



საერთაშორისო
გამჭვირვალობა
საქართველო

COVID-19 ინფექციის გამოწვევის მართვა
ხელისუფლების ქმედებების შეფასების ანგარიში

თბილისი
2020

სარჩევი

ძირითადი მიგნებები.....	2
შესავალი	4
საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების საფუძვლები და წესი.....	5
საერთაშორისო სტანდარტები	6
კანონიერების პრინციპი	7
გამოცხადებისა და შეტყობინების პრინციპი.....	10
დროებითი მოქმედების პრინციპი	11
პროპორციულობის პრინციპი.....	13
აბსოლუტური უფლებების ხელშეუვალობის პრინციპი.....	16
საპარლამენტო ზედამხედველობა.....	16
სასამართლო კონტროლი.....	19
უწყებათაშორისო საკოორდინაციო საბჭოს საქმიანობა	22
კორონავირუსით გამოწვეული შეზღუდვების პერიოდში მიღებული გადაწყვეტილებები ...	23
პარლამენტის კანონშემოქმედებითი საქმიანობა საგანგებო მდგომარეობის დროს	23
პარლამენტის მიერ კორონავირუსის გამო დაწესებული შეღავათები	26
სასამართლო ხელისუფლება.....	27
დასკვნა.....	27
დანართი #1: დაწესებული შეზღუდვები	29
დანართი #2: საკონსტიტუციო სასამართლოში წარდგენილი სარჩელები.....	40

COVID-19 ინფექციის გამოწვევების მართვა ხელისუფლების ქმედებების შეფასების ანგარიში

ძირითადი მიგნებები

ხელისუფლების ქმედებებით თავიდან იქნა აცილებული ქვეყანაში ახალი კორონავირუსის მასობრივი გავრცელება. გაუმართლებელი იქნება იმის თქმა, რომ ამ შედეგების მიღწევა ხელისუფლებამ ადამიანის უფლებების მასობრივი დარღვევის ხარჯზე მოახერხა, თუმცა პროცესში გარკვეული ხარვეზებიც იყო.

პანდემიასთან ბრძოლის პროცესში, მნიშვნელოვნად შეიზღუდა საკანონმდებლო ორგანოს როლი და გაიზარდა მთავრობის უფლებამოსილება. მთავრობისადმი მინიჭებული უფლებამოსილებით:

- დადგინდა იზოლაციისა და კარანტინის წესები;
- შეზღუდვების დაწესების გამო გაიზარდა შსს-ს უფლებამოსილება;
- შეჩერდა საჯარო ინფორმაციის გაცემის ვადები;
- დადგინდა სახელმწიფო სერვისებით სარგებლობის განსხვავებული წესი;
- საგანმანათლებლო და სამუშაო პროცესი გადავიდა დისტანციურ რეჟიმზე;
- გარკვეული პერიოდის განმავლობაში შეიზღუდა ავტომობილებით გადაადგილება;
- მსუბუქ ავტომობილში აიკრძალა 3 პირზე მეტის მგზავრობა, ამასთან აიკრძალა მძღოლის გვერდზე ჯდომა;
- 21:00 - 06:00 საათამდე დაწესდა კომენდანტის საათი;
- 70 წელს ზემოთ ასაკის პირებს აეკრძალათ საცხოვრებელი ადგილის დატოვება;
- დახურულ სივრცეებში დადგინდა პირბადეების ტარების ვალდებულება;
- საჯარო სივრცეში თავდაპირველად აიკრძალა 10, ხოლო შემდგომში 3 ადამიანზე მეტის შეკრება;
- გარკვეული პერიოდით, გამონაკლისების გარდა, შეჩერდა ნებისმიერი ეკონომიკური საქმიანობა.

დადებითად უნდა შეფასდეს ის, რომ:

- ხელისუფლებამ ახალი კორონავირუსის წინააღმდეგ ზომები დროულად მიიღო და შეზღუდვები ეტაპობრივად გაამკაცრა. არსებული სიტუაციის შესაბამისად შეზღუდვები ეტაპობრივად მოიხსნა;
- განსაკუთრებულად მკაცრი ზომების გამოყენების შესახებ გადაწყვეტილებები კონკრეტული ტერიტორიის მიხედვით, ეპიდემიოლოგიური ვითარების გათვალისწინებით მიიღებოდა;

- ეპიდემიოლოგიური მდგომარეობისა და შეზღუდვების გამკაცრების ან შერბილების შესახებ ჟურნალისტებისა და საზოგადოების მუდმივი ინფორმირება ხდებოდა;
- ხელისუფლება აქტიურ კონსულტაციებს გადიოდა შესაბამის პროფესიონალებთან;
- ქვეყანაში შიდა გავრცელებას არ ჰქონია მასშტაბური ხასიათი.

უარყოფითად უნდა შეფასდეს ის, რომ:

- საგანგებო მდგომარეობის პირობებში აღმასრულებელ ხელისუფლებაზე საპარლამენტო ზედამხედველობა მხოლოდ ფორმალურ ხასიათს ატარებდა;
- აღმასრულებელი ხელისუფლებისათვის ადამიანის უფლებებისა და თავისუფლებების შეზღუდვასთან დაკავშირებით ფართო დისკრეციის მინიჭებით, უფლებამოსილების ბოროტად გამოყენების რისკები გაიზარდა;
- ხელისუფლების გარკვეული ქმედებები შერჩევით ხასიათს ატარებდა, ხოლო ზოგიერთი შეზღუდვა დაუსაბუთებელი და არაპროპორციული იყო;
- საგანგებო რეჟიმის დარღვევისათვის მკაცრად განსაზღვრული ჯარიმის ოდენობა ინდივიდუალური გარემოებების შეფასების შესაძლებლობას არ იძლეოდა და ადეკვატური სანქციის შეფარდებას შეუძლებელს ხდიდა;
- არ არსებობდა პირის საკარანტინო სივრცეში მოთავსების გასაჩივრების ეფექტიანი მექანიზმები;
- ვირუსის გავრცელების საწყის ეტაპზე საქართველოში მცხოვრებ ეთნიკურ უმცირესობებთან და უცხოელებთან კომუნიკაციის დროს მნიშვნელოვანი პრობლემები დაფიქსირდა;
- საგანგებო მდგომარეობის მიწურულს „საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ“ კანონში შეტანილი ცვლილებები ეწინააღმდეგება კონსტიტუციურ პრინციპებს;

ანგარიში აფასებს პანდემიის პირველ ეტაპთან გამკვლავების პროცესში ხელისუფლების მიერ მიღებულ კონკრეტულ გადაწყვეტილებებს. ასევე, მიმოიხილავს იმ საკანონმდებლო ჩარჩოს და საერთაშორისო სტანდარტებს, რის ფარგლებშიც ხელისუფლების სამივე შტო მოქმედებდა ან უნდა ემოქმედა.

შესავალი

საქართველო, ისევე როგორც მსოფლიოს არაერთი ქვეყანა, სამ თვეზე მეტია ახალი კორონავირუსის (Covid-19) პანდემიასთან გამკლავებას ცდილობს. 2020 წლის 11 მარტს, ინფექციური დაავადების გამო ჯანდაცვის მსოფლიო ორგანიზაციამ პანდემია გამოაცხადა.¹ როგორც ცნობილია, საქართველოში ახალი კორონავირუსის პირველი შემთხვევა 2020 წლის 26 თებერვალს დაფიქსირდა.² ძირითადად, სწორედ ამ ეტაპიდან დაიწყო მთავრობამ პანდემიასთან ბრძოლისთვის გარკვეული შეზღუდვების დაწესება. შეზღუდვების დიდ ნაწილს თავდაპირველად სარეკომენდაციო ხასიათი ჰქონდა და მხოლოდ 21 მარტს, საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების შემდეგ, მიიღო სავალდებულო სახე. კონკრეტული შეზღუდვები ეტაპობრივად დაწესდა.³ მათი გარკვეული ნაწილი დროული და ეფექტიანი იყო. თუმცა, საგანგებო მდგომარეობის მართვის პროცესში, იყო შერჩევითი მიდგომის შემთხვევებიც.

განვლილმა პერიოდმა აჩვენა, რომ ახალ კორონავირუსთან დაკავშირებით გადაწყვეტილებების მიღება, აღმასრულებელი ხელისუფლების მართვის სფეროში მოექცა. დაავადების გავრცელებისა და შეკავების მიზნით ხელისუფლების მხრიდან არაერთი რადიკალური ზომა იქნა მიღებული.

მოსახლეობის სიცოცხლის, ჯანმრთელობისა და უსაფრთხოების დაცვა მნიშვნელოვანი საჯარო ინტერესია, რის გამოც საგანგებო მდგომარეობის არსებობის პირობებში, შესაძლებელია ზოგიერთი უფლებებისა და თავისუფლებების შეზღუდვა ან შეჩერება და ხელისუფლების სხვადასხვა შტოს შორის განაწილებული ფუნქციების ცვლილება, აღმასრულებელი ხელისუფლების უფლებამოსილების გაზრდის ხარჯზე.⁴ თუმცა, გასათვალისწინებელია, რომ აღმასრულებელი ხელისუფლების ხელში უფლებამოსილებისა და ძალაუფლების კონცენტრირებამ ადამიანის უფლებათა გაუმართლებელი შეზღუდვისა და თვითნებობის რისკები შეიძლება გაზარდოს. დაუშვებელია, პანდემიასთან ბრძოლის გამართლება კანონის უზენაესობისა და დემოკრატიული ინსტიტუტების თვითნებური ხელყოფის ხარჯზე. პანდემიით გამოწვეული კრიზისი საფრთხეს არა მარტო მოსახლეობის სიცოცხლესა და ჯანმრთელობას, არამედ დემოკრატიულ საზოგადოების არსებობისათვის აუცილებელ სხვა სიკეთეებსა და ღირებულებებს უქმნის. შესაბამისად, მნიშვნელოვანია საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადებასთან, ხანგრძლივობასა და ფარგლებთან დაკავშირებით როგორც ადგილობრივი კანონმდებლობის, ასევე საერთაშორისო სტანდარტების განუხრელი დაცვა.

¹ WHO Director-General's opening remarks at the media briefing on COVID-19 - 11 March 2020, <https://bit.ly/2TOjICs> [ბოლოს ნანახია 15.06.2020]

² ეკატერინე ტიკარაძის თქმით, საქართველოში დაფიქსირდა კორონა ვირუსის პირველი შემთხვევა, <https://bit.ly/3caxwwA> [ბოლოს ნანახია 15.06.2020]

³ შეზღუდვების ზუსტი ქრონოლოგია მოცემულია დოკუმენტის დანართში N1.

⁴The European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Emergency Powers, 1995, CDL-STD(1995)012.

საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების საფუძვლები და წესი

საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების შესაძლებლობა საქართველოს კონსტიტუციით არის განსაზღვრული. კონსტიტუციის მიხედვით, საგანგებო მდგომარეობა შეიძლება დაწესდეს „მასობრივი არეულობის, ქვეყნის ტერიტორიული მთლიანობის ხელყოფის, სამხედრო გადატრიალების, შეიარაღებული ამბოხების, ტერორისტული აქტის, ბუნებრივი ან ტექნოგენური კატასტროფის ან ეპიდემიის დროს ან სხვა შემთხვევაში, როდესაც სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოები მოკლებული არიან კონსტიტუციურ უფლებამოსილებათა ნორმალური განხორციელების შესაძლებლობას.“⁵

საგანგებო მდგომარეობა პრემიერ-მინისტრის, პრეზიდენტისა და პარლამენტის ერთობლივი ჩართულობით ცხადდება. პროცედურა შემდეგია: პრეზიდენტი, პრემიერ-მინისტრის წარდგინებით, აცხადებს საგანგებო მდგომარეობას, რომელსაც პარლამენტის დამტკიცება სჭირდება. საგანგებო მდგომარეობა ძალაშია მისი გამოცხადებისთანავე, თუმცა თუკი პარლამენტმა კენჭისყრით უარი თქვა მის დამტკიცებაზე, ის კენჭისყრისთანავე კარგავს ძალას. საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადება დასაშვებია, როგორც ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე, ასევე მის მხოლოდ გარკვეულ ნაწილზე. საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების შემდგომ, პრეზიდენტი უფლებამოსილია პრემიერ-მინისტრის წარდგინებით გამოსცეს ორგანული კანონის ძალის მქონე დეკრეტები, რომლის საფუძველზეც შესაძლებელია კონსტიტუციური უფლებების შეზღუდვა ან შეჩერება. კონსტიტუციით არის განსაზღვრული კონკრეტული უფლებების ჩამონათვალი რომელთა შეჩერება ან შეზღუდვა არის შესაძლებელი.⁶

საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების წესი და პირობები ასევე დადგენილია კანონით „საგანგებო მდგომარეობის შესახებ.“ საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადება შესაძლოა ემსახურებოდეს ეპიდემიის დროს საქართველოს მოქალაქეთა უსაფრთხოების უზრუნველყოფას და მისი მიზანი ვითარების უსწრაფესი ნორმალიზაცია უნდა იყოს. ამავე კანონით არის დადგენილი⁷ კონკრეტული ღონისძიებები, რომელთა გატარებაც მთავრობას შეუძლია საჭიროების გათვალისწინებითა და პროპორციულობის პრინციპის დაცვით.

⁵ საქართველოს კონსტიტუცია, 71-ე მუხლის მეორე პუნქტი.

⁶ საქართველოს კონსტიტუცია, 71-ე მუხლის მეოთხე პუნქტი.

⁷ საქართველოს კანონი საგანგებო მდგომარეობის შესახებ, მე-4 მუხლი.

საერთაშორისო სტანდარტები

საქართველოს კონსტიტუციის მსგავსად, საერთაშორისო პაქტი სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების შესახებ (პაქტი) და ადამიანის უფლებათა და ძირითად თავისუფლებათა დაცვის კონვენცია (ევროპული კონვენცია) ითვალისწინებს საგანგებო მდგომარეობის დროს პაქტითა და კონვენციით ნაკისრი ვალდებულებებიდან გადახვევის (დეროგაციის) მექანიზმს.⁸

უნდა აღინიშნოს, რომ ყველა სახის ექსტრემალური სიტუაცია საგანგებო მდგომარეობას არ უთანაბრდება. ეს უკანასკნელი ისეთი გარემოებების ერთობლიობაა, როდესაც ერის არსებობისათვის საშიში მდგომარეობა ექსტრაორდინალურ ჩარევას მოითხოვს.⁹

ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს (ევროპული სასამართლო) პრეცედენტული სამართლით *ერის არსებობისათვის საშიში მდგომარეობად* მიჩნეულია ისეთი განსაკუთრებული რეალური ანდა გარდაუვალი კრიზისული სიტუაცია, რომელიც გავლენას ახდენს მთელ მოსახლეობაზე და საფრთხეს უქმნის საზოგადოების ნორმალურ ცხოვრებას.¹⁰ ასეთი საგანგებო ვითარება შეიძლება იყოს ბუნებრივი კატასტროფა, სამოქალაქო არეულობა, ეპიდემია ან განსაკუთრებული ეკონომიკური კრიზისი.¹¹

ევროპულმა სასამართლომ განმარტა, რომ ხელშემკვრელ სახელმწიფოებს გააჩნიათ მიხედვლების ფართო ფარგლები (margin of appreciation) იმის განსასაზღვრად, თუ რა გარემოებების არსებობისას ექმნება ერის სიცოცხლეს საფრთხე და რა ზომების მიღებით შეიძლება ამ მდგომარეობის აღმოფხვრა.¹² თუმცა მათი უფლებამოსილება არ არის უსაზღვრო. ხელშემკვრელი სახელმწიფოს დისკრეცია, კონკრეტული საჩივრის არსებობის პირობებში, ექვემდებარება ევროპული სასამართლოს ზედამხედველობას, რა დროსაც სასამართლო ამოწმებს რამდენად გასცდა სახელმწიფო იმ ფარგლებს, რომელიც კრიზისის სამართავად უკიდურესად აუცილებელი იყო.¹³ ამ საკითხის შეფასებისას, სასამართლო მხედველობაში იღებს იმ უფლებების არსს, რომლებიც დეროგაციის გზით შეიზღუდა, საგანგებო მდგომარეობის პირობებსა და ხანგრძლივობას.¹⁴ ევროპული სასამართლო აგრეთვე აფასებს, რამდენად საკმარისი იყო ორდინალური კანონმდებლობა არსებულ გამოწვევებთან გასამკლავებლად, საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადება და დაწესებული შეზღუდვები იყო

⁸ საერთაშორისო პაქტი - სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების შესახებ, მე-4 მუხლი. ადამიანის უფლებათა და ძირითად თავისუფლებათა დაცვის კონვენცია, მე-15 მუხლი.

⁹ UN Human Rights Committee, CCPR General Comment No. 29: Article 4: Derogations during a State of Emergency, 31 August 2001, paras. 2-3.

¹⁰ Lawless v. Ireland (no. 3) [ECHR] 1 July 1961, Series A no. 3, p. 28.

¹¹ The European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Report on the Democratic Control of the Armed Forces, 23 April 2008, CDL-AD(2008)004, para. 244.

¹² Ireland v. The United Kingdom [ECHR] 18 January 1978, Series A no. 25, paras. 205-207.

¹³ იქვე.

¹⁴ Brannigan and McBride v. The United Kingdom [ECHR] 26 May 1993, Series A no. 258-B, para. 43.

თუ არა კანონიერი და ლეგიტიმური მიზნის მიღწევის პროპორციული საშუალება, უზრუნველყოფილი იქნა იყო თუ არა საგანგებო მდგომარეობის გადახედვის შესაძლებლობა და ეფექტიანი სასამართლო კონტროლი.¹⁵

გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის ადამიანის უფლებათა დაცვის უმაღლესი კომისარიატი, ევროპული კომისია სამართლის მეშვეობით დემოკრატიის დასაცავად (ვენეციის კომისია) და სხვადასხვა საერთაშორისო სამართლებრივი ინსტრუმენტი განსაზღვრავს ძირითად პრინციპებს, რომელიც დაცული უნდა იყოს საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადებისა და მოქმედების დროს. მათ შორის აღსანიშნავია, დროებითი მოქმედების, გამოცხადებისა და შეტყობინების, პროპორციულობის, კანონიერების და აბსოლუტური უფლებების ხელშეუვალობის პრინციპები.¹⁶ მნიშვნელოვანია, რომ პროცესები მიმდინარეობდეს საპარლამენტო კონტროლის ფონზე, ხოლო სასამართლოს ჰქონდეს შესაძლებლობა შეაფასოს უფლებების შეზღუდვების კანონიერება და მიზანშეწონილობა.

კანონიერების პრინციპი

აუცილებელია, რომ *de facto* საგანგებო მდგომარეობა თავიდან იქნას აცილებული და იგი ოფიციალურად იქნეს გამოცხადებული.¹⁷ ხელისუფლების მიერ განხორციელებული ნებისმიერი ქმედება თანხვედრაში უნდა იყოს ეროვნულ კანონმდებლობასთან და საერთაშორისო სამართლის ინსტრუმენტებით დადგენილ მოთხოვნებთან.¹⁸ უფლების შემზღუდავი აქტი უნდა ემსახურებოდეს ლეგიტიმური მიზნის მიღწევას და არ უნდა იყოს თვითნებური და დაუსაბუთებელი, რადგან იგი ადამიანის უფლებების გაუმართლებელ

¹⁵ Council of Europe/European Court of Human Rights, Guide on Article 15 of the European Convention on Human Rights, Updated on 31 December 2019, para. 21.

¹⁶ The European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Opinion on the Draft Constitutional Law on "the Protection of the Nation" of France, 14 March 2016, CDL-AD(2016)006, para. 28.

Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, Emergency Measures and Covid-19: Guidance, 27 April 2020, https://www.ohchr.org/Documents/Events/EmergencyMeasures_COVID19.pdf [ბოლოს ნანახია 15.06.2020]

Human Rights and COVID-19: A guidance note for parliaments <https://www.ipu.org/human-rights-and-covid-19-guidance-note-parliaments> [ბოლოს ნანახია 15.06.2020]

Council of Europe, Parliamentary Assembly, Resolution 2209 (2018), State of Emergency: Proportionality Issues Concerning Derogations under Article 15 of the European Convention on Human Rights, <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=24680&lang=en> [ბოლოს ნანახია 15.06.2020]

¹⁷ UN Human Rights Committee, CCPR General Comment No. 29: Article 4: Derogations during a State of Emergency, 31 August 2001, para. 2.

Council of Europe/European Court of Human Rights, Guide on Article 15 of the European Convention on Human Rights, Updated on 31 December 2019, para. 24.

The European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Emergency Powers, 1995, CDL-STD(1995)012, recommendations.

¹⁸ Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, Emergency Measures and Covid-19: Guidance, 27 April 2020, https://www.ohchr.org/Documents/Events/EmergencyMeasures_COVID19.pdf [ბოლოს ნანახია 15.06.2020]

შეზღუდვას იწვევს.¹⁹ ის უნდა პასუხობდეს განჭვრეტადობის, განსაზღვრულობისა და ხელმისაწვდომობის კრიტერიუმებს.

გარდა ამისა, საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადება არ უნდა გულისხმობდეს კანონის უზენაესობის დროებით შეჩერებას. შესაძლებელია, საგანგებო მდგომარეობა ხელისუფლების მიერ ბოროტად იქნეს გამოყენებული, ხელისუფლებაში დარჩენის მიზნით ოპოზიციის გაჩუმებისა და ადამიანის უფლებების გაუმართლებელი შეზღუდვის გზით.²⁰ სახელმწიფო და საზოგადოებრივი უსაფრთხოების ეფექტიანი დაცვა მხოლოდ დემოკრატიის პირობებში შეიძლება იქნეს დაცული. შესაბამისად, კანონის უზენაესობის შემადგენელი ელემენტების განუხრელ დაცვას უაღრესად დიდი მნიშვნელობა აქვს.²¹

კანონის უზენაესობის პრინციპი ადამიანთა სამართლებრივ უსაფრთხოებას გულისხმობს, რა დროსაც მოსახლეობა დაცული უნდა იყოს სახელმწიფოს მიერ თვითნებური და არაპროპორციული შეზღუდვების დაწესებისაგან. კანონიერების პრინციპი, საჯარო გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში დემოკრატიული მონაწილეობა, მთავრობის გამჭვირვალობა, პირადი ცხოვრების პატივისცემა, დისკრიმინაციის დაუშვებლობა და ადამიანის სხვა უფლებათა და თავისუფლებათა პატივისცემა კანონის უზენაესობის მნიშვნელოვანი ელემენტებია.²² გარდა ამისა, უზრუნველყოფილი უნდა იყოს ხელისუფლების გამჭვირვალობისა და მედიის თავისუფლების მაღალი ხარისხი, რათა საგანგებო მდგომარეობის პერიოდში საფრთხე არ შეექმნას გამოხატვისა და ინფორმაციის გავრცელების თავისუფლების რეალიზებას.²³

2020 წლის 21 მარტის პრეზიდენტის [დეკრეტის](#) საფუძველზე შეიზღუდა მიმოსვლის თავისუფლება, თავისუფლების, პირადი და ოჯახური ცხოვრების ხელშეუხებლობის უფლება, სამართლიანი ადმინისტრაციული წარმოების, საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის უფლება, საკუთრების უფლება, შეკრების თავისუფლება და შრომის თავისუფლება. დეკრეტით დელეგირებული უფლებემოსილების საფუძველზე, მთავრობის 181-ე [დადგენილებით](#) დამტკიცდა ახალი კორონავირუსის გავრცელების აღკვეთის მიზნით გასატარებელი ღონისძიებები, სადაც კონსტიტუციურ უფლებათა შეზღუდვის არეალი საკმაოდ ფართო იყო.

¹⁹ Council of Europe, Parliamentary Assembly, Resolution 1659 (2009), Protection of Human Rights in Emergency Situations, para. 6. <https://bit.ly/2XPULIc> [ბოლოს ნანახია 15.06.2020]

²⁰ The European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Rule of Law Checklist, 18 March 2016, CDL-AD(2016)007, para. 51.

²¹ Council of Europe/European Court of Human Rights, Guide on Article 15 of the European Convention on Human Rights, Updated on 31 December 2019, paras. 19-20.

²² The European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Opinion on the Protection of Human Rights in Emergency Situations, 4 April 2006, CDL-AD(2006)015, para. 34.

²³ Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, Emergency Measures and Covid-19: Guidance, 27 April 2020, https://www.ohchr.org/Documents/Events/EmergencyMeasures_COVID19.pdf [ბოლოს ნანახია 15.06.2020]

დემოკრატიის, სამართლებრივი სახელმწიფოს და ხელისუფლების დანაწილების კონსტიტუციური პრინციპები ხელისუფლებას მკაცრ კონსტიტუციურ სამართლებრივ ჩარჩოებში აქცევს.²⁴ მნიშვნელოვანია, რომ ნებისმიერი ნორმატიული აქტი შესაბამისობაში იყოს კონსტიტუციის მოთხოვნებთან როგორც ფორმალური, ისე მატერიალური თვალსაზრისით.²⁵ შესაბამისად, ფორმალური მოთხოვნის დაუცველობა იწვევს ძირითადი შემზღუდავი ნორმის არაკონსტიტუციურად ცნობას.

პრეზიდენტის დეკრეტის საფუძველზე მოხდა ადამიანის ძირითადი უფლებებისა და თავისუფლებების შეზღუდვასთან დაკავშირებით მთავრობისათვის ფართო უფლებამოსილების მინიჭება. აღმასრულებელი ხელისუფლებისთვის მოქმედების შეუზღუდავი თავისუფლების მინიჭებით, შეკავებისა და გაწონასწორების მექანიზმების ეფექტიანობა კითხვის ქვეშ დადგა.

საკონსტიტუციო სასამართლოს განმარტებით, კანონით მოსაწესრიგებელი საკითხის დელეგირება, ხშირ შემთხვევაში, პრაქტიკული საჭიროებებით შეიძლება იყოს ნაკარნახევი, თუმცა იგი უნდა ეხებოდეს უფლების რეგულირების პროცედურულ/ტექნიკურ საკითხებს.²⁶ შესაძლებელია, საკანონმდებლო ორგანომ გადაწყვეტილება პრინციპულ პოლიტიკურ-სამართლებრივ საკითხებზე მიიღოს, მისი იმპლემენტაციისათვის საჭირო დეტალების მოწესრიგება კი სხვა სახელმწიფო ორგანოებს მიანდოს.²⁷

ამის საპირისპიროდ, პრეზიდენტის დეკრეტმა ვერ უზრუნველყო ადამიანის უფლებებისა და თავისუფლებების შემზღუდავი ნორმების ფარგლების მკაფიო დადგენა და მისთან დაკავშირებული არსებითი საკითხების განსაზღვრა მთავრობას მიანდო. განსაზღვრულობისა და განჭვრეტადობის კრიტერიუმის უგულებელყოფის გარდა, აღნიშნულის შედეგად უფლების შემზღუდავი აქტები ფაქტობრივად პარლამენტის ზედამხედველობის მიღმა დარჩა.

ამასთანავე, საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ საქართველოს კანონში შეტანილი ცვლილებების შედეგად,²⁸ შესაძლებელი გახდა ადამიანის ზოგიერთი ძირითადი უფლებების შეზღუდვა საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების გარეშე. საკარანტინო ღონისძიებების

²⁴ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2007 წლის 26 ოქტომბრის #2/2-389 გადაწყვეტილება საქმეზე *საქართველოს მოქალაქე მათა ნათაძე და სხვები საქართველოს პარლამენტისა და საქართველოს პრეზიდენტის წინააღმდეგ*, II-18.

²⁵ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2017 წლის 15 თებერვლის №3/1/659 გადაწყვეტილება საქმეზე *საქართველოს მოქალაქე ომარ ჯორბენაძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ*, II-27.

²⁶ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2019 წლის 2 აგვისტოს №1/7/1275 გადაწყვეტილება საქმეზე *ალექსანდრე მბინარაშვილი საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისიის წინააღმდეგ*, II-30.

²⁷ იქვე.

²⁸ იხ. <https://info.parliament.ge/#law-drafting/20381> [ბოლოს ნანახია 15.06.2020]

სახით შეზღუდვის გამოყენების წესისა და მასშტაბის განსაზღვრის უფლებამოსილების მთავრობისათვის მინიჭებით, უგულებელყოფილი იქნა კონსტიტუციის მოთხოვნა - უფლებების შეზღუდვა მოხდეს კანონის საფუძველზე და აკმაყოფილებდეს განსაზღვრულობისა და განჭვრეტადობის კრიტერიუმებს. საკითხის ამგვარმა მოწესრიგებამ, შესაძლოა საპარლამენტო კონტროლის გვერდის ავლით დე ფაქტო საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადება გამოიწვიოს და სახელმწიფოს მიერ თვითნებური და არაპროპორციული შეზღუდვების დაწესების საფრთხე შექმნას. შესაბამისად, შესაძლოა ამ მოთხოვნათა უგულებელყოფა ნორმის არაკონსტიტუციურობის საფუძველი გახდეს.

გამოცხადებისა და შეტყობინების პრინციპი

გადაწყვეტილება საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადებისა და გასატარებელი ღონისძიებების შესახებ უნდა იყოს საჯარო და ხელმისაწვდომი. თუ შესაძლებელია, აღნიშნული ინფორმაცია მოსახლეობას უნდა მიეწოდოს არა მარტო სახელმწიფო ენაზე, არამედ ისეთ ენებზეც, რომლებიც ქვეყნის ტერიტორიაზე ფართოდ გამოიყენება.²⁹ სახელმწიფომ პროაქტიულად უნდა უზრუნველყოს საგანგებო მდგომარეობისთან დაკავშირებული ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა, რათა მოსახლეობას ქონდეს მისი გაცნობისა და წესების შესაბამისად მოქმედების შესაძლებლობა.³⁰

გარდა ამისა, სახელმწიფოს აქვს პაქტის მონაწილე სხვა სახელმწიფოებისათვის (გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის გენერალური მდივნის მეშვეობით) და ევროპის საბჭოს გენერალურ მდივნისათვის დეროგაციის გადაწყვეტილების, გატარებული ღონისძიებებისა და მათი მიზეზების შესახებ ინფორმაციის დროული მიწოდების ვალდებულება.³¹ უნდა აღინიშნოს, რომ ამგვარ შეტყობინებას მეტწილად ფორმალური ხასიათი აქვს და მისი შინაარსის სამართლებრივი განხილვა არ ხდება.³²

²⁹ Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, Emergency Measures and Covid-19: Guidance, 27 April 2020, https://www.ohchr.org/Documents/Events/EmergencyMeasures_COVID19.pdf [ბოლოს ნანახია 15.06.2020]

³⁰ Human Rights Watch, COVID-19: A Human Rights Checklist <https://www.hrw.org/news/2020/04/14/covid-19-human-rights-checklist> [ბოლოს ნანახია 15.06.2020]

³¹ საერთაშორისო პაქტი - სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების შესახებ, მე-4 მუხლის 1-ლი პუნქტი. ასევე, ადამიანის უფლებათა და ძირითად თავისუფლებათა დაცვის კონვენციის მე-15 მუხლის 1-ლი პუნქტი.

UN Human Rights Committee, CCPR General Comment No. 29: Article 4: Derogations during a State of Emergency, 31 August 2001, para. 17.

საქართველომ აღნიშნული ვალდებულება გონივრულ ვადაში შეასრულა. ვრცლად: https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/005/declarations?p_auth=oC00wpDO

<https://treaties.un.org/doc/Publication/CN/2020/CN.125.2020-Eng.pdf> [ბოლოს ნანახია 15.06.2020]

³² Respecting Democracy, Rule of Law and Human Rights in the Framework of the COVID-19 Sanitary Crisis. A Toolkit for Member States, 7 April 2020, SG/Inf(2020)11 <https://bit.ly/3hedPb6> [ბოლოს ნანახია 15.06.2020]

Strengthening the Supervision of ECHR Derogation Regimes. A Non-judicial Avenue

გამოცხადებისა და შეტყობინების პრინციპი ნაწილობრივ დაცული იყო. სახელმწიფომ ინფორმაციის საჯაროობა და მისი ხელმისაწვდომობა საზოგადოებისათვის ეფექტიანად უზრუნველყო ქართულ ენაზე. მთავრობა აქტიურად აწვდიდა მედიას იმ რეკომენდაციებს და სავალდებულო წესებს, რაც ახალ კორონავირუსთან ბრძოლის ფარგლებში უნდა ყოფილიყო შესრულებული. შეიქმნა ასევე სპეციალური ვებ-გვერდი stopcov.ge, სადაც მუდმივად იდებოდა და ახლდებოდა რელევანტური ინფორმაცია covid-19-ის მდგომარეობასთან დაკავშირებით.

ხარვეზებს შეიცავდა სახელმწიფოს პოლიტიკა ეთნიკურ უმცირესობებთან მიმართებით, რადგან აქტიური საინფორმაციო კამპანია არ მიმდინარეობდა მათთვის გასაგებ ენაზე.³³

საბოლოოდ ამ ხარვეზებმა, ეთნიკური უმცირესობებით დასახლებულ ზოგიერთ ადმინისტრაციულ ერთეულში, covid-19-თან გამკლავების კუთხით, პრობლემები ხელისუფლებას შეუქმნა. განსაკუთრებით საწყის ეტაპზე, საქართველოში მცხოვრებ ეთნიკურ ჯგუფებს არ მიეწოდებოდათ ინფორმაცია შესაბამის ენაზე ქვეყანაში ეპიდემიოლოგიური ვითარების და ამ ვითარებასთან გამკლავების გზებთან დაკავშირებით. შედეგად, ასეთ რეგიონებში მოსახლეობა მოკლებული იყო შესაძლებლობას სცოდნოდა და შეესრულებინა სახელმწიფოს მხრიდან გაცემული რეკომენდაციები და წესები. შესაძლოა, ეს ფაქტი იყო ერთ-ერთი მიზეზი, რომ განსაკუთრებით მკაცრი ღონისძიებების გამოყენება, საწყის ეტაპზე, სწორედ ეთნიკური უმცირესობებით დასახლებულ რეგიონში გახდა [საჭირო](#).

მოგვიანებით, მთავრობამ ამ მიმართულებით საინფორმაციო კამპანია გააქტიურა. მათ შორის, რამდენიმე ენაზე ითარგმნა სპეციალური ვებ-გვერდიც [stopcov.ge](#).

დროებითი მოქმედების პრინციპი

საგანგებო მდგომარეობას აქვს საგამონაკლისო ბუნება. იგი გამოცხადებული უნდა იქნეს მხოლოდ განსაკუთრებულ სიტუაციაში, იმ პერიოდის განმავლობაში, როდესაც საფრთხე არის რეალური და გარდაუვალი.³⁴ საგანგებო მდგომარეობა დროებითი კრიზისული სიტუაციაა,

<https://strasbourgobservers.com/2020/04/17/strengthening-the-supervision-of-echr-derogation-regimes-a-non-judicial-avenue/> [ბოლოს ნანახია 15.06.2020]

³³ „მოუწოდებთ სახელმწიფოსა და მედიებს, საინფორმაციო პოლიტიკაში უმცირესობების ენები გაითვალისწინონ“; <https://bit.ly/3726uGB> [ბოლოს ნანახია 15.06.2020]

³⁴ UN Human Rights Committee, CCPR General Comment No. 29: Article 4: Derogations during a State of Emergency, 31 August 2001, para. 2.

The European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Emergency Powers, 1995, CDL-STD(1995)012, recommendations.

რომელიც არ უნდა იქცეს მუდმივ მოცემულობად. მისი განახლება უნდა ხდებოდეს ეფექტიანი საპარლამენტო კონტროლის გზით, ხოლო მის დასასრულებლად და შემდგომი მოქმედებების განსასაზღვრად მთავრობამ მზადება საგანგებო მდგომარეობის პერიოდშივე უნდა დაიწყო.

საგანგებო მდგომარეობა შეზღუდული უნდა იყოს დროსა და სივრცეში, რადგან ზედმეტად ხანგრძლივი დროით გამოყენება მისი ლეგიტიმაციის დაკარგვის საფუძველია. ვენეციის კომისიის მოსაზრებით, საგანგებო მდგომარეობის გახანგრძლივება ყოველთვის არ არის საუკეთესო გამოსავალი, რადგან იგი ზრდის იმის ალბათობას, რომ სახელმწიფომ იმ ობიექტური კრიტერიუმებიდან გადაუხვიოს, რომელსაც საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადება დაედო საფუძველად.³⁵

გარდა ამისა, მნიშვნელოვანია, რომ საგანგებო რეჟიმის დროს მოქმედმა განსაკუთრებულმა წესებმა იურიდიული ძალა დაკარგონ საგანგებო მდგომარეობის ვადის გასვლისთანავე³⁶ და პოსტ კრიზისული გამოწვევებისათვის გამკლავება მოქმედი კანონმდებლობის საფუძველზე მოხდეს.³⁷

მოცემული პრინციპი ხელისუფლების მხრიდან მეტწილად დაცული იყო. საგანგებო მდგომარეობა თავდაპირველად ერთი თვით გამოცხადდა, ხოლო მოგვიანებით იმავე ვადით გაგრძელდა. 22 მაისს საგანგებო მდგომარეობა ოფიციალურად გაუქმდა. თუმცა, ვერ ვიტყვით, რომ პროცესი სრულად შესაბამისი იყო დროებითი მოქმედების პრინციპთან.

პროცესებზე დაკვირვებამ აჩვენა, რომ საგანგებო მდგომარეობის გაგრძელება არ მომხდარა ეფექტიანი საპარლამენტო კონტროლის გზით. გადაწყვეტილებები პარლამენტში დისკუსიის გარეშე, პარლამენტის როლის ფაქტობრივი უგულებელყოფით მიიღებოდა. სწორედ იმის გამო, რომ საგანგებო მდგომარეობის გაგრძელებისა და შეზღუდვების დატოვების საჭიროება სათანადოდ არ იყო დასაბუთებული, ოპოზიციამ ინიციატივას მხარი [არ დაუჭირა](#).

პროცესზე დაკვირვებამ გააჩინა აღქმა, რომ პარლამენტის როლი გამოყენებული იქნა როგორც თანხმობის მიღების ფორმალური ინსტრუმენტი. საგანგებო მდგომარეობის გაგრძელებისა და შემზღუდავი ღონისძიებების გამოყენების აუცილებლობა მეტ დასაბუთებას,

³⁵ The European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Opinion on emergency decree laws nos 667-676 adopted following the failed coup of 15 July 2016, 12 December 2016, CDL-AD(2016)037, para. 41.

³⁶ Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, Emergency Measures and Covid-19: Guidance, 27 April 2020, https://www.ohchr.org/Documents/Events/EmergencyMeasures_COVID19.pdf [ბოლოს ნანახია 15.06.2020]

Council of Europe, Parliamentary Assembly, Resolution 1659 (2009), Protection of Human Rights in Emergency Situations, para. 12. <https://bit.ly/2XPULic> [ბოლოს ნანახია 15.06.2020]

³⁷ The European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Opinion on emergency decree laws nos 667-676 adopted following the failed coup of 15 July 2016, 12 December 2016, CDL-AD(2016)037, para. 80.

მიზანშეწონილობასა და საჭიროებასთან დაკავშირებით მეტ დისკუსიას საჭიროებდა.

პროპორციულობის პრინციპი

სახელმწიფოს მიერ მიღებული საგანგებო ზომები და ძირითადი უფლებებიდან და თავისუფლებებიდან გადახვევა არსებული საფრთხის პროპორციული უნდა იყოს.³⁸ საგანგებო მდგომარეობის ზომები გამოყენებული უნდა იქნეს „მხოლოდ იმ მოცულობით, რამდენადაც ამას მკაცრად მოითხოვს მდგომარეობის სიმწვავე.“³⁹ ამასთან, ღონისძიებები არ უნდა ეწინააღმდეგებოდეს სახელმწიფოს მიერ ნაკისრ სხვა საერთაშორისოსამართლებრივ ვალდებულებებს.⁴⁰

პრეცედენტული სამართლის მიხედვით, ეროვნულ სახელისუფლო ორგანოებს მოქმედების თავისუფლების ფართო ფარგლები უნდა მიენიჭოთ, რადგანაც გადაუდებელი საჭიროებების შეფასებისას საერთაშორისო სასამართლოებთან შედარებით, ხელისუფლებას საფრთხესთან პირდაპირი და უშუალო კონტაქტის გამო უკეთესი შესაძლებლობა აქვს შეაფასოს ვითარების სიმძიმე, საგანგებო მდგომარეობის არსებობის ფაქტი, გამოსაყენებელ ღონისძიებათა სახე და მისი ფარგლები.⁴¹ თუმცა ხელისუფლება საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადებისას არ უნდა სარგებლობდეს შეუზღუდავი დისკრეციით და იგი მხოლოდ „მკაცრი აუცილებლობის“ და საჭიროების ფარგლებში უნდა მოქმედებდეს.⁴²

პროპორციულობის შეფასებისას გატარებული ღონისძიების ინტენსივობას, დროს და გეოგრაფიულ არეალს უდიდესი მნიშვნელობა აქვს.⁴³ საგანგებო მდგომარეობას უნდა ქონდეს დროებითი ხასიათი და უნდა ვრცელდებოდეს მხოლოდ იმ ტერიტორიაზე, სადაც მისი გამოყენების აუცილებლობის საჭიროებაა.⁴⁴ ვენეციის კომისიის განმარტებით:

³⁸ UN Human Rights Committee, CCPR General Comment No. 29: Article 4: Derogations during a State of Emergency, 31 August 2001, para. 4.

The European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Emergency Powers, 1995, CDL-STD(1995)012, recommendations.

³⁹ The European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Opinion on the Protection of Human Rights in Emergency Situations, 4 April 2006, CDL-AD(2006)015, para. 12.

⁴⁰ საერთაშორისო პაქტი - სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების შესახებ, მე-4 მუხლის პირველი პუნქტი; ადამიანის უფლებათა და ძირითად თავისუფლებათა დაცვის კონვენცია, მე-15 მუხლის პირველი პუნქტი.

⁴¹ *Ireland v. The United Kingdom* [ECHR] 18 January 1978, Series A no. 25, para. 207.

⁴² The European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Compilation of Venice Commission Opinions and Reports on States of Emergency, 16 April 2020, CDL-PI(2020)003, p. 6.

⁴³ Council of Europe, Parliamentary Assembly, Resolution 2209 (2018), State of emergency: proportionality issues concerning derogations under Article 15 of the European Convention on Human Rights, para. 4. <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=24680&lang=en> [ბოლოს ნანახია 15.06.2020]

⁴⁴ UN Human Rights Committee, CCPR General Comment No. 29: Article 4: Derogations during a State of Emergency, 31 August 2001, para. 4.

... გამოყენებული ზომები უნდა იყოს არსებული საფრთხის და მისი დაუყოვნებელი ხასიათის პროპორციული, და არ უნდა გაგრძელდეს იმაზე მეტი ხნის განმავლობაში, ვიდრე თავად საფრთხე, და ეს ზომები მხოლოდ ამ საფრთხით დაზარალებულ რეგიონებში უნდა განხორციელდეს.⁴⁵

მნიშვნელოვანია, რომ საგანგებო მდგომარეობისას გამოყენებული ზომები პერიოდულად გადაიხედოს და მოხდეს მათი გამოყენების აუცილებლობის ანალიზი.⁴⁶ შეფასების შედეგად შეიძლება დადგინდეს, რომ ისეთი ღონისძიების გამოყენება, რომელიც აუცილებელი იყო კრიზისის საწყის ეტაპზე, შესაძლოა გაუმართლებელი აღმოჩნდეს დროის გასვლისა და გარემოებების შეცვლის შემდეგ.

აუცილებელია ბალანსის პოვნა მოსახლეობის სიცოცხლის, ჯანმრთელობისა და უსაფრთხოების დაცვასა და ადამიანის უფლებებისა და თავისუფლებების უზრუნველყოფას შორის.⁴⁷ საჯარო და კერძო ინტერესის შეპირისპირებისა და პროპორციულობის საკითხის განსაზღვრისას მხედველობაში უნდა იქნეს მიღებული კონკრეტული სიტუაცია და გარემოებები. უპირატესობა უნდა მიენიჭოს უფლების ისეთ ნაკლებად შემზღვევად ზომას, რომლითაც დასახული მიზნის მიღწევა იქნება შესაძლებელი.⁴⁸

ხელისუფლების მხრიდან გამოყენებული ზომები და კონკრეტული შეზღუდვები მეტწილად პროპორციული და ეფექტიანი იყო, თუმცა არსებობდა შერჩევითი მიდგომისა და ადამიანის უფლებისა და თავისუფლებების არაგონივრული შეზღუდვის მაგალითებიც.

დადებითად უნდა შეფასდეს ის, რომ ხელისუფლება მკაცრი სახის შეზღუდვებს არა ერთბაშად, საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე, არამედ კონკრეტულ რეგიონებში, ეპიდემიოლოგიური მდგომარეობის გათვალისწინებით ამკაცრებდა. ამის მაგალითად შეგვიძლია მარნეული, ბოლნისი, თეთრიწყარო და სხვა ისეთი მუნიციპალიტეტები დავასახელოთ, რომლებიც საკარანტინე ზონებად გამოცხადდა, არსებული რთული ეპიდემიოლოგიური ვითარების გამო.

Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, Emergency Measures and Covid-19: Guidance, 27 April 2020, https://www.ohchr.org/Documents/Events/EmergencyMeasures_COVID19.pdf [ბოლოს ნანახია 15.06.2020]

⁴⁵ The European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Opinion on the Legal Framework Governing Curfews, 13 June 2016, CDL-AD(2016)010, para. 87.

⁴⁶ The European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Opinion on emergency decree laws nos 667-676 adopted following the failed coup of 15 July 2016, 12 December 2016, CDL-AD(2016)037, para. 62.

⁴⁷ COVID-19: A Human Rights Checklist, <https://reliefweb.int/report/world/covid-19-human-rights-checklist> [ბოლოს ნანახია 15.06.2020]

⁴⁸ On sledgehammers and nutcrackers: recent developments in the Court's less restrictive means doctrine <https://strasbourgobservers.com/2018/06/20/on-sledgehammers-and-nutcrackers-recent-developments-in-the-courts-less-restrictive-means-doctrine/> [ბოლოს ნანახია 15.06.2020]

უნდა აღინიშნოს ისიც, რომ ქვეყანაში ახალი კორონავირუსის მასობრივად გავრცელება არ მომხდარა. 26 თებერვლიდან 1-ლ ივლისამდე საქართველოში სულ 931 ინფიცირებული, აქედან გამოჯანმრთელებული 794, ხოლო გარდაცვლილი 15 შემთხვევაა დაფიქსირებული.⁴⁹

უარყოფითად უნდა შეფასდეს საგანგებო მდგომარეობის რეჟიმის დარღვევისათვის პრეზიდენტის დეკრეტით ფიზიკური პირებისათვის 3000, ხოლო იურიდიულ პირებისათვის 15 000 ლარის ოდენობის ჯარიმის განსაზღვრა. მკაცრად განსაზღვრული სანქცია ინდივიდუალური გარემოებების შეფასების შესაძლებლობასა და ადეკვატური სანქციის შეფარდებას შეუძლებელს ხდის.

საერთაშორისო სტანდარტების მიხედვით, სახელმწიფომ უნდა განსაზღვროს სანქციის ჰუმანური სახე და ზომა, რათა არ მოხდეს მისი არაპროპორციული, თვითნებური და დისკრიმინაციული გამოყენება.⁵⁰ ჯარიმა უნდა იყოს ჩადენილი სამართალდარღვევის თანაზომიერი. ჯარიმის შეფარდებისას მხედველობაში უნდა იქნეს მიღებული ინდივიდუალური გარემოებები.⁵¹ თავისუფლების აღკვეთა გამოყენებული უნდა იქნეს უკიდურეს შემთხვევაში, მაშინ როდესაც მისი შეფარდება არის გონივრული, აუცილებელი და პროპორციული. ადმინისტრაციული ან სასამართლო ზომები მიმართული უნდა იყოს უარყოფითი შედეგების მაქსიმალურად შერბილების ან გამოსწორების მიზნით.⁵²

გაუმართლებელი იყო პირთა დაჯარიმება ისეთი პროტესტის გამოხატვის დროს, რომელიც დისტანცირებისა და შეკრების წესებს ერთმნიშვნელოვნად არ არღვევდა. მაგალითად, თეიმურაზ პატარიძე მხოლოდ იმის გამო [დაჯარიმდა](#), რომ კანცელარიის შენობასთან ინდივიდუალურად პროტესტს გამოთქვამდა.⁵³

ამის მსგავსად, პარტია „გირჩის“ ორგანიზებით იპოდრომის ტერიტორიაზე გამართულ შეკრებაზე მისული ხალხი, რომელიც 2 მეტრიან სავალდებულო დისტანციას იცავდა, მაინც [დაჯარიმდა](#).

ამის საპირისპიროდ, სახელმწიფომ შესაძლებლობა მისცა მართლმადიდებლურ ეკლესიას

⁴⁹ stopcov.ge; <https://stopcov.ge/> [ბოლოს ნანახია 01.07.2020]

⁵⁰ Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, Emergency Measures and Covid-19: Guidance, 27 April 2020, https://www.ohchr.org/Documents/Events/EmergencyMeasures_COVID19.pdf [ბოლოს ნანახია 15.06.2020]

⁵¹ Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, Emergency Measures and Covid-19: Guidance, 27 April 2020, https://www.ohchr.org/Documents/Events/EmergencyMeasures_COVID19.pdf [ბოლოს ნანახია 15.06.2020]

⁵² The European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Compilation of Venice Commission Opinions and Reports on States of Emergency, 16 April 2020, CDL-PI(2020)003, p. 26.

⁵³ ასევე, ქუთაისში გოგი წულია იმის გამო დააკავეს, რომ ხელში ზანერი ეჭირა და კრიტიკულ აზრს გამოხატავდა <https://www.tabula.ge/story/168273-gdi-xelisuflebam-sagangebo-mdgomareoba-kritikuli-azris-tsinaaghmdeg-ar-unda-gamoikenos> [ბოლოს ნანახია 15.06.2020]

ჩვეულ რეჟიმში [ჩაეტარებინა](#) საეკლესიო ლიტურგიები.

აბსოლუტური უფლებების ხელშეუვალობის პრინციპი

დაუშვებელია საგანგებო მდგომარეობის პირობებში აბსოლუტური უფლებებიდან (*inter alia* წამების აკრძალვა, კანონის უკუძალის აკრძალვა, ორმაგი მსჯავრდების აკრძალვა) დეროგაცია.⁵⁴

აბსოლუტური უფლებებით დაცულ სფეროში ჩარევის მაგალითი ახალ კორონავირუსთან ბრძოლის პროცესში არ დაფიქსირებულა.

საპარლამენტო ზედამხედველობა

საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების პირობები კონსტიტუციით მკაფიოდ არის განსაზღვრული. დადგენილია მის გამოცხადებასა და გაგრძელებასთან დაკავშირებული საპარლამენტო მონიტორინგის მექანიზმი.

განსაკუთრებით აღსანიშნავია, რომ საპარლამენტო რესპუბლიკაში ქვეყნისათვის კრიტიკულ სიტუაციაში პარლამენტის როლის იგნორირება საფრთხეს უქმნის ქვეყნის დემოკრატიულ, სტაბილურ და კონსტიტუციით დადგენილი წესრიგის შესაბამის განვითარებას. ნებისმიერ კრიტიკულ ვითარებაში, მათ შორის პანდემიის და საგანგებო მდგომარეობის დროს, თანაბრად არსებობს როგორც მყისიერი ქმედებების განხორციელების საჭიროება, ისე ამ პროცესებზე კონტროლის აუცილებლობა. აღნიშნული აუცილებელია საგანგებო მდგომარეობის პირობებში ადამიანის უფლებათა შეზღუდვის არაპროპორციულობის მომეტებული რისკების გამო.

მნიშვნელოვანია, რომ საგანგებო მდგომარეობის პერიოდში პარლამენტი უწყვეტად ფუნქციონირებდეს, რათა აღმასრულებელი ხელისუფლების საქმიანობაზე ზედამხედველობა და საგანგებო მდგომარეობასთან დაკავშირებული კონსტიტუციური უფლებამოსილების განხორციელება არ შეფერხდეს.⁵⁵ საპარლამენტო კონტროლის პირველი საფეხური საგანგებო

⁵⁴ იხ. საერთაშორისო პაქტი - სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების შესახებ, მე-4 მუხლის მეორე პუნქტი. ასევე, ადამიანის უფლებათა და ძირითად თავისუფლებათა დაცვის კონვენციის მე-15 მუხლის მეორე პუნქტი.

UN Human Rights Committee, CCPR General Comment No. 29: Article 4: Derogations during a State of Emergency, 31 August 2001, para. 7.

⁵⁵ The European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Emergency Powers, 1995, CDL-STD(1995)012.

მდგომარეობის გამოცხადების შესახებ გადაწყვეტილების პარლამენტის მიერ დამტკიცების საკითხის განხილვაა.

მნიშვნელოვანია, პროცესის გამჭვირვალობის უზრუნველყოფა და ასევე საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების შესახებ გადაწყვეტილებისა და გასატარებელ ღონისძიებების საჭიროების სათანადო დასაბუთება.⁵⁶ ხელისუფლებას უფლების შემზღვევა ღონისძიების აუცილებლობისა და პროპორციულობის მტკიცების ვალდებულება აქვს.⁵⁷ ხელისუფლება ვალდებულია შეაფასოს ვითარების სიმძიმისა და ყველა რელევანტური ფაქტორის გათვალისწინებით, არსებობს თუ არა ექსტრემალური ვითარება, რომელიც საფრთხეს უქმნის ერის არსებობას, და საჭიროა თუ არა საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადება მის აღმოსაფხვრელად.⁵⁸

აღნიშნული მოთხოვნის დაცვა კანონის უზენაესობისა და დემოკრატიული ღირებულებების შენარჩუნების მნიშვნელოვანი გარანტიაა.

აღმასრულებელ ხელისუფლებას არ უნდა მიეცეს მოქმედების სრული თავისუფლება, ე.წ. *carte blanche*, რომელიც თვითნებობისა და უფლებამოსილების ბოროტად გამოყენების მომეტებულ საფრთხეს წარმოადგენს.

ისეთი შემთხვევა, სადაც საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადებისას მთავრობის უფლებამოსილების ფარგლები და მანდატი არ იყო განსაზღვრული, ვენეციის კომისიის მიერ უარყოფითად შეფასდა.⁵⁹ შეუზღვევა ძალაუფლების მინიჭებით, პარლამენტის მაკონტროლებელი ფუნქციის ეფექტიანობა იკარგება. შეკავებისა და გაწონასწორების მექანიზმის გარეშე დარჩენილი აღმასრულებელი ხელისუფლების მოქმედებები სახიფათოა ქვეყნის დემოკრატიული წესრიგისათვის.

კანონშემოქმედებით საქმიანობასთან ერთად პარლამენტის უმნიშვნელოვანეს ფუნქციას აღმასრულებელი ხელისუფლების საქმიანობის კონტროლი წარმოადგენს. პანდემიის პირობებში კი მთავრობის საქმიანობაზე ზედამხედველობა განსაკუთრებულ მნიშვნელობას იძენს. უარყოფითად უნდა შეფასდეს ის, რომ პარლამენტის მიერ პრეზიდენტის დეკრეტის დამტკიცების შემდგომ საგანგებო მდგომარეობის მართვის პროცესი მთლიანად მთავრობის კომპეტენციაში მოექცა და **პარლამენტის მხრიდან აღმასრულებელ ხელისუფლებაზე**

⁵⁶ იხ. იქვე.

⁵⁷ Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, Emergency Measures and Covid-19: Guidance, 27 April 2020, https://www.ohchr.org/Documents/Events/EmergencyMeasures_COVID19.pdf [ბოლოს ნანახია 15.06.2020]

⁵⁸ The European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Opinion on the Legal Framework Governing Curfews, 13 June 2016, CDL-AD(2016)010, para. 67.

⁵⁹ The European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Opinion on emergency decree laws nos 667-676 adopted following the failed coup of 15 July 2016, 12 December 2016, CDL-AD(2016)037, para. 191.

ზედამხედველობა მხოლოდ ფორმალურ ხასიათს ატარებდა.

პრეზიდენტის 21 მარტის N1 დეკრეტით დადგინდა უფლებათა ბლანკეტური შეზღუდვის საფუძვლები, ხოლო კონკრეტული შეზღუდვების ხასიათისა და ფარგლების დადგენის უფლებამოსილება მთავრობაზე იქნა დელეგირებული. უფრო მეტიც, ცალკეული საკითხების მოწესრიგების კომპეტენცია მიენიჭათ სამინისტროებსაც. **შედეგად, მთავრობას უფლებების შეზღუდვის ფართო დისკრეტია მიენიჭა.**

ეფექტიანი საპარლამენტო ზედამხედველობა უზრუნველყოფილი იქნებოდა მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუკი პრეზიდენტის დეკრეტი მკაფიოდ განსაზღვრავდა უფლების შეზღუდვის კონკრეტულ ფარგლებს, რომლის პირობებშიც მთავრობას მოქმედების შესაძლებლობა მიეცემოდა. ამის საპირისპიროდ, **პრეზიდენტის დეკრეტით მკაფიოდ არ იქნა განსაზღვრული კონსტიტუციური უფლებების შეზღუდვის ფარგლები, შესაბამისად, სრულად მთავრობის კომპეტენციაში მოექცა უფლებებში ჩარევის შესახებ არსებითი და შინაარსობრივი გადაწყვეტილებების მიღება. შედეგად, საპარლამენტო კონტროლს მიღმა დარჩა მთავრობის მიერ ამოქმედებული კონკრეტული შემზღუდველი ღონისძიებების აუცილებლობისა და პროპორციულობის შეფასება.**

აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ თავდაპირველად საგანგებო მდგომარეობა გამოცხადდა 21 აპრილის ჩათვლით, თუმცა მოგვიანებით, იგი 22 მაისამდე გაგრძელდა. პარლამენტმა საგანგებო მდგომარეობის დაწესების შესახებ გადაწყვეტილება ერთსულოვნად მიიღო, თუმცა, მისი გაგრძელების საკითხმა პარლამენტის წევრებს შორის ცხარე დისკუსია გამოიწვია. ოპოზიციური პარტიები ხელისუფლებისაგან, ამ გადაწყვეტილების მიღებამდე, ანტიკრიზისული გეგმისა და მანამდე განხორციელებული საქმიანობის ანგარიშის წარდგენას [ითხოვდნენ](#). საბოლოოდ, აღნიშნული გადაწყვეტილება საპარლამენტო უმრავლესობის მხარდაჭერით 97 ხმით 10-ის წინააღმდეგ დამტკიცდა.

საგანგებო მდგომარეობის დროს პარლამენტის მხრიდან არ იქნა გამოყენებული საპარლამენტო კონტროლის მექანიზმები არც კომიტეტებისა და ფრაქციების და არც ცალკეული პარლამენტის წევრების მიერ. მათ შორის:

საზედამხედველო ფუნქციის განხორციელების პროცესში, პარლამენტს არ გამოუყენებია პარლამენტის რეგლამენტის 39-ე მუხლით მისთვის მინიჭებული უფლებამოსილება. კერძოდ, კომიტეტს, მისი საქმიანობის მიმართულებიდან გამომდინარე, შეუძლია შეამოწმოს საგანგებო მდგომარეობის დროს გამოცემული ნორმატიული აქტების საქართველოს კანონმდებლობასთან შესაბამისობა და მათი შესრულების მდგომარეობა. აღნიშნული მექანიზმი ხარვეზების იდენტიფიცირებისა და შესაბამისი რეკომენდაციების შემუშავების შესაძლებლობას იძლევა. იმ პირობებში კი, როდესაც მთავრობას საგანგებო

მდგომარეობის მართვასთან დაკავშირებით ფაქტობრივად სრული დისკრეცია მიენიჭა, ამ მექანიზმის გამოყენება, პარლამენტის საზედამხედველო ფუნქციის განხორციელების პროცესში მნიშვნელოვანი იქნებოდა.

გარდა ამისა, პარლამენტს საგანგებო მდგომარეობის მოქმედების პირობებში არ გამოუყენებია ე.წ. მინისტრის საათის მექანიზმი. მიუხედავად იმისა, რომ საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადებამდე უკვე არსებობდა 2020 წლის განმავლობაში ჩასატარებელი **მინისტრის საათის განრიგი**, მინისტრების მოსმენა პარლამენტში არ შემდგარა. აღნიშნული მექანიზმი პარლამენტს შესაძლებლობას მისცემდა პანდემიის პირობებში, ცალკეულ მნიშვნელოვან საკითხებზე უშუალოდ მინისტრებისგან მოესმინა ანგარიში. მით უფრო, რომ პრეზიდენტის დეკრეტით ცალკეულ საკითხთა მოწესრიგების კომპეტენცია სწორედ სამინისტროებს მიენიჭათ.

აღსანიშნავია, რომ 21 მაისს პრემიერ-მინისტრმა გიორგი გახარიამ პარლამენტს **საკუთარი ინიციატივით მიმართა** საქმიანობის ანგარიშის წარდგენის თაობაზე. 27 მაისს პრემიერმა პარლამენტს კორონავირუსთან გამკლავების ანგარიში **წარუდგინა**.

გარდა ამისა, საგანგებო მდგომარეობის მოქმედების პერიოდში ფრაქცია „ნაციონალურმა მოძრაობამ“ მაისის ბოლო პარასკევს პლენარულ სხდომაზე **ინტერპელაციის** წესით პრემიერ-მინისტრი გიორგი გახარია **დაიბარა**.⁶⁰ ასევე, ინტერპელაციის წესით 8 მაისს „ევროპულმა საქართველო“-მ **კითხვებით მიმართა** პრემიერ-მინისტრს, მთავრობის ანტიკრიზისული გეგმასა და პანდემიის დროს მთავრობის მიერ განხორციელებულ ღონისძიებების შესახებ. დადებითად უნდა შეფასდეს ის, რომ პრემიერ-მინისტრი აღნიშნულ კითხვებზე პასუხის გასაცემად 29 მაისს პარლამენტში წარსდგა.⁶¹

სასამართლო კონტროლი

ეროვნულ სასამართლოს უნდა ჰქონდეს შესაძლებლობა გადასინჯოს უფლებების შეზღუდვებისა და დეროგაციის შედეგად გამოყენებული ზომების კანონიერება და მიზანშეწონილობა, მათ შორის ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის დებულებებთან

⁶⁰ იხ. ფრაქცია „ნაციონალური მოძრაობის“ 5 მაისის #3983/3-24/20 წერილი პრემიერ-მინისტრ გიორგი გახარიას, <https://bit.ly/3dcPbVL> [ბოლოს ნანახია 15.06.2020]

⁶¹ „პარლამენტის პლენარულ სხდომაზე პრემიერ-მინისტრმა ინტერპელაციის წესით დასმულ შეკითხვებს უპასუხა“, 9 მაისი 2020, <https://bit.ly/2T5LEB>; ასევე, იხ. პრემიერ-მინისტრის წერილობით პასუხები ინტერპელაციის კითხვებზე <https://bit.ly/2TR2Yd5> ; <https://bit.ly/3dj32tA> [ბოლოს ნანახია 15.06.2020]

შესაბამისობის დადგენის გზითაც.⁶² ამასთან, აუცილებელია, შენარჩუნდეს საკონსტიტუციო სასამართლოს ფუნქციები.⁶³ სასამართლოს კონტროლის მნიშვნელობა იზრდება საპარლამენტო რესპუბლიკებში, სადაც აღმასრულებელი და საკანონმდებლო ხელისუფლება ხშირად ერთ პოლიტიკურ ძალას წარმოადგენენ.

სასამართლო კონტროლის მნიშვნელობა განსაკუთრებით იზრდება საგანგებო მდგომარეობის დროს პირთა თავისუფლების შეზღუდვის დროს. მნიშვნელოვანია, რომ თავისუფლება შეზღუდულ პირს მიეცეს *habeas corpus*-ის გარანტიითა და სასამართლოსადმი შეუფერხებლად მიმართვის საშუალება.⁶⁴

Habeas Corpus გულისხმობს ნებისმიერი თავისუფლებაშეზღუდული პირის უფლებას, მიმართოს სასამართლოს მისი თავისუფლების შეზღუდვის კანონიერების შემოწმების მიზნით და ჰქონდეს აღნიშნული საკითხის დაუყოვნებლივი განხილვისა და უკანონობის შემთხვევაში, გათავისუფლების მოლოდინი.⁶⁵ „ჰაბეას კორპუსი“ არის საპროცესო გარანტია თავისუფლების უკანონო შეზღუდვის წინააღმდეგ. ამდენად, საგანგებო მდგომარეობის დროს სასამართლო კონტროლი ადამიანის უფლებათა გაუმართლებელი შეზღუდვის შეწყვეტისა და დარღვეული უფლების აღდგენის საშუალებას წარმოადგენს.

ამასთან, განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია, რომ სასამართლო კონტროლი იყოს ეფექტიანი და პრაქტიკაში განხორციელებადი.⁶⁶

უცხო ქვეყნიდან ჩამოსული ან/და კორონავირუსის შემთხვევასთან კონტაქტირებული ყველა ფიზიკური პირი, გარდა მთავრობის დადგენილებით განსაზღვრული გამონაკლისისა, დაექვემდებარა 14 დღიან სავალდებულო იზოლაციას (კარანტინს ან თვითიზოლაციას).⁶⁷ ამ წესის დარღვევა გამოიწვევს საქართველოს კანონმდებლობით გათვალისწინებულ პასუხისმგებლობას. გარდა ამისა, საქართველოს შინაგან საქმეთა

⁶² The European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Opinion on the Protection of Human Rights in Emergency Situations, 4 April 2006, CDL-AD(2006)015, para. 12.

⁶³ Respecting Democracy, Rule of Law and Human Rights in the Framework of the COVID-19 Sanitary Crisis. A Toolkit for Member States, 7 April 2020, SG/Inf(2020)11 <https://bit.ly/3hedPb6> [ბოლოს ნანახია 15.06.2020]

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოში წარდგენილი სარჩელების შესახებ ინფორმაცია იხილეთ დანართში N2.

⁶⁴ The European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Compilation of Venice Commission Opinions and Reports on States of Emergency, 16 April 2020, CDL-PI(2020)003, p. 19.

UN Human Rights Committee, CCPR General Comment No. 29: Article 4: Derogations during a State of Emergency, 31 August 2001, para. 16.

⁶⁵ საერთაშორისო პაქტი - სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების შესახებ, მე-9 მუხლის მეოთხე პუნქტი. ადამიანის უფლებათა და ძირითად თავისუფლებათა დაცვის კონვენცია, მე-5 მუხლის მეოთხე პუნქტი.

⁶⁶ Council of Europe/European Court of Human Rights, Guide on Article 15 of the European Convention on Human Rights, Updated on 31 December 2019, para. 21.

⁶⁷ იხ. საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის მინისტრის 2020 წლის 25 მარტის №01-31/ნ ბრძანება <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4833995?publication=0> [ბოლოს ნანახია 15.06.2020]

სამინისტროს უფლებამოსილ პირს შეუძლია სამართალდამრღვევი ფიზიკური პირი გონივრულ ვადაში გადაიყვანოს შესაბამის სივრცეში მოსათავსებლად.⁶⁸ კანონმდებლობა განსაზღვრავს, რომ აღნიშნულ ღონისძიებას აქვს პრევენციული ხასიათი, რაც ადმინისტრაციულ დაკავებას არ წარმოადგენს.

კანონმდებლობა არ ითვალისწინებს იზოლაციაში გადაყვანის შესახებ გადაწყვეტილების წინასწარ (*ex ante*) და შემდგომ (*ex post*) სასამართლო კონტროლს, რაც იურისტების ნაწილის აზრით, არაკონსტიტუციური დანაწესია და იგი საკონსტიტუციო სასამართლოს განხილვის საგნად უნდა იქცეს. თუმცა ისიც უნდა აღინიშნოს, რომ ყველა სახის თავისუფლების შეზღუდვას სასამართლოს ნებართვა არ სჭირდება. იზოლაციაში მოთავსება კი სწორედ სავალდებულო სასამართლო კონტროლის მიღმა არსებულ შემთხვევად შეიძლება ჩაითვალოს. ევროპული კონვენციის თანახმად, პირის თავისუფლების შეზღუდვა დასაშვებია გადამდებ დაავადებათა გავრცელების თავიდან ასაცილებლად.⁶⁹

ამის პარალელურად, იზოლაციაში მოთავსებული პირი უფლებამოსილია ისარგებლოს *habeas corpus* გარანტიით. შესაბამისად იზოლაციაში მოთავსების მიზნებისა და მისი პრევენციული ხასიათიდან გამომდინარე, შეიძლება ითქვას, რომ *habeas corpus* საქართველოს კონსტიტუციითა და საერთაშორისო აქტებით განსაზღვრული ის მინიმალური გარანტიაა, რომლის საფუძველზეც პირს უფლება ენიჭება მიმართოს სასამართლოს მის მიმართ მიღებული გადაწყვეტილების კანონიერების შემოწმების მიზნით.

„საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ“ საქართველოს კანონით განსაზღვრულია პირის უფლება, გაასაჩივროს მის მიმართ მიღებული გადაწყვეტილება.⁷⁰ თუმცა კანონში მხოლოდ ზოგადი მითითებაა საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით გასაჩივრების შესაძლებლობაზე.

გადაწყვეტილების გასაჩივრების სურვილის მქონე პირისათვის ბუნდოვანია, რომელი წესის შესაბამისად უნდა მოხდეს კანონიერების საკითხის შესწავლა. შესაბამისად, მკაფიოდ განსაზღვრული პროცედურული წესის არარსებობის პირობებში, რთულია იმის მტკიცება, რომ ამ ნორმით უფლებების დაცვის ეფექტიანი გარანტიები არის დაცული.

⁶⁸ საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ საქართველოს კანონის მე-11 მუხლის პირველი პრიმა პუნქტი.

⁶⁹ ადამიანის უფლებათა და ძირითად თავისუფლებათა დაცვის კონვენცია, მე-5 მუხლის პირველი პუნქტის „ე“ ქვეპუნქტი COVID-19 and the European Convention on Human Rights <https://strasbourgobservers.com/2020/03/27/covid-19-and-the-european-convention-on-human-rights/> [ბოლოს ნანახია 15.06.2020]

⁷⁰ საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ საქართველოს კანონის მე-11 მუხლის მეორე პუნქტი.

საერთაშორისო ინსტრუმენტების მიხედვით, სასამართლოს მიერ თავისუფლების შეზღუდვის კანონიერების შესწავლა მოთხოვნის დაყენებიდან დაუყოვნებლივ უნდა მოხდეს.⁷¹ საჯაროდ ხელმისაწვდომ ინფორმაციაზე დაყრდნობით, შეგვიძლია ვთქვათ, რომ იზოლაციაში მოთავსებასთან დაკავშირებით *habeas corpus*-ის უფლებით სარგებლობა არ მომხდარა. აღნიშნულის გამომწვევ ერთ-ერთ მიზეზად ინფორმაციის ნაკლებობა შეიძლება დასახელდეს. ერთი მხრივ, ხელისუფლება არ ცდილობს უფლების არსის შესახებ მოსახლეობას პროაქტიულად მიაწოდოს ინფორმაცია, ხოლო მეორე მხრივ, იზოლაციას დაქვემდებარებული პირისათვის უფლება-მოვალეობის გაცნობისა და ინფორმირების შესახებ წერილობითი განმარტების გადაცემისას არ ხდება ამ უფლების შესახებ მინიმალური ინფორმაციის მიწოდება.⁷²

უწყებათაშორისო საკოორდინაციო საბჭოს საქმიანობა

პრემიერ-მინისტრის განცხადებით, უწყებათაშორისო საკოორდინაციო საბჭო 2020 წლის 28 იანვარს [შეიქმნა](#). ამ პერიოდის განმავლობაში საბჭო პანდემიასთან ბრძოლის მიმართულებით იღებდა გადაწყვეტილებებს. საბჭოს სხდომებში ჩართული იყვნენ როგორც აღმასრულებელი ხელისუფლების წარმომადგენლები, ასევე პარლამენტის თავმჯდომარე. მნიშვნელოვანია ის ფაქტი, რომ მთავრობამ [განკარგულება](#) - აღნიშნული საბჭოს შექმნის შესახებ 30 მარტს გამოსცა, შესაბამისად მანამდე საბჭო ოფიციალურად არ იყო შექმნილი და საზოგადოებისათვის უცნობი იყო მისი შემადგენლობა და გადაწყვეტილების მიღების წესი.

ახალი კორონავირუსის გავრცელების აღკვეთის მიზნით შექმნილი უწყებათაშორისი საბჭოს თავმჯდომარე არის პრემიერ-მინისტრი, წევრები არიან სამინისტროების და სამედიცინო დაწესებულებების წარმომადგენლები. გარდა ამისა, საბჭოს სხდომებში მონაწილეების შესაძლებლობა აქვთ პრეზიდენტის ადმინისტრაციის ერთ და პარლამენტის ერთ წარმომადგენელს.⁷³

⁷¹ საერთაშორისო პაქტი - სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების შესახებ, მე-9 მუხლის მეოთხე პუნქტი. ადამიანის უფლებათა და ძირითად თავისუფლებათა დაცვის კონვენცია, მე-5 მუხლის მეოთხე პუნქტი.

Khlaifia and Others v. Italy [ECHR] no. 16483/12, 1 September 2015, para. 131.

UN Human Rights Committee, CCPR General Comment No. 29: Article 4: Derogations during a State of Emergency, 31 August 2001, para. 16.

⁷² იხ. საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის მინისტრის 2020 წლის 25 მარტის №01-31/ნ ბრძანება <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4833995?publication=0> [ბოლოს ნანახია 15.06.2020]

⁷³ საბჭოს მიერ მიღებული გადაწყვეტილებები დეტალურად იხილეთ პირველ დანართში.

კორონავირუსით გამოწვეული შეზღუდვების პერიოდში მიღებული გადაწყვეტილებები

პარლამენტის კანონშემოქმედებითი საქმიანობა საგანგებო მდგომარეობის დროს

საგანგებო მდგომარეობის პირობებში პარლამენტის საქმიანობა საკანონდებლო მიმართულებითაც არ ყოფილა აქტიური. აღსანიშნავია, რომ საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადება დეპუტატებს არ უზღუდავს მათზე დაკისრებული ფუნქციების შესრულების შესაძლებლობას. საგანგებო მდგომარეობის დროს პარლამენტის მუშაობის საგანგებო რეჟიმში გადასვლა არ გულისხმობს პარლამენტის ფუნქციებისა და როლის შესუსტებას.

საგანგებო ვითარების პერიოდში კანონშემოქმედებითი პროცესი შემოიფარგლა რამდენიმე კანონის მიღებით, რომლებიც მეტწილად პანდემიასთან ბრძოლის კონტექსტში იყო ინიცირებული ან ამ მიზეზის გამო ზოგიერთი კანონის ამოქმედების გადავადებას გულისხმობდა.⁷⁴ ამასთანავე, რამდენიმე შემთხვევაში მიღებულ იქნა ისეთი კანონი, რომელთან დაკავშირებითაც საზოგადოების ნაწილს პროტესტი ჰქონდა. ამ პერიოდში ცვლილების კანონად ქცევამ უფრო მეტი კითხვა გააჩინა იმ პირობებში, როცა პანდემიის ფონზე პარლამენტის სხდომებზე დასწრება და შესაბამისად, განხილვის პროცესში საზოგადოების ჩართულობა შეზღუდული იყო.

საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადებამდე უმრავლესობის წევრებმა შეიმუშავეს რეგლამენტში ცვლილებების [პროექტი](#), რომელიც გულისხმობდა პარლამენტის მუშაობის დისტანციურად წარმართვის შესაძლებლობას. კანონპროექტი პირველი მოსმენით განიხილეს პლენარულ სხდომაზე, თუმცა კითხვები გაჩნდა კონსტიტუციასთან შესაბამისობაზე, რადგან კონსტიტუცია არ ითვალისწინებს საგანგებო მდგომარეობის დროს პარლამენტის დისტანციურ შეკრებას. კანონპროექტზე კენჭისყრა არ ჩატარებულა და მისი განხილვა შეჩერებულია.

21 მარტს პარლამენტის ბიურომ [დაამტკიცა](#) „საგანგებო სესიის განმავლობაში პარლამენტის სამუშაო გეგმა“, რომლის თანახმად, საგანგებო მდგომარეობის გაუქმებამდე პლენარული სხდომები „საჭიროებისამებრ“ გაიმართებოდა პარლამენტის თავმჯდომარის გადაწყვეტილებით.⁷⁵

საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადებიდან მის გაუქმებამდე პერიოდში პარლამენტი პლენარულ სხდომაზე 5-ჯერ შეიკრიბა. საკომიტეტო სხდომები უმრავლეს შემთხვევაში

⁷⁴ მაგ. იხ. ბავშვის უფლებათა კოდექსში და თანმდევ კანონებში ცვლილებების პროექტი <https://bit.ly/3ciGI26> [ბოლოს ნანახია 15.06.2020]

⁷⁵ იხ. საქართველოს პარლამენტის ბიუროს 2020 წლის 21 მარტის #341/1 გადაწყვეტილება „საქართველოს პარლამენტის საგანგებო სესიის განმავლობაში საქართველოს პარლამენტის სამუშაო გეგმის თაობაზე“ <https://bit.ly/3dhjjPQ> .

პლენარულ სხდომაზე დაჩქარებული წესით მისაღები კანონპროექტების განხილვას ეთმობოდა. საპარლამენტო ოპოზიციამ ბოიკოტი 6-ჯერ გამოაცხადა და პოლიტიკურ შეხედულებებზე მითითებით, არ დაესწრო პლენარულ სხდომებს.⁷⁶

- საპატრიარქოსათვის მიწების გადაცემის შესახებ ინიციატივა (ტყის კოდექსში ცვლილება)

ტყის კოდექსსა და თანმდევ კანონებში ცვლილებებით [განისაზღვრა](#), რომ საქართველოს სამოციქულო ავტოკეფალური მართლმადიდებელ ეკლესიას, მოთხოვნის შემთხვევაში, საკუთრებაში გადაეცემა კანონის ამოქმედებამდე არსებული მართლმადიდებლური ეკლესია-მონასტრების მიმდებარე ტყეთა ფართობები – თითოეულ შემთხვევაში არაუმეტეს 20 ჰექტრისა.⁷⁷

აღნიშნულ ინიციატივას კრიტიკა მოჰყვა საზოგადოების ნაწილის მხრიდან, არასამთავრობო ორგანიზაციებმა ეს ცვლილება კონსტიტუციასთან შეუსაბამოდ შეაფასეს.⁷⁸

- სსიპ-ების შექმნის შესახებ ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსში ცვლილება

პარლამენტმა ადგილობრივ თვითმმართველობის კოდექსში [ცვლილებები](#)⁷⁹ შეიტანა, რომლის თანახმად მუნიციპალიტეტებს საჯარო სამართლის იურიდიული პირების (სსიპ) შექმნის უფლება ექნებათ, რომლებიც შემდეგი სახის უფლებამოსილებებს განახორციელებენ: მოსაკრებლების ამოღება, ტერიტორიის კეთილმოწყობის და შესაბამისი საინჟინრო ინფრასტრუქტურის განვითარება, ქუჩების, პარკების, სკვერებისა და სხვა საჯარო ადგილების დასუფთავება, მუნიციპალური ნარჩენების მართვა, ადგილობრივი მნიშვნელობის საავტომობილო გზების მართვა და სხვა.

⁷⁶ ფრაქციები „ევროპული საქართველო“, „ევროპული საქართველო-მოდრობა თავისუფლებისთვის“ და „ევროპული საქართველო-რეგიონების“ პოლიტიკური მოსაზრების გამო არ დაესწრნენ 22 და 23 აპრილის და 27-29 მაისის პლენარულ სხდომებს იხ. <https://bit.ly/3dfKPOf>; <https://bit.ly/2XgdGvN> ; ფრაქცია „დამოუკიდებელი დეპუტატების“ ამავე მიზეზით 22 მაისის პლენარულ სხდომაზე არ დაესწრნენ იხ. <https://bit.ly/2XggzNe> ; დამოუკიდებელი წევრი რამაზ ნიკოლაიშვილი პოლიტიკური ბოიკოტის მიზეზის მითითებით არ დაესწრო 22 და 23 აპრილის, 21-22 მაისის 27-29 მაისის პლენარულ სხდომებს <https://bit.ly/2XI3meX>; <https://bit.ly/2zGVd2g>; <https://bit.ly/2XfK2a0> [ბოლოს ნანახია 15.06.2020]

⁷⁷ აგრეთვე საქართველოს ტყის კოდექსით განსაზღვრული მიჩენილი ტერიტორიები. ვრცლად იხ. <https://bit.ly/2TScnRq> [ბოლოს ნანახია 15.06.2020]

⁷⁸ „EMC: ტყის კოდექსით მხოლოდ ეკლესიისთვის ტყის რესურსების გადაცემა არაკონსტიტუციური იქნება“, 21 მაისი 2020, <https://bit.ly/3evPRWv> ; „TDI მოუწოდებს პარლამენტს არ დაუჭიროს მხარი საპატრიარქოსთვის ტყეების გადაცემის კანონპროექტს“, 21 მაისი, 2020, <https://bit.ly/2AjtLHY> ; „ვრცელდება პეტიცია საპატრიარქოსთვის ტყის გადაცემის წინააღმდეგ“, რადიო თავისუფლება, 21 მაისი, 2020, <https://bit.ly/3ccbbP7> [ბოლოს ნანახია 15.06.2020]

⁷⁹ საკანონმდებლო ინიციატივა პარლამენტს წარუდგინა 2020 წლის 10 იანვარს, პლენარულ სხდომაზე მისი განხილვა აპრილში დაიწყო, ვრცლად იხ. <https://bit.ly/2ZP4TT1> [ბოლოს ნანახია 15.06.2020]

მიღებული კანონი „საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოს“ შეფასებით, არ იყო დასაბუთებული.⁸⁰

➤ ადმინისტრაციული და სისხლისსამართლებრივი პასუხისმგებლობის განსაზღვრა

უმრავლესობის დეპუტატებმა პარლამენტს წარუდგინეს [ინიციატივა](#), ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსში შესატანი ცვლილებების შესახებ. კანონპროექტი დაჩქარებული წესით განიხილეს. ახალი ცვლილებით, განისაზღვრა ჯარიმები იზოლაციის ან/და კარანტინის წესის⁸¹ და საგანგებო მდგომარეობის რეჟიმის დარღვევისათვის.⁸² მიღებული კანონის თანახმად, საგანგებო მდგომარეობის გაუქმების შემდეგ იზოლაციის ან/და კარანტინის წესების დაღვევის შემთხვევაში ფიზიკური პირი დაჯარიმდება 2000 ლარით, ხოლო იურიდიული პირი - 10 000 ლარით.⁸³

სისხლის სამართლის კოდექსში განხორციელებული ცვლილებებით, დაწესდა პასუხისმგებლობა იზოლაციის ან/და კარანტინის წესის (თუ ეს წესი არ არის საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის რეჟიმის ნაწილი) განმეორებით დარღვევისათვის.⁸⁴ სასჯელის სახედ განისაზღვრა შინაპატიმრობა 6 თვიდან 2 წლამდე ვადით ან თავისუფლების აღკვეთა 3 წლამდე. იმავე ქმედების ჩადენისათვის, იურიდიული პირი ისჯება ჯარიმით, საქმიანობის უფლების ჩამორთმევით ან ლიკვიდაციითა და ჯარიმით.

ამავე კანონის თანახმად, პრეზიდენტის დეკრეტით ან/და სხვა შესაბამისი ნორმატიული აქტებით განსაზღვრული საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის რეჟიმის განმეორებით დარღვევა ისჯება თავისუფლების აღკვეთით ვადით 6 წლამდე, თუ საქართველოს პრეზიდენტის დეკრეტით სხვა რამ არ იქნება დადგენილი.⁸⁵ იმავე ქმედებისათვის იურიდიული პირი ისჯება ჯარიმით, საქმიანობის უფლების ჩამორთმევით ან ლიკვიდაციითა და ჯარიმით, თუ საქართველოს პრეზიდენტის დეკრეტით სხვა რამ არ არის დადგენილი.

⁸⁰ ვრცლად იხ. „კანონმდებლობის რეფორმის გარეშე მუნიციპალიტეტებისთვის სსიპ-ების შექმნის უფლების მინიჭება მიზანშეუწონელი“, საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველო, 28 აპრილი, 2020, <https://bit.ly/2ZNqBHb> [ბოლოს ნანახია 15.06.2020]

⁸¹ თუ ეს წესი არ არის საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის რეჟიმის ნაწილი. იხ. საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსი, მუხლი 42¹⁰

⁸² საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსი, მუხლი 177¹⁵

⁸³ ამ ცვლილებების მიღებამდე მოქმედებდა პრეზიდენტის დეკრეტით განსაზღვრული წესი, რომლის თანახმად საგანგებო მდგომარეობის რეჟიმის დარღვევა ითვალისწინებდა ფიზიკური პირის დაჯარიმებას 3 000 ლარის ოდენობით, ხოლო იურიდიული პირის 15 000 ლარით.

⁸⁴ საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსი, მუხლი 248¹

⁸⁵ საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსი, მუხლი 359¹

უნდა აღინიშნოს, რომ პრეზიდენტის N1 დეკრეტით განსაზღვრული საგანგებო მდგომარეობის რეჟიმის დარღვევისათვის სისხლისამართლებრივი პასუხისმგებლობა სამ წლამდე თავისუფლების აღკვეთით ისჯებოდა.⁸⁶

- საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების გარეშე შემზღუდავი ღონისძიებების შესახებ ინიციატივა („საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ“ კანონში ცვლილებები)

უმრავლესობის დეპუტატებმა საგანგებო მდგომარეობის დასრულებისას „საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ“ კანონში [ცვლილებები](#) დააინიცირეს, რომელიც საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების გარეშე შემზღუდავი ღონისძიებების გამოყენებას ითვალისწინებს, ხოლო შეზღუდვის გამოყენების წესსა და მასშტაბებს მთავრობა განსაზღვრავს. ინიციატივა პარლამენტმა დაჩქარებული წესით განიხილა და მხარი დაუჭირა.

პროექტი არაკონსტიტუციურად შეფასდა [„საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოსა“](#) და [სხვა არასამთავრობო ორგანიზაციების](#) მიერ.⁸⁷

პარლამენტმა თავდაპირველად წარდგენილ პროექტში [მეორე](#)⁸⁸ და [მესამე](#)⁸⁹ მოსმენის ეტაპზე ცვლილებები შეიტანა, რითაც პრობლემების ნაწილი გარკვეულწილად აღმოიფხვრა, თუმცა ჩვენი შეფასებით, მისი არაკონსტიტუციურობის საკითხი კვლავ პრობლემად დარჩა.

პარლამენტის მიერ კორონავირუსის გამო დაწესებული შეღავათები

საგანგებო მდგომარეობის დროს პარლამენტმა ასევე მიიღო საკანონმდებლო ცვლილებები, რომელიც კორონავირუსის გამო გარკვეული შეღავათების დაწესებას ითვალისწინებს:

- Covid-19 გამო საგადასახადო შეღავათების დაწესების შესახებ ინიციატივა

მთავრობამ 4 მაისს პარლამენტს წარუდგინა საგადასახადო კოდექსში ცვლილებები, რომლის თანახმად:

- 2020 წლის 1 მაისიდან 6 თვის განმავლობაში, დამქირავებელი უფლებამოსილია შეიმციროს (ბიუჯეტში არ შეიტანოს) დაქირავებულისთვის 750 ლარამდე გაცემული

⁸⁶ საქართველოს პრეზიდენტის 2020 წლის 21 მარტის N1 დეკრეტი <http://www.parliament.ge/ge/ajax/downloadFile/135879/sruli> [ბოლოს ნანახია 15.06.2020]

⁸⁷ „საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების გარეშე შემზღუდავი ღონისძიებების განხორციელება არაკონსტიტუციურია“, საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველო, 19 მაისი, 2020, <https://bit.ly/2Ba9rZT> [ბოლოს ნანახია 15.06.2020]

⁸⁸ იხ. პლენარულ სხდომაზე მეორე მოსმენით განხილული პროექტის შესწორებული ვერსია <https://bit.ly/3djgZle> [ბოლოს ნანახია 15.06.2020]

⁸⁹ იხ. კანონპროექტის საბოლოო რედაქტირებული ვერსია <https://bit.ly/36Hlj1j> [ბოლოს ნანახია 15.06.2020]

ხელფასიდან დაკავებული და გადასახდელი საშემოსავლო გადასახადი, თუ დაქირავებულის მიერ მიღებული ხელფასი არ აღემატება 1500 ლარს.⁹⁰

- 2020 წლის 1 მარტიდან 6 თვის განმავლობაში ქონების იჯარის/ლიზინგის მომსახურება დღგ-ით დაიბეგრება შესაბამისი მომსახურების საკომპენსაციო თანხის/თანხის ნაწილის ფაქტობრივად გადახდის საანგარიშო პერიოდში.

➤ *საგანგებო მდგომარეობის გამო პრივატიზებულ ქონებაზე შეღავათები (ცვლილება ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსში)*

პარლამენტმა საგანგებო მდგომარეობის დროს მიიღო უმრავლესობის წევრის კობა ლურსმანაშვილის [ინიციატივა](#), რომლის თანახმად, მთავრობა უფლებამოსილია საგანგებო მდგომარეობის დროს ან მისი გაუქმების შემდეგ მიმართოს თბილისის საკრებულოს აუქციონის ფორმით პრივატიზებული ქონების შემქმნისთვის საინვესტიციო პირობის შეცვლის ან გაუქმების. ინიციატივის შემუშავების მიზეზად Covid-19-ის გავრცელების პირობებში ბიზნესისთვის გარკვეული შეღავათების დადგენა დასახელდა. თუმცა კანონის ტექსტიდან არ ჩანს, რომ შეცვლილი პირობები მხოლოდ შეღავათების დაწესებას გულისხმობს. ამის თაობაზე შენიშვნა ოპოზიციის წევრებმა და დამოუკიდებელმა დეპუტატებმაც გამოთქვეს, თუმცა ინიციატორმა შენიშვნები არ გაიზიარა.

სასამართლო ხელისუფლება

უზენაესი სასამართლოს პლენუმმა 3 აპრილს, საგანგებო მდგომარეობის პერიოდში, ფორსირებულ რეჟიმში, საზოგადოებრივი დისკუსიის გარეშე, საკონსტიტუციო სასამართლოს მოსამართლედ ხვიჩა კიკილაშვილი დანიშნა.⁹¹ მიუხედავად იმისა, რომ ვაკანსია 2019 წლის 5 დეკემბრიდან არსებობდა, პლენუმმა ფაქტობრივად ისარგებლა საგანგებო მდგომარეობის მოქმედებით და ვაკანსია იმ დროს შეავსო, როდესაც საზოგადოებრივი ყურადღება ქვეყანაში არსებული ვითარების გამო შემცირებული იყო. უზენაესი სასამართლოს პლენუმის მხრიდან გადადგმულმა ამ ნაბიჯმა სასამართლოსადმი უნდობლობა კიდევ უფრო გააღრმავა. საბოლოოდ, ეს ქმედება კლანისა და ხელისუფლების მიერ საკონსტიტუციო სასამართლოში გავლენის გაძლიერებად უნდა შეფასდეს.

დასკვნა

⁹⁰ შეღავათი არ გავრცელდება საბიუჯეტო ორგანიზაციაზე, ეროვნულ ბანკზე, ეროვნულ მარეგულირებელ ორგანოზე, სახელმწიფოს თანამონაწილეობით საწარმოებზე

⁹¹ 2020 წლის 3 აპრილს საკონსტიტუციო სასამართლოს მოსამართლედ ხვიჩა კიკილაშვილი დანიშნა; <http://www.supremecourt.ge/news/id/2062> [ბოლოს ნანახია 15.06.2020]

ახალი კორონავირუსის გავრცელებიდან გამომდინარე ქვეყანაში შექმნილი მდგომარეობა აჩვენებს, რომ ვირუსთან ბრძოლისას ხელისუფლების ქმედებები საწყისი ეტაპიდან დროული და ეფექტიანი იყო. მნიშვნელოვანია, რომ ხელისუფლებამ ვირუსის წინააღმდეგ ზომები დროულად მიიღო, ამასთან, განსაკუთრებულად მკაცრი ზომების გამოყენების შესახებ გადაწყვეტილებების მიღება კონკრეტული ტერიტორიის მიხედვით, ეპიდემიოლოგიური ვითარების გათვალისწინებით ხდებოდა. თუმცა, თავდაპირველად, ხელისუფლებამ ვერ უზრუნველყო საქართველოში მცხოვრები ეთნიკური უმცირესობების სათანადოდ ინფორმირება არსებული ვითარებისა და რეკომენდაციების შესახებ, რამაც ასეთ რეგიონებში ვირუსის გავრცელების მხრივ მძიმე ვითარება შექმნა.

მიუხედავად იმისა, რომ ხელისუფლების მხრიდან გამოყენებული ზომები და კონკრეტული შეზღუდვები მეტწილად ეფექტიანი იყო, არსებობდა არაპროპორციული, დაუსაბუთებელი ან/და შერჩევითი მიდგომის შემთხვევები. მაგალითად, დაწესებული შეზღუდვებისა და გაცემული რეკომენდაციების უგულებელყოფით, მართმადიდებლური ეკლესია ჩვეულ რეჟიმში ასრულებდა საეკლესიო ლიტურგიას, რაც სახელმწიფოს ეფექტიანი რეაგირების გარეშე რჩებოდა. ამის საპირისპიროდ, გაუმართლებელი იყო პირთა პროტესტის შეზღუდვა, რომელიც დისტანცირებისა და შეკრების წესებს ერთმნიშვნელოვნად არ არღვევდა.

ამასთან, საზოგადოებაში არსებობდა კითხვები ზოგიერთი შეზღუდვის მიწანშეწონილობის შესახებ. მაგალითად, უკმაყოფილება გამოიწვია ერთი ოჯახის წევრების მიერ ავტომობილით გადაადგილებისას დაწესებულმა შეზღუდვამ. თუმცა, ხელისუფლებას განმარტება, შეზღუდვის აუცილებლობისა და საჭიროების შესახებ, არ გაუკეთებია.

განსაკუთრებით პრობლემური იყო საგანგებო მდგომარეობის მოქმედებისას პარლამენტის, როგორც აღმასრულებელი ხელისუფლების საზედამხედველო ორგანოს როლი. მთავრობის მიერ დაწესებული შემზღუდავი ღონისძიებების აუცილებლობისა და პროპორციულობის შეფასება საპარლამენტო კონტროლს მიღმა დარჩა. ასევე, უარყოფითად უნდა შეფასდეს „საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ“ კანონში შეტანილი ცვლილებები, რომელიც აღმასრულებელ ხელისუფლებას არასაგანგებო მდგომარეობის პირობებში კონსტიტუციური უფლებების შეზღუდვის ფართო უფლებამოსილებასა და მოქმედების თავისუფლებას ანიჭებს.

გარდა ამისა, საჯაროდ ხელმისაწვდომ ინფორმაციაზე დაყრდნობით, შეგვიძლია ითქვას, რომ იზოლაციაში მოთავსებასთან დაკავშირებით სასამართლოსადმი მიმართვის (*habeas corpus*) უფლებით სარგებლობა არ მომხდარა. აღნიშნულის გამომწვევ მიზეზად შეიძლება ინფორმაციის ნაკლებობა და გასაჩივრების ეფექტიანი მექანიზმის არარსებობა დასახელდეს.

დასკვნის სახით შეიძლება ითქვას, რომ ხელისუფლების მიერ გატარებულმა ღონისძიებების შედეგად თავიდან იქნა აცილებული ქვეყანაში ახალი კორონავირუსის მასობრივი

გავრცელება. თუმცა, დაუშვებელია მიზნის მიღწევა კანონის უზენაესობისა და ადამიანის უფლებების გაუმართლებელი შეზღუდვის ხარჯზე. შესაბამისად, პანდემიასთან ბრძოლის ეფექტიანობის შეფასება ორივე გარემოების მხედველობაში მიღებით უნდა მოხდეს. გაუმართლებელი იქნება იმის თქმა, რომ შედეგის მიღწევა მთავრობამ ადამიანის უფლებების მასობრივი დარღვევის ხარჯზე მოახერხა, თუმცა პრობლემები, რაც ამ პროცესში დაფიქსირდა, დისკუსიის საგანი უნდა გახდეს.

დანართი #1: დაწესებული შეზღუდვები

*მთავრობის მიერ დაწესებული შეზღუდვები საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადებამდე*⁹²:

2 მარტიდან სკოლებსა და ბაღებში დროებით შეჩერდა საგანმანათლებლო საქმიანობა. მოგვიანებით დისტანციურ სწავლების რეჟიმზე გადავიდა ყველა საგანმანათლებლო დაწესებულება.

6 მარტიდან იტალიასთან პირდაპირი ფრენები დროებით შეწყდა. ფრენები დროებით შეჩერდა ჩინეთთან და ირანთანაც. ამასთან, მაღალი რისკის მქონე ქვეყნებიდან (ჩინეთი, იტალია, სამხრეთ კორეა, ირანი, საფრანგეთი, გერმანია, ავსტრია, ესპანეთი, შვეიცარია, ნორვეგია და დანია) დაბრუნებული მოქალაქეებისთვის კარანტინისა და თვითიზოლაციის რეკომენდაციები გაიცა.

12 მარტს გაიცა რეკომენდაცია სახელმწიფო უწყებებში დისტანციურ შრომით პირობებზე გადასვლის თაობაზე, აღნიშნული რეკომენდაციით მთავრობამ კერძო სექტორსაც მიმართა.

13 მარტიდან საქართველოს, სომხეთსა და აზერბაიჯანს შორის მოქალაქეების გადაადგილება შეიზღუდა.

15 მარტიდან შეიზღუდა სარფის საბაჟო გამშვებ პუნქტზე მოქალაქეების გადაადგილება.

16 მარტს დაიკეტა საქართველოს სამთო-სათხილამურო კურორტები. ამასთან, მთავრობამ 70 წელს ზემოთ მოქალაქეებს თვითიზოლაციისკენ მოუწოდა. ასევე, გაიცა რეკომენდაცია კაფე-ბარებისა და რესტორნებისათვის, რომ შეეზღუდად მომსახურება და მომხმარებლისთვის მიტანის სერვისი შეეთავაზებინათ.

ამავე დღეს საქართველოსა და რუსეთს შორის მოქალაქეების გადაადგილება დროებით შეჩერდა.

18 მარტს საქართველოს მთავრობამ უცხო ქვეყნის მოქალაქეებისთვის საქართველოში შემოსვლა 2 კვირის განმავლობაში აკრძალა, ასევე, აკრძალა სამარშრუტო ტაქსების მოძრაობა. შეჩერდა სპორტდარბაზებისა და სპა-ცენტრების ფუნქციონირება. შეჩერდა მართვის მოწმობის მისაღები თეორიული და პრაქტიკული გამოცდები.⁹³

19 მარტს ეროვნული უსაფრთხოების საბჭოს სხდომის შემდეგ, საქართველოს ტერიტორიაზე შეჩერდა ყველა სავაჭრო ობიექტის ფუნქციონირება, გარდა სასურსათო მაღაზიებისა,

⁹² აღნიშნული შეზღუდვები მთავრობის განმარტებით სარეკომენდაციო ხასიათის იყო, თუმცა საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადებამდე რეკომენდაციების უმეტესობა სრულდებოდა.

⁹³ <https://sa.gov.ge/news/details?id=297> [ბოლოს ნანახია 15.06.2020]

სააფთიაქო ქსელისა, საბანკო და საფოსტო გზავნილების ქსელისა, ბენზინგასამართი სადგურებისა. პრემიერმა ამავე ბრიფინგზე განაცხადა, რომ 19 მარტის მდგომარეობით, საქართველოში საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების აუცილებლობა არ არსებობდა.

21 მარტიდან საჰაერო მიმოსვლა სრულად შეწყდა. შესრულდა მხოლოდ ის ავიარეისები, რომელსაც ასრულებდა საქართველოს ავიახაზები და კოორდინირებული იყო საქართველოს მთავრობასთან. ამასთან, მთავრობის გადაწყვეტილებით, ყველა მოქალაქემ, რომელიც შემოვიდა საქართველოში, მიუხედავად იმისა, თუ საიდან მოემგზავრებოდნენ ისინი, საკარანტინო ზონაში გადაინაცვლა.

ამავე დღეს საქართველოს თავდაცვის ძალები ყაზარმულ მდგომარეობაზე გადავიდა. ყაზარმული მდგომარეობის დროს იზღუდება ჯარისკაცების მიერ სამხედრო ბაზის ტერიტორიის დატოვება.

საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადება

21 მარტს საგანგებო მდგომარეობა გამოცხადდა. *უწყებათაშორისი საკოორდინაციო საბჭოს სხდომის დასრულების შემდეგ გამართულ ბრიფინგზე, პრემიერმა გიორგი გახარიამ აღნიშნული გადაწყვეტილება იმით ახსნა, რომ ქვეყანა ვირუსის შიდა გავრცელების ეტაპზე გადავიდა, რაც დამატებითი განსაკუთრებული ზომების ამოქმედებას მოითხოვდა. აქვე, უნდა აღინიშნოს რომ 20 მარტს გამართული სინოდის სხდომის შემდგომ, საქართველოს მართლმადიდებლურმა ეკლესიამ ზიარების წესის შეცვლაზე უარი თქვა. საზოგადოებაში გაჩნდა განცდა, რომ 22 მარტიდან საგანგებო მდგომარეობის ამოქმედების აუცილებლობა და საჭიროება სწორედ ამ გარემოებიდან გამომდინარე დადგა. ვინაიდან, გაცემული რეკომენდაციების მიუხედავად, საეკლესიო რიტუალები ჩვეულ რეჟიმში მიმდინარეობდა.*

პრემიერ - მინისტრმა 21 მარტს პრეზიდენტს წარდგინებით და თანახელმოწერით მიმართა, ხოლო პრეზიდენტმა იმავე დღეს საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების შესახებ N1 ბრძანება გამოსცა. იმავე დღეს გამოსცა ასევე დეკრეტი, რომელიც კონკრეტული უფლებების შეზღუდვის ჩამონათვალს მოიცავდა. დეკრეტი თვე განისაზღვრა სანქციები საგანგებო მდგომარეობის რეჟიმის დარღვევისათვის:

ფიზიკური პირებისათვის 3 000, ხოლო იურიდიული პირებისათვის - 15 000 ლარი. [დეკრეტი](#)⁹⁴ და ბრძანება⁹⁵ პარლამენტმა იმავე დღეს 115 ხმით [დაამტკიცა](#).⁹⁶

ბრძანებით საგანგებო მდგომარეობა 1 თვით დაწესდა. თუმცა მოგვიანებით, იგივე პროცედურების გავლის შემდეგ, კიდევ 1 თვით გახანგრძლივდა. აღნიშნულ გადაწყვეტილებას ოპოზიციის ნაწილმა არ დაუჭირა მხარის, თუმცა საბოლოოდ 97 ხმით 10-ის წინააღმდეგ საგანგებო მდგომარეობა 22 მაისამდე გაგრძელდა⁹⁷ და საბოლოოდ, განსაზღვრულ ვადაში სს დასრულდა.

დეკრეტის მიხედვით გათვალისწინებული შეზღუდვები:

საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე საგანგებო მდგომარეობა 22 მარტიდან გამოცხადდა. საგანგებო მდგომარეობის ამოქმედებით შეიზღუდა საქართველოს კონსტიტუციით დადგენილი კონკრეტული ადამიანის უფლებები და თავისუფლებები და მთავრობას შემდეგი შესაძლებლობები მიეცა:

→ *მუხლი 13, ადამიანის თავისუფლება:*

საქართველოს კანონმდებლობით განსაზღვრულ შესაბამის ორგანოებს მიეცათ უფლება, საქართველოს მთავრობის მიერ დადგენილი იზოლაციის ან კარანტინის წესების დარღვევისათვის პირი იძულებით გადაიყვანონ შესაბამის დაწესებულებაში მთავრობის მიერ განსაზღვრულ ადგილას.

→ *მუხლი 14, მიმოსვლის თავისუფლება:*

ა) საქართველოს მთავრობას მიეცა უფლება, დაადგინოს იზოლაციისა და კარანტინის წესები;
ბ) შეჩერდა საერთაშორისო სამგზავრო საჰაერო, სახმელეთო და საზღვაო მიმოსვლა, გარდა საქართველოს მთავრობის დადგენილებით გათვალისწინებული გამონაკლისი შემთხვევებისა;

⁹⁴ საქართველოს პარლამენტის დადგენილება „საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადებასთან დაკავშირებით გასატარებელ ღონისძიებათა შესახებ“ საქართველოს პრეზიდენტის 2020 წლის 21 მარტის №1 დეკრეტის დამტკიცების თაობაზე“, <https://bit.ly/3cm16Q0> [ბოლოს ნანახია 15.06.2020]

⁹⁵ „საქართველოს მთელს ტერიტორიაზე საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების შესახებ“ საქართველოს პრეზიდენტის 2020 წლის 21 მარტის #1 ბრძანება, <https://bit.ly/2XOeDKW>

⁹⁶ იხ. კენჭისყრის ანგარიში „საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადებასთან დაკავშირებით გასატარებელ ღონისძიებათა შესახებ“ საქართველოს პრეზიდენტის 2020 წლის 21 მარტის №1 დეკრეტის დამტკიცების თაობაზე“, <https://bit.ly/2TRpTVy> [ბოლოს ნანახია 15.06.2020]

⁹⁷ საქართველოს პარლამენტის დადგენილება „საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების შესახებ“ საქართველოს პრეზიდენტის 2020 წლის 21 აპრილის №2 ბრძანების დამტკიცების თაობაზე“, <https://bit.ly/2BggmAX> [ბოლოს ნანახია 15.06.2020]

გ) საქართველოს მთავრობას მიეცა უფლება, მოქმედი კანონმდებლობისაგან განსხვავებული წესით, დაარეგულიროს საქართველოს ტერიტორიაზე მგზავრთა გადაყვანა და ტვირთის გადაზიდვა.

→ მუხლი 15, პირადი და ოჯახური ცხოვრების, პირადი სივრცისა და კომუნიკაციის ხელშეუხებლობის უფლებები :

შეჩერდა პენიტენციურ დაწესებულებებში პატიმრობის კოდექსით გათვალისწინებული პაემნის უფლების მოქმედება.

→ მუხლი 18, სამართლიანი ადმინისტრაციული წარმოების, საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის, ინფორმაციული თვითგამორკვევისა და საჯარო ხელისუფლების მიერ მიყენებული ზიანის ანაზღაურების უფლებები:

საქართველოს მთავრობას მიეცა უფლება, განსაზღვროს საჯარო სერვისებისა და ადმინისტრაციული საქმისწარმოების განხორციელების მოქმედი კანონმდებლობისაგან განსხვავებული წესები.

→ მუხლი 19, საკუთრების უფლება:

საქართველოს მთავრობას მიეცა უფლება, აუცილებლობის შემთხვევაში, საკარანტინო, საიზოლაციო და სამედიცინო მიზნებისათვის მის მიერ დადგენილი წესით შეზღუდოს საკუთრების უფლება და გამოიყენოს ფიზიკურ და იურიდიულ პირთა ქონება და მატერიალური საშუალებები.

→ მუხლი 21, შეკრების თავისუფლება:

შეიზღუდა ნებისმიერი სახის შეკრება, მანიფესტაცია და ადამიანების თავშეყრა, გარდა საქართველოს მთავრობის დადგენილებით განსაზღვრული გამონაკლისი შემთხვევებისა.

→ მუხლი 26, შრომის თავისუფლება, პროფესიული კავშირების თავისუფლება, გაფიცვის უფლება და მეწარმეობის თავისუფლება :

ა) მთავრობის დადგენილებით გათვალისწინებულ კერძო სამართლის სუბიექტებს აეკრძალათ, შეეზღუდათ ან დაევალებათ ცალკეული საქმიანობის განხორციელება, მთავრობის დადგენილებით გათვალისწინებული წესის შესაბამისად;

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

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

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

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

მთავრობის დადგენილებით განსაზღვრული კონკრეტული შეზღუდვები და მისი აღსრულება

23 მარტს მთავრობის გადაწყვეტილებით, მარნეულისა და ბოლნისის მუნიციპალიტეტებში მკაცრი საკარანტინო ზონები დაწესდა, ამავე გადაწყვეტილებით ორივე მუნიციპალიტეტში, შესაძლო ინფიცირების შემთხვევის გამოვლენის მიზნით, შესაბამისი ჯანდაცვის ორგანოებმა დაიწყეს ადგილობრივი მოსახლეობის შემოწმება.

26 მარტს შსს-მ ორგანიზაცია „ახალი ლიდერების ინიციატივა“ საგანგებო მდგომარეობის რეჟიმის დარღვევისთვის 15 000 ლარით დააჯარიმა.

შინაგან საქმეთა სამინისტროს ინფორმაციით, უწყებამ საგანგებო მდგომარეობის რეჟიმის დარღვევის გამო ორგანიზაცია „ახალი ლიდერების ინიციატივა“ 15 000 ლარით მას შემდეგ დააჯარიმა, რაც ორგანიზაციის წევრების მიერ ქალაქ ზუგდიდის ქუჩაში პირბადეების დარიგებას ხალხმრავლობა მოჰყვა. აღნიშნულით საქართველოს მთავრობის დადგენილება დაირღვა, რომლითაც 10 პირზე მეტის შეკრება იკრძალებოდა.

30 მარტს საქართველოს პრემიერ-მინისტრმა გიორგი გახარიამ ქვეყანაში ფაქტობრივად, „საყოველთაო კარანტინი“ გამოაცხადა, ვინაიდან აიკრძალა ნებისმიერი ტიპის საზოგადოებრივი ტრანსპორტით (მათ შორის მეტრო) გადაადგილება როგორც ქალაქებსა და მუნიციპალიტეტებს შიგნით, ისე – ქალაქებს შორის.

- დასაშვებად გამოცხადდა მხოლოდ მსუბუქი ავტომობილებით (მათ შორის ტაქსებით) მგზავრობა, მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ გათვალისწინებული იქნებოდა ჯანდაცვის სამინისტროს რეკომენდაცია და ავტომობილში იქნებოდა მხოლოდ 3 ადამიანი, მათ შორის, მხოლოდ და მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ ორი ადამიანი ისხდებოდა უკანა სავარძელზე;
- მგზავრობა გადაყვანა დასაშვები იყო მხოლოდ სტრატეგიული მნიშვნელობის ობიექტების თანამშრომელთა ორგანიზებულად და უსაფრთხოდ გადაყვანის მიზნით;
- აიკრძალა 3-ზე მეტი პირის თავშეყრა, გარდა სასურსათო მაღაზიებისა და აფთიაქისა, სადაც სავალდებულო იყო 2 მეტრიანი სოციალური დისტანციის დაცვა;
- აიკრძალა 70 წელს ზემოთ მოქალაქეების სახლიდან გასვლა, გარდა იმ შემთხვევებისა, როდესაც ისინი უახლოეს სასურსათო მაღაზიებში, უახლოეს აფთიაქს ან უახლოეს სამედიცინო დაწესებულებაში გადაადგილდებოდნენ
- 21:00 საათიდან - დილის 06:00 საათამდე აიკრძალა როგორც ქვეითად, ისე – სატრანსპორტო საშუალებით ქალაქებში და ქვეყნის მასშტაბით გადაადგილება;
- საკონტროლო პუნქტები მოეწყო შემდეგი ქალაქების შესასვლელებში: თბილისში, ბათუმში, ქუთაისში, რუსთავში, ფოთში, ზუგდიდსა და გორში.
- ნებისმიერ მოქალაქეს ნებისმიერ დროს ქალაქში გადაადგილებისას თან უნდა ჰქონოდა პირადობის დამადასტურებელი დოკუმენტი.

ზემოთ ჩამოთვლილი შეზღუდვები 31 მარტს დილის 8 საათიდან შევიდა ძალაში.

2 აპრილს გაფართოვდა იმ ეკონომიკური აქტივობების ჩამონათვალი, რომლებიც საგანგებო მდგომარეობის ფარგლებში დაწესებული შეზღუდვების მიუხედავად დასაშვებია.

დასაშვებ საქმიანობას ნავთობისა და გაზის მოპოვება-გადამუშავება დაემატა, აგრეთვე ყველა ის ეკონომიკური საქმიანობა, რომელიც დისტანციურად – სახლიდან გაუსვლელად სრულდება. ამასთან, მთავრობის გადაწყვეტილებით სახლში მიტანის სერვისის საკვებთან ერთად, სურსათისა და სამედიცინო დანიშნულების საქონლის/ფარმაცევტული პროდუქტის მიტანის მომსახურებაც დაემატა.

მიტანის სერვისის შეზღუდვამ საზოგადოებისა და ბიზნესის ნაწილის უკმაყოფილება გამოიწვია.

4 აპრილს დაიკეტა შიდა ქართლის მასშტაბით, 6 აგრარული ბაზარი. იმავე დღესვე, ყველა მოქმედი აგრარული ბაზარი დაიკეტა იმერეთშიც. მოგვიანებით, აგრარული ბაზრები დაიკეტა კახეთის რეგიონშიც.

7 აპრილიდან აგრარული ბაზრები დაიკეტა დედაქალაქშიც.

10 აპრილიდან მარნეულისა და ბოლნისის მსგავსად, სრული კარანტინი გამოცხადდა ლენტეხის მუნიციპალიტეტში.

12 აპრილიდან მკაცრ საკარანტინო ზონად გამოცხადდა ქობულეთის მუნიციპალიტეტი, ამასთან დაიწყო ადგილობრივი მოსახლეობის შემოწმება და თერმოსკრინინგი.

ამავე დღეს, დაწესებული შეზღუდვების მიუხედავად, მართლმადიდებლურ ეკლესიებში ბზობის დღესასწაულთან დაკავშირებით, ხალხმრავლობა იყო. სამართალდამცავ უწყებებს ამ ფაქტზე რეაგირება არ ჰქონიათ.

13 აპრილს ხაშურის მუნიციპალიტეტის სოფელ ხიდისყურში მკაცრი საკარანტინო რეჟიმი დაწესდა.

ამავე დღეს, საქართველოს პრემიერ-მინისტრი გიორგი გახარია, ჯანდაცვის მინისტრი ევატერინე ტიკარაძე და დაავადებათა კონტროლის ეროვნული ცენტრის ხელმძღვანელი ამირან გამყრელიძე მართლმადიდებლური ეკლესიის პატრიარქს ილია II-ს ესტუმრნენ.

საპატრიარქოში დაახლოებით 2 საათიანი შეხვედრა, სააღდგომო დღესასწაულამდე ხუთი დღით ადრე შედგა. ქვეყანაში მოქმედი საგანგებო მდგომარეობისა და კომენდანტის საათის მიუხედავად, მართლმადიდებლური ეკლესია სააღდგომო ლიტურგიის ჩატარებას მაინც გეგმავდა.

14 აპრილს მთავრობის გადაწყვეტილებით, ოთხი დიდი ქალაქი – თბილისი, ქუთაისი, ბათუმი და რუსთავი, 15 აპრილიდან, 10 დღის ვადით ჩაიკეტა და ქალაქებში შესვლა და გასვლა აიკრძალა.

15 აპრილს ბოლნისის მუნიციპალიტეტის სოფელ სავანეთში მკაცრი საკარანტინო რეჟიმი ამოქმედდა. ამავე დღეს საპატრიარქომ საზოგადოებას აცნობა, რომ ეკლესიებში სააღდგომო ლიტურგია მაინც ჩატარდებოდა.

16 აპრილის მთავრობის გადაწყვეტილებით 17 აპრილის 12:00 საათიდან 21 აპრილის ჩათვლით, მსუბუქი ავტომობილებით გადაადგილება აიკრძალა. საზოგადოებაში გაჩნდა აღქმა, რომ ამგვარი აკრძალვის დაწესება, საპატრიარქოს მიერ მიღებულმა 20 აპრილის გადაწყვეტილებამ განაპირობა.

17 აპრილს ქვეყნის მასშტაბით სასაფლაოები დაიკეტა. აკრძალვა არ ეხებოდა მხოლოდ მიცვალებულის დაკრძალვასთან დაკავშირებული ღონისძიებების განხორციელების მიზნით სასაფლაოს ტერიტორიაზე შესვლასა და გადაადგილებას.

ასევე, ამავე დღეს, ჩაიკეტა ქალაქი ბოლნისი და რაჭისუბანი, მკაცრი საკარანტინო ზონებად გამოცხადდა დაბა კაზრეთი და სოფელ ბალიჭები.

მიმდინარე მოვლენების ფონზე საქართველოს პრეზიდენტმა ამავე დღეს მოსახლეობას მიმართა და სახლში დარჩენისა და რეკომენდაციების შესრულებისკენ მოუწოდა.

ამავე დღეს საპატრიარქომ გაავრცელა ინფორმაცია, რომ მსუბუქი ავტომობილების გადაადგილებაზე დაწესებული აკრძალვა სასულიერო პირებს, მგალობლებს და სტიქაროსნებს არ ეხებოდათ. საპატრიარქომ ასევე განაცხადა, რომ „აღნიშნული აკრძალვა საქართველოს საპატრიარქოსთან შეთანხმებული არ ყოფილა“.

21 აპრილს საქართველოს მთავრობამ ქვეყანაში საგანგებო მდგომარეობის გაგრძელება 22 მაისის ჩათვლით მოითხოვა და შესაბამისი მიმართვა მთავრობის ადმინისტრაციამ პრეზიდენტს გაუგზავნა.

22 აპრილს საქართველოს პარლამენტმა, 97 ხმით 10-ის წინააღმდეგ, ქვეყანაში საგანგებო მდგომარეობის 22 მაისის ჩათვლით გახანგრძლივებას მხარი დაუჭირა.

ამავე დღეს მარნეულის მუნიციპალიტეტის, სოფელ შულავერის მკვიდრები ქუჩებში გამოვიდნენ და საპროტესტო აქცია გამართეს, რითაც საგანგებო მდგომარეობის ფარგლებში საზოგადოებრივ შეკრებაზე დაწესებული შეზღუდვები დაარღვიეს. ასობით ადგილობრივი, ძირითადად ეთნიკური აზერბაიჯანელები, 23 მარტიდან დაწესებულ მკაცრ საკარანტიო რეჟიმს და მათ მიერ მოყვანილი სასოფლო-სამეურნეო პროდუქციის გაყიდვასთან დაკავშირებულ სირთულეებს აპროტესტებდა.

23 აპრილს თერჯოლის მუნიციპალიტეტის სოფელ ღვანკითში Covid-19-ის 10 შემთხვევის დადასტურების შემდეგ, ხელისუფლების გადაწყვეტილებით, დილის 06:00 საათიდან სოფელი სრულად ჩაიკეტა.

25 აპრილს ბოლნისის მუნიციპალიტეტის 3 სოფელი: ხატისოფელი, ვანათი და მუშევანი ჩაიკეტა და მკაცრ საკარანტინო ზონებად გამოცხადდა.

26 აპრილს ჩაიკეტა ქალაქი თეთრიწყარო.

27 აპრილიდან საგანგებო მდგომარეობის ფარგლებში დაწესებული შეზღუდვების თანდათანობით შემსუბუქება დაიწყო. მსუბუქი ავტოსატრანსპორტო საშუალებებით გადაადგილების, ასევე ტაქსების ოპერირების აკრძალვა მოიხსნა; სრულად დაშვებული გახდა ონლაინვაჭრობა (საბითუმო და საცალო), მიტანის მომსახურება ნებისმიერ პროდუქტზე და ღია ტიპის აგრარული ბაზრების საქმიანობა, მათ შორის, გაიხსნა მარნეულის აგრარული ბაზარი.

5 მაისიდან დასაშვებია გახდა სახის სამშენებლო-სარემონტო სამუშაოების, სამშენებლო მასალების წარმოება და სამშენებლო ზედამხედველობასთან დაკავშირებული საქმიანობა;

ავტოტექნომოსახურება და ავტოსამრეცხაოების საქმიანობა; ქუთაისსა და ბათუმში საავტომობილო მიმოსვლაზე დაწესებული შეზღუდვები სრულად მოიხსნა.

11 მაისიდან თბილისში გადაადგილებაზე დაწესებული ყველა სახის შეზღუდვა მოიხსნა და ქალაქში მიმოსვლა სრულად აღდგა.

14 მაისიდან რუსთავი და გარდაბანი გაიხსნა და მიმოსვლა სრულად აღდგა.

15 მაისს ბოლნისის მუნიციპალიტეტის სოფელ გეტაში მკაცრი საკარანტინო რეჟიმი გამოცხადდა.

18 მაისიდან 3 ადამიანზე მეტის შეკრების შეზღუდვა მოიხსნა, რაც არ შეხებია ავტომობილებით გადაადგილებას. გახარიას თქმით, როგორც ექიმები განმარტავდნენ, ამ შეზღუდვას „ძალიან მნიშვნელოვანი ეპიდემიოლოგიური აზრი“ ჰქონდა. კვლავ ძალაში დარჩა 10 ადამიანზე მეტის თავშეყრის აკრძალვა. ამასთან, გაიხსნა სილამაზის სალონები და ესთეტიკის ცენტრები.

23 მაისიდან ქვეყანაში საგანგებო მდგომარეობა და კომენდანტის საათი გაუქმდა, თუმცა პარლამენტის მიერ დამტკიცებული საკანონმდებლო ცვლილებების საფუძველზე, რიგი შეზღუდვები ძალაში 15 ივლისამდე შენარჩუნდა.

23 მაისის მდგომარეობით, საკარანტინო ზონებად დარჩა მხოლოდ სოფელი მუშევანი და სოფელი გეტა. ასევე, საკარანტინო ზონად დარჩა ქალაქი თეთრიწყარო.

საგანგებო მდგომარეობასთან ერთად, მოიხსნა შეზღუდვა „შეკრებებისა და მანიფესტაციების შესახებ“ კანონით გათვალისწინებულ შეკრებასა და მანიფესტაციაზე. ამასთან, ძალაში დარჩა 10 - ზე მეტი ფიზიკური პირის თავშეყრის შეზღუდვა.

ავტომობილებში სამზე მეტ ადამიანზე დაწესებული შეზღუდვა მხოლოდ ტაქსებზე შენარჩუნდა. ამასთან, საზოგადოებრივი ტრანსპორტის გადაადგილებაზე, სპორტულ და კულტურულ ღონისძიებებზე და საზღვრებზე კონტროლის შეზღუდვები შენარჩუნდა.

საგანგებო მდგომარეობის გაუქმების შემდეგ არსებული შეზღუდვები:

საგანგებო მდგომარეობის გაუქმების შემდეგ, მთავრობამ ახალი დადგენილება გამოსცა, რომელიც ძალაში 15 ივლისამდეა. [დადგენილების](#) თანახმად:

→ იზღუდება საერთაშორისო სამგზავრო საჰაერო, სახმელეთო და საზღვაო მიმოსვლა;

- იზღუდება საზოგადოებრივი ტრანსპორტით, ასევე საქალაქთაშორისო ან/და მუნიციპალიტეტის ადმინისტრაციულ საზღვრებში მგზავრთა გადაყვანა;
- ტაქსით გადაადგილების მომსახურებისას, იკრძალება სამზე მეტი პირის გადაადგილება. ამასთან, მძღოლი აღჭურვილი უნდა იყოს პირბადით და მგზავრები უნდა განთავსდნენ მძღოლის უკანა მხარეს, შესაბამისი რეკომენდაციების დაცვით;
- ზოგადსაგანმანათლებლო და უმაღლესმა საგანმანათლებლო დაწესებულებებმა დისტანციური სწავლების ფორმა უნდა გამოიყენონ;
- ძალაში რჩება ყველა სახის სპორტული, კულტურული და გასართობი ღონისძიების, ასევე ყველა ტრენინგის, კონფერენციისა და სემინარის დისტანციური ფორმით ჩატარების რეკომენდაცია;
- აკრძალულია 10-ზე მეტი ადამიანის თავშეყრა, რომელიც დაკავშირებულია საზოგადოებაში დამკვიდრებულ სოციალურ ღონისძიებებთან (მაგ.: ქორწილი, ნებისმიერი იუბილე, ქელები და ა.შ.);
- აკრძალულია რესტორანში, ბარში, კაფესა და ნებისმიერი სახის სასადილოში მომხმარებლის ადგილზე მომსახურება;
- დაშვებული არ არის სავაჭრო ცენტრებისა (ე.წ. მოლებისა) და ბაზრობების ფუნქციონირება;
- ყველა ეკონომიკური საქმიანობა უნდა განხორციელდეს ობიექტის სპეციფიკის გათვალისწინებით, არანაკლებ 2 მეტრის სოციალური დისტანციის დაცვითა და პირბადით;
- სასტუმროებისა და განთავსების მსგავსი საშუალებების საქმიანობა დასაშვებია მხოლოდ საკარანტინე სივრცეების მოწყობის მიზნით.

დანართი #2: საკონსტიტუციო სასამართლოში წარდგენილი სარჩელები

საგანგებო მდგომარეობის დროს საკონსტიტუციო სასამართლოს წარედგინა სარჩელები, რომლითაც გასაჩივრებულია კონსტიტუციით გარანტირებული უფლებების შეზღუდვის და ასევე მთავრობისათვის უფლებამოსილების დელეგირების საკითხები.

- [\(პაატა დიასამიძე საქართველოს პარლამენტის და საქართველოს მთავრობის წინააღმდეგ\)](#)⁹⁸

მოცემულ სარჩელში დავის საგანს⁹⁹ წარმოადგენს „საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის დაცვის შესახებ“ კანონის ის ნორმები, რომელიც საგანგებო მდგომარეობის გარეშე მთავრობის ან სხვა აღმასრულებელი ხელისუფლების დაწესებულებას აძლევს უფლებამოსილებას შეზღუდოს მიმოსვლისა და შრომის თავისუფლება კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტით. მთავრობას შეუძლია შრომისა და მიმოსვლის თავისუფლების შეზღუდვა ისეთი წესით, რაც არ არის გათვალისწინებული კანონით ან ეწინააღმდეგება კანონით გათვალისწინებულ წესს.

მოსარჩელე უთითებს, რომ პარლამენტს არ ჰქონდა უფლება, მთავრობისათვის მიენდო აღნიშნული კონსტიტუციური უფლებების შეზღუდვა.

- [თორნიკე ართქმელაძე საქართველოს პრეზიდენტის, საქართველოს პარლამენტის და საქართველოს მთავრობის წინააღმდეგ](#)

კონსტიტუციური სარჩელით¹⁰⁰ დავის საგანს¹⁰¹ წარმოადგენს ის, თუ რამდენად კონსტიტუციურია მთავრობის დადგენილებით დაწესებული შეზღუდვები ადამიანის უფლებებსა და ფუნდამენტურ თავისუფლებებზე, რომლებიც არსებული საგანგებო მდგომარეობის პირობებში მოქმედებდა. მთავრობის დადგენილება პრეზიდენტის დეკრეტის საფუძველზე გამოიცა.

⁹⁸ #1505 კონსტიტუციური სარჩელი „პაატა დიასამიძე საქართველოს პარლამენტის და საქართველოს მთავრობის წინააღმდეგ“, 25 მაისი 2020, <https://bit.ly/2ZVDbEj> [ბოლოს ნანახია 15.06.2020]

⁹⁹ სადავო ნორმატიული აქტები: საქართველოს კანონი „საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ“, საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 23 მაისის N322 დადგენილება „იზოლაციისა და კარანტინის წესების დამტკიცების შესახებ“.

¹⁰⁰ #1503 კონსტიტუციური სარჩელი „თორნიკე ართქმელაძე საქართველოს პრეზიდენტის, საქართველოს პარლამენტის და საქართველოს მთავრობის წინააღმდეგ“, 19 მაისი 2020, <https://bit.ly/2ZX9p1S> [ბოლოს ნანახია 15.06.2020]

¹⁰¹ სადავო ნორმატიული აქტები: ა.საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადებასთან დაკავშირებით გასატარებელ ღონისძიებათა შესახებ საქართველოს პრეზიდენტის 2020 წლის 21 მარტის N1 დეკრეტი; საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 23 მარტის N 181 დადგენილება „საქართველოში ახალი კორონავირუსის გავრცელების აღკვეთის მიზნით გასატარებელი ღონისძიებების დამტკიცების შესახებ“ (თანდართული „საქართველოში ახალი კორონავირუსის (COVID-19) გავრცელების აღკვეთის მიზნით გასატარებელი ღონისძიებები“).

მოსარჩელის პოზიციით პრობლემურია სამეწარმეო საქმიანობის აკრძალვის უფლების მთავრობისთვის გადაცემა (დელეგირება), რადგან სამეწარმეო საქმიანობის (როგორც კონსტიტუციური უფლების) შეზღუდვა საგანგებო მდგომარეობის პირობებში შესაძლებელია მხოლოდ პრეზიდენტის დეკრეტით.

- [გიორგი ჩიტბე საქართველოს პრეზიდენტის, საქართველოს პრემიერ-მინისტრის, საქართველოს პარლამენტის, საქართველოს მთავრობის და საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის მინისტრის წინააღმდეგ](#)

მოსარჩელე სადავოდ ხდის პრეზიდენტის დეკრეტის, „საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის დაცვის შესახებ“ კანონის, მთავრობისა და პარლამენტის დადგენილებებით განსაზღვრული შეზღუდვებს. გასაჩივრებულია 14 დღის განმავლობაში იზოლაციაში (კარანტინსა ან თვითიზოლაციაში) მოთავსება, სატრანსპორტო საშუალებების მართვის შეზღუდვა, კომენდანტის საათის შემოღება, საჯარო ინფორმაციის გაცემის ვადების შეჩერება.

მოსარჩელის პოზიციით საქართველოს კონსტიტუციის შესაბამისად, მიმოსვლის თავისუფლება, შეკრებისა და მანიფესტაციის თავისუფლება, საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობისა და საკუთრების უფლებები აუცილებელია კანონით შეიზღუდოს. მოსარჩელის მითითებით, საქართველოს პარლამენტი ვალდებულია, საკითხის მოწესრიგების დელეგირება მოახდინოს იმგვარად, რომ მიიღოს გადაწყვეტილებები ყველა პრინციპულ საკითხზე. გარდა ამისა, მოსარჩელე უთითებს, რომ საგანგებო მდგომარეობის პირობებში არ იცვლება ძირითადი უფლების შემზღუდველი აქტების კონსტიტუციურობის მატერიალური მოთხოვნები. კერძოდ, ძირითადი უფლება კვლავ მხოლოდ კონსტიტუციური პრინციპების (თანაზომიერების პრინციპი, სამართლებრივი უსაფრთხოების პრინციპი, თანასწორობის პრინციპი და ა.შ.) განუხრელი დაცვით უნდა შეიზღუდოს.

- [თეკლა დავითულიანი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ](#)

გასაჩივრებულია მთავრობის დადგენილება საქართველოში ახალი კორონავირუსის (COVID-19) გავრცელების აღკვეთის მიზნით გასატარებელი ღონისძიებების შესახებ. მოსარჩელე უთითებდა ფაქტზე, რომ ის საპატრულო პოლიციის თანამშრომლებმა დააჯარიმეს 2020 წლის 04 აპრილს, 3000 ლარის ოდენობით, სამ მეგობართან ერთად ქუჩაში შეკრებისთვის. დაჯარიმების საფუძველი იყო მთავრობის დადგენილება, რომლის თანახმად აკრძალულია საჯარო სივრცეში ფიზიკურ პირთა თავშეყრა 3 პირზე მეტი რაოდენობით. მოსარჩელის მითითებით, ამ ფაქტით დაირღვა კონსტიტუციით გარანტირებული უფლება - თავისუფალი განვითარების უფლება და პროპორციულობის პრინციპი. მოსარჩელისთვის

დაუსაბუთებელია მთავრობის პოზიცია, თუ რატომ წარმოადგენს საჯარო სივრცეში შეკრება უფრო მეტ საფრთხეს, ვიდრე ოჯახში, ერთ ჭერქვეშ ცხოვრება.

➤ [პაატა ზანგურაშვილი საქართველოს მთავრობის წინააღმდეგ](#)

გასაჩივრებელია მთავრობის დადგენილება საქართველოში ახალი კორონავირუსის (COVID-19) გავრცელების აღკვეთის მიზნით გასატარებელი ღონისძიებების შესახებ. 2020 წლის 02 აპრილს მოსარჩელე ავტომობილით გადავადგილდებოდი წეროვანში, დევნილთა დასახლებაში საკუთარი ოჯახის წევრთან, შვილთან ერთად, რომელიც მძღოლის გვერდით იჯდა, რისთვის პოლიციის მიერ, დადგენილების თანახმად, დაჯარიმდა 3000 ლარით. მოსარჩელის მითითებით ეს ფაქტი წარმოადგენს კონსტიტუციით გარანტირებული უფლების - თავისუფალი მიმოსვლის უფლების შელახვას. მისი პოზიციით, ლეგიტიმური მიზნის მიღწევა შესაძლებელია უფრო მსუბუქი ფორმის გამოყენებითაც, ისე რომ სრულად არ შეიზღუდოს კონსტიტუციით დაცული უფლების რეალიზება. კონსტიტუციურ სარჩელში მხარე ასევე უთითებს, რომ დაუსაბუთებელია წინ, მძღოლის გვერდით ჯდომა რატომ ქმნის საფრთხეს და არ ქმნის იგივე საფრთხეს უკანა სავარძელში ჩასხდომა, სადაც ორი ადამიანის გვერდიგვერდ მოთავსება დაშვებულია.

➤ [გიორგი ჭაუჭიძე საქართველოს მთავრობის წინააღმდეგ](#)

მოსარჩელე სადავოდ ხდის პრეზიდენტის დეკრეტის მიერ მთავრობაზე უფლებამოსილების დელეგირებას და დეკრეტის საფუძველზე გამოცემულ მთავრობის დადგენილებას „ახალი კორონავირუსის გავრცელების აღკვეთის მიზნით მარნეულისა და ბოლნისის მუნიციპალიტეტებში გასატარებელი საკარანტინო ღონისძიებების შესახებ“. დადგენილებით, საგანგებო მდგომარეობის დროს/ვადით მარნეულის და ბოლნისის მუნიციპალიტეტებში განსხვავებულ სამართლებრივ წესრიგი დადგინდა და აიკრძალა მუნიციპალიტეტის ტერიტორიიდან გასვლა.

მოსარჩელე მხარე მიიჩნევს, რომ მოცემული დავის მიზნებისთვის, საქართველოს პარლამენტმა, საგანგებო მდგომარეობის შესახებ პრეზიდენტის დეკრეტისა და ბრძანების ამ შინაარსის დამტკიცებით, უარი თქვა კონსტიტუციური უფლებამოსილების განხორციელებაზე. კერძოდ, მის მიერ დამტკიცებული სამართლებრივი აქტების შედეგად, კონსტიტუციით გარანტირებული უფლებების შეზღუდვის უფლებამოსილება მთლიანად გადაეცა მთავრობას, აღმასრულებელ ხელისუფლებას და დღევანდელი მდგომარეობით, სწორედ მთავრობაზეა დამოკიდებული უფლებების შეზღუდვის ფარგლები, რაც ეწინააღმდეგება საქართველოს კონსტიტუციის მოთხოვნებს და საკონსტიტუციო სასამართლოს პრაქტიკას.

➤ [მიხეილ სამნიძე საქართველოს მთავრობის წინააღმდეგ](#)

გასაჩივრებულია მთავრობის დადგენილებით კომენდანტის საათის დაწესება. მოსარჩელე 2020 წლის 03 აპრილს გადაადგილდებოდა სატვირთო ავტომობილით, ე.წ. „ტრაილერი“, რითაც ის ახორციელებდა ტვირთის გადაზიდვას საქართველოს ტერიტორიაზე. საღამოს 21:00 საათის შემდეგ ავტობანზე საპატრულო პოლიციის თანამშრომლებმა გააჩერეს და დააჯარიმეს 3000 ლარის ოდენობით, კომენდანტის საათის დარღვევისთვის.

მოსარჩელის პოზიციით, დადგენილების ნორმები, რომელიც საგანგებო მდგომარეობის ვადით კრძალავს 21:00 საათიდან 06:00 საათამდე პირთა გადაადგილებას, როგორც ქვეითად, ისე სატრანსპორტო საშუალებით, არის არაკონსტიტუციური და ეწინააღმდეგება თავისუფალი მიმოსვლის უფლებას. სარჩელის თანახმად ასევე პრობლემურია უფლებამოსილების დელეგირების საკითხი.

➤ [საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია და სულხან სალაძე საქართველოს მთავრობის წინააღმდეგ](#)

მოსარჩელე სადავოდ ხდის მთავრობის დადგენილებას, რომლის თანახმად, გარემოსდაცვითი გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში საზოგადოების მონაწილეობის შემზღვეველი ნორმა გაასაჩივრდა. მოსარჩელის პოზიციით, მთავრობას არ ჰქონდა უფლება, საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების თაობაზე გამოცემული პრეზიდენტის დეკრეტით შეეზღუდა კონსტიტუციით გარანტირებული უფლება. კერძოდ კონსტიტუცია ადგენს, რომ გარემოსდაცვით საკითხებთან დაკავშირებული გადაწყვეტილებების მიღებაში საზოგადოების მონაწილეობის უფლება უზრუნველყოფილი უნდა იყოს კანონით. სადავო ნორმით ადამიანებს ან საზოგადოებრივი გაერთიანებების ჯგუფებს ეკრძალებათ, ზეპირ და საჯარო სხდომაზე გარემოს დაცვის საკითხზე საკუთარი მოსაზრებების გამოთქმა. მოსარჩელე მიიჩნევს, რომ ამგვარი შეზღუდვა არაკონსტიტუციურია.