმართ გაგზავნილი პირველი შეტყობინებით, საქართველომ გადაუხვია საერთაშორისო პაქტის მე-9 (თავისუფლების უფლება), მე-12 (მიმოსვლის თავისუფლება), მე-17 (პირადი ცხოვრების ხელშეუხებლობის უფლება) და 21-ე (შეკრების თავისუფლება) მუხლებიდან. იხ. Notification No 19/9860 under Aarticle 4 (3) of ICCPR from The Permanent Mission of Georgia the Secretary-General of the United Nations, 21 March 2020. Available at: <https://bit.ly/3l0oMZx> (accessed: 07.10.2020).

¹⁷⁴ Communication Contained in the Note Verbale No. 24/11396 from the Permanent Representation of Georgia, dated 22 April 2020, registered by the Secretariat General on 23 April 2020, *Council of Europe*. Available at: <https://bit.ly/2HzAVvv> (accessed: 07.10.2020); Notification No 19/11359 under Aarticle 4 (3) of ICCPR from The Permanent Mission of Georgia the Secretary-General of the United Nations, 22 Apr. 2020. Available at: <https://bit.ly/32sMN9a> (accessed: 07.10.2020).

¹⁷⁵ Communication Contained in the Note Verbale No. 24/13560 from the Permanent Representation of Georgia, dated 25 May 2020, registered by the Secretariat General on 25 May 2020, *Council of Europe*. Available at: <https://bit.ly/2HzAVvv> (accessed: 07.10.2020); Communication contained in the Note Verbale No. 24/18596 from the Permanent Representation of Georgia, dated 15 July 2020, registered by the Secretariat General on 15 July 2020, *Council of Europe*. Available at: <https://bit.ly/2HzAVvv> (accessed: 07.10.2020); Communication contained in the Note Verbale No. 24/1 from the Permanent Representation of Georgia, dated 1 January 2021, registered by the Secretariat General on 1 January 2021,

რობებული იყო პარლამენტის მიერ „სპეციალური საგანგებო კანონმდებლობის“ (emergency legislation) მიღებით - საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ კანონსა და სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსში ცვლილებების შეტანით.¹⁷⁶ ამასთან, ბოლო ორ მიმართვაში დეროგირებული უფლებების სიას დაემატა სამართლიანი სასამართლოს უფლებაც.¹⁷⁷

პირველი ორი შეტყობინება უფლებებიდან გადახვევის საერთაშორისო სტანდარტების დაცვით გაიგზავნა, რაც არ ითქმის შემდგომ მიმართვებზე. როგორც ზემოთ აღინიშნა, იმისათვის, რომ სახელმწიფომ პაქტით მინიჭებული ეს პრეროგატივა ამოქმედოს, აუცილებელია საგანგებო მდგომარეობის ოფიციალურად გამოცხადება. გადახვევის მარეგულირებელი ნორმები ვიწროდ უნდა განიმარტოს.¹⁷⁸ მოცემულ შემთხვევაში, მართალია, თავდაპირველი შეტყობინებები სწორედ საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადებასა და მისი ვადის გაგრძელებას ეხებოდა, თუმცა ბოლო ორი მიმართვის დროს ქვეყანაში ეს ფაქტობრივი მოცემულობა აღარ არსებობდა. ეს კი, შესაძლებელია, პაქტის დარღვევად ჩაითვალოს.

კონვენციით ასეთი წინაპირობა გათვალისწინებული არ არის. თუმცა, სასამართლოს პრაქტიკის თანახმად, უფლებებიდან გადახვევის დროს უნდა დაკმაყოფილდეს ფორმალურობისა და საჯაროობის გარკვეული კრიტერიუმი.¹⁷⁹ ამასთან, საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადება, თავისთავად, მიუთითებს დეროგირებული ვითარების არსებობაზე. იმავეს თქმა შეიძლება ვადის გახანგრძლივების შემთხვევაზეც. მისი დამთავრებისას იქმნება უფლებებიდან

Council of Europe. Available at: <https://bit.ly/2HzAVvv> (accessed: 22.01.2021); Notification No. 19/13537 under Aarticle 4 (3) of ICCPR from The Permanent Mission of the Secretary-General of the United Nations, 23 May. 2020. Available at: <https://bit.ly/2QruKus> (accessed: 07.10.2020); Notification No. 19/18571 under Aarticle 4 (3) of ICCPR from The Permanent Mission of Georgia to the United Nations to the Secretary-General of the United Nations, 15 July 2020. Available at: <https://bit.ly/2EJZ0xv> (accessed: 07.10.2020); Notification No. 19/34515 under Aarticle 4 (3) of ICCPR from The Permanent Mission of the Secretary-General of the United Nations, 31 December, 2020. Available at: <https://bit.ly/3sNr3B6> (accessed: 22.01.2021).

¹⁷⁶ *Ibid.*

¹⁷⁷ *Ibid.*

¹⁷⁸ UN Commission on Human Rights, *The Siracusa Principles on the Limitation and Derogation Provisions in the International Covenant on Civil and Political Rights*, p. 63.

¹⁷⁹ *Cyprus v. Turkey*, p. 527; *Brannigan and McBride v. The United Kingdom*, p. 73.

გადახვევის მექანიზმის შეწყვეტის ლოგიკური მოლოდინი. ასეთ პირობებში კი დეროგაციის გაგრძელების საჯაროობა მომეტებულ მნიშვნელობას იძენს. შესაბამისად, პრობლემურია ბოლო სამი მიმართვა, რომლებზეც არ გაკეთებულა რამე სახის განცხადება, რომელიც დააკმაყოფილებდა საჯაროობის კრიტერიუმს. უფრო მეტიც, შეტყობინებების ტექსტი ხელმისაწვდომია მხოლოდ ინგლისურ ენაზე.¹⁸⁰ აგრეთვე, მთავრობის მიერ მიმდინარე წლის ივნისსა და ივლისში გამოქვეყნებულ ანგარიშებში მოცემულია მხოლოდ თავდაპირველი შეტყობინების თაობაზე ინფორმაცია.¹⁸¹

გარდა ამისა, საყურადღებოა ბოლო სამ შეტყობინებაში სამართლიანი სასამართლოს უფლების დამატება. ამ უფლების ფუნდამენტური პრინციპები საერთაშორისო სამართალში არადეროგირებად ნაწილად არის მიჩნეული.¹⁸² აგრეთვე, ქართულ მართლწესრიგში სამართლიანი სასამართლოს უფლებას განსაკუთრებული მნიშვნელობა აქვს, რამდენადაც, საქართველოს კონსტიტუციის თანახმად, დაუშვებელია მისი შეზღუდვა საგანგებო მდგომარეობის დროს პრეზიდენტის მიერ გამოცემული დეკრეტით.¹⁸³ აქედან გამომდინარე, არათუ საგანგებო, არამედ, გარკვეულწილად, ჩვეულებრივი სამართლებრივი რეჟიმის პირობებშიც, ამ უფლებიდან დეროგაცია შეიძლება პრობლემურად ჩაითვალოს. ამას ამძაფრებს ის ფაქტიც,

¹⁸⁰ Communication Contained in the Note Verbale No. 24/13560 from the Permanent Representation of Georgia, dated 25 May 2020, registered by the Secretariat General on 25 May 2020, *Council of Europe*. Available at: <https://bit.ly/2HzAVvv> (accessed: 07.10.2020); Notification Communication contained in the Note Verbale No. 24/18596 from the Permanent Representation of Georgia, dated 15 July 2020, registered by the Secretariat General on 15 July 2020, *Council of Europe*. Available at: <https://bit.ly/2HzAVvv> (accessed: 07.10.2020); Notification No 19/13537 under Aarticle 4 (3) of ICCPR from The Permanent Mission of Georgia to the United Nations to The Secretary-General of the United Nations, 23 May. 2020. Available at: <https://bit.ly/2QruKus> (accessed: 07.10.2020); Notification No 19/18571 under Aarticle 4 (3) of ICCPR from The Permanent Mission of Georgia to the United Nations to The Secretary-General of the United Nations, 15 July 2020. Available at: <https://bit.ly/2EJZ0xv> (accessed: 07.10.2020).

¹⁸¹ საქართველოს მთავრობა, *Covid-19-ის წინააღმდეგ საქართველოს მთავრობის მიერ გატარებული ღონისძიებების ანგარიში* (2020), 50. საქართველოს მთავრობა, *აღმდინის უფლებების დაცვა Covid-19-ით გამოწვეული კრიზისისას* (2020), 16.

¹⁸² იხ. UNHRC, *CCPR General Comment No. 29: Article 4: Derogations during a State of Emergency*, p. 16; UNHRC, *CCPR General comment no. 32, Article 14, Right to Equality Before Courts and Tribunals and to Fair Trial*, CCPR/C/GC/32, (2007) p. 6, 19; UNHRC, *CCPR General comment no. 35, Article 9 (Liberty and security of person)*, CCPR/C/GC/35UNHRC, (2014) p. 67.

¹⁸³ საქართველოს კონსტიტუციის 71-ე მუხლის მე-4 პუნქტი.

რომ მიმართვები ბუნდოვანია და არ არის მითითებული, კონკრეტულად რა ფარგლებში გადაუხვია სახელმწიფომ ამ უფლებიდან. ეს ასპექტი გაკრიტიკებულია ეუთოს მიერაც.¹⁸⁴ საკითხის დაზუსტების მიზნით საიამ საქართველოს საგარეო საქმეთა სამინისტროს მიმართა, თუმცა მხოლოდ ზოგადი პასუხი მიიღო.¹⁸⁵ შესაბამისად, სახელმწიფომ არ უზრუნველყო ევროპული კონვენციიდან და საერთაშორისო პაქტიდან დეროგაციის შესახებ მიმართვების საჯაროობა და ქართულ ენაზე ხელმისაწვდომობა, არ დააკონკრეტა უფლებების შეზღუდვის კონკრეტული ფარგლები.

¹⁸⁴ The OSCE ODIHR, *OSCE Human Dimension Commitments and State Responses to the Covid-19 Pandemic*, 30.

¹⁸⁵ წერილის თანახმად, ქვეყანამ საერთაშორისო აქტებით ნაკისრი ვალდებულებებიდან გადაუხვია „დროებით და მხოლოდ იმ ფარგლებში, რაც აუცილებელია ვირუსის გავრცელების შეკავებისთვის საჭირო ღონისძიებების გასატარებლად“. საქართველოს საგარეო საქმეთა სამინისტროს 2020 წლის 1-ლი სექტემბრის №01/23002 წერილი.

5. საგანგებო მდგომარეობის დროს შიგნით უფლებები

5.1. იზოლაციისა და კარანტინის წესები

დეკრეტით მთავრობას მიენიჭა უფლებამოსილება, შეიმუშაოს და დაადგინოს იზოლაციისა და კარანტინის წესები,¹⁸⁶ რომელთა დარღვევისთვის პირის შესაბამის დაწესებულებაში გადაყვანის შესაძლებლობა მიეცა საქართველოს კანონმდებლობით „განსაზღვრულ შესაბამის ორგანოებს“. ¹⁸⁷ საკარანტინო ღონისძიებების რეგულაციები და პროცედურები საგანგებო მდგომარეობის პერიოდში დადგინდა მინისტრის ბრძანებით,¹⁸⁸ ხოლო მისი დასრულების შემდეგ - დროებითი კანონით,¹⁸⁹ რომლის საფუძველზეც მთავრობამ კონკრეტული წესები შეიმუშავა.¹⁹⁰

„საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ“ საქართველოს კანონი განმარტავს, რომ იზოლაცია არის ავადმყოფის ან ინფიცირებული პირის განცალკევება სხვა ადამიანებისგან დაავადების გადამდებობის პერიოდში ისეთ ადგილას ან/და ისეთ პირობებში, რომელშიც შეიზღუდება ან გამოირიცხება მისგან ამ დაავადების პირდაპირი ან არაპირდაპირი გზით სხვა ადამიანზე გადაცემა.¹⁹¹ საკარანტინო ზომები კი არის ღონისძიებათა ერთობლიობა, რომელიც გამოიყენება იმ პირის მიმართ, რომელიც არ არის ავად, მაგრამ ჰქონდა ექ-

¹⁸⁶ იზოლაციისა და კარანტინის წესების დადგენის უფლება მიენიჭა საქართველოს კონსტიტუციის მე-14 მუხლის მეზღუდვის ფარგლებში, რაც იცავს ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე თავისუფალი გადაადგილების უფლებას. იხ. „საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადებასთან დაკავშირებით გასატარებელ ღონისძიებათა შესახებ“ საქართველოს პრეზიდენტის 2020 წლის 21 მარტის №1 დეკრეტის პირველი მუხლის მე-2 პუნქტი.

¹⁸⁷ იზოლაციის ან კარანტინის წესების დამრღვევი პირის შესაბამის დაწესებულებაში გადაყვანის უფლება მიენიჭა საქართველოს კანონმდებლობით განსაზღვრულ შესაბამის ორგანოებს საქართველოს კონსტიტუციის მე-13 მუხლის მეზღუდვის შედეგად, რომლითაც კარანტინებულია ადამიანის თავისუფლება. *Ibid.* იხ. 1-ლი მუხლის 1-ლი პუნქტი.

¹⁸⁸ საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის მინისტრის 2020 წლის 25 მარტის №01-31/ნ ბრძანება, „იზოლაციისა და კარანტინის წესების განსაზღვრის შესახებ“.

¹⁸⁹ „საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-11 მუხლი.

¹⁹⁰ საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 23 მაისის №322 დადგენილება „იზოლაციისა და კარანტინის წესების დადგენის შესახებ“.

¹⁹¹ *Ibid.* იხ. მე-3 მუხლის „ლ“ ქვეპუნქტი.

სპოზიცია გადამდები დაავადების შემთხვევასთან გადამდებობის პერიოდში.¹⁹²

დეკრეტი და მის საფუძველზე მიღებული კანონქვემდებარე აქტები პირის მიმართ გატარებულ საკარანტინო ღონისძიებებს არ მიიჩნევდა თავისუფლების უფლების შეზღუდვად¹⁹³ და განიხილავდა გადაადგილების თავისუფლებით¹⁹⁴ დაცული სფეროს ფარგლებში, რაც უფლების შეზღუდვის არსის განსხვავებულ ინტერპრეტაციასა და შეზღუდვის უფრო მსუბუქ სტანდარტს აწესებდა.

ადამიანის უფლებათა საერთაშორისო სტანდარტების თანახმად, ინფექციური დაავადების გავრცელების პრევენციის მიზნით პირის სავალდებულო განცალკევება არის თავისუფლების შეზღუდვა. ევროპული კონვენციის მიხედვით, პირის კანონიერი დაპატიმრება გადამდებ დაავადებათა გავრცელების თავიდან ასაცილებლად მიიჩნევა ადამიანის თავისუფლების შეზღუდვის ერთ-ერთ საფუძვლად.¹⁹⁵ გარდა ამისა, გაეროს ადამიანის უფლებათა უმაღლესი კომისრის ოფისი მიიჩნევს, რომ პანდემიის ფარგლებში სახელმწიფოების მიერ მიღებული იზოლაციისა და კარანტინის ღონისძიებები უტოლდება ადამიანის თავისუფლების უფლების შეზღუდვას: „*თავისუფლების შეზღუდვა არ არის მხოლოდ სამართლებრივი განმარტების საკითხი, არამედ ასახავს ადამიანის ფაქტობრივ მდგომარეობას. თუ პირს არ აქვს უფლება, საკუთარი სურვილის შესაბამისად დატოვოს სახლი ან/და შენობა, მისი თავისუფლება არის შეზღუდული, მიუხედავად იმისა, თუ რა დაწესებულებაში იმყოფება*“.¹⁹⁶

გარდა ამისა, შემზღუდველი ღონისძიების თავისუფლებისა თუ გადაადგილების უფლებით დაცულ სფეროში მოქცევისას, მნიშვნელოვანია, გათვალისწინებული იყოს ისეთი გარემოებები, როგორიცაა: შეზღუდვის სახე, ხანგრძლივობა და ზედამხედველობის ხარისხი. სახალხო დამცველის პრევენციის ეროვნული მექანიზმის

¹⁹² *Ibid.* იხ. მე-3 მუხლის „მ“ ქვეპუნქტი.

¹⁹³ საქართველოს კონსტიტუციის მე-13 მუხლი.

¹⁹⁴ *Ibid.* იხ. მე-14 მუხლი.

¹⁹⁵ ევროპული კონვენციის მე-5 მუხლის 1-ლი ნაწილის „ე“ პუნქტი.

¹⁹⁶ UN Working Group on Arbitrary Detention, *Deliberation No. 11 on prevention of arbitrary deprivation of liberty in the context of public health emergencies*, (8 May 2020), p. 5, 8. ხელმისაწვდომია: <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Detention/DeliberationNo11.pdf>.

მიერ მომზადებული ანგარიშის თანახმად: „საკარანტინო ღონისძიება იწვევს პირის თავისუფლების შეზღუდვას, რადგან საკარანტინო სივრცეში გადაყვანისას, ასევე თვითიზოლაციისას პირი ექვევა სახელმწიფოს წარმომადგენლების ეფექტიანი კონტროლის ქვეშ, რადროსაც განისაზღვრება კონკრეტული სივრცე, სადაც ის უნდა იმყოფებოდეს გარკვეული პერიოდით და, საკუთარი სურვილის შესაბამისად, არ შეუძლია ამ სივრცის დატოვება“.¹⁹⁷

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლომ მიიჩნია, რომ პირის კარანტინში/თვითიზოლაციაში მოთავსება არ შედიოდა ფიზიკური თავისუფლების დაცვის სფეროში, არამედ წარმოადგენდა გადაადგილების თავისუფლების შეზღუდვას.¹⁹⁸ ამ თვალსაზრისით, მთავარი არგუმენტი იყო კარანტინსა და თვითიზოლაციაში მოთავსებული და დაკავებული პირების მიმართ იძულებითი ღონისძიებებისა და ქვევის კონტროლის ინტენსივობის განსხვავება. სასამართლოს განმარტებით, კარანტინსა და თვითიზოლაციაში მოთავსებულ პირთან მიმართებით ადგილი არ აქვს ისეთი სახის ზემოქმედებას და ნების თავისუფლების შეზღუდვას, როგორც დაკავებული პირის შემთხვევაში.¹⁹⁹ სასამართლოს აზრით, „კარანტინში/იზოლაციაში მყოფ პირს შეუძლია, შეუზღუდავად გამოიყენოს ნებისმიერი ტიპის საკომუნიკაციო საშუალება და ინტერნეტი ნებისმიერი მიზნით (იქნება ეს სოციალიზაცია, სამსახურებრივი უფლებამოსილების შესრულება თუ სხვა), დღის განმავლობაში დაკავდეს ნებისმიერი საქმიანობით. შესაბამისი სამსახურის წარმომადგენლებს არ აქვთ უფლება, პირს მიუთითონ, თუ რისი კეთება შეუძლია და რისი - არა.“

მოცემულ შემთხვევაში, მნიშვნელოვანია, შეფასდეს კარანტინში/იზოლაციაში მყოფი პირის მიერ საკომუნიკაციო საშუალებების გამოყენება და შეზღუდულ სივრცეში ნებისმიერი საქმიანობის შესაძლებლობა რამდენად ამცირებს დაწესებული აკრძალვების ინტენ-

¹⁹⁷ საქართველოს სახალხო დამცველის პრევენციის ეროვნული მექანიზმი, *ახალი კორონავირუსის წინააღმდეგ მიმართული საკარანტინო ღონისძიებებით გამოწვეული თავისუფლების შეზღუდვის ადგილების მონიტორინგის ანგარიში* (2020), 7.

¹⁹⁸ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2021 წლის 11 თებერვლის №1/1/1505,1515,1516,1529 გადაწყვეტილება საქმეზე „პაატა დიასამიძე, გიორგი ჩიტინძე, ედუარდ მარიკაშვილი და ლიკა საჯაია საქართველოს პარლამენტის და საქართველოს მთავრობის წინააღმდეგ“, II-21.

¹⁹⁹ იქვე.

სივობის ხარისხს, ასევე, საკმარისია თუ არა ეს იმისთვის, რომ მის მიმართ გატარებული ღონისძიებები, თავისუფლების უფლების შეზღუდვის ნაცვლად, გადაადგილების თავისუფლების კრიტერიუმით შეფასდეს. საიას აზრით, საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილებაში მოცემული არგუმენტები არ არის საკმარისი კარანტინში/იზოლაციაში მოთავსებული პირის უფლებების შეზღუდვის ინტენსივობის შესამცირებლად და მისთვის დაცვის უფრო დაბალი სტანდარტის დასადგენად. დაწესებული შეზღუდვები მნიშვნელოვნად ამცირებს მის მიერ განსახორციელებელი საქმიანობების არჩევანს და სახელმწიფოს მხრიდან დამატებითი კონტროლის საჭიროება არ არსებობს.

საგანგებო მდგომარეობის პერიოდში იზოლაცია შესაძლებელი იყო: (ა) სახელმწიფოს მიერ გამოყოფილ საკარანტინო (კარანტინი) ან (ბ) თავად ამ პირის მიერ უზრუნველყოფილ სივრცეში (თვითიზოლაცია).²⁰⁰ პირის თვითიზოლაციაში მოთავსების ერთადერთ კრიტერიუმს წარმოადგენდა „თვითიზოლაციისთვის მითითებული საცხოვრებელი გარემოს შესწავლა და მისი შესაბამისობის დადგენა თვითიზოლაციისთვის საჭირო პირობებთან“, რომელსაც ამოწმებდა სსიპ საგანგებო სიტუაციების კოორდინაციისა და გადაუდებელი დახმარების ცენტრი. შესაფერისი პირობების არსებობის შემთხვევაში ის იღებდა გადაწყვეტილებას პირის თვითიზოლაციაში მოთავსების/გადაყვანის შესახებ.²⁰¹ მინისტრის ბრძანება არ ითვალისწინებდა სხვა კრიტერიუმებსა და სპეციფიკურ შემთხვევებს პირის თვითიზოლაციაში გადაყვანის საჭიროებებთან დაკავშირებით. ეს კი უფლებამოსილ უწყებას თვითიზოლაციის შესახებ წარდგენილი განაცხადის განხილვისას ფართო დისკრეციას ანიჭებდა.

საგანგებო მდგომარეობის დასრულების შემდგომ დადგენილი შეზღუდვების ანალიზი და კანონმდებლობით მთავრობისთვის ფართო დისკრეციული უფლებამოსილების გადაცემის შეფასება უფრო დეტალურად მოცემულია კვლევის 8.3. თავში,²⁰² თუმცა თავი-

²⁰⁰ საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის მინისტრის 2020 წლის 25 მარტის №01-31/6 ბრძანება „იზოლაციისა და კარანტინის წესების განსაზღვრის შესახებ“, მე-2 მუხლის მე-2 პუნქტი.

²⁰¹ *Ibid.* იხ. მე-2 მუხლის მე-7 პუნქტი.

²⁰² იხ. წინამდებარე ნაშრომის თავი „საგანგებო მდგომარეობასთან დაკავშირებით პარლამენტის კანონმდებლობითი საქმიანობა“.

სუფლების შეზღუდვის რეგულირების საკითხი ამ ნაწილშია განხილული.

საგანგებო მდგომარეობის დასრულების შემდეგ მთავრობის დადგენილებით განისაზღვრა პირის თვითიზოლაციაში გადაყვანის დამატებითი გარემოებები,²⁰³ რითაც უფრო ნათელი გახდა მისი წინაპირობები. კერძოდ, გაიწერა შემდეგი შემთხვევები:²⁰⁴

ა) პირის ჯანმრთელობის მდგომარეობის (მაგალითად, ქირურგიული ოპერაციების შემდეგ, ქიმიოთერაპიის, დიალიზის სეანსების საჭიროებისას და სხვა) გათვალისწინებით, შესაბამისი სამედიცინო დოკუმენტაციის წარდგენა;

ბ) საქართველოში საერთაშორისო მისიების წარმომადგენლების, აკრედიტებული დიპლომატიური მისიების წარმომადგენლებისა და მათი ოჯახის წევრების მოთხოვნის შემთხვევაში, შესაბამისი სახელმწიფო უწყებების შუამდგომლობის გათვალისწინება;

გ) სხვა განსაკუთრებული გარემოებები/სოციალური ფაქტორები (მშმ, არასრულწლოვანი პირები და სხვა), რომლებიც ამართლებს თვითიზოლაციაში პირის ყოფნის უპირატესობას.

თუმცა, საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 21 ოქტომბრის გადაწყვეტილებით, თვითიზოლაციაში პირის გადაყვანის დამატებითი გარემოებები დადგენილებიდან ამოიღეს, რაც უარყოფითად უნდა შეფასდეს. იმის მიუხედავად, რომ მასში გათვალისწინებულია „სხვა განსაკუთრებული გარემოებები/სოციალური ფაქტორები“, ჩამონათვალი უფრო დეტალური და ამომწურავი უნდა ყოფილიყო, რათა ყოველ კონკრეტულ შემთხვევაში დაინტერესებულ პირს არ სჭირდებოდეს მისთვის დამახასიათებელი შემთხვევის, როგორც განსაკუთრებული გარემოების ან სოციალური ფაქტორის მტკიცება უფლებამოსილი უწყების ან/და სასამართლოს წინაშე. შესაბამისად, თვითიზოლაციაში გადაყვანის დამატებითი გარემოებების ჩამონათვალის არარსებობა კვლავ უტოვებს უფლებამოსილ უწყებას ფართო დისკრეციულ უფლებამოსილებას გადაწყვეტილების მიღების პროცესში, რამაც, შესაძლოა, სხვადასხვა სოციალურ ჯგუფს შორის განსხვავებული მოპყრობის პრაქტიკა დაამკვიდროს.

²⁰³ საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 23 მაისის №322 დადგენილება „იზოლაციისა და კარანტინის წესების დადგენის შესახებ“, მე-11 მუხლის მე-7¹ პუნქტი.

²⁰⁴ *Ibid.* იხ. მე-11 მუხლის მე-7¹ პუნქტის „ა“, „ბ“ და „გ“ ქვეპუნქტები.

იზოლაციაში პირის გადაყვანისას მნიშვნელოვანია: უფლების შეზღუდვის საფუძვლის განმარტება და ამის თაობაზე მესამე პირების ინფორმირების შესაძლებლობა; უფლებებისა და მოვალეობების გაცნობა; უფლების შეზღუდვის პერიოდის თაობაზე ინფორმაციის მიწოდება; ადვოკატზე/იურიდიულ დახმარებაზე ხელმისაწვდომობა; უფლების შეზღუდვასთან დაკავშირებით მიღებული აქტის გასაჩივრების შესაძლებლობა.

საგანგებო მდგომარეობის დროს პირის იზოლაციისას მისთვის ინფორმირების ფორმის გადაცემისა და უფლება-მოვალეობების გაცნობის ვალდებულება გარანტირებული იყო მინისტრის ბრძანებით,²⁰⁵ ახლა კი უზრუნველყოფილია მთავრობის დადგენილებით.²⁰⁶ კანონში შესული დროებითი ცვლილებებით ეს პროცედურა გაუმჯობესდა და განისაზღვრა, რომ „პირს იზოლაციის ან კარანტინში გადაყვანის შემთხვევაში გასაგები ფორმით უნდა განემარტოს: ა) იზოლაციას ან კარანტინში გადაყვანის საფუძველი; ბ) რომ აქვს უფლება ადვოკატზე; გ) რომ აქვს უფლება, მისი სურვილის შემთხვევაში, მისი იზოლაციის ან/და კარანტინში გადაყვანის ფაქტი და ადგილსამყოფელი ეცნობოს მის მიერ დასახელებულ ახლობელს, აგრეთვე, მისი სამუშაო ან სასწავლო ადგილის ადმინისტრაციას“.²⁰⁷ იზოლაციას დაქვემდებარებული პირის ინფორმირების ფორმა, რომელიც საქართველოს მთავრობის №322 დადგენილების დანართია, შეიცავს ცნობებს იზოლაციის პერიოდში დადგენილი უფლებებისა და შეზღუდვების, ასევე მათი დარღვევის შემთხვევაში არსებული სანქციების თაობაზე. თუმცა, ეს ფორმა საჭიროებს დახვეწასა და გაუმჯობესებას, რათა მასში აისახოს შეზღუდვის საფუძველი და დასაბუთება, ადვოკატის ყოლისა და გადაწყვეტილების გასაჩივრების უფლება.

იზოლაციას ან კარანტინში მყოფი პირის მიერ მის მიმართ მიღებული გადაწყვეტილების გასაჩივრების უფლება გარანტირებულია

²⁰⁵ საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის მინისტრის 2020 წლის 25 მარტის №01-31/6 ბრძანება „იზოლაციისა და კარანტინის წესების განსაზღვრის შესახებ“, მე-2 მუხლის მე-9 და მე-10 პუნქტები.

²⁰⁶ საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 23 მაისის №322 დადგენილება „იზოლაციისა და კარანტინის წესების დადგენის შესახებ“, მე-11 მუხლის მე-9 და მე-10 პუნქტები.

²⁰⁷ „საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ“ საქართველოს კანონის 45³-ე მუხლის მე-5 პუნქტი.

„საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ“ საქართველოს კანონით, რომლის თანახმად, „პირს უფლება აქვს, საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით გაასაჩივროს მის მიმართ მიღებული გადაწყვეტილება.“²⁰⁸ საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით დადგენილი გასაჩივრების ზოგადი წესი²⁰⁹ არ არის იზოლაციასა ან კარანტინში 14 დღით მყოფი პირის უფლების დაცვის ეფექტიანი საშუალება, რადგან მოითხოვს საჩივრის ჯერ ზემდგომ ადმინისტრაციულ ორგანოში, ხოლო შემდეგ სასამართლოში წარდგენას. ეს კი მისი განხილვის ხანგრძლივ ვადებთან არის დაკავშირებული (ადმინისტრაციული ორგანო - 1 თვე, სასამართლო - 2 თვე). შესაბამისად, მნიშვნელოვანია, რომ მოცემულ შემთხვევაში გამოყენებული იყოს საქართველოს კონსტიტუციით დადგენილი სტანდარტი, რაც გულისხმობს თავისუფლების შეზღუდვის თაობაზე მიღებული გადაწყვეტილების განხილვის არაუმეტეს 72-საათიან ვადას.²¹⁰ აქედან გამომდინარე, „საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ“ საქართველოს კანონით უნდა განისაზღვროს იზოლაციასა ან კარანტინში მყოფი პირის მიერ წარდგენილი საჩივრის განხილვის სპეციალური წესი და ვადები, რომლებიც მათი უფლებების ეფექტიან დაცვას უზრუნველყოფს.

2020 წლის 8 ივლისიდან, საქართველოს ხელისუფლების გადაწყვეტილებით, ქვეყნის ტერიტორიაზე შემოსვლისას საქართველოს მოქალაქეებს, სხვა სახელმწიფოების მოქალაქეებთან შედარებით, განსხვავებული მიდგომა დაუწესდათ.²¹¹ მთავრობის განკარგულებით განსაზღვრული ქვეყნების მოქალაქეები და ამავე ქვეყნებში მუდმივი ბინადრობის უფლებით მცხოვრები პირები საქართველოში შემოსვლისას არ ექვემდებარებიან იზოლაციას ან კარანტინს. თუმცა, ის სავალდებულოა საქართველოს იმ მოქალაქეებისთვის, რომლებიც წლების განმავლობაში ამავე ქვეყნებში ცხოვრობენ და არ გააჩნიათ ბინადრობის მუდმივი უფლება. საია მიიჩნევს, რომ

²⁰⁸ *Ibid.* იხ. მე-11 მუხლის მე-2 პუნქტი.

²⁰⁹ საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 178-ე მუხლის 1-ლი პუნქტი.

²¹⁰ საქართველოს კონსტიტუციის მე-13 მუხლის მე-3 პუნქტი.

²¹¹ საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 28 იანვრის №164 განკარგულება „საქართველოში ახალი კორონავირუსის შესაძლო გავრცელების აღკვეთის ღონისძიებებისა და ახალი კორონავირუსით გამოწვეული დაავადების შემთხვევებზე ოპერატიული რეაგირების გეგმის დამტკიცების შესახებ“, დანართი №2, 08.07.2020-ის მდგომარეობით.

ეს რეგულაცია იწვევს მოქალაქეობის ნიშნით დისკრიმინაციას, რადგან თანაბარ პირობებში მყოფ საქართველოს და განვარდულებით განსაზღვრული ქვეყნების მოქალაქეებს საქართველოს ტერიტორიაზე შემოსვლის განსხვავებულ წესსა და პირობებს უდგენს. მოცემული რეგულაცია საიამ, დისკრიმინაციის საფუძვლით, საერთო სასამართლოში გაასაჩივრა.²¹²

რეკომენდაციები:

- კანონით განისაზღვროს თვითიზოლაციაში გადაყვანისას „სხვა განსაკუთრებული გარემოებების/სოციალური ფაქტორების“ ფართო და ლეტალური ჩამონათვალი, რათა ყოველ კონკრეტულ შემთხვევაში დაინტერესებულ პირს არ დასჭირდეს მისთვის დამახასიათებელი შემთხვევის, როგორც განსაკუთრებული გარემოების ან სოციალური ფაქტორის მტკიცება უფლებამოსილი უწყების ან/და სასამართლოს წინაშე;
- გაუმჯობესდეს იზოლაციის დაქვემდებარებული პირის ინფორმირების ფორმა და მასში აისახოს: შეზღუდვის საფუძველი და დასაბუთება, ადვოკატის ყოლის და იურიდიული დახმარების ხელმისაწვდომობის უფლება, ასევე, მის მიმართ მიღებული გადაწყვეტილების გასაჩივრების უფლება და წესი;
- კანონით დადგინდეს იზოლაციასა ან კარანტინში მყოფი პირის მიერ წარდგენილი საჩივრის განხილვის სპეციალური წესი და ვადა, რომელიც არ უნდა აღემატებოდეს 72 საათს.

5.2. შეკრების თავისუფლება საგანგებო მდგომარეობის დროს

2020 წლის 21 მარტს საქართველოს პრეზიდენტის №1 დეკრეტით²¹³ შეიზღუდა შეკრების თავისუფლება. კერძოდ, განისაზღვრა, რომ

²¹² „საქართველოს მოქალაქეების სავალდებულო კარანტინში მოთავსების წესის დისკრიმინაციულად მიჩნევის საკითხს სასამართლო განიხილავს“, *საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციის ვებგვერდი*, 2020 წლის 11 აგვისტო, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3bXCFtv>, განახლებულია: 07.10.2020.

²¹³ საქართველოს პრეზიდენტის 2020 წლის 21 მარტის №1 დეკრეტი „საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადებასთან დაკავშირებით გასატარებელ ღონისძიებათა შესახებ“.

იზღუდება ნებისმიერი სახის შეკრება, მანიფესტაცია და ადამიანების თავშეყრა, გარდა საქართველოს მთავრობის დადგენილებით დაწესებული გამონაკლისებისა. პრეზიდენტის დეკრეტით შეიზღუდა ყველა სახის შეკრება და არ გაიწერა შეკრებაში მონაწილე პირთა კონკრეტული რაოდენობა. მთავრობას კი მიენიჭა უფლებამოსილება, დადგენილებით განესაზღვრა გამონაკლისი შემთხვევები.²¹⁴

პრეზიდენტის დეკრეტის საფუძველზე საქართველოს მთავრობის მიერ მიღებული დადგენილებით²¹⁵ აიკრძალა „შეკრებებისა და მანიფესტაციების შესახებ“ კანონით გათვალისწინებული შეკრება/მანიფესტაცია²¹⁶ და საჯარო სივრცეში 10-ზე მეტი რაოდენობის ფიზიკური პირის თავშეყრა.²¹⁷ საჯარო სივრცედ განისაზღვრა როგორც ქუჩებში, ისე გარეთ არსებული ნებისმიერი ადგილი, თუ იგი არ გამოიყენება კერძო პირთა საცხოვრებელი მიზნებისთვის. ასევე აიკრძალა 10-ზე მეტი ფიზიკური პირის შეკრებასთან დაკავშირებული სოციალური ღონისძიებები, როგორცაა ქელები, ქორწილი და სხვა.²¹⁸ 31 მარტის 08:00 საათიდან შეკრება კიდევ უფრო შეიზღუდა.²¹⁹ კერძოდ, აიკრძალა საჯარო სივრცეში ფიზიკურ პირთა თავშეყრა და სოციალური ღონისძიებები 3-ზე მეტი ადამიანის მონაწილეობით.²²⁰

შეზღუდვა არ შეეხო სამედიცინო დაწესებულებებში, საჯარო დაწესებულებებში, თავდაცვის ძალებში, სპეციალურ პენიტენციარულ დაწესებულებებში, სამართალდამცავ ორგანოებში პირთა თავშეყ-

²¹⁴ *Ibid.* იხ. პირველი მუხლის მე-6 პუნქტი.

²¹⁵ საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 23 მაისის №22 დადგენილება „საქართველოში ახალი კორონავირუსის გავრცელების აღკვეთის მიზნით გასატარებელი ღონისძიებების დამტკიცების შესახებ“.

²¹⁶ *Ibid.* იხ. მე-5 მუხლის პირველი პუნქტი.

²¹⁷ *Ibid.* იხ. მე-5 მუხლის მე-2 პუნქტი (2020 წლის 31 მარტამდე რედაქციით).

²¹⁸ *Ibid.* იხ. მე-5 მუხლის მე-3 პუნქტი (2020 წლის 31 მარტამდე რედაქციით).

²¹⁹ 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“.

²²⁰ *Ibid.* იხ. მეხუთე მუხლის მე-2 და მე-3 პუნქტები (2020 წლის 31 მარტის შემდგომი რედაქციით).

„ახალი შეზღუდვები საგანგებო მდგომარეობის დროს“, *საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციის ვებგვერდი*, 2020 წლის 31 მარტი, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3kfGXze>, განახლებულია: 07.10.2020.

რას მათზე დაკისრებული ფუნქციების შესრულების მიზნით, ასევე, საზოგადოებრივ და სამშენებლო-ინფრასტრუქტურული სამუშაოების შესრულებას.²²¹

მთავრობამ ასევე დაადგინა, რომ იმ კერძო დაწესებულებებს, რომლებზეც საქმიანობის შეჩერების მოთხოვნა არ გავრცელდა, 10-ზე მეტი ადამიანის თავშეყრის პირობებში უნდა დაეცვათ 2-მეტრიანი სოციალური დისტანცია და შესაბამისი სამინისტროს მიერ გაცემული რეკომენდაციები.²²²

საქართველოს მთავრობის დადგენილებით ასევე აიკრძალა პირთა შეკრებასთან დაკავშირებული ისეთი ქმედებები, რომლებიც ბევრი ადამიანის თავშეყრას გულისხმობდა. შეჩერდა სასწავლო პროცესი და როგორც საგანმანათლებლო, ისე სამეცნიერო-კვლევითი დაწესებულებები გადავიდნენ დისტანციურ სწავლებაზე.²²³ აგრეთვე, აიკრძალა ყველა ტიპის კულტურული და სპორტული ღონისძიების ჩატარება როგორც ღია, ისე დახურულ სივრცეში, გარდა დისტანციური ფორმისა.²²⁴

შეკრების თავისუფლებაზე დაწესებულმა შეზღუდვებმა ორი ძირითადი პრობლემა წარმოშვა. მთავრობის დადგენილებით აიკრძალა „შეკრებებისა და მანიფესტაციების შესახებ“ საქართველოს კანონით გათვალისწინებული შეკრების უფლება, რამაც პრაქტიკაში გამოიწვია არაერთგვაროვანი მიდგომა ინდივიდუალური პროტესტის მიმართ. ასევე, საგანგებო მდგომარეობის დროს განსაკუთრებით გამახვილდა ყურადღება შეკრების უფლების ქვეშ რელიგიის თავისუფლების შეზღუდვის საკითხზე.

²²¹ „საქართველოში ახალი კორონავირუსის გავრცელების აღკვეთის მიზნით გასატარებული ღონისძიებების დამტკიცების შესახებ“ 2020 წლის 23 მარტის №181 დადგენილების მე-5 მუხლის მე-4 პუნქტი.

²²² *Ibid.* იხ. მე-5 მუხლის მე-5 პუნქტი.

²²³ *Ibid.* იხ. მე-3 მუხლის 1-ლი, მე-2 და მე-3 პუნქტები.

²²⁴ *Ibid.* იხ. მე-4 მუხლის 1-ლი და მე-2 პუნქტები. „შეკრების თავისუფლება საგანგებო მდგომარეობის დროს“, საქართველოს ახლგაზრდა იურისტთა ასოციაციის ვებგვერდი, 2020 წლის 23 მარტი, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3g0A4Qb>, განახლებულია: 07.10.2020.

ა. ინდივიდუალური პროტესტი

2020 წლის 16 აპრილს პირმა ინდივიდუალური პროტესტი გამოხატა მთავრობის ადმინისტრაციის წინ. მის მიმართ შეადგინეს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა ოქმი პრეზიდენტის დეკრეტით დადგენილი დანაწესების დარღვევის გამო და 3000 ლარით დააჯარიმეს.²²⁵ საგულისხმოა, რომ 2020 წლის პირველ აპრილს ქუთაისში ინდივიდუალური პროტესტის დროს დააკავეს პარტია „თავისუფალი საქართველოს“ ერთ-ერთი ლიდერი გოგი წულაია.²²⁶ პოლიციის თანამშრომლებმა მას პროტესტის შეწყვეტა მოსთხოვეს იმ მოტივით, რომ საგანგებო მდგომარეობის დროს აქციის ჩატარება აკრძალული იყო. თუმცა, როგორც შემდგომ გაირკვა, მის მიმართ ოქმი შეადგინეს არა საგანგებო მდგომარეობის წესების დარღვევის, არამედ პოლიციელის კანონიერი მოთხოვნისადმი დაუმორჩილებლობისთვის.²²⁷ არათანმიმდევრული პრაქტიკა გაგრძელდა სხვა შემთხვევებშიც. მაგალითად, ზურაბ გირჩი ჯაფარიძის მიმართ საერთოდ არ შეუდგენიათ სამართალდარღვევის ოქმი პრეზიდენტის ადმინისტრაციასთან ინდივიდუალური პროტესტის²²⁸ გამოსატვის გამო.

საქართველოს მთავრობის დადგენილებით აიკრძალა „შეკრებებისა და მანიფესტაციების შესახებ“ კანონით გათვალისწინებული შეკრება/მანიფესტაცია. ეს კანონი აწესრიგებს პირების მიერ საქართველოს კონსტიტუციით აღიარებული უფლების განხორციელებას - წინასწარი ნებართვის გარეშე შეიკრიბონ საჯაროდ და უიარაღოდ, როგორც ქუჩებში, ისე გარეთ. შეკრება არის მოქალაქეთა ჯგუფის თავშეყრა, მიტინგი სოლიდარობის ან პროტესტის გამოსატვის მიზნით. მანიფესტაცია არის მოქალაქეთა დემონსტრაცია,

²²⁵ „ინდივიდუალური პროტესტისთვის 3000 ლარით დაჯარიმების კანონიერებას სასამართლო შეამოწმებს“, *საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციის ვებგვერდი*, 2020 წლის 28 აპრილი, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3kVlWuS>, განახლებულია: 07.10.2020.

²²⁶ „ხმაური ქუთაისში - პოლიციამ გოგი წულაია დააკავა“, *ტელეკომპანია „ფორმულა“*, 2020 წლის 1-ლი აპრილი, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/2GYE4o5>, განახლებულია: 07.10.2020.

²²⁷ საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 173-ე მუხლი.

²²⁸ „ზურა ჯაფარიძის საგანმანათლებლო აქცია პრეზიდენტის სასახლესთან“, *ტელეკომპანია „გირჩი“*, 2020 წლის 27 აპრილი, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3exjt6h>, განახლებულია: 07.10.2020.

მასობრივი საჯარო გამოსვლა, ქუჩაში მსვლელობა სოლიდარობის ან პროტესტის გამოხატვის მიზნით, პლაკატების, ლოზუნგების, ტრანსპარანტების და სხვა სახვითი საშუალებების გამოყენებით. შეკრებაც და მანიფესტაციაც გულისხმობს ერთზე მეტი პირის თავშეყრას²²⁹ და ამით ის წარმოადგენს გამოხატვის თავისუფლების გაგრძელებას.²³⁰

ამდენად, ერთი პირის მიერ გამოხატული პროტესტი ვერ მოქცევა შეკრების თავისუფლების²³¹ ფარგლებში. ის დაცულია გამოხატვის თავისუფლებით,²³² ხოლო ზეპირი გამოხატვა ამ უფლების გამოვლინების ერთ-ერთ ფორმას. საქართველოს პრეზიდენტის დეკრეტით არ შეზღუდულა გამოხატვის თავისუფლება, ხოლო საქართველოს მთავრობის დადგენილებით განსაზღვრული აკრძალვა მიემართებოდა შეკრების თავისუფლების შეზღუდვას. შესაბამისად, ინდივიდუალური პროტესტი ექცევა არა შეკრების, არამედ გამოხატვის თავისუფლებით დაცულ სფეროში, რომელიც არ ყოფილა შეზღუდული. აქედან გამომდინარე, მოცემულ შემთხვევაში დაუშვებელი იყო პირის მიმართ ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის ოქმის შედგენა.

ბ. რელიგიური შეკრება

საგანგებო მდგომარეობის პერიოდში გამოვლენილი პრაქტიკის მიხედვით, შეკრების თავისუფლების შემზღუდველი რეგულაციები არ გავრცელდა რელიგიურ შეკრებებზე.²³³ მიუხედავად იმისა, რომ საქართველოში არსებულ რელიგიურ გაერთიანებათა უმრავლესობა ამ რეგულაციებს დაემორჩილა, მათმა ნაწილმა არ შეაჩერა კოლექტიური ღვთისმსახურება და რელიგიური რიტუალები. მათ შორის იყო საქართველოს მართლმადიდებლური ეკლესია,²³⁴ რომ-

²²⁹ ფირცხალაშვილი ა. *საქართველოს კონსტიტუციის კომენტარები*, თბილისი, 2013, 284.

²³⁰ *Ibid.* იხ. 282.

²³¹ საქართველოს კონსტიტუციის 21-ე მუხლი.

²³² *Ibid.* იხ. მე-17 მუხლი.

²³³ „რელიგიურ რიტუალებს არ ეხება - თალაკვაძე შეკრების აკრძალვაზე“, „*უბლიკის*“ ვებგვერდი, 2020 წლის 21 მარტი, ხელმისაწვდომია: <https://publika.ge/religiur-ritualebs-ar-ekheba-talakovadze-shekrebis-akrdzalvaze/>, განახლებულია: 07.10.2020.

²³⁴ არასამთავრობო ორგანიზაციებისა და იურისტების მიმართვა საქართველოს

ლის მრევლის არის საქართველოს მოსახლეობის უმეტესობა.

საქართველოს კონსტიტუციაში ჩამოთვლილია ის უფლებები, რომელთა შეზღუდვაც საქართველოს პრეზიდენტს დეკრეტით შეუძლია.²³⁵ ამ ჩამონათვალში არ არის რწმენის, აღმსარებლობისა და სინდისის თავისუფლებები.²³⁶

შეკრების თავისუფლება აღიარებულია საქართველოს კონსტიტუციის 21-ე მუხლით, მაგრამ მისი ცალკეული შემთხვევები სხვა ძირითადი უფლებებით დაცულ სფეროებს განეკუთვნება. რელიგიური რიტუალის აღსრულებისთვის შეკრება, როგორც რელიგიის თავისუფლების გარეგანი გამოხატულების - აღმსარებლობის თავისუფლების რეალიზება, ექცევა საქართველოს კონსტიტუციის მე-16 მუხლის ფარგლებში და მისი შეზღუდვა პრეზიდენტის დეკრეტით დაუშვებელია. არ შეიძლება, რელიგიური შეკრება მოვიზნროთ კონსტიტუციის 21-ე მუხლით გარანტირებულ სფეროში, ვინაიდან ის დაცულია მე-16 მუხლით გათვალისწინებული აღმსარებლობის თავისუფლებით. საგულისხმოა ისიც, რომ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო შეკრებისა და მანიფესტაციის უფლებას გარკვეული აზრის (პროტესტის, სოლიდარობის, მოთხოვნის და ა.შ.) გამოსახატავად აღამიანთა მშვიდობიანი და უიარაღო შეკრების (მანიფესტაციის) შესაძლებლობას უკავშირებს.²³⁷ „შეკრებებისა და მანიფესტაციების შესახებ“ საქართველოს კანონი²³⁸ შეკრებებისა და მანიფესტაციების ჩატარებას აგრეთვე სოლიდარობის ან პროტესტის გამოსატვის მიზანს უკავშირებს. ამდენად, მასში არ შეიძლება მოვიზნროთ რელიგიური ხასიათის შეკრება. შესაბამისად,

ხელისუფლებას და რელიგიურ გაერთიანებებს, *საქართველოს ახლგაზრდა იურისტთა ასოციაციის ვებგვერდი*, 2020 წლის 23 მარტი, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/31xQziV>, განახლებულია: 07.10.2020.

²³⁵ საქართველოს კონსტიტუციის 71-ე მუხლის მე-4 პუნქტი.

²³⁶ *Ibid.* იხ. მე-16 მუხლი.

²³⁷ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2011 წლის 18 აპრილის №2/482,483,487,502 გადაწყვეტილება, „მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანება „მოდრობა ერთიანი საქართველოსთვის“, მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანება „საქართველოს კონსერვატიული პარტია“, საქართველოს მოქალაქეები - ზვიად ძიძიგური და კახა კუკავა, საქართველოს ახლგაზრდა იურისტთა ასოციაცია, მოქალაქეები დაჩი ცაგურია და ჯაბა ჯიშკარიანი, საქართველოს სახალხო დამცველი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II-99.

²³⁸ „შეკრებებისა და მანიფესტაციების შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-3 მუხლის „ა“ და „ბ“ ქვეპუნქტები.

პრეზიდენტის დეკრეტი არ უშვებს კონსტიტუციის მე-16 მუხლით გათვალისწინებული რელიგიური შეკრებების შეზღუდვას და ამის შესაძლებლობას 21-ე მუხლის ფარგლებში აწესებს. სწორედ ამ ფარგლებს განეკუთვნებოდა საქართველოს პრეზიდენტის დეკრეტი და საქართველოს მთავრობის დადგენილებით განსაზღვრული რეგულაციები. კერძოდ, 21-ე მუხლით გათვალისწინებული შეკრების უფლება შეიზღუდა პრეზიდენტის დეკრეტით, რომელზე დაყრდნობითაც მთავრობამ დადგენილება მიიღო. მთავრობა ვერ დააწესებდა შეზღუდვებს იმ საკითხთან მიმართებით, რომლის მოწესრიგების უფლებასაც კონსტიტუცია - პრეზიდენტს, ხოლო პრეზიდენტი - მთავრობას არ ანიჭებდა.

ევროპული სასამართლო ისეთ რელიგიურ შეკრებებს, რომლებიც კერძო საკუთრებაში ტარდება,²³⁹ მოიაზრებს კონვენციის მე-9 (აზრის, სინდისისა და რელიგიის თავისუფლება) და არა - მე-11 (შეკრებისა და გაერთიანების თავისუფლება) მუხლით დაცულ სფეროში. ხოლო საჯარო სივრცეში რელიგიური შეკრების შემთხვევაში, სასამართლოს განმარტებით, შეუძლებელია რელიგიის თავისუფლების განცალკევება შეკრების თავისუფლების საკითხებისგან. შესაბამისად, ის უპირატესად იყენებს მე-11 მუხლს, როგორც სპეციალურ კანონს (*lex specialis*), თუმცა მას განმარტავს მე-9 მუხლის გათვალისწინებით.²⁴⁰ ამდენად, ევროპული სასამართლოს მიერ დადგენილი პრაქტიკის თანახმად, კერძო საკუთრებაში რელიგიური შეკრება შეიძლება შეიზღუდოს რელიგიის თავისუფლების - და არა შეკრების თავისუფლების - ნორმით დადგენილი სტანდარტით. შესაბამისად, საგანგებო მდგომარეობის პერიოდში რელიგიური შეკრებები ვერ შეიზღუდებოდა პრეზიდენტის დეკრეტით, შეკრების თავისუფლების ნორმის ფარგლებში. რწმენის, აღმსარებლობისა და სინდისის თავისუფლების შეზღუდვის საფუძვლებს ადგენს საქართველოს კონსტიტუცია,²⁴¹ რომლის თანახმად, ამ უფლებათა შეზღუდვა დასაშვებია მხოლოდ კანონის შესაბამისად, დემოკრატიულ საზოგადოებაში აუცილებელი საზოგადოებრივი უსაფრთხოების უზრუნველყოფის, ჯანმრთელობის ან სხვათა უფლებების და-

²³⁹ Kuznetsov and Others v. Russia, App no. 184/02, (ECtHR. 2007) p. 53; Krupko and Others v. Russia, App no. 26587/07, (ECtHR. 2014) p. 42; Members of the Gldani Congregation of Jehovah's Witnesses and 4 Others v. Georgia, App no. 71156/01, (ECtHR. 2007) pp. 143-144.

²⁴⁰ Barankevich v. Russia, App no. 10519/03, (ECtHR. 2007) p. 15.

²⁴¹ საქართველოს კონსტიტუციის მე-16 მუხლის მე-2 პუნქტი.

ცვის მიზნით. ანუ კონსტიტუცია ადგენს, რომ რელიგიური შეკრება, როგორც აღმსარებლობის გამოვლინება, შესაძლოა, შეიზღუდოს სამი წინაპირობის არსებობისას:

ა) გათვალისწინებული უნდა იყოს კანონით;

ბ) აუცილებელი უნდა იყოს დემოკრატიულ საზოგადოებაში;

გ) უნდა ემსახურებოდეს საზოგადოებრივი უსაფრთხოების უზრუნველყოფას, ჯანმრთელობის ან სხვათა უფლებების დაცვას.

მოცემულ შემთხვევაში, შესაძლოა, არსებობდა უფლების შეზღუდვის კონსტიტუციით გათვალისწინებული მიზანი, კერძოდ, საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის დაცვა, თუმცა ის უნდა დაწესებულიყო კანონით და არა - პრეზიდენტის დეკრეტით.

პრეზიდენტის დეკრეტს, მართალია, აქვს ორგანული კანონის ძალა, თუმცა ის არ მიიღება საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტით კანონის დამტკიცებისთვის განსაზღვრული პროცედურით.²⁴² ამასთან, პრეზიდენტის დეკრეტი არის არა მუდმივმოქმედი, არამედ დროებითი აქტი. ის პრეზიდენტს ანიჭებს უფლებას, დააწესოს შეზღუდვა კონკრეტულ უფლებებზე, რომელთა ამომწურავ ჩამონათვალსაც ადგენს კონსტიტუცია.²⁴³ სწორედ ეს უკანასკნელი მოითხოვს, რომ რწმენის, აღმსარებლობისა და სინდისის თავისუფლების შეზღუდვისას არსებობდეს უფრო მაღალი სტანდარტი, რომელიც დარეგულირდება კანონით, იქნება აუცილებელი დემოკრატიულ საზოგადოებაში და მიმართული პირთა ჯანმრთელობის დასაცავად.

შესაბამისად, საქართველოს კონსტიტუციის მე-16 მუხლის მე-2 პუნქტი უშვებს აღმსარებლობის თავისუფლების შეზღუდვის შესაძლებლობას კანონის საფუძველზე, თუმცა მისი განხორციელება პარლამენტის ნებასთან არის დაკავშირებული. ამგვარი შეზღუდვების დაწესება შეიძლება მხოლოდ კანონში ცვლილების შეტანის გზით.

²⁴² საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის X თავი.

²⁴³ საქართველოს კონსტიტუციის 71-ე მუხლის მე-4 პუნქტი.

5.3. მიმოსვლის თავისუფლება საგანგებო მდგომარეობის დროს

საქართველოს პრეზიდენტის 2020 წლის 21 მარტის დეკრეტით შეიზღუდა მიმოსვლის თავისუფლება. კერძოდ, საქართველოს მთავრობას მიენიჭა უფლება, დადგენილებებით განესაზღვრა იზოლაციისა და კარანტინის წესები, განსხვავებულად მოეწესრიგებინა საერთაშორისო სამგზავრო საჰაერო, სახმელეთო და საზღვაო მიმოსვლისა და საქართველოს ტერიტორიაზე მგზავრთა გადაყვანის, ასევე, ტვირთის გადაზიდვის საკითხი.

საქართველოს მთავრობის დადგენილებით, საგანგებო მდგომარეობის ვადით, შეჩერდა საერთაშორისო სამგზავრო საჰაერო, სახმელეთო და საზღვაო მიმოსვლა,²⁴⁴ ასევე, პირდაპირი საერთაშორისო რეგულარული რეისები,²⁴⁵ თვითმმართველი ქალაქისა და მუნიციპალიტეტის ადმინისტრაციული ცენტრის საზღვრებში M2 (სამარშრუტო ტაქსები) კატეგორიის ავტობუსებით მგზავრთა გადაყვანა.²⁴⁶

საქართველოს მთავრობამ 23 მარტს მიიღო დადგენილება, რომლითაც დაადგინა მკაცრი საკარანტინო რეჟიმი მარნეულისა და ბოლნისის მუნიციპალიტეტებში.²⁴⁷ კერძოდ, შეზღუდა იქ შესვლა, გამოსვლა და მათ საზღვრებში გადაადგილება.

2020 წლის 30 მარტის დადგენილებით საქართველოს მთავრობამ 31 მარტის 08:00 საათიდან შემოიღო დამატებითი რეგულაციები მიმოსვლასთან დაკავშირებით. კერძოდ, შეიზღუდა ქალაქებს შორის და მუნიციპალიტეტის საზღვრებში მგზავრთა გადაყვანა სარკინიგზო და საავტომობილო საშუალებებით, ასევე, საზოგადოებრივი ტრანსპორტით.²⁴⁸ აიკრძალა ავტომანქანით 3 პირზე მეტის (მძღო-

²⁴⁴ „საქართველოში ახალი კორონავირუსის გავრცელების აღკვეთის მიზნით გასატარებელი ღონისძიებების დამტკიცების შესახებ“ 2020 წლის 23 მარტის №181 დადგენილების მე-2 მუხლის 1-ლი პუნქტი.

²⁴⁵ *Ibid.* იხ. მე-2 მუხლის მე-2 პუნქტი.

²⁴⁶ *Ibid.* იხ. მე-2 მუხლის მე-5 პუნქტი (2020 წლის 31 მარტამდე რედაქციით).

²⁴⁷ საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 23 მარტის დადგენილება №180 „ახალი კორონავირუსის გავრცელების აღკვეთის მიზნით მარნეულისა და ბოლნისის მუნიციპალიტეტებში გასატარებელი საკარანტინო ღონისძიებების შესახებ“.

²⁴⁸ „საქართველოში ახალი კორონავირუსის გავრცელების აღკვეთის მიზნით გასატარებელი ღონისძიებების დამტკიცების შესახებ“ 2020 წლის 23 მარტის №181 დადგენილების მე-2 მუხლის მე-6 პუნქტი.

ლის ჩათვლით) გადაადგილება. ამასთან, დადგინდა, რომ მგზავრები უნდა განთავსებულიყვნენ მხოლოდ მანქანის უკანა სავარძელზე.²⁴⁹ 21:00 საათიდან 06:00 საათამდე დაწესდა ე.წ. „კომენდანტის საათი“ და აიკრძალა გადაადგილება როგორც ქვეითად, ისე ტრანსპორტით.²⁵⁰ ფიზიკურ პირებს კი განესაზღვრათ ვალდებულება, გადაადგილებისას თან ჰქონოდათ პირადობის დამადასტურებელი დოკუმენტი.²⁵¹

შეზღუდვის პარალელურად, საქართველოს მთავრობამ განსაზღვრა კომენდანტის საათის განმავლობაში დაშვებული ეკონომიკური საქმიანობის განმხორციელებელი პირებისთვის საშვით გადაადგილების უფლება. შეეხო მედიას,²⁵² ადვოკატებს²⁵³ და ა.შ.

ამავე დადგენილებით, 70 წლის და მეტი ასაკის პირებს აეკრძალათ საცხოვრებლის დატოვება²⁵⁴ გარდა ისეთი შემთხვევებისა, როდესაც საქმე ეხებოდა მათ მიერ სამედიცინო მომსახურების მიღებას, ასევე, სურსათისა და სამედიცინო/ფარმაცევტული საშუალებების შექენას.²⁵⁵

2020 წლის 15 აპრილიდან მთავრობის დადგენილებით²⁵⁶ შეიზღუდა თბილისში, ბათუმში, ქუთაისსა და რუსთავში შესვლა და გამო-

²⁴⁹ *Ibid.* იხ. მე-2 მუხლის მე-7 პუნქტი.

²⁵⁰ *Ibid.* იხ. მე-2 მუხლის მე-9 პუნქტი.

²⁵¹ *Ibid.* იხ. მე-2 მუხლის მე-12 პუნქტი.

²⁵² „ე.წ. კომენდანტის საათი მედიასაც ეხება - ვინ გასცემს საშვს მედიის წარმომადგენლებისთვის“, *Media Checker-ის ვებგვერდი*, 2020 წლის 20 მარტი, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/2C0c6Wo>, განახლებულია: 07.10.2020.

²⁵³ „მნიშვნელოვანი განცხადება 21:00 საათიდან 06:00 საათამდე ადვოკატის შეუფერხებლად გადაადგილების თაობაზე“, *საქართველოს ადვოკატთა ასოციაციის ვებგვერდი*, 2020 წლის 31 მარტი, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/2Y0mpWy>, განახლებულია: 07.10.2020.

²⁵⁴ „საქართველოში ახალი კორონავირუსის გავრცელების აღკვეთის მიზნით გასატარებელი ღონისძიებების დამტკიცების შესახებ“ 2020 წლის 23 მარტის №181 დადგენილების მე-5¹ მუხლის 1-ლი პუნქტი.

²⁵⁵ *Ibid.* იხ. მე-5¹ მუხლის მე-2 პუნქტი.

²⁵⁶ საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 14 აპრილის №242 დადგენილება „საქართველოში ახალი კორონავირუსის გავრცელების აღკვეთის მიზნით გასატარებელი ღონისძიებების დამტკიცების შესახებ საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 23 მარტის №181 დადგენილებაში ცვლილების შეტანის თაობაზე“.

სვლა. 2020 წლის 16 აპრილის დადგენილებით²⁵⁷ კი, 17 აპრილიდან დაწესდა ახალი რეგულაციები გადაადგილებასთან დაკავშირებით. კერძოდ, აიკრძალა ავტომობილებით გადაადგილება²⁵⁸ და სასაფლავოს ტერიტორიაზე შესვლა.²⁵⁹

საქართველოს მთავრობის წევრთა განცხადებებით, ამ რეგულაციების მიზანი იყო ადამიანთა მობილობის შემცირება, რაც ვირუსის უკონტროლო გავრცელების პრევენციას ემსახურებოდა. თუმცა, აღსანიშნავია, რომ გადაადგილებაზე შეზღუდვები გამყარდა ადვოკატის დღესასწაულის წინ. შესაბამისად, ისინი, უმთავრესად, აქტიური იყო, როგორც ეკლესიაში წამსვლელ და რელიგიურ რიტუალებში მონაწილე პირთა ნაკადის შესამცირებლად მიღებული ზომი. შეზღუდვა შეეხო არა ეკლესიაში წასვლას, არამედ - გადაადგილების საშუალებას. აქ საყურადღებოა ერთი გარემოება: კომუნდანტის საათსა და ავტომობილებით გადაადგილებასთან დაკავშირებული აკრძალვები პრაქტიკაში გავრცელდა მრევლზე, მაგრამ არა - სასულიერო პირებზე.²⁶⁰ მიუხედავად იმისა, რომ მთავრობის დადგენილება ასეთ გამონაკლისს არ აწესებდა და ის ყველას მიემართებოდა.

„მნიშვნელოვანია, ერთმანეთისგან გაიმიჯნოს უფლების შეზღუდვა და უფლების შეზღუდვიდან მომდინარე ეფექტები. საქართველოს კონსტიტუციის მეორე თავით დაცული რომელიმე უფლების შეზღუდვა ხშირ შემთხვევაში გარკვეულ გავლენას ახდენს სხვა კონსტიტუციურ უფლებაზე. თუმცა, ეს თავისთავად არ ნიშნავს თავად ამ უფლებით დაცულ სფეროში ჩარევას, მის შეზღუდვას. საკონსტიტუციო სასამართლომ სადავო ნორმა უნდა შეაფასოს იმ კონსტიტუციურ უფლებასთან, რომლის შეზღუდვისკენაც არის იგი მიმართული, და არა იმასთან, რომლის შეზღუდვაც გვერდითი ეფექტის სახით

²⁵⁷ საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 16 აპრილის №252 დადგენილება „საქართველოში ახალი კორონავირუსის გავრცელების აღკვეთის მიზნით გასატარებელი ღონისძიებების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 23 მარტის №181 დადგენილებაში ცვლილების შეტანის თაობაზე“.

²⁵⁸ *Ibid.* იხ. მე-2 მუხლის მე-6 პუნქტის „ბ“ ქვეპუნქტი (2020 წლის 17 აპრილის შემდგომი რედაქციით).

²⁵⁹ *Ibid.* იხ. მე-2¹ მუხლის 1-ლი პუნქტი.

²⁶⁰ „საპატრიარქო: სასულიერო პირებს მანქანით გადაადგილების უფლება ექნებათ, მრევლს - არა“, ტაბულას ვებგვერდი, 2020 წლის 17 აპრილი, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/2NHGKXs>, განახლებულია: 07.10.2020.

მოწყება მას“.²⁶¹

განსახილველ შემთხვევაში რეგულაციები მიზნად ისახავდა ვირუსის გავრცელების აღკვეთის მიზნით მობილობის შემცირებას. ამიტომ, აიკრძალა არა ეკლესიაში წასვლა, არამედ დაწესდა შეზღუდვა გადაადგილებასა და შესაბამის საშუალებებზე. შედეგად, იკლო, მათ შორის, ეკლესიაში წამსვლელ პირთა რაოდენობამ. იმის დასადგენად, თუ რომელი უფლებით დაცულ სფეროში მოხდა ჩარევა ამ რეგულაციით, უნდა შეფასდეს ნორმის შინაარსი და მიზანი.²⁶² მიზანი იყო გადაადგილების შეზღუდვა ვირუსის გავრცელების თავიდან ასაცილებლად, ამიტომ რეგულაცია განხილული უნდა იყოს მიმოსვლის თავისუფლების უფლების ქრილში. იმ შემთხვევაში, თუ განზრახვა იქნებოდა ეკლესიაში წასვლის აკრძალვა, ის მოექცეოდა საქართველოს კონსტიტუციის მე-16 მუხლით დაცულ სფეროში.

მართალია, დეკრეტით და მთავრობის დადგენილებით რეგულაცია არ შეუწო გამოხატვის თავისუფლებას და მედიის საქმიანობას, თუმცა მიმოსვლის თავისუფლებაზე დაწესებულმა შეზღუდვებმა მაინც იქონია მათზე გავლენა. 31 მარტიდან ამოქმედებული კომენდანტის საათის ღროს გადაადგილებისთვის მედიის წარმომადგენლებს სპეციალური საშვის მოსაპოვებლად მხოლოდ რამდენიმე საათი ჰქონდათ. მისი გასვლის შემდეგ კი მათი აღება აღარ იყო შესაძლებელი. ასევე, მთავრობის უარის გამო, ისინი ვეღარ ახერხებდნენ იმ პირების ჩანაცვლებას, რომლებზეც საშვები გაიცა.²⁶³ ჟურნალისტები ვერ ახერხებდნენ დახურულ მუნიციპალიტეტში შესასვლელი სპეციალური საშვების მოპოვებას იმის გამო, რომ 31 მარტის შემდგომ ისინი მედიისთვის აღარ გაიცემოდა.²⁶⁴

²⁶¹ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2017 წლის 28 დეკემბრის №2/21/872 განჩინება საქმეზე „საქართველოს მოქალაქეები - სოფიკო ვერძული, გურამ იმნაძე და გიორგი გვიმრაძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II-5.

²⁶² საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2017 წლის 28 დეკემბრის №2/17/739 განჩინება საქმეზე „საქართველოს მოქალაქე ერასტი ჯაკობია საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II, 7.

²⁶³ „ქართია მთავრობის ადმინისტრაციას მედიისთვის დამატებითი სპეციალური საშვების გაცემისკენ მოუწოდებს“, *საქართველოს ჟურნალისტური ეთიკის ქართლის ვებგვერდი*, 2020 წლის 22 აპრილი, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3hBW5VL>, განახლებულია: 07.10.2020.

²⁶⁴ „გამკაცრებული აკრძალვები და უარი დამატებით საშვებზე - მედია მუშაობაში ხელშეშლაზე ალაპარაკდა“, *Media Checker-ის ვებგვერდი*, 2020 წლის 21 აპრილი, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/2NGydnG>, განახლებულია: 07.10.2020.

მნიშვნელოვანია, რომ საგანგებო მდგომარეობის დროს, კერძოდ, იმ პირობებში, როდესაც შეზღუდულია გადაადგილების თავისუფლება, მედიის წარმომადგენლებს არ შეექმნათ დაბრკოლება პროფესიული საქმიანობის განხორციელებაში. ამის მისაღწევად უნდა არსებობდეს სპეციალური საშვის მოპოვების ხელმისაწვდომი წესები, რაც უზრუნველყოფს მათ შეუფერხებელ მუშაობას.

5.4. საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა და მოქალაქეთა მონაწილეობის უფლება გარემოს დაცვის საკითხებზე დაწყებულ ადმინისტრაციულ წარმოებაში

საქართველოს პრეზიდენტის 2020 წლის 21 მარტის №1 დეკრეტით შეიზღუდა საქართველოს კონსტიტუციის მე-18 მუხლით დაცული უფლებები, რომლებიც გულისხმობს: სამართლიან ადმინისტრაციულ წარმოებას, საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობას, ინფორმაციულ თვითგამორკვევასა და საჯარო ხელისუფლების მიერ მიყენებული ზიანის ანაზღაურებას.²⁶⁵ დეკრეტის თანახმად, საქართველოს მთავრობას მიეცა უფლება, დადგენილებით განსაზღვროს საქართველოს მოქმედი კანონმდებლობისგან განსხვავებული წესები საჯარო სერვისების ხელმისაწვდომობისა და ადმინისტრაციული საქმისწარმოების კუთხით.²⁶⁶ საქართველოს მთავრობის მიერ დეკრეტის საფუძველზე მიღებულმა დადგენილებამ განსაზღვრა ელექტრონული საქმისწარმოების, ადმინისტრაციული წარმოებისა და საჯარო ინფორმაციის გაცემის განსხვავებული წესები,²⁶⁷ რომლებიც შეეხო:

- ა) ადმინისტრაციული საჩივრის წარდგენასა და განხილვას;
- ბ) საჯარო და პერსონალური ინფორმაციის გაცემას;
- გ) ადმინისტრაციულ ორგანოში კონკურსების ჩატარებას;

²⁶⁵ საქართველოს კონსტიტუციის მე-18 მუხლი.

²⁶⁶ „საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადებასთან დაკავშირებით გასატარებელ ღონისძიებათა შესახებ“ საქართველოს პრეზიდენტის 2020 წლის 21 მარტის №1 დეკრეტის 1-ლი მუხლის მე-4 პუნქტი.

²⁶⁷ „საქართველოში ახალი კორონავირუსის გავრცელების აღკვეთის მიზნით გასატარებელი ღონისძიებების დამტკიცების შესახებ“ 2020 წლის 23 მარტის №181 დადგენილების მე-13 მუხლი.

დ) „პერსონალურ მონაცემთა დაცვის შესახებ“ საქართველოს კანონით გათვალისწინებული სამართალდარღვევების საქმეების განხილვას;

ე) გარემოსდაცვითი შეფასების კოდექსით გათვალისწინებული სკოპინგის დასკვნისა და გარემოსდაცვითი გადაწყვეტილების გაცემისთვის დაწყებულ ადმინისტრაციულ წარმოებებს.

დაწესებული შეზღუდვები გულისხმობს, რომ საგანგებო მდგომარეობის განმავლობაში საჯარო და პერსონალური ინფორმაციის გაცემისთვის საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი ვადები შეჩერდა.²⁶⁸ ასევე, განისაზღვრა გარემოსდაცვითი გადაწყვეტილების გაცემისთვის დაწყებული ადმინისტრაციული წარმოებების ჩატარება საჯარო განხილვის გარეშე. ამან შეზღუდა საზოგადოების წარმომადგენელთა უშუალო მონაწილეობა გადაწყვეტილების მიღების პროცესში და მხოლოდ წერილობითი ან ელექტრონული საშუალებებით მოსაზრებების წარდგენის შესაძლებლობა დატოვა.²⁶⁹

ა. საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა

საქართველოს კონსტიტუციის თანახმად, ყველას აქვს უფლება, კანონით დადგენილი წესით გაცნოს საჯარო დაწესებულებაში მასზე არსებულ ან სხვა ინფორმაციას და ოფიციალურ დოკუმენტს. გამოინაკლისია ისეთი შემთხვევები, როდესაც იგი შეიცავს კომერციულ ან პროფესიულ საიდუმლოებას, ასევე, თუ დემოკრატიულ საზოგადოებაში აუცილებელი სახელმწიფო ან საზოგადოებრივი უსაფრთხოებისა და სამართალწარმოების ინტერესების დასაცავად, კანონით ან კანონით დადგენილი წესით, აღიარებულია სახელმწიფო საიდუმლოებად.²⁷⁰

საჯარო ინფორმაციის გაცემის წესს ადგენს საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი,²⁷¹ რომლის თანახმად, საჯარო ინფორმაცია ღიაა, გარდა კანონით გათვალისწინებული შემთხვევებისა და დადგენილი წესით სახელმწიფო, კომერციული ან პრო-

²⁶⁸ *Ibid.* იხ. მე-13 მუხლის მე-2 პუნქტი.

²⁶⁹ *Ibid.* იხ. მე-13 მუხლის მე-5 პუნქტი.

²⁷⁰ საქართველოს კონსტიტუციის მე-18 მუხლის მე-2 პუნქტი.

²⁷¹ საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მე-3 თავი.

ფესიული საიდუმლოების, ასევე, პერსონალური მონაცემებისთვის მიკუთვნებული ინფორმაციისა.²⁷² ამავე კოდექსის თანახმად, საჯარო დაწესებულება ვალდებულია, გასცეს საჯარო ინფორმაცია, მათ შორის, ელექტრონული ფორმით, დაუყოვნებლივ, ან არაუგვიანეს 10 დღისა, თუ პასუხის გაცემა მოითხოვს: ა) სხვა დასახლებულ პუნქტში არსებული მისი სტრუქტურული ქვედანაყოფიდან ან სხვა საჯარო დაწესებულებიდან ინფორმაციის მოძიებასა და დამუშავებას; ბ) მნიშვნელოვანი მოცულობის ერთმანეთთან დაუკავშირებელი ცალკეული დოკუმენტების მოძიებასა და დამუშავებას; გ) სხვა დასახლებულ პუნქტში არსებულ მის სტრუქტურულ ქვედანაყოფსა ან სხვა საჯარო დაწესებულებასთან კონსულტაციას.²⁷³ გარდა ამისა, საჯარო დაწესებულება ვალდებულია, უზრუნველყოს ინფორმაციის პროაქტიული გამოქვეყნება შესაბამისი კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტით დადგენილი წესითა და პირობებით.²⁷⁴ ამ მიზნის მისაღწევად, მან უნდა განსაზღვროს საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობასა და ინფორმაციის პროაქტიულად გამოქვეყნებაზე პასუხისმგებელი თანამშრომელი.²⁷⁵

საერთაშორისო პრაქტიკის ანალიზი ცხადყოფს, რომ ახალი კორონავირუსის გავრცელების პერიოდში განსაკუთრებული მნიშვნელობა მიენიჭა საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობას. ის უზრუნველყოფს მოქალაქეების ინფორმირებას ახალი კორონავირუსისგან გამოწვეული საფრთხეებისა და სახელმწიფოს მიერ გატარებული ან დაგეგმილი ღონისძიებების შესახებ. გაეროს ადამიანის უფლებათა დაცვის უმაღლესი კომისრის ოფისმა სახელმწიფოებისთვის შეიმუშავა რეკომენდაციები საჯარო ინფორმაციაზე წვდომის თაობაზე. დოკუმენტის თანახმად, სახელმწიფომ უნდა მიიღოს ზომები საზოგადოებისთვის სწორი და სრულყოფილი ინფორმაციის მიწოდების მიმართულებით კორონავირუსისგან გამოწვეულ საფრთხეებთან დაკავშირებით. გარდა ამისა, ის უნდა ქვეყნდებოდეს ყველასთვის ხელმისაწვდომი ფორმით. ყურადღება განსაკუთრებით უნდა გამახვილდეს მოსახლეობის იმ ნაწილზე, რომელსაც ინტერნეტზე წვდომა არ აქვს ან ენობრივი ბარიერის ან შეზღუდული შე-

²⁷² *Ibid.* იხ. 28-ე მუხლის 1-ლი პუნქტი.

²⁷³ *Ibid.* იხ. მე-40 მუხლის 1-ლი პუნქტი.

²⁷⁴ *Ibid.* იხ. 28-ე მუხლის მე-2 პუნქტი.

²⁷⁵ *Ibid.* იხ. 36-ე მუხლი.

საძლებლობის გამო მათთვის ინფორმაციის მიღება დამატებით სირთულეებთან არის დაკავშირებული.²⁷⁶

ღია მმართველობის პარტნიორობამ, რომლის წევრიც არის საქართველოს მთავრობა, შეიმუშავა ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის სახელმძღვანელო პრინციპები ახალი კორონავირუსის პერიოდში წარმოქმნილი საფრთხეების გათვალისწინებით.²⁷⁷ სახელმძღვანელოს თანახმად, სახელმწიფოებმა უნდა უზრუნველყონ საჯარო ინფორმაციის მოთხოვნების დამუშავება, ამასთან, შეძლებისდაგვარად უნდა იყოს დაცული კანონმდებლობით დადგენილი წესი საჯარო ინფორმაციის „დაუყოვნებლივ“ მიწოდების თაობაზე.²⁷⁸ გარდა ამისა, საჯარო ინფორმაციის მიწოდების ვადების გაზრდასთან დაკავშირებული შუზღუდა უნდა დარეგულირდეს კანონით. თუ საჯარო ინფორმაციის მოთხოვნების დაკმაყოფილება ყველა შემთხვევაში არ არის შესაძლებელი, უნდა გატარდეს შესაბამისი ზომები ინფორმაციის პროაქტიულად გამოსაქვეყნებლად და განსაზღვროს ამგვარი ინფორმაციის ნუსხა.²⁷⁹ ამ მიზნით, სახელმწიფომ განსაკუთრებული ყურადღება უნდა მიაქციოს ისეთი ინფორმაციის გამოქვეყნებას, როგორცაა: კორონავირუსის შემთხვევების მონაცემები, სახელმწიფო შესყიდვები, ბიუჯეტისა და ფონდების ხარჯები, სამართლებრივი მექანიზმების გამოყენების შედეგები და ა.შ.

საგანგებო მდგომარეობის პერიოდში საქართველოს მთავრობამ შეაჩერა საჯარო დაწესებულებაში ნებისმიერი სახის ინფორმაციის მოთხოვნასთან დაკავშირებული ვადები. ამასთან, არ განსაზღვრა საგამონაკლისო შემთხვევები, როდესაც კონკრეტული საჯარო ინფორმაციის მიმართ, ახალი კორონავირუსის გავრცელებიდან გამომდინარე, იარსებებდა მაღალი საზოგადოებრივი ინტერესი. საქართველოს მთავრობას ასევე არ მიუღია დადგენილება საგანგებო მდგომარეობის დროს პროაქტიულად გამოსაქვეყნებელი ინფორმაციის ნუსხის შესახებ, რომელიც დააწესებდა მასზე ხელმისაწ-

²⁷⁶ OHCHR, *COVID-19: Governments Must Promote and Protect Access to and Free Flow of Information During Pandemic – International Experts*, 19 March 2020. Available at: <https://bit.ly/3kL35BS> (accessed: 07.10.2020).

²⁷⁷ Open Government Partnership, *A Guide to Open Government and the Coronavirus: Right to Information*, 6 May 2020. Available at: <https://bit.ly/2RtmtGQ> (accessed: 07.10.2020).

²⁷⁸ *Ibid.*

²⁷⁹ *Ibid.*

ვდომობის ერთიან სტანდარტს და შესაძლებელს გახდიდა საჯარო დაწესებულებების მიერ ამ სტანდარტის შესრულების შეფასებას.

საგანგებო მდგომარეობის პირობებში საჯარო და პერსონალური ინფორმაციის გაცემისთვის საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი ვადების შეჩერება არის ბლანკეტური ხასიათის ნორმა, ვინაიდან იგი ვრცელდება საჯარო დაწესებულებაში დაცულ ყველა სახის ინფორმაციაზე. მისი ხელმისაწვდომობის ამგვარი შეზღუდვა ვერ აკმაყოფილებს პროპორციულობის პრინციპს, რადგან მიმართავს აკრძალვის უკიდურეს ფორმას და გამორიცხავს ნაკლებად შემზღუდველი საშუალებებით სარგებლობის შესაძლებლობას, როგორცაა საჯარო ინფორმაციის გაცემისთვის დადგენილი ვადების გაზრდა ან კონკრეტული ინფორმაციის წვდომაზე გამონაკლისის დაწესება. იმის გათვალისწინებით, რომ თითოეულ საჯარო დაწესებულებას ჰყავს ინფორმაციის გაცემაზე პასუხისმგებელი თანამშრომელი, მათ მიერ ამ რესურსის გამოუყენებლობას ასევე არ აქვს გონივრული დასაბუთება.

იმის მიუხედავად, რომ საქართველოს მთავრობას არ შეუმუშავებია საგანგებო მდგომარეობის დროს საჯარო ინფორმაციის პროაქტიულად გამოქვეყნების სტანდარტი, მან შექმნა სპეციალური ვებგვერდი - www.StopCov.ge. მასზე განთავსდა კორონავირუსთან დაკავშირებული მნიშვნელოვანი ინფორმაცია, რაც დადებითად უნდა შეფასდეს.²⁸⁰ თუმცა, იმის გათვალისწინებით, რომ კანონმდებლობით არ იყო განსაზღვრული Covid-19-ის შესახებ ინფორმაციის პროაქტიულად გამოქვეყნების ერთიანი მიდგომა, საქართველოს მთავრობას ჰქონდა ფართო დისკრეციული უფლებამოსილება, თავად მიეღო გადაწყვეტილება ვებგვერდზე გამოსაქვეყნებელი მასალის შინაარსისა და მოცულობის თაობაზე. მიუხედავად იმისა, რომ საიტი ყოველდღიურად ახლდებოდა და თავს უყრიდა ინტერნეტსივრცეში კორონავირუსთან დაკავშირებით არსებულ ინფორმაციას, მისი ხარისხის შეფასება რთულია.

²⁸⁰ საქართველოს მთავრობა, *Covid-19-ის წინააღმდეგ საქართველოს მთავრობის მიერ გატარებული ღონისძიებების ანგარიში*, 2020, 48.

ბ. მოქალაქეთა მონაწილეობის უფლება გარემოს დაცვის საკითხებზე დაწესებულ ადმინისტრაციულ წარმოებაში

საქართველოს კონსტიტუციის მე-18 მუხლის თანახმად, ყველას აქვს ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ მასთან დაკავშირებული საქმის გონივრულ ვადაში სამართლიანი განხილვის უფლება.²⁸¹ ასევე, საქართველოს კონსტიტუციის 29-ე მუხლი ადგენს, რომ გარემოსდაცვით საკითხებზე გადაწყვეტილებების მიღებაში მონაწილეობის უფლება უზრუნველყოფილია კანონით.²⁸² გარემოსდაცვითი შეფასების კოდექსის თანახმად, მოსაზრებები და შენიშვნები ადმინისტრაციულ ორგანოს შეიძლება წარედგინოს: ა) წერილობით; ბ) ზეპირად, საჯარო განხილვის დროს; გ) ელექტრონული საშუალებით, თუ ის იძლევა ავტორისა და გამომგზავნის სარწმუნო იდენტიფიცირების შესაძლებლობას.

საქართველოს მთავრობის დადგენილებით განისაზღვრა გარემოსდაცვითი გადაწყვეტილების გაცემისთვის დაწესებული ადმინისტრაციული წარმოებების ჩატარება საჯარო განხილვის გარეშე. ამას საფუძვლად დაედო საქართველოს პრეზიდენტის დეკრეტით მთავრობისთვის შესაძლებლობის მიცემა, შეეზღუდა საქართველოს კონსტიტუციის მე-18 მუხლით გარანტირებული უფლებები.²⁸³ საქართველოს უზენაესი კანონის თანახმად, საქართველოს პრეზიდენტს დეკრეტით არ შეუძლია კონსტიტუციის 29-ე მუხლის 1-ლი პუნქტით დაცულ სფეროში ჩარევა.²⁸⁴ შესაბამისად, ის მთავრობას ამ უფლებამოსილებას ვერ მიანიჭებდა.

საიას მოსაზრებით, საქართველოს მთავრობას არ ჰქონდა უფლებამოსილება, საქართველოს პრეზიდენტის დეკრეტით განსაზღვრული შესაძლებლობის საფუძველზე ჩარეულიყო საქართველოს კონსტიტუციის მე-18 მუხლით დაცულ სფეროში და დაეწესებინა რეგულაციები გარემოსდაცვითი გადაწყვეტილებების გაცემისთვის დაწესებული ადმინისტრაციული წარმოებების ჩატარების წესზე. კონსტიტუციის ეს მუხლი ადგენს ადმინისტრაციულ წარმოებასთან

²⁸¹ საქართველოს კონსტიტუციის მე-18 მუხლის 1-ლი პუნქტი.

²⁸² *Ibid.* იხ. 29-ე მუხლის 1-ლი პუნქტის მე-4 წინადადება.

²⁸³ „საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადებასთან დაკავშირებით გასატარებელ ღონისძიებათა შესახებ“ საქართველოს პრეზიდენტის 2020 წლის 21 მარტის №1 დეკრეტის 1-ლი მუხლის მე-4 პუნქტი.

²⁸⁴ საქართველოს კონსტიტუციის 71-ე მუხლის მე-4 პუნქტი.

დაკავშირებულ ზოგად პრინციპს და ნებისმიერ მოქალაქეს ანიჭებს მისი საქმის სამართლიანი განხილვის უფლებას. საქართველოს კონსტიტუციის 29-ე მუხლი კი არის სპეციალური ხასიათის ნორმა, რომელიც განსაზღვრავს გარემოსდაცვითი გადაწყვეტილებების მიღების თაობაზე ადმინისტრაციული წარმოების წესების დადგენის საჭიროებას კანონის საფუძველზე. შესაბამისად, განსხვავებული რეგულაციები უნდა შემოღებულიყო კანონით, კერძოდ, გარემოსდაცვით კოდექსში შესაბამისი ცვლილების შეტანის გზით და არა - საქართველოს მთავრობის კანონქვემდებარე აქტით საგანგებო მდგომარეობისას უფლებების შეზღუდვის შესახებ.

საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციამ 2020 წლის 13 აპრილს საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოში გაასაჩივრა საქართველოს მთავრობის დადგენილებით გარემოსდაცვითი გადაწყვეტილების მიღების პროცესში საზოგადოების მონაწილეობის შემზღუდველი ნორმა. ორგანიზაცია დავობდა, რომ ეს რეგულაცია ვერ აკმაყოფილებდა კონსტიტუციის 29-ე მუხლის პირველი პუნქტის შეზღუდვის ფორმალურ კრიტერიუმებს (ის არ განხორციელდა კანონის საფუძველზე).²⁸⁵ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლომ 2020 წლის 30 აპრილის განჩინებით საიას სარჩელი არსებითად განსახილველად არ მიიღო.²⁸⁶ სასამართლოს არ უმსჯელია შეზღუდვის ფორმალურ კანონიერებაზე და გადაწყვეტილება, ძირითადად, დააფუძნა საქართველოს კონსტიტუციის 29-ე მუხლით დაცული უფლების ფარგლების განსაზღვრას. სასამართლოს განმარტებით, სადავო ნორმით შეიზღუდა გარემოსდაცვით საკითხებთან დაკავშირებული გადაწყვეტილების მიღებაში ზეპირი მონაწილეობის შესაძლებლობა. თუმცა, იმისთვის, რომ სახეზე ყოფილიყო კონსტიტუციის 29-ე მუხლის პირველი პუნქტით დადგენილ უფლებაში ჩარევა, მოსარჩელეს ასევე უნდა დაესაბუთებინა, რატომ არ იყო ეფექტიანი ფორმა მოსაზრებების წერილობით ან/და

²⁸⁵ „საიამ საგანგებო მდგომარეობის დროს გარემოსდაცვითი გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში საზოგადოების მონაწილეობის შემზღუდველი ნორმა გაასაჩივრა“, საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციის ვებგვერდი, 2020 წლის 14 აპრილი, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/33ynB1L>, განახლებულია: 07.10.2020.

²⁸⁶ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2020 წლის 30 აპრილის განჩინება №1/17/1593 საქმეზე „საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია და სულხან სალაძე საქართველოს მთავრობის წინააღმდეგ“.

ელექტრონულად წარდგენა.²⁸⁷

საგანგებო მდგომარეობის პერიოდში საქართველოს გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტრომ ორ მნიშვნელოვან პროექტზე დაიწყო ადმინისტრაციული წარმოება, რომლებიც საჯარო, ზეპირი განხილვის გარეშე ჩატარდა. სამინისტროს ვებგვერდზე 2017 წლის 29 მარტს გამოქვეყნდა ინფორმაცია საქართველოს საავტომობილო გზების დეპარტამენტის აბასთუმნის შემოსავლელი საავტომობილო გზის მშენებლობისა და ექსპლუატაციის პროექტზე გარემოსდაცვითი გადაწყვეტილების მიღებისთვის ადმინისტრაციული წარმოების დაწყების შესახებ.²⁸⁸ 2020 წლის 3 აპრილს ამავე პროექტის თაობაზე სამინისტროს მიერ გამოქვეყნებულ განცხადებაში მითითებული იყო, რომ ადმინისტრაციული წარმოებები განხორციელდება საჯარო განხილვის გარეშე, ხოლო საზოგადოების მონაწილეობა და მოსაზრებების წარდგენა შესაძლებელი იქნება წერილობით.²⁸⁹ გარდა ამისა, საქართველოს გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტრომ 2020 წლის 11 მარტს გამოაქვეყნა ინფორმაცია ბექთაქარის ოქრო-პოლიმეტალური საბადოს მიმდებარე ტერიტორიაზე 17800 მ³ მოცულობის რეზერვუარი-სალექარის ექსპლუატაციის პროექტზე გარემოსდაცვითი გადაწყვეტილების მიღების შესახებ ადმინისტრაციული წარმოების დაწყების თაობაზე. განცხადებაში ასევე მითითებული იყო, რომ დაინტერესებულ მხარეებს მოსაზრებები უნდა წარედგინათ წერილობით და ადმინისტრაციული წარმოება ჩატარდებოდა საჯარო განხილვის გარეშე.²⁹⁰ კვლევის გამოქვეყნების პერიოდისთვის, ორივე პროექ-

²⁸⁷ *Ibid.* იხ. II-7.

²⁸⁸ „გარემოსდაცვითი გადაწყვეტილების მიღების თაობაზე - საქართველოს საავტომობილო გზების დეპარტამენტის აბასთუმნის შემოსავლელი საავტომობილო გზის მშენებლობისა და ექსპლუატაციის პროექტი“, *საქართველოს გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტროს ვებგვერდი*, 2020 წლის 27 მარტი, ხელმისაწვდომია: <https://mepa.gov.ge/Ge/PublicInformation/24515>, განახლებულია: 07.10.2020.

²⁸⁹ „გარემოსდაცვითი გადაწყვეტილების მიღების თაობაზე - ადიგენის მუნიციპალიტეტში აბასთუმნის შემოსავლელი საავტომობილო გზის მშენებლობისა და ექსპლუატაციის პროექტი, *საქართველოს გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტროს ვებგვერდი*, 2020 წლის 3 აპრილი, ხელმისაწვდომია: <https://mepa.gov.ge/Ge/PublicInformation/25556>, განახლებულია: 07.10.2020.

²⁹⁰ „გარემოსდაცვითი გადაწყვეტილების მიღების თაობაზე - ბექთაქარის ოქრო-პოლიმეტალური საბადოს მიმდებარე ტერიტორიაზე 17800 მ³ მოცულობის რეზერვუარი-სალექარის ექსპლუატაციის პროექტი“, *საქართველოს გარემოს დაცვისა და სო-*

ტზე დასრულებულია ადმინისტრაციული წარმოება და გარემოსდაცვითი გადაწყვეტილება გაცემულია საჯარო განხილვის გარეშე.²⁹¹

ზემოხსენებული პროექტების მიმართ არსებული მაღალი საჯარო ინტერესიდან გამომდინარე, საჯარო განხილვის გარეშე გადაწყვეტილების მიღებამ პროცესი არსებითად დააზიანა და შუშლუდა საზოგადოების ჩართულობა მათთვის მნიშვნელოვანი საკითხების განხილვაში. გარემოს დაცვის საკითხებზე მომუშავე არასამთავრობო ორგანიზაციები კრიტიკულად აფასებდნენ ამ პროექტებზე ადმინისტრაციული წარმოებების დაწყებას საგანგებო მდგომარეობის პერიოდში და მიუთითებენ, რომ „დაინტერესებული საზოგადოების უმეტესი ნაწილისთვის პროექტის შესახებ ინფორმაციის მიღების ერთადერთი საშუალება სწორედ საჯარო განხილვაა“.²⁹² ამასთან, მათი თქმით, ეს განცხადებები და ღოკუმენტები გამოქვეყნებული იყო „სამინისტროს ვებგვერდის უკიდურესად არახილვად და ძნელად მისაგნებ განყოფილებაში“,²⁹³ რამაც ასევე ზიანი მიაყენა საზოგადოებისთვის ინფორმაციის ამომწურავად მიწოდების პროცესს.

შესაბამისად, საქართველოს გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნე-

ფლის მეურნეობის სამინისტროს ვებგვერდი, 2020 წლის 11 მარტი, ხელმისაწვდომია: <https://mepa.gov.ge/Ge/PublicInformation/21465>, განახლებულია: 07.10.2020.

²⁹¹ საქართველოს გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის მინისტრის 2020 წლის 3 სექტემბრის №2-785 ბრძანება „ადიგენის მუნიციპალიტეტში, საქართველოს საავტომობილო გზების დეპარტამენტის აბასთუმნის შემოსავლელი საავტომობილო გზის მშენებლობასა და ექსპლუატაციაზე გარემოსდაცვითი გადაწყვეტილების გაცემის შესახებ“; საქართველოს გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის მინისტრის 2020 წლის 17 ივლისის №2-630 ბრძანება „მპს „არ ემ ჯი აურამაინის“ ბექთაქარის ოქრო-პოლიმეტალური საბადოს მიმდებარე ტერიტორიაზე 17800 მ³ მოცულობის რეზერვუარი-სალექარის ექსპლუატაციის პროექტზე გარემოსდაცვითი გადაწყვეტილების გაცემის შესახებ.

²⁹² „მწვანე ალტერნატივის“ 2020 წლის 15 ივნისის კომენტარები და შენიშვნები: საქართველოს საავტომობილო გზების დეპარტამენტის აბასთუმნის შემოსავლელი საავტომობილო გზის მშენებლობისა და ექსპლუატაციის პროექტის გარემოზე ზემოქმედების შეფასების ანგარიშზე, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/35ApuNW>, განახლებულია: 07.10.2020; „მწვანე ალტერნატივის“ 2020 წლის 12 მაისის კომენტარები და შენიშვნები: მპს არ ემ ჯი აურამაინის „ბექთაქარის ოქრო-პოლიმეტალური საბადოს მიმდებარე ტერიტორიაზე 17800 მ³ მოცულობის რეზერვუარი-სალექარის ექსპლუატაციის“ პროექტზე გარემოსდაცვითი გადაწყვეტილების მოთხოვნის შესახებ განცხადებაზე, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/35CT7hJ>, განახლებულია: 07.10.2020.

²⁹³ *Ibid.*

ობის სამინისტროს მიერ საგანგებო მდგომარეობის განმავლობაში პროექტებზე ადმინისტრაციული წარმოებების დაწყება და მათი საჯარო, ზეპირი განხილვების გარეშე წარმართვა მოქალაქეთა მონაწილეობის უფლების მნიშვნელოვანი შეზღუდვაა. ამის თავიდან არიდება შესაძლებელი იყო წარმოებების ჩატარებით საგანგებო მდგომარეობის დასრულების შემდეგ.

რეკომენდაციები:

- საგანგებო მდგომარეობის პირობებში საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობაზე დაწესებული შეზღუდვები არ უნდა იყოს ბლანკეტური ხასიათის და აუცილებლობის შემთხვევაში უნდა გაითვალისწინოს ნაკლებად შემზღუდველი საშუალებები, როგორცაა: საჯარო ინფორმაციის გაცემის ვადების გაზრდა, საჯარო ინფორმაციის გაცემის ფორმისა და შინაარსის გათვალისწინება და ა.შ;
- საგანგებო მდგომარეობის პირობებში უნდა შემუშავდეს, ვითარების (ამ შემთხვევაში იგულისხმება ახალი კორონავირუსისგან შექმნილი ვითარება) გათვალისწინებით, პროაქტიულად გამოსაქვეყნებელი საჯარო ინფორმაციის ნუსხა. გამოყენებული უნდა იყოს ელექტრონული საშუალებები ინფორმაციის გავრცელების მიზნით;
- საქართველოს მთავრობამ საგანგებო მდგომარეობის დროს გარემოსდაცვით საკითხებთან დაკავშირებული გადაწყვეტილებების მიღებისას ადმინისტრაციულ წარმოებაში მონაწილეობის უფლება არ უნდა შეზღუდოს საქართველოს პრეზიდენტის დეკრეტით საქართველოს კონსტიტუციის მე-18 მუხლისთვის დადგენილი შეზღუდვების საფუძველზე;
- საქართველოს გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტრომ საგანგებო მდგომარეობის დროს თავი უნდა შეიკავოს იმ პროექტებზე გარემოსდაცვითი გადაწყვეტილებების მისაღებად ადმინისტრაციული წარმოების დაწყებისგან, რომელთა მიმართაც არსებობს მაღალი საზოგადოებრივი ინტერესი. ასევე, მაქსიმალურად უზრუნველყოს საჯარო განხილვებში მოქალაქეთა მონაწილეობა.

6. დეკრეტით პასუხისმგებლობის ზომის დაწესების შეფასება

საქართველოს პრეზიდენტის 2020 წლის 21 მარტის №1 დეკრეტით განისაზღვრა პასუხისმგებლობა საგანგებო მდგომარეობის რეჟიმის დარღვევისთვის.²⁹⁴ კერძოდ, დადგინდა, რომ საგანგებო მდგომარეობის რეჟიმის დარღვევა გამოიწვევდა დაჯარიმებას ფიზიკური პირისთვის 3000 ლარის ოდენობით, იურიდიული პირისთვის კი - 15000 ლარის ოდენობით. ხოლო მისი განმეორების შემთხვევაში დადგებოდა სისხლისსამართლებრივი პასუხისმგებლობა, რისთვისაც დეკრეტითვე სასჯელის სახედ განისაზღვრა სამ წლამდე თავისუფლების აღკვეთა.

6.1. პრეზიდენტის დეკრეტით ადმინისტრაციული და სისხლისსამართლებრივი პასუხისმგებლობის დაწესება

საქართველოს კონსტიტუციის 71-ე მუხლი ადგენს პრეზიდენტის უფლებას, გამოაცხადოს საგანგებო მდგომარეობა და შეზღუდოს კონსტიტუციით გათვალისწინებული ერთი ან რამდენიმე უფლება. „საგანგებო მდგომარეობის შესახებ“ საქართველოს კანონი ჩამოთვლის იმ ღონისძიებებს, რომელთა გატარების უფლებაც აქვთ აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოებს საგანგებო მდგომარეობის დროს. ამავე კანონის მე-8 მუხლი ადგენს, რომ ამ მუხლით გათვალისწინებული მოთხოვნების დარღვევისთვის²⁹⁵ ადმინისტრაციული პასუხისმგებლობა დგება კანონმდებლობის შესაბამისად. რაც შეეხება სისხლისსამართლებრივ პასუხისმგებლობას, ამაზე ეს კანონი არაფერს ამბობს.

უპირველეს ყოვლისა, უნდა აღინიშნოს, რომ „საგანგებო მდგომარეობის შესახებ“ კანონის მე-8 მუხლი პირდაპირ მიუთითებს იმ ღონისძიებებზე, რომელთა დარღვევის გამოც შესაძლებელია ადმინისტრაციული პასუხისმგებლობის დაკისრება. თუმცა, გარდა ამ შემთხვევებისა, საქართველოს მთავრობის დადგენილებით გათ-

²⁹⁴ „საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადებასთან დაკავშირებით გასატარებელ ღონისძიებათა შესახებ“ საქართველოს პრეზიდენტის 2020 წლის 21 მარტის №1 დეკრეტის მე-8 მუხლი.

²⁹⁵ „საგანგებო მდგომარეობის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-4 მუხლის „გ“, „დ“, „ვ“, „ჰ“ და „მ“-„ჟ“ ქვეპუნქტების შესაბამისად დადგენილი მოთხოვნები, აგრეთვე, მე-7 მუხლის 1-ლი პუნქტით გათვალისწინებული მოთხოვნები.

ვალისწინებული იყო სხვა სახის ღონისძიებებიც,²⁹⁶ რომელთა დარღვევა ასევე იწვევდა ადმინისტრაციულ პასუხისმგებლობას, რადგან პრეზიდენტის დეკრეტი მოიცავდა საგანგებო მდგომარეობის რეჟიმის დარღვევას ნებისმიერი ფორმით.

საყურადღებოა სისხლისსამართლებრივი და ადმინისტრაციული პასუხისმგებლობების გათვალისწინება პრეზიდენტის დეკრეტით. როგორც ზემოთ აღინიშნა, „საგანგებო მდგომარეობის შესახებ“ კანონი²⁹⁷ ადგენს, რომ ადმინისტრაციული პასუხისმგებლობა განისაზღვრება კანონმდებლობით. საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის თანახმად,²⁹⁸ ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა შესახებ საქართველოს კანონმდებლობა შედგება ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა შესახებ ამ კოდექსისა და საქართველოს სხვა საკანონმდებლო აქტებისგან. ამავე კოდექსით²⁹⁹ დადგენილია ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის ცნება და განსაზღვრულია, რომ ამგვარი სამართალდარღვევისთვის პასუხისმგებლობა შეიძლება განისაზღვროს კანონმდებლობით. რაც შეეხება სისხლისსამართლებრივ პასუხისმგებლობას, საქართველოს სსკ-ის თანახმად,³⁰⁰ სისხლისსამართლებრივი პასუხისმგებლობის საფუძველია დანაშაული, ე.ი. ამ კოდექსით გათვალისწინებული მართლსაწინააღმდეგო და ბრალეული ქმედება.

ამდენად, საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის მიდგომა ქმედების ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევად მიჩნევასთან დაკავშირებით და საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსის დებულება ქმედების დანაშაულად გამოცხადების თაობაზე კონცეპტუალურად განსხვავდება ერთმანეთისგან. კერძოდ, თუ ადმინისტრაციული პასუხისმგებლობის საკითხი შეიძლება განისაზღვროს კანონმდებლობით, სსკ ადგენს, რომ ქმედება დანაშაულად ჩაითვლება მხოლოდ მაშინ, თუ ეს ამ კოდექსითაა გათვალისწინებული.

²⁹⁶ *Ibid.* იხ. მე-4 მუხლის „ზ“ (კერძო საწარმოების მუშაობის განსაკუთრებული რეჟიმის დაწესება), „ი“ (კერძო საკუთრებით სარგებლობა სათანადო ანაზღაურებით) და „ტ“ (მოქალაქეთა პირადი დოკუმენტების შემოწმება და პირადი გასინჯვა) ქვეპუნქტები.

²⁹⁷ *Ibid.* იხ. მე-8 მუხლი.

²⁹⁸ საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის მე-2 მუხლი.

²⁹⁹ *Ibid.* იხ. მე-10 მუხლი.

³⁰⁰ სსკ-ის მე-7 მუხლის პირველი ნაწილის პირველი წინადადება.

ასევე, საყურადღებოა, რომ საქართველოს პრეზიდენტის დეკრეტი მოქმედებს საგანგებო მდგომარეობის გაუქმებამდე.³⁰¹ ამდენად, დეკრეტიც და მის საფუძველზე დადგენილი სანქციებიც საგანგებო მდგომარეობის დასრულებისთანავე ძალას კარგავს. აქედან გამომდინარე, მნიშვნელოვანია, დავინახოთ პრეზიდენტის დეკრეტში სანქციების გათვალისწინების შესაძლებლობა ამ აქტის და, შესაბამისად, პასუხისმგებლობის განმსაზღვრელი ნორმის დროში მოქმედების პრინციპის გათვალისწინებით. საგულისხმოა ისიც, რომ პრეზიდენტის დეკრეტის ეს ჩანაწერი საქართველოს კონსტიტუციის 31-ე მუხლის მე-9 პუნქტთან მიმართებით გასაჩივრებულია საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოში და მას განიხილავს სასამართლოს პლენუმი.³⁰²

საქართველოს კონსტიტუციის თანახმად, არავინ აგებს პასუხს ქმედებისთვის, რომელიც მისი ჩადენის დროს სამართალდარღვევად არ მიიჩნეოდა.³⁰³ კანონს, თუ იგი არ ამსუბუქებს ან არ აუქმებს პასუხისმგებლობას, უკუძალა არ აქვს. შესაბამისად, კონსტიტუცია უშვებს პასუხისმგებლობის შემამსუბუქებელი ან გამაუქმებელი კანონისთვის უკუძალის მინიჭების შესაძლებლობას ნებისმიერ სამართალდარღვევასთან მიმართებით, იქნება ეს ადმინისტრაციული თუ სისხლისსამართლებრივი ხასიათის. სისხლის სამართლის კანონს, რომელიც აუქმებს ქმედების დანაშაულებრიობას ან ამსუბუქებს სასჯელს, აქვს უკუძალა.³⁰⁴

როგორც ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის, ისე დანაშაულის ერთ-ერთი მთავარი მახასიათებელია ის, რომ პასუხისმგებლობის გაუქმების ან შემსუბუქების შემთხვევაში მას აქვს უკვე ჩადენილ ქმედებაზე უკუძალა. ამ მახასიათებლიდან გამომდინარე, გაუმართლებელია მათი გათვალისწინება დროებითი მოქმედების აქტში, რადგან მისი გაუქმების შემდეგ ეძლევა უკუძალა და უქმდება პასუხისმგებლობაც. სწორედ ამიტომ, პრეზიდენტის დეკრეტის სა-

³⁰¹ „საგანგებო მდგომარეობის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-2 მუხლის მე-3 პუნქტის მე-3 წინადადება.

³⁰² საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2020 წლის 20 მაისის №3/6/1502 საოქმო ჩანაწერი საქმეზე „ზაურ შერმაზანაშვილი საქართველოს პრეზიდენტის და საქართველოს მთავრობის წინააღმდეგ“.

³⁰³ საქართველოს კონსტიტუციის 31-ე მუხლის მე-9 პუნქტი.

³⁰⁴ სსკ-ის მე-3 მუხლის 1-ლი ნაწილი.

ფუძველზე შედგენილი სამართალდარღვევათა ოქმები და დაწყებული სისხლისსამართლებრივი დევნა პრობლემურია ამ ნორმათა დროში მოქმედების თვალსაზრისით.³⁰⁵

პრეზიდენტის დეკრეტით პასუხისმგებლობის საკითხის გათვალისწინების პრობლემურობაზე მეტყველებს საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსსა და საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსში 2020 წლის 23 აპრილს განხორციელებული საკანონმდებლო ცვლილება,³⁰⁶ რომლითაც პასუხისმგებლობის საკითხები განისაზღვრა კანონით.

6.2. სახდელისა და სასჯელის პროპორციულობა

პრეზიდენტის დეკრეტი ითვალისწინებდა ერთნაირ ადმინისტრაციულ სახდელს საგანგებო მდგომარეობის რეჟიმის ნებისმიერი ფორმით დარღვევისთვის, მიუხედავად იმისა, მოჰყვა ან შეიძლება თუ არა მოჰყოლოდა მას რამე შედეგი. ცალკე არ იყო გამოყოფილი ისეთი დარღვევები, რომლებიც საფრთხეს ნაკლებად ან საერთოდ არ ქმნიან, ასევე, ქმედებები, რომლებიც, პირიქით, საფრთხის შემცველი ან ზიანის გამომწვევია. ამდენად, აუცილებელი იყო მათი დიფერენცირება და შესაბამისი პროპორციული სახდელების განსაზღვრა.

სხვა ქვეყნების პრაქტიკა ითვალისწინებს ჯარიმების დიფერენცირებას იმის მიხედვით, თუ რამდენად საფრთხის შემცველია კონკრეტული ქმედება. იტალიაში ვირუსით ინფიცირებულთა მიერ საკარანტინო რეჟიმის დარღვევაზე დაწესებული იყო სისხლის სამართლის პასუხისმგებლობა, რომელიც ითვალისწინებდა თავისუფლების აღკვეთას 3-დან 18 თვემდე ან/და ჯარიმას 500-დან 5000 ევრომდე. არაინფიცირებულთა მხრიდან კარანტინის წესების დარღვევა კი ისჯებოდა ადმინისტრაციული წესით - 400-დან 3000 ევრო-

³⁰⁵ ხერხულიძე ნ. „საგანგებო მდგომარეობასთან დაკავშირებული ნორმაშემოქმედების მიმართება სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპებთან - საქართველოში 2020 წლის 21 მარტს გამოცხადებული საგანგებო მდგომარეობის მაგალითზე“, *საკონსტიტუციო სამართლის ჟურნალი* - 1 (2020) - სპეციალური გამოცემა, 125.

³⁰⁶ პარლამენტმა დაჩქარებული წესით განსახილველი კანონპროექტები მიიღო, *საქართველოს პარლამენტის ვებგვერდი*, 2020 წლის 23 აპრილი, ხელმისაწვდომია: <https://info.parliament.ge/#law-drafting/20210>, განახლებულია: 07.10.2020.

მდე ჯარიმით.³⁰⁷ რუმინეთში დარღვევას, შესაძლოა, გამოეწვია როგორც დაპატიმრება, ისე ჯარიმის შეფარდება, ხოლო თანხის ოდენობა დამოკიდებული იყო იმაზე, თუ რამდენად მძიმე შედეგი მოჰყვა მას.³⁰⁸ დარღვევის სიმძიმიდან გამომდინარე ჯარიმების დიფერენცირების წესი მოქმედებდა ასევე საბერძნეთში, ესპანეთში, ავსტრიასა და დანიაში. გერმანიაში კი, ამის გარდა, მხედველობაში მიიღებოდა დამრღვევის შემოსავალიც.³⁰⁹

საქართველოში სასჯელის პროპორციულობის პრობლემა არსებობდა პრეზიდენტის დეკრეტით განსაზღვრულ სისხლისსამართლებრივ პასუხისმგებლობასთან მიმართებითაც. დეკრეტი სასჯელის ერთნაირ სახეს ითვალისწინებდა საგანგებო მდგომარეობის რეჟიმის ნებისმიერი ფორმით დარღვევისთვის, მიუხედავად იმისა, მოჰყვა ან შეიძლებოდა თუ არა მოჰყოლოდა მას რამე შედეგი. ცალკე არ იყო გამოყოფილი ისეთი დარღვევები, რომლებიც საფრთხეს ნაკლებად ან საერთოდ არ ქმნიან, ასევე, ქმედებები, რომლებიც, პირიქით, საფრთხის შემცველი ან ზიანის გამომწვევია. ამდენად, აუცილებელი იყო მათი დიფერენცირება და შესაბამისი სასჯელის განსაზღვრა.

„სამართლებრივ სახელმწიფოში კანონმდებლობა არ უნდა იძლეოდეს ე.წ. „სანიშნო“ სასჯელების გამოყენების შესაძლებლობას, რადგან სასჯელი მისივე მიზნებისგან ობიექტურად აცდენილი გამოდის. ის არა მხოლოდ სასჯელის მიზნების მიღწევის უზარგისი, არამედ სწორედ, რომ კონტრპროდუქტიული საშუალება ხდება - გამოიწვევს იმ რისკებს, რომელთა თავიდან ასაცილებლადაც არის შემოღებული, როგორც ასოციალური ქცევის კორექტირების უკიდურესი საშუალება. ასეთი მიდგომა არღვევს პროპორციულობის პრინციპს, შედეგად იწვევს პირის არაპროპორციულ დასჯას და მისი ღირსების ხელყოფას. საბოლოო ჯამში კი, საფრთხე ექმნება საზოგადოებაში სამართლიანობის აღქმას, შერცხვას.“³¹⁰

პრეზიდენტის დეკრეტით გათვალისწინებული ადმინისტრაციული

³⁰⁷ Deloitte, Covid 19 – European Measures, Version 5, (2020), 39.

³⁰⁸ Ibid. at 58.

³⁰⁹ IDFI, Covid-19-ის წინააღმდეგ მიღებული ზომები - საერთაშორისო პრაქტიკა (2020).

³¹⁰ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2015 წლის 24 ოქტომბრის №1/4/592 გადაწყვეტილება საქმეზე „საქართველოს მოქალაქე ბექა წიქარიშვილი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II-102.

სახდელი და სასჯელი არაპროპორციულია იმ შემთხვევებისთვის, როდესაც დარღვევას საფრთხე არ გამოუწვევია ან მნიშვნელოვანი ზიანი არ მოჰყოლია, მით უმეტეს იმ პირობებში, როდესაც საგანგებო მდგომარეობის რეჟიმის დარღვევისთვის ალტერნატიული სასჯელი არ იყო დადგენილი.

6.3. სამართალდარღვევის საქმის განხილვა და მიღებული გადაწყვეტილების გასაჩივრება

საქართველოს პრეზიდენტისა და მთავრობის მიერ განსაზღვრულ რეგულაციებში პრობლემური იყო აგრეთვე სამართალდარღვევათა ადმინისტრირებისა და საქმეზე მიღებული გადაწყვეტილების გასაჩივრების საკითხები. მთავრობის დადგენილებით განისაზღვრა, რომ საგანგებო მდგომარეობის რეჟიმის დარღვევისთვის ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის საქმეს განიხილავენ, ოქმს ადგენენ და სახდელს შეუფარდებენ საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს, საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს, საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს, საქართველოს გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტროს შესაბამისი დანაყოფები.³¹¹ ამ ტიპის სამართალდარღვევებზე, რომლებიც სისხლისსამართლებრივი პასუხისმგებლობის გამოყენებისთვის პრეიუდიციული მნიშვნელობისაა და, შესაბამისად, სისხლისსამართლებრივი შინაარსი³¹² გააჩნია, პასუხისმგებლობის დაკისრებაზე გადაწყვეტილებას უნდა იღებდნენ არა აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოები, არამედ სასამართლო.³¹³ ევროპული სასამართლოს პრაქტიკა ადგენს,³¹⁴ რომ კონვენციის მე-6 მუხლით გათვალისწინებული პროცესუალური უფლებები, რომლებიც მოიცავს სისხლისსამართლებრივი ბრალდების ცნებას, ასევე ვრცე-

³¹¹ „საქართველოში ახალი კორონავირუსის გავრცელების აღკვეთის მიზნით გასატარებელი ღონისძიებების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 30 მარტის №204 დადგენილების მე-14 მუხლის მე-2 პუნქტი.

³¹² Engel and others v. The Netherlands, App nos. 5100/71; 5101/71; 5102/71; 5354/72; 5370/72, (ECtHR. 1976).

³¹³ საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 208-ე მუხლის მიხედვით.

³¹⁴ Ziliberg v. Moldova, App no. 61821/00, (ECtHR. 2005).

ლდება სისხლისსამართლებრივი ბუნების მქონე ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევებზე.

შესაბამისად, საქმეზე მიღებული გადაწყვეტილება, რომელიც შეიძლება გახდეს სისხლისსამართლებრივი პასუხისმგებლობის საფუძველი, უნდა გადამოწმდეს არა მხარის მიერ ოქმის გასაჩივრების შემთხვევაში, არამედ უნდა ექცეოდეს სასამართლოს მიერ დასამტკიცებელ ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 208-ე მუხლით განსჯად სფეროში. ის სავალდებულოდ უნდა გადიოდეს სასამართლო კონტროლს ისევე, როგორც ეს სხვა სამართალდარღვევების შემთხვევაშია, რომელთა განმეორებით ჩადენა სისხლისსამართლებრივ პასუხისმგებლობას ითვალისწინებს.³¹⁵

ამ ტიპის სამართალდარღვევებზე კანონით ყველა შემთხვევაში გარანტირებული არ არის საქმის ორ ინსტანციაში განხილვის შესაძლებლობა. საქართველოს პარლამენტმა ცვლილება შეიტანა ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსში,³¹⁶ რაც ემსახურებოდა საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილების აღსრულებას.³¹⁷

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილებაში ნათქვამია, რომ, როდესაც სახეზეა მძიმე სამართალდარღვევა, ანუ ამ ქმედების გასაკიცხაობის ხარისხი მაღალია, პირს აქვს მომეტებული ინტერესი გასაჩივრების უფლებაზე.³¹⁸ ამასთან, სასამართლო ხაზს უსვამს იმასაც, რომ მაღალი გასაკიცხაობა დაკავშირებული არ არის მხოლოდ ადმინისტრაციულ პატიმრობასთან. საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსით გათვალისწინ-

³¹⁵ მაგალითად, ისე, როგორც ეს ცივი იარაღის ტარების (ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 181-ე მუხლი და სსკ-ის 238-ე მუხლი) ან ხე-ბუჩქნარის უკანონოდ გაჩეხვის შემთხვევაშია (ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 641-ე მუხლის 1-ლი ნაწილი, 66-ე მუხლის მე-2 ნაწილი, 151-ე მუხლის მე-2 ნაწილი, 151-ე მუხლის მე-2 ნაწილი და სსკ-ის 303-ე მუხლი).

³¹⁶ საქართველოს კანონი საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსში ცვლილების შეტანის შესახებ, 2020 წლის 5 მაისი, ხელმისაწვდომია: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4875144?publication=0#DOCUMENT:1>, განახლებულია: 07.10.2020.

³¹⁷ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2018 წლის 19 ოქტომბრის №2/7/779 გადაწყვეტილება საქმეზე „საქართველოს მოქალაქე დავით მალანია საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“.

³¹⁸ *Ibid.* იხ. II-28-29.

ნებული სხვა სანქციაც შეიძლება აღწევდეს უფლების შეზღუდვის ინტენსივობის იმ ხარისხს, რომელიც საკმარისია შემადგენლობის მძიმე სამართალდარღვევად მიჩნევისათვის,³¹⁹ მითუმეტეს, თუ ეს ქმედება სისხლისსამართლებრივი ხასიათისაა და მისი განმეორებით ჩადენა იწვევს სისხლის სამართლის პასუხისმგებლობას. ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 272-ე მუხლი არ ადგენს, რომ პირველი ინსტანციის სასამართლოს მიერ მიღებული გადაწყვეტილება ყველა შემთხვევაში გასაჩივრდება. სააპელაციო წესით მისი განხილვა დამოკიდებულია იმაზე, მიიჩნევს თუ არა სასამართლო მას დასაშვებად.³²⁰

აქედან გამომდინარე, საგანგებო მდგომარეობის რეჟიმის დარღვევასთან დაკავშირებული საქმეები უნდა განეხილათ არა აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოებს, არამედ სასამართლოს. მიღებული გადაწყვეტილების სააპელაციო წესით გასაჩივრება კი შესაძლებელი უნდა ყოფილიყო ყველა შემთხვევაში, ვინაიდან ქმედების განმეორებით ჩადენა იწვევდა სისხლისსამართლებრივ პასუხისმგებლობას.

³¹⁹ *Ibid.* იხ. II-43.

³²⁰ საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 272-ე მუხლის მე-5 და მე-6 ნაწილები.

7. სასამართლოს ფუნქციონირება

2020 წლის 13 მარტს, ქვეყანაში საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადებამდე, იუსტიციის უმაღლესმა საბჭომ მიიღო რეკომენდაციები ახალი კორონავირუსის გავრცელების პრევენციის მიზნით სასამართლო სისტემაში გასატარებელი ღონისძიებების შესახებ, რის საფუძველზეც სასამართლო სისტემა ეტაპობრივად გადავიდა საქმეთა განხილვის დისტანციურ რეჟიმზე.³²¹

2020 წლის 20 მარტს უზენაეს სასამართლოში გაიმართა შეხვედრა,³²² სადაც შესაბამისი სტრუქტურის ხელმძღვანელებმა Covid-19-ის კრიზისის პირობებში ქვეყანაში მართლმსაჯულების სრულყოფილად განხორციელების შესაძლებლობებზე იმსჯელეს. შეთანხმდნენ, რომ ქვეყანაში სამართალწარმოება მაქსიმალურად დისტანციურ რეჟიმზე გადავიდოდა.

საქართველოს პრეზიდენტის 2020 წლის 21 მარტის №1 დეკრეტის საფუძველზე შესაძლებელი გახდა სისხლის სამართლის საპროცესო კანონმდებლობით გათვალისწინებული სასამართლო სხდომების დისტანციურად გამართვა, კომუნიკაციის ელექტრონული საშუალებების გამოყენებით.³²³

2020 წლის 23 მაისიდან კი, მას შემდეგ, რაც ქვეყანაში საგანგებო მდგომარეობა გაუქმდა, სხდომების დისტანციურად ჩატარება ახალი საკანონმდებლო ცვლილებით დარეგულირდა. კერძოდ, განისაზღვრა სისხლის სამართლის პროცესების დისტანციურად გამართვის დროებითი წესი.³²⁴ ეს რეგულაციები ორჯერ განხანგრძლი-

³²¹ საქართველოს იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს 2020 წლის 13 მარტის №1 რეკომენდაცია „კორონავირუსის შესაძლო გავრცელების აღსაკვეთად სასამართლო სისტემაში გასატარებელი ღონისძიებების შესახებ“.

³²² უზენაეს სასამართლოში მართლმსაჯულების განმანხორციელებელი სტრუქტურების ხელმძღვანელთა შეხვედრა გაიმართა, უზენაესის სასამართლოს ვებგვერდი, 2020 წლის 20 მარტი, ხელმისაწვდომია: <http://www.supremecourt.ge/news/id/2058>, განახლებულია: 07.10.2020.

³²³ „საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადებასთან დაკავშირებით გასატარებელ ღონისძიებათა შესახებ“ საქართველოს პრეზიდენტის 2020 წლის 21 მარტის №1 დეკრეტის მე-7 მუხლი.

³²⁴ საქართველოს კანონი საქართველოს სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსში ცვლილების შეტანის შესახებ, 2020 წლის 22 მაისი, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/2YGsCDz>, განახლებულია: 07.10.2020.

ვდა³²⁵ და 2021 წლის 1-ლ ივლისამდე იმოქმედებს.

საქართველოს კონსტიტუციით, სამართლიანი სასამართლოს უფლება არ მიეკუთვნება იმ უფლებათა რიცხვს, რომელთა შეზღუდვაც შესაძლებელია საგანგებო მდგომარეობის დროს პრეზიდენტის დეკრეტით.³²⁶ შესაბამისად, კორონავირუსის გავრცელების პრევენციის მიზნით გამოცხადებული საგანგებო მდგომარეობის პერიოდში გამოცემული სამართლებრივი აქტებით (პრეზიდენტის დეკრეტი, მთავრობის დადგენილება) ეს უფლება პირდაპირ არც შეზღუდულა, თუმცა პრაქტიკაში რამდენიმე პრობლემა გამოვლინდა. განსაკუთრებულ გამოწვევას წარმოადგენდა დისტანციურ რეჟიმში გამართული სასამართლო სხდომების საჯაროობა და ტექნიკური გამართულობის უზრუნველყოფა, ასევე, ბრალდებულისა და ადვოკატის ურთიერთობის კონფიდენციალურობის დაცვა.

7.1. სასამართლო სხდომის საჯაროობა

საერთაშორისო სტანდარტებით აღიარებულია, რომ სასამართლო პროცესის საჯარო ხასიათი მხარეებს იცავს საზოგადოების მეთვალყურეობის გარეშე, მართლმსაჯულების დახურულ რეჟიმში განხორციელებისგან.³²⁷ იმავდროულად, საჯაროობა სასამართლო სისტემის მიმართ ნდობის შენარჩუნების ერთ-ერთი საშუალებაა.³²⁸

პანდემიის პირობებში სასამართლო ფუნქციონირების თაობაზე საერთაშორისო ორგანიზაციებმა არაერთი რეკომენდაცია გამოსცეს. საგულისხმოა გაეროს მიერ შემუშავებული დოკუმენტი, რო-

³²⁵ საქართველოს კანონი საქართველოს სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსში ცვლილების შეტანის შესახებ, 2020 წლის 14 ივლისი, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/34JzSmd>, განახლებულია: 07.10.2020; საქართველოს კანონი საქართველოს სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსში ცვლილების შეტანის შესახებ, 2020 წლის 29 დეკემბერი, ხელმისაწვდომია: <http://bit.ly/3qGEkd3>. განახლებულია: 22.01.2021.

³²⁶ საქართველოს კანონი საქართველოს სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსში ცვლილების შეტანის შესახებ, 2020 წლის 14 ივლისი, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/34JzSmd>, განახლებულია: 07.10.2020.

საქართველოს კონსტიტუციის 71-ე მუხლის მე-4 პუნქტი.

³²⁷ ევროპის საბჭო/ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო, *სახელმძღვანელო პრინციპები ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მე-6 მუხლთან დაკავშირებით* (2014), 47.

³²⁸ *Ibid.*

მელშიც ერთ-ერთ მითითებას სწორედ ელექტრონული საშუალებების დანხმარებით ჩატარებული სხდომების საჯაროობა წარმოადგენდა.³²⁹ ცალკე ყურადღება დაეთმო დისტანციურ პროცესებზე მედიის წარმომადგენელთა წვდომისა და მონაწილეობის გარანტიებს.³³⁰

საყურადღებოა სხვა ქვეყნების გამოცდილებაც. მაგალითად, კანადაში ელექტრონული ფოსტით მოთხოვნის წარდგენისას ნებისმიერ პირს შეეძლო სასურველ დისტანციურად გამართულ პროცესზე დასწრება.³³¹ აგრეთვე, საზოგადოების, მათ შორის, მედიის წარმომადგენლებს გარკვეული წინაპირობების დაკმაყოფილების პირობით შეეძლოთ სხდომების აუდიოჩაწერა.³³² ინგლისში სასამართლოს ფუნქციონირებასთან დაკავშირებით შემუშავებული პროტოკოლის თანახმად, მართლმსაჯულების დისტანციურად განხორციელებისას სხდომათა საჯაროობის უზრუნველყოფა ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი ასპექტი იყო. პროტოკოლის მიხედვით, ამის მიღწევა შეიძლებოდა რამდენიმე გზით: ა) ღია სხდომის დარბაზში პროცესის მიმდინარეობის აუდიო ან ვიდეო ტრანსლაციით; ბ) დისტანციურ სხდომაზე მედიისთვის წვდომის უზრუნველყოფით ან/და გ) კანონით ნებადართულ შემთხვევებში ინტერნეტის საშუალებით სხდომების პირდაპირი გადაცემით.³³³

რაც შეეხება საქართველოს, საგანგებო მდგომარეობის დროს და მისი დამთავრების შემდეგაც დისტანციურად გამართული სასამართლო სხდომების საჯაროობა განსაკუთრებულ გამოწვევას წარმოადგენდა. საგანგებო მდგომარეობის პერიოდში სასამართლო სისტემის მიმართ არ შემუშავებულა რამე სახის ოფიციალური აქტი (რეკომენდაცია, ბრძანება ან სხვა), რომლითაც უზრუნველყოფილი იქნებოდა სასამართლო სხდომების საჯაროობა. უფრო მეტიც, იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს იმავე რეკომენდაციით, რომლითაც

³²⁹ UN, *Remote Court Hearings and Judicial Processes in Response to Covid-19 in Mission and Other Fragile Settings*, (2020), 6.

³³⁰ *Ibid.*

³³¹ Notice Regarding Public and Media Access to Ontario Court of Justice Proceedings during the COVID-19 Pandemic, *Ontario Court of Justice*, 4 July 2020. Available at: <https://bit.ly/2YF6cCW> (accessed: 07.10.2020).

³³² *Ibid.*

³³³ Judiciary of England and Wales, Civil Justice in England and Wales, *Protocol Regarding Remote Hearings*, 26 March 2020, p. 8. Available at: <https://bit.ly/3gGOAOY> (accessed: 07.10.2020).

სასამართლო სისტემამ დაიწყო დისტანციურ რეჟიმზე გადასვლა, შეიზღუდა სხდომაზე დამსწრე პირთა, მათ შორის, მედიის წარმომადგენელთა რაოდენობა.³³⁴ მიუხედავად იმისა, რომ რეკომენდაცია არ გულისხმობდა სხდომაზე დამსწრეთა დაშვების სრულ აკრძალვას, ხსენებულ დებულებას საგანგებო მდგომარეობის საწყის ეტაპზე პრაქტიკაში სასამართლო განხილვის საჯაროობის, ფაქტობრივად, სრული შეზღუდვა მოჰყვა.

ზოგადად, საჯარო სასამართლო განხილვის მოთხოვნა არ არის შეზღუდვად და დაშვებულია გამონაკლისები. მთელ სასამართლო პროცესზე ან მის ნაწილზე პრესისა და საზოგადოების დასწრება შეიძლება არ იყოს ნებადართული „დემოკრატიულ საზოგადოებაში მორალის, საზოგადოებრივი წესრიგის ან ეროვნული უშიშროების ინტერესებიდან გამომდინარე, აგრეთვე, როდესაც ამას მოითხოვს არასრულწლოვანთა ინტერესები ან მხარეთა პირადი ცხოვრების დაცვა, ან, რამდენადაც, სასამართლოს აზრით, ეს მკაცრად აუცილებელია განსაკუთრებული გარემოებების არსებობისას, როდესაც საქვეყნოობა ზიანს მიაყენებდა მართლმსაჯულების ინტერესებს“.³³⁵ შესაბამისად, მთლიანად ან ნაწილობრივ დახურული სასამართლო პროცესის აუცილებლობა ფაქტობრივი გარემოებებით უნდა იყოს განპირობებული. მოცემულ შემთხვევაში კორონავირუსის გამო საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის წინაშე არსებული რისკების უგულებელყოფა წარმოადგენს ლეგიტიმურ მიზანს სხდომათა დისტანციურ რეჟიმზე გადასვლისთვის, თუმცა ეს ვერ იქნება სასამართლო განხილვის საჯაროობის სრული შეზღუდვის წონადი სიკეთე, ვინაიდან მსგავს რეჟიმში სამართალწარმოების განხორციელება არ შეიცავს ვირუსის გავრცელების რისკებს. მიუხედავად ამისა, მარტიდან მაისის თვემდე პერიოდში დაინტერესებული პირები სრულად მოკლებულნი იყვნენ შესაძლებლობას, დისტანციურად გამართულ სხდომებს დასწრებოდნენ.³³⁶ საიამ, სასამართლოების მონიტორინგის მიზნით, 2020 წლის 2 აპრილს განცხადებით მიმართა იუსტიციის უმაღლეს საბჭოს დისტანციურ პროცესებზე და-

³³⁴ „კორონავირუსის შესაძლო გავრცელების აღსაკვეთად სასამართლო სისტემაში გასატარებელი ღონისძიებების შესახებ“ საქართველოს იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს 2020 წლის 13 მარტის №1 რეკომენდაციის 1-ლი პუნქტის „დ“ ქვეპუნქტი.

³³⁵ ევროპული კონვენციის მე-6 მუხლი.

³³⁶ საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია, *სასამართლო პანდემიის დროს - სპეციალური ანგარიში* (2020), 12.

სწრების ნებართვის თაობაზე, თუმცა უარი მიიღო.³³⁷

ორგანიზაციამ მიმართა ცალკეულ სასამართლოებსაც. თუმცა, იქედან გამომდინარე, რომ მათ არ ჰქონდათ ერთგვაროვანი მიდგომები, 2020 წლის მაისიდან შესაძლებელი გახდა სხდომების მხოლოდ ნაწილზე დასწრება.³³⁸ საბოლოოდ, დისტანციურად გამართული სხდომების საჯაროობასთან დაკავშირებით 1-ლი ივნისის შემდგომ დამატებითი შეფერხებები არ გამოვლენილა,³³⁹ რაც დადებითად უნდა შეფასდეს. მიუხედავად ამისა, ფაქტი, რომ მართლმსაჯულება თითქმის ორი თვის განმავლობაში, ძირითადად, დახურულ რეჟიმში მიმდინარეობდა, ხოლო მაისში მხოლოდ სასამართლოების ნაწილმა უზრუნველყო სხდომების საჯაროობა და დაინტერესებულ პირთა მონაწილეობა, წინააღმდეგობაშია სასამართლოს გამჭვირვალობის პრინციპსა და საერთაშორისო რეკომენდაციებთან.

გარდა ზემოაღნიშნულისა, სასამართლო პროცესების საჯაროობის ერთ-ერთი კომპონენტი სხდომების შესახებ ინფორმაციის ხელმისაწვდომობაა, რაც განსაკუთრებულ მნიშვნელობას იძენს განხილვების დისტანციურ რეჟიმზე გადასვლისას. Covid-19-ის გავრცელების პირობებში სასამართლოს მუშაობასთან დაკავშირებით ევროსაბჭოს მართლმსაჯულების ეფექტიანობის სპეციალური კომისიის ერთ-ერთ რეკომენდაციას სწორედ სასამართლოს ფუნქციონირების თაობაზე ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის გაუმჯობესება წარმოადგენდა.³⁴⁰

ქართულ სასამართლოებში სხდომების განრიგის განთავსებასთან მიმართებით ერთიანი მიდგომის არარსებობამ საგანგებო მდგომარეობის დროს ცალკეული დაბრკოლებები წარმოშვა. სხდომების განრიგს კონკრეტული სასამართლო აქვეყნებდა არა საქმისწარმოების სისტემის ერთიან საიტზე (ecd.court.ge), არამედ - მხოლოდ საკუთარ ვებგვერდზე.³⁴¹ ეს ართულებდა დაინტერესებული პირებისთვის ინფორმაციის მოპოვებას, რაც, თავის მხრივ, ირიბად გა-

³³⁷ *Ibid.*

³³⁸ *Ibid.* იხ. 13.

³³⁹ *Ibid.* იხ. 14. 2020 წლის 15 სექტემბრის მდგომარეობით.

³⁴⁰ European Commission for the Efficiency of Justice (ECEJ), *Lessons Learnt and Challenges Faced by the Judiciary during and after the COVID-19 Pandemic* (10 June 2020), 2.

³⁴¹ საქართველოს სახალხო დამცველი, *დისტანციური წესით გამართულ სისხლის სამართლის საქმეთა სასამართლო სხდომების მონიტორინგის ანგარიში* (2020) 9.

ვლენას ახდენდა სასამართლო განხილვის საჯაროობაზე. განსაკუთრებით საყურადღებოა დისტანციურად მიმდინარე პირველი წარდგენის სხდომების შესახებ ინფორმაციის გამოუქვეყნებლობა,³⁴² რაც, ფაქტობრივად, შეუძლებელს ხდიდა სხდომაზე დაინტერესებულ პირთა დასწრებას.

7.2. ტექნიკური გამართულობა

სასამართლომ პანდემიის პირობებში დროულად უზრუნველყო დისტანციურ სამართალწარმოებაზე გადასვლა, თუმცა ელექტრონული საშუალებების გამოყენებით სხდომების გამართვას თან ახლდა ტექნიკური პრობლემები.

სასამართლოს სათანადოდ ფუნქციონირების უზრუნველყოფა სახელმწიფოს პოზიტიური ვალდებულებაა ნებისმიერ სიტუაციაში. საგანგებო მდგომარეობის დროს სამართალწარმოების არაორდინარულ რეჟიმში განხორციელებისას კი ეს, უპირველესად, დისტანციური პროცესების ტექნიკურ გამართულობას გულისხმობს. Covid-19-ის სანიტარიული კრიზისის პერიოდში ადამიანის უფლებათა პატივისცემის თაობაზე ევროპის საბჭოს საინფორმაციო დოკუმენტის თანახმად, „ღონისძიებები, რომლებიც მიზნად ისახავს სასამართლოებზე წვდომის მოდალობათა ადაპტირებას, იმგვარად უნდა შემუშავდეს, რომ შესაბამებოდეს მე-6 მუხლის (სამართლიანი სასამართლოს უფლების) მოთხოვნებს, განსაკუთრებით, იმ შემთხვევებში, რომლებიც პროცედურული მოთხოვნების გულმოდგინედ დაცვას მოითხოვს“.³⁴³ ამდენად, სასამართლო სისტემა ისე უნდა ადაპტირდეს დისტანციურ რეჟიმზე, რომ სრულად იყოს დაცული სამართლიანი სასამართლოს, სულ მცირე, პირველადი და მინიმალური მოთხოვნები. ერთ-ერთი კვლევის თანახმად, დისტანციური მართლმსაჯულებისას ტექნიკური საშუალებების გამოყენების წესი და ვიდეოკონფერენციის მიმდინარეობის ხასიათი გარკვეულ გავლენას ახდენს სასამართლო სხდომის საბოლოო შედეგზე.³⁴⁴

³⁴² საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია, *სასამართლო პანდემიის დროს - სპეციალური ანგარიში* (2020) 13.

³⁴³ *Respecting Democracy, Rule of Law and Human Rights in the Framework of the COVID-19 Sanitary Crisis: a Toolkit for Member States*, 7.

³⁴⁴ UN, *Remote Court Hearings and Judicial Processes in Response to Covid-19 in Mission and Other Fragile Settings*, 7.

შესაბამისად, ლოგისტიკური და ტექნოლოგიური აღჭურვილობის უზრუნველყოფა გადამწყვეტ მნიშვნელობას იძენს სამართლიანი სასამართლოს უფლების რეალიზებისთვის. ტექნიკური გამართულობის მინიმალური სტანდარტი კი მოიცავს სინქრონიზებულ აუდიო და ვიდეო კომუნიკაციის საშუალებებს, სტაბილურ ინტერნეტს, მოწესრიგებულ ვიდეოკამერებს, მიკროფონს, სპიკერსა და უსაფრთხო საკომუნიკაციო პლატფორმას, რომელზეც შეზღუდული ექნებათ წვდომა არავიციანებულ პირებს და დაცული იქნება მოწმეების, მსხვერპლების უსაფრთხოება და უფლებები.³⁴⁵

საქართველოში დისტანციურად გამართულ სხდომებზე დაფიქსირდა არაერთი ტექნიკური ხარვეზი. საიასა და სახალხო დამცველის მონიტორების მიერ საგანგებო მდგომარეობის პერიოდში სასამართლო სხდომებზე დაკვირვებისას იდენტიფიცირებულ გაუმართაობებს შორის აღსანიშნავია ხილვადობასა და სმენადობასთან დაკავშირებული არსებითი ხასიათის პრობლემები, რაც უკიდურესად აფერხებდა პროცესის ნორმალურ მიმდინარეობას.³⁴⁶ ტექნიკური დაბრკოლებების გამო, სხდომების დაწყება ხშირად საათობით გვიანდებოდა, რაც რიგ შემთხვევაში მათი გადადების საფუძველიც ხდებოდა.³⁴⁷ ამასთან, ზოგიერთი სერიოზული ტექნიკური პრობლემის გამო, სხდომის მონაწილეები პროცესში სათანადოდ და სრულყოფილად ვერ ერთვებოდნენ.³⁴⁸ ცალსახაა, რომ ამგვარი ხარვეზები მნიშვნელოვნად აფერხებს მართლმსაჯულების ჯეროვნად განხორციელებასა და სამართლიანი სასამართლოს უფლების რეალიზებას. მსგავსი გაუმართაობების დროული მოწესრიგება გადამწყვეტია სასამართლოს შეუფერხებლად საქმიანობისა და მოქალაქეებისთვის ხარისხიანი, ეფექტიანი მართლმსაჯულების უზრუნველყოფისთვის.

³⁴⁵ *Ibid.* at 8.

³⁴⁶ საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია, *სასამართლო პანდემიის დროს - სპეციალური ანგარიში* (2020), 24. საქართველოს სახალხო დამცველი, *დისტანციური წესით გამართულ სისხლის სამართლის საქმეთა სასამართლო სხდომების მონიტორინგის ანგარიში* (2020), 9.

³⁴⁷ საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია, *სასამართლო პანდემიის დროს - სპეციალური ანგარიში* (2020) 9; საქართველოს სახალხო დამცველი, *დისტანციური წესით გამართულ სისხლის სამართლის საქმეთა სასამართლო სხდომების მონიტორინგის ანგარიში* (2020), 9, 12.

³⁴⁸ საქართველოს სახალხო დამცველი, *დისტანციური წესით გამართულ სისხლის სამართლის საქმეთა სასამართლო სხდომების მონიტორინგის ანგარიში* (2020), 11.

7.3. ადვოკატისა და კლიენტის ურთიერთობის კონფიდენციალურობა

სამართლიანი სასამართლოს უფლების ერთ-ერთ კომპონენტია დაცვის უფლება, რაც, თავის მხრივ, მოიაზრებს ადვოკატთან კონსულტაციას.³⁴⁹ ამ შესაძლებლობას გადამწყვეტი მნიშვნელობა აქვს დაცვის მოსამზადებლად.³⁵⁰ სრულყოფილი კონსულტაციის მისაღებად კი აუცილებელია ადვოკატთან კონფიდენციალური კომუნიკაცია. სახელმწიფოს მხოლოდ გამონაკლის გარემოებებში აქვს უფლება, შეზღუდოს ადვოკატსა და ბრალდებულს შორის კონფიდენციალური კომუნიკაცია.³⁵¹ თუ ადვოკატს არ აქვს თავის კლიენტთან პირადი გასაუბრებისა და მისგან ინსტრუქციების მიღების საშუალება ისე, რომ თვალთვალს და მიყურადებას არ დაექვემდებაროს, მისი დახმარება არ იქნება ეფექტიანი.³⁵²

კორონავირუსის გავრცელების შედეგად არსებული გამოწვევების საპასუხოდ გამოცემული რეკომენდაციები ამ საკითხსაც ეხებოდა. გაეროს სახელმძღვანელო დოკუმენტის თანახმად, დისტანციური სამართალწარმოებისას განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭებოდა სამართლიანი სასამართლოს უფლებისა და მონაცემთა უსაფრთხოების დაცვას.³⁵³ ამ თვალსაზრისით ყურადღება გამახვილდა დისტანციურად გამართულ სისხლის სამართლის პროცესებზე ბრალდებულისა და მისი იურისტისთვის შესაბამისი გარანტიების უზრუნველყოფაზე, მათ შორის, კომუნიკაციის კონფიდენციალურობის დაცვაზე.³⁵⁴

საქართველოში დისტანციური სამართალწარმოების პირობებში საფრთხე შექმნა ბრალდებულისა და მისი ადვოკატის კონფიდენციალურ ურთიერთობას. გამოვლინდა შემთხვევები, როდესაც დისტანციურ პროცესზე ადვოკატის კონსულტაცია ბრალდე-

³⁴⁹ Campbell and Fell v. the United Kingdom, App no. 7819/77, (ECtHR.1984) p. 99; Goddi v. Italy, App no. 8966/80, (ECtHR. 1984) p. 31.

³⁵⁰ Can v. Austria, App no. 9300/81, (ECtHR. 1985) p. 52.

³⁵¹ Sakhnovskiy v. Russia[G], App no. 21272/03, (ECtHR. 2010) p. 102.

³⁵² Brennan v. the United Kingdom, App no. 39846/98, (ECtHR. 2001) p. 58.

³⁵³ UNODC, UNDP, *Guidance Note Ensuring Access to Justice in the Context of COVID-19*, (20 May 2020), 15.

³⁵⁴ *Ibid.* at 23.

ბულთან მესამე პირებისთვისაც ხელმისაწვდომი იყო.³⁵⁵ აგრეთვე, დისტანციურად მიმდინარე პროცესის დროს რამდენიმე ადვოკატმა გამოთქვა ბრალდებულთან ცალკე გასაუბრების სურვილი, თუმცა სხდომის მდივანმა განუმარტა, რომ ის ვერ უზრუნველყოფდა მათი საუბრის კონფიდენციალურობას.³⁵⁶ უფრო მეტიც, ბრალდებულების აბსოლუტური უმრავლესობისთვის არ არსებობდა ადვოკატთან კონფიდენციალური კომუნიკაციის შესაძლებლობა.³⁵⁷ ნათელია, რომ მსგავსი ხასიათის პრობლემები აფერხებს და ზოგიერთ შემთხვევაში საერთოდ შეუძლებელს ხდის დაცვას. ამ ფონზე კი ზედმეტია სამართლიანი სასამართლოს სათანადო რეალიზებაზე საუბარი.

ამგვარად, საგანგებო მდგომარეობის პერიოდში სასამართლო სისტემა მნიშვნელოვანი გამოწვევების წინაშე აღმოჩნდა. აუცილებელია განვლილი გამოცდილების გაანალიზება და საერთაშორისო რეკომენდაციების გათვალისწინება, რათა მსგავსი არაორდინარული სიტუაციის განმეორების შემთხვევაში სახელმწიფომ შეძლოს დაბრკოლებებთან გამკლავება, პოზიტიური ვალდებულებების სათანადოდ შესრულება.

რეკომენდაციები:

- სასამართლოებმა უზრუნველყონ დისტანციურ სხდომებზე მონიტორებისა და დაინტერესებული პირების მონაწილეობა;
- გამოიცვას რეკომენდაციები, რომლებიც სხდომაზე დაინტერესებულ პირთა დასწრების შემთხვევაში ხელს შეუწყობს მისი მიმდინარეობის შეფერხების თავიდან არიდებას და, იმავდროულად, დაცული იქნება პროცესის მონაწილეთა ინტერესები;
- უზრუნველყოფილი იყოს ბრალდებულის პირველი წარდგენის სხდომების შესახებ ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა;
- გაუმჯობესდეს პენიტენციარული დაწესებულებებისა და საერთო სასამართლოების ტექნიკური და პროგრამული ინფრას-

³⁵⁵ საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია, *სასამართლო პანდემიის დროს - სპეციალური ანგარიში* (2020), 10.

³⁵⁶ *Ibid.* იხ. 17.

³⁵⁷ საქართველოს სახალხო დამცველი, *დისტანციური წესით გამართულ სისხლის სამართლის საქმეთა სასამართლო სხდომების მონიტორინგის ანგარიში* (2020) 5.

ტრუქტურა, რათა შესაძლებელი გახდეს სხდომების ჯეროვანი წარმართვა, ასევე, მესამე პირთა უხარვეზო მონაწილეობა;

- დისტანციური სხდომების მიმდინარეობისას გარანტირებული იყოს კლიენტსა და ადვოკატს შორის კონფიდენციალური კომუნიკაციის შესაძლებლობა.

8. საგანგებო მდგომარეობასთან დაკავშირებით პარლამენტის კანონმდებლობითი საქმიანობა

2020 წლის 23 აპრილს საქართველოს პარლამენტმა დაამტკიცა საკანონმდებლო ცვლილებები საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსში, საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსსა და „საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ“ კანონში. საკანონმდებლო ცვლილებით განისაზღვრა³⁵⁸ იზოლაციისა და კარანტინის წესების, ასევე, საგანგებო მდგომარეობის შესახებ საქართველოს პრეზიდენტის დეკრეტი და სხვა შესაბამისი ნორმატიული აქტებით განსაზღვრული რეგულაციების დარღვევის გამო ადმინისტრაციული პასუხისმგებლობა.³⁵⁹ სისხლის სამართლის კოდექსში შესული ცვლილებით კი დადგინდა სისხლისსამართლებრივი პასუხისმგებლობა ამ ქმედებათა განმეორებით ჩადენის შემთხვევაში.³⁶⁰

კანონპროექტთან დაკავშირებით ინფორმაცია 2020 წლის 17 მარტს გავრცელდა³⁶¹ და იმავე დღეს დარეგისტრირდა პარლამენტში. თუმცა, საჯაროდ ხელმისაწვდომი ის 2020 წლის 13 აპრილს გახდა, მას შემდეგ, რაც პარლამენტის ბიურომ განსახილველად შესაბამისი კომიტეტს გადასცა.³⁶² დაინტერესებულ პირებს საშუალება არ მიეცათ,

³⁵⁸ 2020 წლის 17 მარტის კანონპროექტი „საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსში ცვლილების შეტანის შესახებ“, ავტორები: საქართველოს პარლამენტის წევრები - არჩილ თალაკვაძე, მამუკა მდინარაძე, ანრი ოხანაშვილი, საქართველოს პარლამენტის ვებგვერდი, ხელმისაწვდომია: <https://info.parliament.ge/#law-drafting/20210>, განახლებულია: 07.10.2020.

³⁵⁹ საქართველოს კანონი საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსში ცვლილების შეტანის შესახებ, 2020 წლის 17 მარტი, ხელმისაწვდომია: <https://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/247653?>, განახლებულია: 07.10.2020.

³⁶⁰ საქართველოს კანონი საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსში ცვლილებების შესახებ, 2020 წლის 17 მარტი, ხელმისაწვდომია: <https://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/247655?>, განახლებულია: 07.10.2020.

³⁶¹ „კარანტინის წესის დარღვევისთვის ფიზიკური პირი 3 000 ლარით, ხოლო იურიდიული პირი 15 000 ლარით დაჯარიმდება“, საქართველოს პირველი არხის ვებგვერდი, 2020 წლის 17 მარტი, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/2NOhVcu>, განახლებულია: 07.10.2020.

³⁶² საქართველოს პარლამენტის ბიუროს 2020 წლის 13 აპრილის გადაწყვეტილება, საქართველოს პარლამენტის ვებგვერდი, ხელმისაწვდომია: <https://info.parliament.ge/file/1/BillPackageContent/26228?>, განახლებულია: 07.10.2020.

კანონპროექტს გასცნობოდნენ და შესაბამისი შენიშვნები წარედგინათ. ასევე, ის მხოლოდ იურიდიულ საკითხთა კომიტეტმა განიხილა. ამ პროცესში მონაწილეობა არ მიუღია ადამიანის უფლებათა დაცვისა და სამოქალაქო ინტეგრაციის კომიტეტს, რაც ძალიან მნიშვნელოვანი იყო. შესაბამისად, საკანონმდებლო პროცესი წარმართა დახურულად, მასში რამე ფორმით ჩართულობის შესაძლებლობის გარეშე.³⁶³

8.1. ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსში შესული ცვლილება

ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსში შესული ცვლილებით კოდექსს დაემატა მუხლები, რომლითაც დადგინდა პასუხისმგებლობა იზოლაციის ან/და კარანტინის წესის დარღვევის გამო.³⁶⁴ ასევე, განისაზღვრა პასუხისმგებლობა საგანგებო/საომარი მდგომარეობის რეჟიმის დარღვევისთვის,³⁶⁵ კერძოდ - საქართველოს პრეზიდენტის დეკრეტით ან/და სხვა შესაბამისი ნორმატიული აქტებით დაწესებული საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის რეჟიმის დარღვევის, მათ შორის, „საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ“ საქართველოს კანონით გათვალისწინებულ საკითხებთან დაკავშირებით დადგენილი იზოლაციის ან/და კარანტინის წესის დარღვევისთვის, თუ ეს წესი საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის რეჟიმის ნაწილია.

პირველ შემთხვევაში სახდელის სახით დადგინდა ჯარიმა 2000 ლარის, ხოლო მეორე შემთხვევაში - 3000 ლარის ოდენობით. ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის ორივე ნორმა ითვალისწინებს ერთნაირ სახდელს მასში მოცემული ქმედებებისთვის, მიუხედავად იმისა, მოჰყვა ან შეიძლებოდა თუ არა მოჰყოლოდა მას რამე შედეგი. ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსში შეტანილმა ცვლილებებმა გაიმეორა პრეზიდენტის დეკრეტით დადგენილი ლოგიკა - კვლავ არ მომხდარა სახდელების

³⁶³ „საიას შეფასება საგანგებო მდგომარეობასთან დაკავშირებით მიღებულ საკანონმდებლო ცვლილებებზე“, *საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციის ვებგვერდი*, 2020 წლის 24 აპრილი, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/2AIY94L>, განახლებულია: 07.10.2020.

³⁶⁴ საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 42¹⁰-ე მუხლი.

³⁶⁵ *Ibid.* იხ. 177¹⁵-ე მუხლი.

დიფერენცირება დარღვევის სიმძიმიდან გამომდინარე და არ განსაზღვრულა უფრო მეტად შესაფერისი სახელები.

ამის მცდელობა ჰქონდა საქართველოს პარლამენტს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსში 2020 წლის 12 ივნისს შეტანილი ცვლილებით.³⁶⁶ კერძოდ, კოდექსს დამატა 42¹¹-ე მუხლი და პირბადის ტარების წესის დარღვევისთვის დადგინდა სახდელი უფრო მცირე ოდენობით. თუმცა, არც ამ ცვლილების შეტანის დროს გაანალიზებულა კონკრეტული ქმედებიდან მომდინარე საფრთხეები. პროცესი მიემართებოდა მხოლოდ პირბადის ტარების წესის დარღვევის გამო პასუხისმგებლობის შემსუბუქებას.³⁶⁷

სამართალდარღვევებზე რეაგირების უფლება კვლავ მიენიჭათ საქართველოს შინაგან საქმეთა და ფინანსთა სამინისტროებს. ამასთან, კანონით არ განსაზღვრულა ყველა შემთხვევაში საქმის ორ ინსტანციაში განხილვის შესაძლებლობა.

ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის შესაბამისი მუხლების შენიშვნებით³⁶⁸ ასევე განისაზღვრა, რომ იზოლაციისა და კარანტინის წესების დარღვევის შემთხვევაში შინაგან საქმეთა სამინისტროს უფლებამოსილ პირს შეუძლია, პრევენციული ღონისძიების გასატარებლად პირი გადაიყვანოს შესაბამის სივრცეში, რაც არ ჩაითვლება დაკავებად.

ევროპული კონვენციის მე-5 მუხლის პირველი პუნქტის „ე“ ქვეპუნქტი უშვებს, რომ კანონით დადგენილი პროცედურების დაუცველად მოხდეს პირისთვის თავისუფლების აღკვეთა გადამდებ დაავადებათა გავრცელებისგან თავის ასარიდებლად. „საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ“ კანონის მე-11 მუხლის მე-2 პუნქტი კი ადგენს ამ გადაწყვეტილების გასაჩივრების შესაძლებლობას. თუმცა,

³⁶⁶ საქართველოს კანონი საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსში ცვლილების შეტანის შესახებ, 2020 წლის 12 ივნისი, ხელმისაწვდომია: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4894040?publication=0#DOCUMENT:1>, განახლებულია: 07.10.2020.

³⁶⁷ განმარტებითი ბარათი საქართველოს კანონის პროექტზე - საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსში ცვლილების შეტანის შესახებ, ხელმისაწვდომია: <https://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/250408?>, განახლებულია: 07.10.2020.

³⁶⁸ საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 42¹⁰-ე მუხლისა და 177¹⁵-ე მუხლების შენიშვნა.

მოცემული წესით შესაბამის სივრცეში გადაყვანისას პირს სრულად არ განემარტება თავისი უფლებები, არ აქვს იურიდიული დახმარების მიღებისა და საჩივრის ან სარჩელის წარდგენის ეფექტიანი საშუალება, რაც მას ხელს უშლის უფლების დაცვის რეალიზებაში.

8.2. სისხლის სამართლის კოდექსში შესული ცვლილებები

საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის პარალელურად, ცვლილება შევიდა სისხლის სამართლის კოდექსშიც.³⁶⁹ განისაზღვრა პასუხისმგებლობა იზოლაციის ან/და კარანტინის წესის დარღვევის გამო იმ პირისთვის, რომელსაც უკვე ჰქონდა დაკისრებული სასჯელი ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის საფუძველზე.³⁷⁰ სსკ-ს დაემატა კიდევ ერთი ჩანაწერი,³⁷¹ რომელმაც დაადგინა სისხლისსამართლებრივი პასუხისმგებლობა საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის რეჟიმის დარღვევის გამო იმ პირისთვის, რომელსაც სახდელი დადებული ჰქონდა ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 177¹⁵-ე მუხლის საფუძველზე. სისხლის სამართლის კოდექსით, იზოლაციისა და კარანტინის წესის დარღვევისთვის განისაზღვრა შინაპატიმრობა ექვსი თვიდან ორ წლამდე ვადით ან თავისუფლების აღკვეთა სამ წლამდე ვადით. საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის რეჟიმის დარღვევისთვის სასჯელად დაწესდა ექვს წლამდე თავისუფლების აღკვეთა, თუ პრეზიდენტის დეკრეტით სხვა რამ არ არის დადგენილი. მოცემულ შემთხვევაში, საქართველოს პრეზიდენტის 2020 წლის 21 მარტის №1 დეკრეტის მე-8 მუხლის მე-2 პუნქტის თანახმად, სასჯელად განსაზღვრულია თავისუფლების აღკვეთა სამ წლამდე ვადით. შესაბამისად, საგანგებო მდგომარეობის პერიოდში³⁷² სწორედ მისი გამოყენება იყო შესაძლებელი. აქედან გამომდინარე, სისხლის სამართლის კოდექსში შეტანილმა ცვლილებებმა კვლავ არ განსაზღვრა ქმედების სიმძიმის პროპორციული სასჯელები.

პრობლემურია მითითება იმაზე, რომ პრეზიდენტის დეკრეტით, შესაძლოა, დაწესდეს კოდექსით დადგენილისგან განსხვავებული სასჯელი. სისხლისსამართლებრივი პასუხისმგებლობა განსაზღვრუ-

³⁶⁹ სსკ-ის 248¹-ე მუხლი.

³⁷⁰ საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 42¹⁰-ე მუხლი.

³⁷¹ სსკ-ის 359¹-ე მუხლი.

³⁷² იგულისხმება 2020 წლის 21 მარტიდან 2020 წლის 21 მაისამდე პერიოდი.

ლია მხოლოდ სისხლის სამართლის კოდექსით. სწორედ ამიტომ, ამგვარ მითითებას სხვა საკანონმდებლო აქტით სასჯელის დაწესების თაობაზე კოდექსის სხვა მუხლები არ იცნობს, მით უმეტეს, თუ ასეთი აქტი დროებითი მოქმედებისაა.

საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 23 მარტის №181 დადგენილებით³⁷³ შეჩერებული იყო ადმინისტრაციული საჩივრის წარდგენისა და განხილვის ვადები. შესაბამისად, იმ პირებთან დაკავშირებით, რომელთა მიმართ შედგენილი იყო სამართალდარღვევათა ოქმი და, წარმოების ვადის შეჩერების გამო, ჯერ არ იყო მიღებული გადაწყვეტილება საჩივრის თაობაზე, გაუგებარია, როგორ დაიწყებოდა სისხლისსამართლებრივი დევნა. აქედან გამომდინარე, ამ შემთხვევაში ცვლილებები მეტ სიცხადეს საჭიროებდა.

საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის რეჟიმის დარღვევისთვის სასჯელის სახით ექვს წლამდე თავისუფლების აღკვეთის განსაზღვრა მას მძიმე დანაშაულთა კატეგორიაში აქცევს. თუმცა, მოცემულ შემთხვევაში ის ამგვარ დანაშაულად არ მიიჩნევა, რადგან პრეზიდენტის დეკრეტით სასჯელის სახით მხოლოდ სამ წლამდე თავისუფლების აღკვეთა იყო გათვალისწინებული. შესაბამისად, არ შეიძლებოდა სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსით დადგენილი იმ საპროცესო მოქმედებების განხორციელება, რომლებიც მხოლოდ მძიმე, განსაკუთრებით მძიმე და ზოგიერთ ნაკლებად მძიმე კატეგორიის დანაშაულებზე (მათ შორის, ფარული საგამოძიებო მოქმედებები) გამოიყენება.³⁷⁴ სხვა შემთხვევაში, თუ პრეზიდენტის დეკრეტით უფრო მცირე ვადა არ დაწესდება, ის ჩაითვლება მძიმე კატეგორიის დანაშაულად და ზემოხსენებული საგამოძიებო მოქმედებების ჩატარება შესაძლებელი იქნება, მითუმეტეს, რომ ფარული საგამოძიებო მოქმედებების მარეგულირებელი კანონმდებლობა პრობლემურია და მასთან დაკავშირებით საკონსტიტუციო სასამართლოში წარდგენილია სარჩელი.³⁷⁵

³⁷³ „საქართველოში ახალი კორონავირუსის გავრცელების აღკვეთის მიზნით გასატარებული ღონისძიებების დამტკიცების შესახებ“ 2020 წლის 23 მარტის №181 დადგენილების მე-13 მუხლის 1-ლი პუნქტი.

³⁷⁴ სსკ-ის 143³-ე მუხლის მე-2 ნაწილი.

³⁷⁵ „კამპანია „ეს შენ გეხება“ ეხმარება საკონსტიტუციო სასამართლოს შუალედურ გადაწყვეტილებას“, საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციის ვებგვერდი, 2018 წლის 25 იანვარი, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/2YRtmpR>, განახლებულია: 07.10.2020.

8.3. საგანგებო მდგომარეობის დასრულების შემდგომ მიღებული რეგულაციები

2020 წლის 22 მაისს საქართველოს პარლამენტმა ცვლილება შეიტანა კანონში, რომელიც შეეხებოდა საგანგებო მდგომარეობის დასრულების შემდეგ კარანტინისა და იზოლაციის წესების განსაზღვრისა და კონსტიტუციური უფლებების შეზღუდვის დაწესების უფლების მთავრობისთვის გადაცემას.³⁷⁶ კანონპროექტის ინიცირებული ვერსია³⁷⁷ გულისხმობდა კარანტინისა და იზოლაციის ზოგადი წესის შემოღებას, რომლითაც მთავრობას მიენიჭებოდა უფლება, განესაზღვრა საჯარო დაწესებულებების ფუნქციონირების, პირთა მიმოსვლის, საკუთრების, შრომის, პროფესიული ან ეკონომიკური საქმიანობის, უკანონო მიგრაციის/საერთაშორისო დაცვის, ფიზიკურ პირთა სოციალური ღონისძიებების ჩატარების მიზნით თავშეყრის კანონმდებლობისგან განსხვავებულად მოწესრიგება და, მათ შორის, შესაბამისი შეზღუდვები.

მართალია, ახალი კორონავირუსის გავრცელებასთან დაკავშირებული რეგულაციების მიღება ემსახურებოდა ლეგიტიმურ მიზანს, თუმცა კანონპროექტის ეს ვერსია ადგენდა საკარანტინო შეზღუდვების შემოღებისა და, ამგვარად, მისი საფუძვლების განსაზღვრის უფლების მთავრობისთვის გადაცემას. ამასთან, კანონპროექტი ითვალისწინებდა ქვეყის იმდენად ზოგად წესს, რომ ჩნდებოდა მისი არაგონივრული ინტერპრეტირებისა და უფლების არაპროპორციულად შეზღუდვის შესაძლებლობა.³⁷⁸

კანონპროექტმა განხილვისას მნიშვნელოვანი ცვლილება განიცადა³⁷⁹ და ზოგადი წესიდან გარდაიქმნა ღრობებით წესად, რომელსაც

³⁷⁶ საკანონმდებლო პაკეტი „საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილებების შესახებ. ავტორი: საქართველოს პარლამენტის წევრები - დიმიტრი ხუნდაძე, ილია ნაკაშიძე, ვლადიმერ კახაძე, ზურაბ ხაჩიძე, კობა ნაკაძე, დიმიტრი მხეიძე, *საქართველოს პარლამენტის ვებგვერდი*, 2020 წლის 13 მაისი, ხელმისაწვდომია: <https://info.parliament.ge/#law-drafting/20381>, განახლებულია: 07.10.2020.

³⁷⁷ *Ibid.*

³⁷⁸ „საია უარყოფითად აფასებს საგანგებო მდგომარეობის დასრულების შემდეგ შემოსაღებ რეგულაციებს“, *საქართველოს ახლგაზრდა იურისტთა ასოციაციის ვებგვერდი*, 2020 წლის 19 მაისი, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3eUOKjN>, განახლებულია: 07.10.2020.

³⁷⁹ საქართველოს კანონი „საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ“ საქართვე-

თავდაპირველად 15 ივლისამდე უნდა ემოქმედა, საბოლოოდ კი, 2021 წლის 1-ლ ივლისამდე გაგრძელდა.³⁸⁰ ასევე, მასში ჩაიდო პროპორციულობის ტესტი, რომლის შესაბამისად, მთავრობამ უნდა გამოსცეს დადგენილება, თუმცა უფლების შეზღუდვის კანონით დაწესების პრობლემა კვლავ დარჩა. კერძოდ, საქართველოს კონსტიტუცია მიმოსვლის თავისუფლებისა და საკუთრების უფლების შეზღუდვისთვის პირდაპირ მოითხოვს კანონით მის რეგულირებას, ხოლო შრომითი უფლებები განისაზღვრება ორგანული კანონით. მართალია, კონსტიტუცია ეკონომიკური საქმიანობისა და შეკრების უფლების შესახებ ამგვარ დანაწესს პირდაპირ არ შეიცავს, თუმცა მიუთითებს, რომ ფუნდამენტური მნიშვნელობის საკითხის შეზღუდვა უნდა მოხდეს კანონის შესაბამისად, ისეთი იურიდიული დოკუმენტით, რომელიც მიღებულია მაღალი ლეგიტიმაციით და საზოგადოების ფართო ჩართულობით.³⁸¹ კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტი კი ასეთ დოკუმენტად ვერ ჩაითვლება.

ზემოხსენებული დანაწესების დაუცველობის გამო, საიამ მიღებული კანონი გასაჩივრა საკონსტიტუციო სასამართლოში კონსტიტუციის მე-14 (მიმოსვლის თავისუფლება) და 26-ე (შრომის უფლება და ეკონომიკური თავისუფლება) მუხლებთან მიმართებით.³⁸² 2020 წლის 11 თებერვალს სასამართლომ ნაწილობრივ დააკმაყოფილა

ლოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე, 2020 წლის 22 მაისი, ხელმისაწვდომია: <https://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/249312?> განახლებულია: 07.10.2020.

³⁸⁰ საქართველოს კანონი „საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე, 2020 წლის 14 ივლისი, ხელმისაწვდომია: <https://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/258207>, განახლებულია: 07.10.2020; საქართველოს კანონი „საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე, 2020 წლის 29 დეკემბერი, ხელმისაწვდომია: <https://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/266426?>, განახლებულია: 22.01.2021.

³⁸¹ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2019 წლის 2 აგვისტოს №1/7/1275 გადაწყვეტილება საქმეზე „საქართველოს მოქალაქე ალექსანდრე მძინარაშვილი საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისიის წინააღმდეგ“, II-38.

³⁸² „საია საზოგადოებრივი ჯანდაცვის შესახებ კანონში შეტანილ ცვლილებებს საკონსტიტუციო სასამართლოში ასაჩივრებს“, საქართველოს ახლგაზრდა იურისტთა ასოციაციის ვებგვერდი, 2020 წლის 22 მაისი, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/31HIVn4>, განახლებულია: 07.10.2020; პაატა დიასამიძე საქართველოს პარლამენტის და საქართველოს მთავრობის წინააღმდეგ, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს ვებგვერდი, 2020 წლის 21 ივლისი, ხელმისაწვდომია: <https://www.constcourt.ge/ka/judicial-acts?legal=9931>, განახლებულია: 07.10.2020.

ორგანიზაციის სარჩელი.³⁸³ მან გაიზიარა საიას პოზიცია, რომ შრომით უფლებებზე შეზღუდვების დაწესება არა ორგანული, არამედ ჩვეულებრივი კანონით ეწინააღმდეგებოდა კონსტიტუციის 26-ე მუხლს, თუმცა არ დააკმაყოფილა მოთხოვნა მიმოსვლის თავისუფლების შეზღუდვის ნაწილში.³⁸⁴

საია საკონსტიტუციო სასამართლოში ამტკიცებდა, რომ მიმოსვლის თავისუფლებასთან დაკავშირებით პარლამენტმა მთავრობას მიანდო ფუნდამენტურ საკითხებზე გადაწყვეტილების მიღების უფლება.³⁸⁵ კერძოდ, დელეგირებული უფლებამოსილების ფარგლებში აღმასრულებელმა ხელისუფლებამ შემოიღო ე.წ. *დე ფაქტო* კომენდანტის საათი და აკრძალა პირთა გადაადგილება 21:00-დან 05:00 საათამდე პერიოდში როგორც ქვეითად, ისე სატრანსპორტო საშუალებით, რისი გაკეთებაც მთავრობას მხოლოდ საგანგებო მდგომარეობის დროს შეეძლო.³⁸⁶ იმავდროულად, დადგენილებით აიკრძალა საერთაშორისო საჰაერო, სახმელეთო და საზღვაო მიმოსვლა.³⁸⁷ ამ საკითხების რეგულირება კი, გვერდითი ეფექტის სახით, იწვევს მთელი რიგი სხვა კონსტიტუციური უფლებების შეზღუდვას და მნიშვნელოვან გავლენას ახდენს საზოგადოების ეკონომიკურ საქმიანობაზე, მათ სოციალურ და კულტურულ ცხოვრებაზე.³⁸⁸ შესაბამისად, მიმოსვლის თავისუფლების ამგვარი შეზღუდვა არის ფუნდამენტური მნიშვნელობის საკითხი. ამის შესახებ გადაწყვეტილებას უნდა იღებდეს მაღალი ლეგიტიმაციის მქონე ორგანო - საქართველოს პარლამენტი და დაუშვებელია მისი დარეგულირება საქართველოს მთავრობის მიერ.³⁸⁹

საკონსტიტუციო სასამართლომ ორგანიზაციის პოზიცია არ გაიზიარა და დაადგინა, რომ სადავო ნორმები აკმაყოფილებდა უფლება-

³⁸³ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2021 წლის 11 თებერვლის №1/1/1505,1515,1516,1529 გადაწყვეტილება საქმეზე „პაატა დიასამიძე, გიორგი ჩიტინძე, ელუარდ მარიკაშვილი და ლიკა საჯაია საქართველოს პარლამენტის და საქართველოს მთავრობის წინააღმდეგ“.

³⁸⁴ *იქვე*, იხ. III-1 და III-2.

³⁸⁵ *იქვე*, იხ. I-11.

³⁸⁶ *იქვე*.

³⁸⁷ *იქვე*.

³⁸⁸ *იქვე*.

³⁸⁹ *იქვე*.

მოსილების დელეგირების კონსტიტუციურ სტანდარტებს. კერძოდ, „საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ“ საქართველოს კანონი მკაფიოდ განსაზღვრავდა დელეგირებული უფლებამოსილების მიზანს, შინაარსსა და ფარგლებს.³⁹⁰ აგრეთვე, სასამართლოს განმარტებით, დელეგირებული უფლებამოსილების დროებითი³⁹¹ და არარეპრესიული³⁹² ხასიათის გათვალისწინებით, პანდემიის ან/და განსაკუთრებით საშიში ეპიდემიის დროს მოსახლეობის ჯანმრთელობის დაცვის მიზნით საქართველოს სხვა ნორმატიული აქტებით დადგენილისგან განსხვავებული დროებითი რეგულაციების დაწესება არ განეკუთვნებოდა ფუნდამენტური მნიშვნელობის საკითხს, რომელზეც აუცილებელი იყო პარლამენტის გადაწყვეტილება.³⁹³

საგულისხმოა, რომ დელეგირებული უფლებამოსილების კონსტიტუციურობის შეფასებისას საკითხის ფუნდამენტური მნიშვნელობის დასადგენად ღონისძიების დროებით ხასიათზე მითითება ვერ იქნება რელევანტური. საკონსტიტუციო სასამართლოს პრაქტიკის თანახმად, ფუნდამენტური მნიშვნელობის საკითხს განეკუთვნება, მაგალითად, გამოხატვის თავისუფლების შინაარსობრივი რეგულირება.³⁹⁴ ამ უფლებამოსილების დელეგირება კი, დროის ნებისმიერი მონაკვეთით, არაკონსტიტუციურია. ამასთან, „საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ“ საქართველოს კანონით გათვალისწინებულ საკითხებთან დაკავშირებით დადგენილი იზოლაციის ან/და კარანტინის წესის დარღვევა იწვევს ადმინისტრაციულ, ხოლო განმეორებით ჩადენის შემთხვევაში, სისხლისსამართლებრივ პასუხისმგებლობას, რაც პირდაპირ მიუთითებს დელეგირებული უფლებამოსილების რეპრესიულ ხასიათზე.

ეს გადაწყვეტილება ასუსტებს საქართველოს პარლამენტის როლს მთავრობის კონტროლის და ქვეყანაში ადამიანის უფლებების დაცვის თვალსაზრისით. ამ კუთხით საინტერესოა განსხვავებული აზრის ავტორის გიორგი კვერენჩილაძის მოსაზრება: „სადავო ნო-

³⁹⁰ იქვე, იხ. II-53.

³⁹¹ იქვე, იხ. II-58.

³⁹² იქვე, იხ. II-59.

³⁹³ იქვე, იხ. II-60.

³⁹⁴ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2019 წლის 2 აგვისტოს №1/7/1275 გადაწყვეტილება საქმეზე „ალექსანდრე მძინარაძვილი საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისიის წინააღმდეგ“, III-37, 38.

რმებით გათვალისწინებული დელეგირების პირობებში არცერთ პრინციპულ საკითხზე საქართველოს პარლამენტს გადაწყვეტილება 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 დადგენის სრული უფლებამოსილება“.³⁹⁵

რეკომენდაციები

- პასუხისმგებლობის დაკისრებაზე, რომლის განმეორებით ჩადენას შეიძლება მოჰყვეს სისხლისსამართლებრივი პასუხისმგებლობა, გადაწყვეტილებას უნდა იღებდნენ არა სამინისტროს წარმომადგენლები, არამედ სასამართლო. საქმის განხილვა ყველა შემთხვევაში უზრუნველყოფილი იყოს ორ ინსტანციაში;
- ყველა შემთხვევაში პასუხისმგებლობის სახეები უნდა განისაზღვროს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა და სისხლის სამართლის კოდექსებით და არა - პრეზიდენტის დეკრეტით;
- სამართალდარღვევებზე სახდელები უნდა განისაზღვროს დიფერენცირების პრინციპით, დარღვევის ხასიათიდან გამომდინარე და არა - საგანგებო მდგომარეობის ან/და იზოლაცია/კარანტინის ყველა წესის დარღვევაზე ერთნაირი მიდგომით;
- სისხლისსამართლებრივი პასუხისმგებლობა უნდა დადგინდეს მხოლოდ განმეორებით მნიშვნელოვანი სამართალდარღვევის ჩადენისას და ამ შემთხვევაშიც აუცილებელია სასჯელთა დიფერენცირება დარღვევის ხასიათიდან გამომდინარე;
- ძირითადი უფლებების ფუნდამენტურად მნიშვნელოვანი საკითხების შეზღუდვასთან დაკავშირებით რეგულაციები გათვალისწინებული უნდა იყოს კანონით და არა - მის საფუძველზე გამოცემული კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტით.

³⁹⁵ იხ, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს მოსამართლის გიორგი კვერენჩხილადის განსხვავებული აზრის საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პირველი კოლეგიის 2021 წლის 11 თებერვლის №1/1/1505,1515,1516,1529 გადაწყვეტილებასთან დაკავშირებით, 18.

დასკვნა

კრიზისული სიტუაცია, როგორც არის Covid-19-ით გამოწვეული პანდემია, აუცილებელს ხდის სახელმწიფოს მიერ სწრაფი და ქმედითი გადაწყვეტილებების მიღებას საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის წინაშე არსებული საფრთხის უფლებელსაყოფად. ამ ყველაფერს ამძაფრებს ის ფაქტიც, რომ საწყის ეტაპზე არ არსებობდა ამგვარ ვითარებასთან გამკლავების გამოცდილება.

საქართველოს მთავრობამ ამ პრობლემის დაძლევა საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადებით გადაწყვიტა, რამაც მნიშვნელოვნად შეცვალა როგორც მოსახლეობის უფლებრივი მდგომარეობა, ისე ძალაუფლების თანაფარდობა სახელისუფლებო შტოებს შორის - აღმასრულებელი ხელისუფლების სასარგებლოდ. თუმცა, ეს სახელმწიფოს არ ათავისუფლებს საკუთარი კონსტიტუციური ვალდებულებებისგან. პირიქით, მას საგანგებო მდგომარეობის რეჟიმში მეტი სიფრთხილე და ყურადღება მართებდა როგორც პროცედურული, ისე სუბსტანციური გადაწყვეტილებების მიღების დროს.

შესაბამისად, ის ხარვეზები, რომლებიც საკანონმდებლო ორგანოსა და აღმასრულებელი ხელისუფლების ქმედებებში გამოიკვეთა - მათ შორის, პრეზიდენტის დეკრეტის და მის მისაღებად საჭირო პროცედურის ბუნდოვანება, პარლამენტის პასიურობა, მთავრობაზე ნორმათშემოქმედებითი უფლებამოსილების არაკონსტიტუციურად დელეგირება და სხვა - ეჭვქვეშ აყენებს პრეზიდენტის ბრძანების, დეკრეტის და მათ საფუძველზე მიღებული აქტების ლეგიტიმურობას.

როგორც კვლევიდან ჩანს, საქართველოში საგანგებო მდგომარეობის დროს, ასევე, მისი დასრულების შემდეგ ფუნდამენტური უფლებების შეზღუდვის კუთხითაც არაერთი პრობლემა გამოიკვეთა. მართალია, ამჟამად მათი ნაწილი გამოსწორებულია, თუმცა არსებითი მნიშვნელობის საკითხები კვლავ დღის წესრიგში დგას. მიუხედავად იმისა, რომ ქვეყანაში საგანგებო მდგომარეობა აღარ არის, კვლავ შენარჩუნებულია საერთაშორისო ხელშეკრულებებიდან გადახვევის მექანიზმი. აგრეთვე, გრძელდება დროებით მიღებული საკანონმდებლო ცვლილებების მოქმედება, რომელთა მიხედვით, მთავრობას აქვს შესაძლებლობა, შეზღუდოს ადამიანის არაერთი ფუნდამენტური უფლება.

ბოლო რამდენიმე თვის მანძილზე კოვიდ-19-ის პანდემიამ სრული-

ად გარდაქმნა თითოეული მოქალაქის ყოველდღიური რეალობა. ის ჯერ კიდევ აქტიურ ფაზაშია. მეტიც, სავარაუდოა, რომ კრიზისული ვითარება გარკვეული დროით გაგრძელდება. ამასთან, გამორიცხული არ არის, აუცილებელი გახდეს საგანგებო მდგომარეობის კვლავ გამოცხადება. საია იმედოვნებს, რომ ის პროცედურები, სტანდარტები და გარანტიები, რომლებიც ასეთ დროს უზენაესი კანონით არის გათვალისწინებული, მომავალში უფრო გამართულად იმუშავებს, ხოლო ეს დოკუმენტი საქართველოს ხელისუფლებას გამოვლენილი პრობლემების გადაჭრაში დაეხმარება.