

**de facto საგანგებო მდგომარეობის  
ერთი წელი საქართველოში და  
ადამიანის უფლებები კანდეშიისას**

**შუალედური ანგარიში**





ევროკავშირი  
საქართველოსთვის  
The European Union for Georgia



ინფორმაციის თავისუფლების  
განვითარების ინსტიტუტი

ეს პუბლიკაცია შექმნილია ევროკავშირის მხარდაჭერით. მის შინაარსზე სრულად პასუხისმგებელია ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი და შესაძლოა, რომ იგი არ გამოხატავდეს ევროკავშირის შეხედულებებს

ძირითადი მიგნებები.....	5
შესავალი .....	9
1. პანდემიის მართვის მოქმედი სამართლებრივი რეჟიმის განზოგადებული მიმოხილვა 10	
1.1. საქართველოს პარლამენტის როლი პანდემიის მართვის თვალსაზრისით .....	11
1.2. აღმასრულებელი ხელისუფლების როლი პანდემიის მართვაში.....	15
2. პანდემიის აღკვეთის მიზნით ზოგიერთი კონსტიტუციური უფლების შეზღუდვის შესაძლებლობა.....	21
2.1. გადაადგილების თავისუფლება - კომენდანტის საათის პირობებში ცხოვრების 7 თვე .....	22
2.1.1. კომენდანტის საათის პროპორციულობა .....	26
2.1.2. კომენდანტის საათი: უთანასწორო მოპყრობისა და აღსრულების რისკები     36	
2.2. დისკრიმინაცია რელიგიური ნიშნით: შობის დამე და საფეხბურთო მატჩი.....	42
2.3. გამოხატვის თავისუფლება: შეკრებებისა და მანიფესტაციების უფლების რეალიზება .....	47
2.3.1. კომენდანტის საათი და შეკრებებისა და მანიფესტაციების უფლება..	47
2.3.2. 2021 წლის 6 თებერვლის აქცია კომენდანტის საათის წინააღმდეგ .....	49
2.3.3. რესტორნების პროტესტი და პრემიერ მინისტრის მუქარა .....	51
2.4. ღია სივრცეში პირბადის გამოყენების ვალდებულება: კანონიერების მასშტაბური პრობლემა.....	55
3. აღმასრულებელ ხელისუფლებაზე საპარლამენტო, სასამართლოს და სამოქალაქო კონტროლის პრობლემები .....	61
3.1. საპარლამენტო კონტროლი.....	61
3.2. სასამართლოს კონტროლი .....	63
3.3. სამოქალაქო კონტროლი.....	64
4. Covid-19-თან დაკავშირებული შეზღუდვების აღსრულების რაოდენობრივი ანალიზი 66	
4.1. საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს მიერ გამოწერილი ოქმები.....	67

4.2. შინაგან საქმეთა სამინისტროს მიერ კოვიდ რეგულაციების აღსრულების სტატისტიკა.....	71
4.3. საქართველოს პროკურატურა და შსს: სისხლის სამართლებრივ დევნის სტატისტიკა პანდემიის წესების დარღვევისთვის.....	74
ძირითად რეკომენდაციები .....	74



**ა. საქართველოს პარლამენტთან დაკავშირებით**

1. საქართველოს პარლამენტმა პანდემიისას ადამიანის ძირითადი უფლებების შეზღუდვის უფლებამოსილება სრულად გადაანდო აღმასრულებელ ხელისუფლებას.
2. პანდემიისას ადამიანის ძირითადი უფლებების შეზღუდვის საკითხში პარლამენტის როლი, ფაქტობრივად უფლებამოსილებების დელეგირებით ამოიწურება.
3. 29 დეკემბერს საქართველოს პარლამენტმა გამარტივებული წესით, ერთი მოსმენით განიხილა და მხარი დაუჭირა აღმასრულებელი ხელისუფლებისთვის დელეგირებული უფლებამოსილების 6 თვით გაგრძელებას. საპარლამენტო კონტროლის ეფექტურობა შეამცირა ოპოზიციის მიერ საპარლამენტო საქმიანობის ბოიკოტმა.
4. 2020 წლის 31 ოქტომბრის საპარლამენტო არჩევნების შემდგომ, პანდემიის მართვის თვალსაზრისით აღმასრულებელ ხელისუფლებაზე განხორციელებული კონტროლი არაეფექტურია;
5. მეათე მოწვევის პარლამენტის დეპუტატებმა პანდემიასთან დაკავშირებით მხოლოდ სამჯერ მიმართეს აღმასრულებელ ხელისუფლებას შეკითხვით. აღმასრულებელ ხელისუფლებას არცერთი მათგანისთვის არ უპასუხია. ორ მათგანზე უკვე დაირღვა კანონმდებლობით გათვალისწინებული ვადა.

**ბ. აღმასრულებელ ხელისუფლებასთან დაკავშირებით**

1. პანდემიისას ადამიანის ძირითადი უფლებების შეზღუდვის თაობაზე გადაწყვეტილების ძირითადი ინიციატივა ეკუთვნის უწყებათაშორის საბჭოს, რომელიც წარმოადგენს მთავრობის სათათბირო ორგანოს და რომლის შემადგენლობაშიც მთავრობის ყველა წევრი შედის. კვლევის მიმდინარეობისას, გამოიკვეთა რომ უწყებათაშორის საბჭოს არ გააჩნია საქმიანობის წესი/დებულება. მთავრობამ მხოლოდ მისი შემადგენლობა განსაზღვრა.
2. უწყებათაშორისი საბჭოს სხდომები დახურულია. უწყებათაშორისი საბჭოს სხდომებზე დასწრების წერილობით მოთხოვნაზე საქართველოს მთავრობას ამ დრომდე პასუხი არ გაუცია.

3. უწყებათაშორისი საბჭოს წინაშე ანგარიშვალდებული ეროვნული უსაფრთხოების საბჭოს ბაზაზე შექმნილი ოპერაციული შტაბი. ოპერაციული შტაბის ერთერთი ფუნქცია ე.წ. საშვების გაცემაა (კომენდანტის საათის დროს გადაადგილების უფლების მინიჭება).
4. საშვთა გაცემის პროცესში იკვეთება არაერთი სამართლებრივი პრობლემა რომლებიც, მთლიანობაში უთანასწორო მოპყრობის, ფორმალური წესრიგისგან გვერდის ავლის და არაერთი ძირითადი უფლების დაზიანების რისკებს ქმნის.
5. იქმნება შთაბეჭდილება, რომ აღმასრულებელი ხელისუფლება ვერ უმკლავდება ხანგრძლივი ვადით კომენდანტის საათის მოქმედებით გამოწვეულ ორგანიზაციულ ტვირთს.
6. ე.წ. საშვების გაცემისას რისკებს აძლიერებს პროცესის სრული გაუმჭვირვალობა. მაგ. ორგანო, რომელიც კოორდინაციას უწევს ე.წ. საშვთა გაცემას არ ამუშავებს ინფორმაციას ქვეყნის მასშტაბით რამდენ ადამიანს აქვს ე.წ. მრავალჯერადი საშვი.

### კომენდანტის საათი

1. საჯარო არ არის ხელმისაწვდომი [უცნობია არსებობს თუ არა ამგვარი დოკუმენტი] კვლევა/ანალიზი, რომელიც საქართველოში კომენდანტის საათის ეფექტურობის თაობაზე დასკვნების გამოსატანად გამოიყენებოდა.
2. Google-ის მონაცემებით, კომენდანტის საათის მიუხედავად, უკანასკნელი 4 თვის განმავლობაში, საქართველოში მოსახლეობის მიერ საცხოვრებელ ადგილას გატარებული დრო მხოლოდ 2 პროცენტით არის გაზრდილი [პანდემიამდე არსებულ ნიშნულთან შედარებით].
3. რჩება შთაბეჭდილება, რომ სახელმწიფო კომენდანტის საათს არ იყენებს, როგორც უკიდურესად აუცილებელ წერტილოვან ღონისძიებას. კომენდანტის საათის ხანგრძლივობა ეჭვქვეშ აყენებს ამ ინსტრუმენტის თანაზომიერებას/პროპორციულობას.

### სასამართლო და სამოქალაქო კონტროლი

1. სამოქალაქო კონტროლის ჯეროვნად განხორციელებას, არსებითად აბრკოლებს ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის შეზღუდვა. საჯარო

დაწესებულებები, როგორც წესი პროაქტიულად არ აქვეყნებენ პანდემიასთან დაკავშირებულ მნიშვნელოვან მონაცემებს.

2. საჯარო ინფორმაციის მოთხოვნებზე საჯარო დაწესებულებების მიერ მოწოდებულ პასუხთა უმრავლესობა გაცემულია კანონით გათვალისწინებული ვადების დარღვევით და არასრულყოფილად.
3. იკვეთება, რომ როგორც საერთო სასამართლოები, ისე საკონსტიტუციო სასამართლო დროულად არ რეაგირებენ პანდემიასთან დაკავშირებულ მიმდინარე სისტემურ სამართლებრივ პრობლემებზე.

### **Covid რეგულაციების აღსრულებასთან დაკავშირებით**

1. გამოიკვეთა გამოხატვის თავისუფლებით მოსარგებლე პირთა [მანიფესტაცია/პროტესტი], სამაგალითო და სანიმუშო დასჯის/დაშინების შემთხვევები.
2. რაოდენობრივ მსჯელობაზე დაფუძნებული საქართველოს მთავრობის გადაწყვეტილებები რიგ შემთხვევებში ქმნის რელიგიური დისკრიმინაციის მომეტებულ რისკს.
3. ღია სივრცეში პირბადის ტარების წესის დარღვევისთვის 2021 წლის 18 თებერვლის ჩათვლით გამოწერილი ყველა ჯარიმა მაღალი ალბათობით არის უკანონო. 2021 წლის თებერვლის ჩათვლით პირბადის ტარების წესი დარღვევისთვის გამოწერილია 93 642 ჯარიმა.
4. 2021 წლის თებერვლის ჩათვლით შსს-მ საგანგებო მდგომარეობის რეჟიმის დარღვევის 8737, ხოლო იზოლაციისა და კარანტინის წესების დარღვევის 10431 ფაქტი, ამასთანავე, „ჯანდაცვის სამინისტრომ“ ეკონომიკურ სუბიექტთა მიერ Covid რეგულაციების დარღვის 181 ფაქტი გამოავლინა.
5. ეკონომიკურ სუბიექტთა მიმართ რეგულაციების აღსრულება განსაკუთრებით შესუსტდა 2020 წლის აგვისტოში. ჯანდაცვის სამინისტროს მიერ ამ პერიოდში საქართველოს მასშტაბით მხოლოდ 2 დარღვევა იქნა გამოვლენილი. „ჯანდაცვის სამინისტროს“ მიერ გამოვლენილი დარღვევათა 90% სამ პირითად ქალაქზე მოდის (თბილისი, ბათუმი, ქუთაისი).
6. შსს-ს მიერ იზოლაციისა და კარანტინის წესების დარღვევათა 38% ქალაქ თბილისში გამოვლინდა. მეორე ადგილს 11%-ით აჭარა და ქვემო ქართლი ინაწილებს, ხოლო მესამე ადგილზე კახეთია 9%.
7. შსს და „ჯანდაცვის სამინისტროს“ მიერ ერთობლივად გამოვლენილი სამართალდარღვევების რაოდენობის მიხედვით პირველ ადგილზეა

თბილისი სადაც სამართალდარღვევათა 31% გამოვლინდა, ხოლო ბოლო ადგილზეა გურია რომელზეც 5% მოდის.

8. სულ საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს და სსიპ შრომის ინსპექციის მიერ პანდემიისას 50 000 000 ლარზე მეტის ჯარიმა გამოიწერა.
9. Covid რეგულაციების დარღვევასთან და გამოვლენილ სამართალდარღვევათა აღსრულებასთან დაკავშირებით არსებობს არაერთი კითხვის ნიშანი, რომელზე პასუხის გაცემა ამ ეტაპზე ვერ ხერხდება საჯარო დაწესებულებების მიერ შესაბამისი ინფორმაციის მოუწოდებლობის გამო.



## შესავალი

ერთ წელზე მეტია საქართველო ახალი კორონავირუსის გავრცელებით გამოწვეულ პანდემიასთან ცდილობს გამკლავებს. ამ ბრძოლის ეფექტებს სოციალური ურთიერთობების არცერთი სფერო არ დაუტოვებია ხელშეუხებელი. პანდემიის გავრცელებამ ყველაზე მეტად ადამიანის ძირითადი უფლებები დააზარალა, ვინაიდან სწორედ მათი შეზღუდვა იქცა პანდემიასთან ბრძოლის მთავარ იარაღად.

პანდემიასთან ბრძოლა საქართველოში პირობითად სამ ეტაპად შეგვიძლია დავყოთ. საგანგებო მდგომარეობამდე, საგანგებო მდგომარეობისას და de facto საგანგებო მდგომარეობის პირობებში. ეს უკანსაკნელი საქართველოში 2020 წლის 23 მაისიდან დაიწყო და იგი პარლამენტის მიერ აღმასრულებელი ხელისუფლებისთვის ექსტრაორდინალურად დიდი უფლებამოსილების გადაცემას უკავშირდება.

კონსტიტუციური დემოკრატია და კანონის უზენაესობა საქართველოში არაერთი გამოწვევის წინაშე დგას. სახელმწიფოში დამოუკიდებელი კონსტიტუციური ინსტიტუტებისა და სასამართლო ხელისუფლების მიმართ ნდობა არის დაბალი. გასათვალისწინებელი ფაქტორია ოპოზიციური პარტიების მიერ საპარლამენტო საქმიანობაში მონაწილეობის ბოიკოტი. ყოველივემ ექვეყნეშ დააყენა აღმასრულებელი ხელისუფლების ექსტრაორდინალურად გაზრდილი ძალაუფლებაზე ეფექტური პოლიტიკური თუ სამართლებრივი კონტროლის განხორციელება.

2020 წლის 22 მაისის შემდგომ თითქმის ერთი წელი გავიდა. ამ პერიოდში შეიზღუდა არაერთი კონსტიტუციური უფლება. გამოიკვეთა არაერთი შინაარსობრივი და პროცედურული პრობლემა როგორც შეზღუდვების დადგენის ისე მათი აღსრულების თვალსაზრისით. ყოველივე უარყოფითად აისახა საქართველოში ადამიანის უფლებათა დაცვისა და კანონის უზენაესობის ხარისხზე. სწორედ ამ თვალსაზრისით გამოვლენილ ძირითად პრობლემებზეა კონცენტრირებული წინამდებარე ანგარიში.

## 1. პანდემიის მართვის მოქმედი სამართლებრივი რეჟიმის განზოგადებული მიმოხილვა

2020 წლის 23 მაისს საქართველოში პანდემიით გამოწვეული საგანგებო მდგომარეობა დასრულდა. საგანგებო მდგომარეობის დასრულება, ბუნებრივია, ვერ დაასრულებდა პანდემიას. შესაბამისად, საჭირო იყო პანდემიის მართვის სამართლებრივი მოდელის ჩამოყალიბება. ამგვარ სამართლებრივ მოდელად საქართველომ აღმასრულებელი ხელისუფლების მარეგულირებელი უფლებამოსილებების რადიკალურად გაზრდა აირჩია. სახელდობრ, საქართველოს კანონმდებლობაში განხორციელებული მინიმალური ცვლილებების საფუძველზე, საქართველოს პარლამენტმა აღმასრულებელ ხელისუფლებას პანდემიის მართვის სრული უფლებამოსილება გადასცა, რითაც სახელმწიფოში de facto საგანგებო მდგომარეობის რეჟიმი<sup>1</sup> დაამკვიდრა.

2020 წლის 22 მაისს “საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ“ საქართველოს კანონს დაემატა 45<sup>3</sup> მუხლი. ამ მუხლის პირველი პუნქტის თანახმად „იზოლაციის ან/და კარანტინის წესს ადგენს საქართველოს მთავრობა ან საქართველოს მთავრობის მიერ განსაზღვრული სამინისტრო. ამ წესით შეიძლება განისაზღვროს შესაბამისი საკარანტინო ღონისძიებებიც, რომლებიც აღნიშნულ შემთხვევაში ამ წესის ნაწილია“. ციტირებული ნორმით საქართველოს მთავრობას მიენიჭა იზოლაციის ან/და კარანტინის წესების, ასევე ამ წესით საკარანტინო ღონისძიებების განსაზღვრის შესაძლებლობა. ამავე მუხლის მე-2 პუნქტით საკარანტინო ღონისძიებები განისაზღვრა მათი მიზნიდან გამომდინარე. კერძოდ, „საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ“ საქართველოს კანონის 45<sup>3</sup> მუხლის მე-2 პუნქტის „ბ“ ქვეპუნქტის თანახმად, საკარანტინო ღონისძიებებია: „ამ კანონით ან/და ამ კანონის შესაბამისად მიღებული/გამოცემული ნორმატიული აქტით განსაზღვრული ღონისძიებები, რომლებიც დროებით გამოიყენება პანდემიის ან/და საზოგადოებრივი ჯანმრთელობისთვის განსაკუთრებით საშიში ეპიდემიის დროს მოსახლეობის ჯანმრთელობის დაცვის მიზნით და შეიძლება გულისხმობდეს საქართველოს სხვა ნორმატიული აქტებით დადგენილისგან

---

<sup>1</sup> „de facto საგანგებო მდგომარეობა“ საქართველოს კანონმდებლობით აღიარებული სამართლებრივი რეჟიმი. ამავე დროს, იმ სამართლებრივ რეჟიმს, რომელიც დღეს საქართველოში მოქმედებს და აბსოლუტურად განსხვავდება ორდინალური ვითარებისგან, საქართველოს კანონმდებლობა არ იცნობს და მას რაიმე სამართლებრივ დეფინიციას არ ანიჭებს. ჩვენი შეფასებით „de facto საგანგებო მდგომარეობა“ ყველაზე კარგად აღწერს, იმ სამართლებრივ მოდელს, რომელიც დღეს საქართველოში მოქმედებს.

განსხვავებულ მოწესრიგებას, მათ შორის, შესაბამისი შეზღუდვების დროებით დაწესებას, საჯარო დაწესებულებების, აღმასრულებელ ხელისუფლებაში შემავალი სხვა დაწესებულებების, საჯარო სამართლის იურიდიული პირების, სხვა იურიდიული პირების საქმიანობასთან/ადმინისტრირებასთან, საჯარო სერვისების მიწოდებასთან, პირთა მიმოსვლასთან, საკუთრებასთან, შრომასთან, პროფესიულ ან ეკონომიკურ საქმიანობასთან, უკანონო მიგრაციასთან/საერთაშორისო დაცვასთან ან/და სოციალური ღონისძიებების ჩატარების მიზნით პირთა თავშეყრასთან დაკავშირებით“.

„საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილებების შეტანასთან ერთად, ცვლილებები განიცადა საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა და საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსებშიც. კერძოდ, დასახელებულ ნორმატიულ აქტებში გათვალისწინებულ იქნა სანქციები მთავრობის მიერ განსაზღვრული საკარანტინო ღონისძიებების დარღვევისთვის.

„საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ“ საქართველოს კანონსა და საჯარო სამართლებრივი პასუხისმგებლობის დამდგენ საკანონმდებლო აქტებში შეტანილი ცვლილებები ამკვიდრებს პანდემიის მართვის საბაზისო სამართლებრივ ჩარჩოს, რომელსაც გამოარჩევს შემდეგი სისტემური მახასიათებლები: ა) პარლამენტის მინიმალისტური/სიმბოლური მონაწილეობა პანდემიის მართვის პროცესში და ბ) აღმასრულებელი ხელისუფლებისთვის რეგულირების არაორდინალურად ფართო უფლებამოსილების მინიჭება.

### **1.1. საქართველოს პარლამენტის როლი პანდემიის მართვის თვალსაზრისით**

ახალი კორონავირუსით გამოწვეული პანდემია წარმოშობს საფრთხეებს, რომლებიც, რიგ შემთხვევებში, სახელმწიფოსგან მყისიერ რეაგირებას მოითხოვს. ტრადიციულმა საკანონმდებლო პროცესებმა შესაძლოა მნიშვნელოვნად გააჭიანუროს გადაწყვეტილების მიღების პროცესი, რაც მთლიანობაში, ართულებს მართვის ეფექტიანობას. აღნიშნული პრობლემა (პანდემიის მართვის ამგვარი სირთულე) არ არის ქართული ფენომენი და მისი დაძლევის საჭიროებისა და აუცილებლობის წინაშე უკანასკნელი წლის განმავლობაში მთელი მსოფლიო აღმოჩნდა. ამდენად, პანდემიის მართვის საჭიროებიდან გამომდინარე, მსოფლიოს მასშტაბით, აღმასრულებელი ხელისუფლების უფლებამოსილებები

მკვეთრად გაიზარდა. მიუხედავად იმისა, რომ აღმასრულებელი ხელისუფლებისთვის გაზრდილი უფლებამოსილებები პანდემიის მართვის უნივერსალურ მახასიათებლად იქცა, ერთმანეთისგან განსხვავდება მეთოდები, პანდემიის მართვის სახელმწიფო მოდელი. შერჩეული მოდელი თავსებადი უნდა იყოს შესაბამის სახელმწიფოში ჩამოყალიბებულ კონსტიტუციურ სისტემასთან.

2020 წლის 23 მაისის შემდგომ, საქართველოს პარლამენტის მიერ პანდემიისას ადამიანის ძირითად უფლებათა დაცვის თვალსაზრისით განხორციელებული კანონშემოქმედებითი საქმიანობა შემდეგი აქტივობებით შემოიფარგლა:

▪ **უფლებამოსილების პირველადი დროებითი დელეგირება**

2020 წლის 22 მაისს საქართველოს პარლამენტმა აღმასრულებელ ხელისუფლებას გადასცა ადამიანის ძირითადი უფლებების ან/და ძირითადი უფლებების რეალიზებასთან დაკავშირებული სახელმწიფო სერვისების რეგულირების უფლებამოსილება.<sup>2</sup> დელეგირებული უფლებამოსილების თანახმად, აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ მიღებული ნორმატიული აქტით შეიძლება დადგინდეს საკანონმდებლო აქტებისგან განსხვავებული მოწესრიგებები.<sup>3</sup> დელეგირებული უფლებამოსილების ამოწურვის ვადად განისაზღვრა 2020 წლის 15 ივლისი (2 თვეზე ნაკლები);<sup>4</sup>

▪ **საჯარო სამართლებრივი პასუხისმგებლობის დამდგენ ნორმებში განხორციელებული ცვლილებები.**

2020 წლის 23 აპრილს<sup>5</sup> და 12 ივნისს<sup>6</sup> საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსში შევიდა ცვლილებები. ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსს დაემატა შესაბამისად, 42<sup>10</sup> მუხლი და 42<sup>11</sup>

---

<sup>2</sup> „საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე“ საქართველოს 2020 წლის 22 მაისის №5972-სს კანონი.

<sup>3</sup> „საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე“ საქართველოს კანონი, პირველი მუხლი , [იხ. ბმული.](#)

<sup>4</sup> იქვე.

<sup>5</sup> „საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსში ცვლილების შეტანის შესახებ“ საქართველოს 2020 წლის 23 აპრილის №5887-სს კანონი.

<sup>6</sup> „საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსში ცვლილების შეტანის შესახებ“ საქართველოს 2020 წლის 12 ივნისის №6344-III ს კანონი.

მუხლები. ამ ნორმებით პასუხისმგებლობა დაწესდა იზოლაციისა და კარანტინის წესების, ასევე პირბადის ტარების წესის დარღვევისთვის.

▪ **დელეგირებული უფლებამოსილების ვადის გაგრძელება**

2020 წლის 14 ივლისს საქართველოს პარლამენტმა უცვლელად გადაავადა უფლებამოსილების დელეგირების მოქმედება.<sup>7</sup> ამგვარად გადავადებულ ვადად კი განისაზღვრა 2021 წლის 1 იანვარი (დაახლოებით 5 თვე და 15 დღე).<sup>8</sup>

▪ **დელეგირებული უფლებამოსილების ვადის განმეორებითი გაგრძელება**

2020 წლის 29 დეკემბერს საქართველოს პარლამენტმა კიდევ ერთხელ გადაავადა დელეგირებული უფლებამოსილების ვადა.<sup>9</sup> დელეგირებული უფლებამოსილების ამოწურვის ვადად განისაზღვრა 2021 წლის 1 ივლისი (ხანგრძლივობა 6 თვე).<sup>10</sup>

დასახელებული ცვლილებების მიღმა, პანდემიასთან დაკავშირებით საქართველოს პარლამენტმა განახორციელა რამდენიმე წერტილოვანი კანონშემოქმედებითი ღონისძიება, რომელთა დელეგირება აღმასრულებელი ხელისუფლებისთვის წარმოუდგენელი იქნებოდა. მაგალითად, ცვლილებები საარჩევნო კოდექსში 2020 წლის 31 ოქტომბრის საპარლამენტო არჩევნებისთვის ცენტრალური საარჩევნო კომისიის უფლებამოსილებებთან დაკავშირებით.

საქართველოს მიერ არჩეული პანდემიის მართვის მოდელი, საკანონმდებლო და აღმასრულებელ ხელისუფლებას შორის უფლებამოსილების გამიჯვნის პროცესი შემდგომ პრინციპს ემყარება (იხ. გრაფიკი N1):

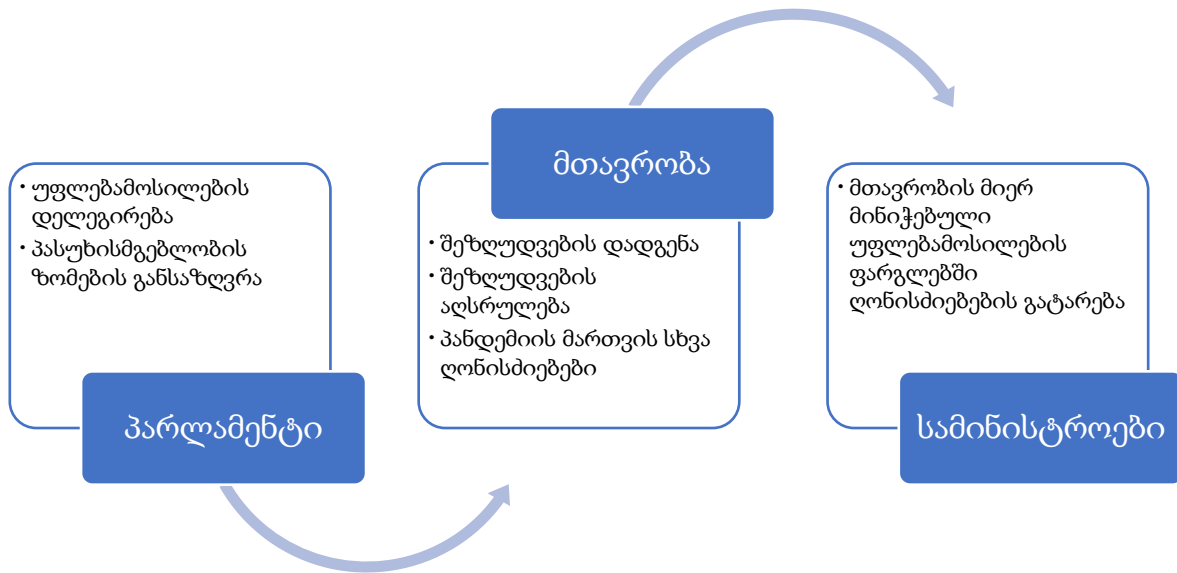
---

<sup>7</sup> „საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე“ საქართველოს კანონი, მუხლის პირველი 14/07/2020, [იხ. ბმული](#).

<sup>8</sup> იქვე.

<sup>9</sup> „საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე“ საქართველოს კანონი, მუხლის პირველი 29/12/2020, [იხ. ბმული](#).

<sup>10</sup> იქვე.



გრაფიკი 1

საქართველოში 2009-2010 წლებში განხორციელებული ცვლილებებით საქართველოს საპარლამენტო რესპუბლიკის დამკვიდრება დაიწყო. ეს პროცესი 2018 წლის კონსტიტუციური რეფორმით დასრულდა და დღეს საქართველო კლასიკურ საპარლამენტო რესპუბლიკას წარმოადგენს. საქართველოს კონსტიტუციის 36-ე მუხლის პირველი პუნქტის თანახმად „საქართველოს პარლამენტი არის ქვეყნის უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანო, რომელიც ახორციელებს საკანონმდებლო ხელისუფლებას, განსაზღვრავს ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკის ძირითად მიმართულებებს“.

მიუხედავად იმისა, რომ კონსტიტუციური დემოკრატიის ქართული მოდელი საპარლამენტო რესპუბლიკის ძირითად პრინციპებს ეფუძნება, საქართველოს უმაღლესმა საკანონმდებლო ორგანომ პანდემიის მართვაში საკუთარი მონაწილეობა კონსტიტუციით პირდაპირ გაწერილი (ექსპლიციტური) ვალდებულებების შესრულებით ამოწურა. კერძოდ, საქართველოს უმაღლესი საკანონმდებლო ორგანოს მოტივაცია, კონსტიტუციური ამბიცია კონსტიტუციის პირდაპირი მოთხოვნების შესრულებას არ გასცდენია. ამ უკანასკნელის თაობაზე არაერთი კითხვის ნიშანი არსებობს.<sup>11</sup>

<sup>11</sup> სამოქალაქო საზოგადოების წარმომადგენლთა მიერ არაერთხელ იქნა გამოთქმული შეშფოთება, რომ საქართველოს პარლამენტი არასრულფასოვნად ასრულებს საკუთარ კონსტიტუციურ ვალდებულებებს.

## 1.2. აღმასრულებელი ხელისუფლების როლი პანდემიის მართვაში

საქართველოს პარლამენტის მიერ დამკვიდრებული მოდელის შესაბამისად, აღმასრულებელმა ხელისუფლებამ იტვირთა პანდემიის მართვის პოლიტიკური, სამართლებრივი და პროფესიული ტვირთი. პანდემიის მართვის თვალსაზრისით, აღმასრულებელი ხელისუფლება იქცა როგორც კანონშემოქმედად ისე კანონის აღმასრულებლად. მეტიც, მას მიენიჭა უფლებამოსილება კანონქვემდებარე აქტებით დაადგინოს კანონისგან განსხვავებული (კანონსაწინააღმდეგო) რეგულირება.

2020 წლის 22 მაისის შემდგომ აღმასრულებელი ხელისუფლება უფლებამოსილია კანონისგან განსხვავებულად მოაწესრიგოს:<sup>12</sup>

- ა საჯარო დაწესებულებების საქმიანობა და საჯარო სერვისების მიწოდება;
- ბ პირთა მიმოსვლის თავისუფლება;
- გ საკუთრების უფლება;
- დ შრომის თავისუფლება;<sup>13</sup>
- ე პროფესიული ან ეკონომიკური საქმიანობა;
- ვ უკანონო მიგრაცია და საერთაშორისო დაცვა;
- ზ სოციალური ღონისძიებების ჩატარების მიზნით პირთა თავშეყრა.

*გრაფიკი 2*

მნიშვნელოვანია აღინიშნოს, რომ აღმასრულებელი ხელისუფლების ეს უფლებამოსილებები არ არის უსაზღვრო. კერძოდ, საქართველოს პარლამენტის მიერ აღმასრულებელი ხელისუფლებისთვის გადაცემული უფლებამოსილების

<sup>12</sup> „საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ“ საქართველოს კანონის 45<sup>3</sup> მუხლის პირველი და მე-2 პუნქტები.

<sup>13</sup> საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2021 წლის 11 თებერვლის №1/1/1505,1515,1516,1529 გადაწყვეტილებით (საქმეზე "პაატა დიასამიძე, გიორგი ჩიტბიძე, ედუარდ მარიკაშვილი და ლიკა საჯაია საქართველოს პარლამენტისა და საქართველოს მთავრობის წინააღმდეგ") საქართველოს პარლამენტის მიერ აღმასრულებელ ხელისუფლებაზე განხორციელებული დელეგირება არაკონსტიტუციურად იქნა ცნობილი იმ ნაწილში, რომელიც შეეხებოდა შრომის თავისუფლების მოწესრიგების დელეგირებას.



გამოყენების/უფლებრივი შეზღუდვების დაწესების პირობა არის თანაზომიერების კონსტიტუციური პრინციპის დაცვა და თანასწორობა.<sup>14</sup>

პანდემიისას მოქმედი უფლებრივი შეზღუდვები და სხვა დროებითი რეგულაციების დიდი ნაწილი თავმოყრილია „იზოლაციისა და კარანტინის წესების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 23 მაისის N322 დადგენილებაში. სხვაგვარად, პანდემიასთან დაკავშირებული ძირითადი შეზღუდვები ფორმდება მთავრობის სამართლებრივი აქტით, თუმცა საჯარო პრესკონფერენციებიდან ირკვევა, რომ პანდემიის მართვის თვალსაზრისით ძირითადი შინაარსობრივი რეგულაციების ინიციატივა ეკუთვნის უწყებათაშორის საკოორდინაციო საბჭოს.

საქართველოს მთავრობამ საქართველოში ახალი კორონავირუსის გავრცელების აღსაკვეთად შექმნა უწყებათაშორისი საკოორდინაციო საბჭო (შემდგომში „საბჭო“). მნიშვნელოვანია აღინიშნოს, რომ საბჭო არ არის სპეციალურად პანდემიის სამართავად შექმნილი ინსტრუმენტი. დღემდე საქართველოში რამდენიმე უწყებათაშორისი საბჭო მოქმედებს - იგი, თავისი არსით, სათათბირო ორგანოს წარმოადგენს.

„საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ“ საქართველოს კანონის 29-ე მუხლი საქართველოს მთავრობას, პრემიერ-მინისტრს ან მთავრობის წევრს ანიჭებს სათათბირო ორგანოს შექმნის შესაძლებლობას. სათათბირო ორგანო არ არის ცალკე იურიდიული პირი და იგი არ იღებს სამართლებრივად მბოჭავ გადაწყვეტილებებს. „საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ“ დასახელებული მუხლის მე-3 პუნქტის შესაბამისად, უწყებათაშორისი საბჭო ამზადებს დასკვნებსა და წინადადებებს, რომლებიც ამ სათათბირო ორგანოს შემქმნელს (მთავრობას) წარედგინება.

„საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ“ 29-ე მუხლის მე-2 პუნქტის მეორე წინადადების თანახმად, „სათათბირო ორგანოს ამოცანებს, აგრეთვე მისი დასკვნებისა და წინადადებების მომზადების წესს ამ ორგანოს შექმნისას განსაზღვრავს შესაბამისად პრემიერ-მინისტრი, მთავრობა, მთავრობის წევრი“. აღნიშნული ნორმის თანახმად,

---

<sup>14</sup> ქვემოთ ვრცლად შევხებით, რამდენად იცავს საქართველოს მთავრობა დელეგირებული უფლებამოსილებების ამ ფარგლებს.



საქართველოს მთავრობას უნდა განესაზღვრა პანდემიის გავრცელების აღსაკვეთად შექმნილი საბჭოს დებულება.

აღსანიშნავია რომ მთავრობის მიერ შექმნილი სხვა უწყებათაშორისი საბჭოებისგან განსხვავებით, პანდემიის აღსაკვეთად შექმნილი საბჭოს მარეგულირებელი საქმიანობის წესი და შემადგენლობა საქართველოს საკანონმდებლო მაცნეზე გამოქვეყნებული არ არის.<sup>15</sup> 2020 წლის 26 ოქტომბერს IDFI-მ მიმართა საქართველოს მთავრობას პანდემიის აღსაკვეთად შექმნილი საბჭოს შემადგენლობისა და საქმიანობის წესის განმსაზღვრელი სამართლებრივი აქტები მოითხოვა. მთავრობამ „საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით“ გათვალისწინებული ვადების დარღვევით, დაახლოებით 45 დღის შემდგომ უპასუხა ჩვენს მოთხოვნას და „საქართველოში ახალი კორონავირუსის გავრცელების აღკვეთის მიზნით უწყებათაშორისი საბჭოს შექმნის შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 30 მარტის განკარგულება მოგვაწოდა.<sup>16</sup>

„საქართველოში ახალი კორონავირუსის გავრცელების აღკვეთის მიზნით უწყებათაშორისი საბჭოს შექმნის შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 30 მარტის განკარგულებიდან (შემდგომში „განკარგულება“) ირკვევა, რომ საბჭოში შედის 17 ex-officio<sup>17</sup> წევრი (იხ. გრაფიკი N3). საბჭოს საქმიანობაში მონაწილეობა ეთხოვათ საქართველოს პარლამენტის და საქართველოს პრეზიდენტის წარმომადგენლებს,<sup>18</sup> თუმცა, ჩვენთვის უცნობია, რამდენად არიან ამ ორგანოთა წარმომადგენლები ჩართულები საბჭოს საქმიანობაში.

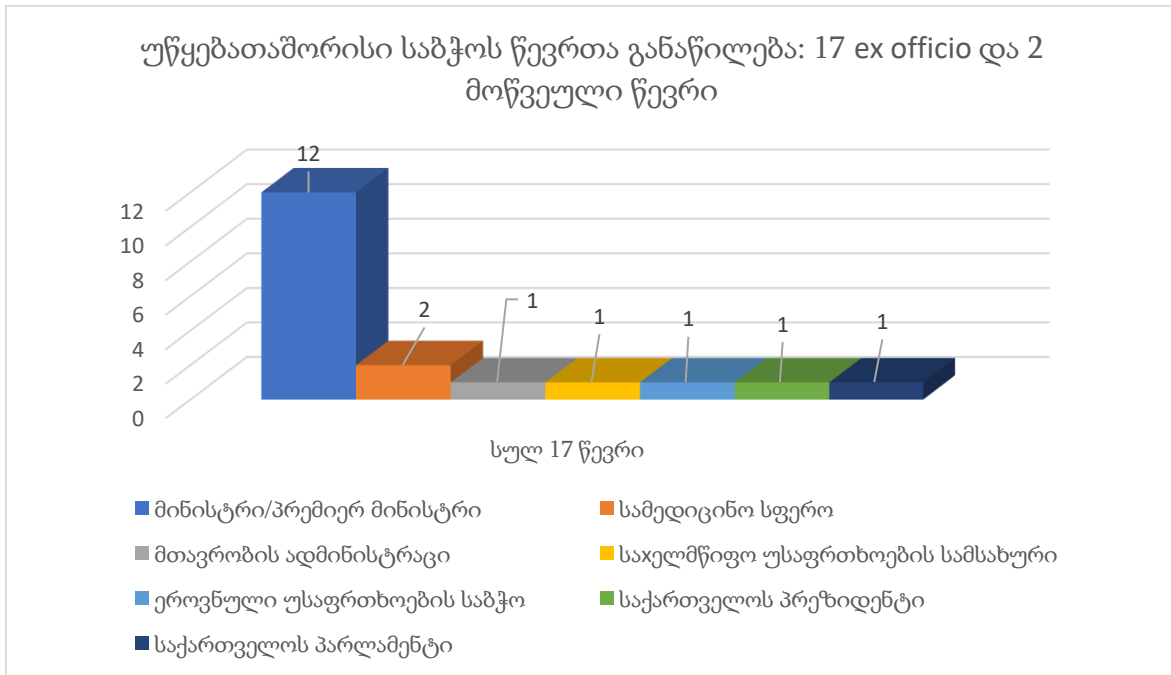
---

<sup>15</sup> საქართველოს საკანონმდებლო მაცნეზე გამოქვეყნებულია საქართველოს მთავრობის სამართლებრივი აქტები, რომელთა საფუძველზეც შექმნა არაერთი უწყებათაშორისი საბჭო. აღსანიშნავია, რომ გამოქვეყნებულ აქტებს შორისაა „საქართველოში COVID-19-ის ვაქცინაციის დანერგვის უწყებათაშორისი საკოორდინაციო კომისიის შექმნის თაობაზე“ საქართველოს მთავრობის განკარგულება. ჩვენთვის უცნობია რა ლოგიკით იხელმძღვანელა აღმასრულებელმა ხელისუფლებამ როდესაც არ გამოაქვეყნა პანდემიის აღსაკვეთად შექმნილი უწყებათაშორისი საბჭოს მარეგულირებელი საქმიანობის აქტი. ნებისმიერ შემთხვევაში, მთავრობის ამ გადაწყვეტილებებს შორის თანამიმდევრულობა არ არის აღქმადი.

<sup>16</sup> ამ განკარგულების ძირითად შინაარსობრივ ასპექტებს მომდევნო ქვეთავში მიმოვიხილავთ.

<sup>17</sup> უწყებათაშორისი საბჭოს წევრები განსაზღვრულნი არიან თანამდებობრივად და არა გაპიროვნებულად.

<sup>18</sup> „საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ“ 29-ე მუხლის თანახმად პირებს, რომლებიც არ არიან აღმასრულებელი ხელისუფლების შემადგენლობაში, აღმასრულებელი ხელისუფლების სათათბირო ორგანოს წევრობა ვერ დაევალებათ.



გრაფიკი 3: უწყებათაშორისი საბჭოს წევრთა წარმომადგენლობითობის განაწილება

დღეს საზოგადოებაში არსებობს განცდა, რომ საკანონმდებლო ორგანოს მიერ პანდემიის სამართავად აღმასრულებელი ხელისუფლებისთვის დელეგირებული უფლებამოსილებების გამოყენებაზე, მათ შორის, პანდემიის მართვისას ადამიანის ძირითადი უფლებების შეზღუდვის თაობაზე გადაწყვეტილებებს სწორედ უწყებათაშორისი საბჭო იღებს, რომლებიც სამართლებრივად საქართველოს მთავრობის აქტით ფორმდება. აღმასრულებელი ხელისუფლების წარმომადგენლები მუდმივად ხაზს უსვამენ, რომ რომელიმე კონკრეტული შეზღუდვის ან რეგულირების თაობაზე გადაწყვეტილება მიიღო უწყებათაშორისმა საბჭომ.<sup>19</sup> აღნიშნულზე მიუთითებს საქართველოს მთავრობის მიერ საჯარო ინფორმაციის მოთხოვნის პასუხად ჩვენთვის მოწოდებული წერილიც. კერძოდ, IDFI-მ მოითხოვა იმ დასკვნებისა და წინადადებების ასლები, რომლებიც უწყებათაშორისმა საბჭომ მიიღო და „საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ“ საქართველოს კანონის 29-ე მუხლის მე-4 პუნქტის შესაბამისად, საქართველოს მთავრობას წარუდგინა დასამტკიცებლად. მთავრობამ მიგვითითა, რომ საბჭოს

<sup>19</sup> სანიმუშოდ იხილეთ საქართველოს მთავრობის ვებგვერდზე გამოქვეყნებული ბოლო საინფორმაციო ბარათი: [14 აპრილი](#).

გადაწყვეტილებები და რეკომენდაციები სამართლებრივ აქტებში აისახება და მათ მოსაძიებლად საქართველოს საკანონმდებლო მაცნეზე გადაგვამისამართა.<sup>20</sup>

იგივე გამომდინარეობს უწყებათაშორისი საბჭოს შემადგენლობის ანალიზიდანაც. კერძოდ, საბჭოში მთავრობა სრული შემადგენლობითაა წარმოდგენილი და მისი წევრია საქართველოს ყველა მინისტრი, მათ შორის პრემიერ პრემიერ-მინისტრი. აღმასრულებელი ხელისუფლების უმაღლესი თანამდებობის პირების ამგვარი კონცენტრაცია თავისთავად მიუთითებს ამ ორგანოს მნიშვნელობაზე და იმ ფაქტზე, რომ უწყებათაშორისი საბჭოს დანიშნულება სცილდება უბრალოდ პროფესიული გადაწყვეტილებების მიღებას.

უწყებათაშორისი საბჭოსთან დაკავშირებულ გარემოებებს, კიდევ უფრო ბუნდოვანს ხდის „იზოლაციისა და კარანტინის წესების დამტკიცების შესახებ“ საქართველო მთავრობის N322 დადგენილების მე-8 მუხლის შესაბამისად შექმნილი ოპერაციული შტაბი. ოპერაციული შტაბი განთავსებულია ეროვნული უსაფრთხოების საბჭოში და საქართველოს მასშტაბით მას 12 წარმომადგენლობა გააჩნია. ოპერაციული შტაბის დებულებაში ვკითხულობთ, რომ იგი ანგარიშვალდებულია უწყებათაშორისი საბჭოს წინაშე და იგი მის დავალებებს ასრულებს.

სხვაგვარად, წარმოდგენილი მონაცემები იძლევა იმ დასკვნის გამოტანის საშუალებას, რომ არსებული მდგომარეობით, საქართველოში პანდემიის მართვასთან დაკავშირებულ საკითხებზე, მათ შორის ადამიანის ძირითადი უფლებების შეზღუდვის თაობაზე ყველა ძირითად გადაწყვეტილებას იღებს მთავრობის სათათბირო ორგანო, რომლებზეც პასუხისმგებლობას ეკისრება მთავრობას.

აღსანიშნავია, რომ IDFI-მ ეს განკარგულება მიოპოვა საჯარო ინფორმაციის გამოთხოვის გზით. იგი არ არის გამოქვეყნებული საქართველოს საკანონმდებლო მაცნეს ვებგვერდზე, შესაბამისად, მარტივად ხელმისაწვდომ დოკუმენტს არ წარმოადგენს. მოთხოვნა ფორმულირებული იყო შემდეგი სახით:

---

<sup>20</sup> საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაციის 2020 წლის 9 დეკემბრის ნომერი GOV 6 20 00054496 წერილი.

გთხოვთ მოგვაწოდოთ „Covid-19 პანდემიის მართვასთან დაკავშირებით შექმნილი სათათბირო ორგანოს - უწყებათაშორისი საკოორდინაციო საბჭოს შექმნისა და საქმიანობის წესის მარეგულირებელი სამართლებრივი აქტები. სახელდობრ, სამართლებრივი აქტი ან აქტები, რომლებიც:

ა. განსაზღვრავს უწყებათაშორისი საკოორდინაციო საბჭოს შემადგენლობას;

ბ. განსაზღვრავს უწყებათაშორისი საკოორდინაციო საბჭოს საქმიანობის წესს (შეკრების, დასკვნების, წინადადებების ან სხვა სახის გადაწყვეტილებების მიღების პროცედურას, კვორუმს და მის საქმიანობასთან დაკავშირებულ სხვა საკითხებს);

**დაზუსტება:** თუ მოთხოვნილ სამართლებრივ აქტში/აქტებში განხორციელებულ იქნა ცვლილებები, გთხოვთ, მოგვაწოდოთ შესაბამისი აქტის, როგორც პირველადი ვერსიის ასევე იმ აქტის ასლები, რომლებითაც განხორციელდა ცვლილება. “

გრაფიკი 4: IDFI საჯარო ინფორმაციის მოთხოვნის შინაარსი

ამ მოთხოვნის საპასუხოდ, საქართველოს მთავრობამ მოგვაწოდა „საქართველოში ახალი კორონავირუსის გავრცელების აღკვეთის მიზნით უწყებათაშორისი საბჭოს შექმნის შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 30 მარტის განკარგულება. ეს განკარგულება განსაზღვრავს მხოლოდ და მხოლოდ საბჭოს წევრთა შემადგენლობას და ადგენს საბჭოს საქმიანობაში სხვა პირების ჩართულობის შესაძლებლობას. განკარგულება საერთოდ არ განსაზღვრავს უწყებათაშორისი საბჭოს საქმიანობის წესს. შედარებისთვის, მთავრობას განსაზღვრული აქვს Covid-19 საწინააღმდეგო ვაქცინაციის საკითხებზე შექმნილი უწყებათაშორისი საბჭოს საქმიანობის წესი - „დებულება“.<sup>21</sup>

თუ არ ჩავთვლით უწყებათაშორისი საბჭოს წევრების მიერ მედიასთან გაკეთებულ კომენტარებს, საბჭოს საქმიანობის გამჭვირვალობა 0-თან ახლოსაა. IDFI-მ მოითხოვა უწყებათაშორისი საბჭოს მიერ მიღებული დასკვნები, წინადადებები თუმცა ჩვენ ეს დოკუმენტები არ მიგვიღია.<sup>22</sup> ამასთან, IDFI-მ

<sup>21</sup> საქართველოში COVID-19-ის ვაქცინაციის დანერგვის უწყებათაშორისი საკოორდინაციო კომისიის შექმნის თაობაზე“ საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 15 დეკემბრის N2459 განკარგულება [იხ. ბმული](#).

<sup>22</sup> როგორც ზემოთ მივუთითეთ, მთავრობამ მიგვითითა საკანონმდებლო მაცნეზე და გვაცნობა, რომ უწყებათაშორისი საბჭოს გადაწყვეტილებები მთავრობის ნორმატიულ აქტებში აისახება.

მოითხოვა ორგანიზაციის წარმომადგენლის უწყებათაშორისი საბჭოს სხდომებზე დასწრება, თუმცა აღმასრულებელი ხელისუფლების მთავრობის ადმინისტრაციას მოთხოვნაზე ამ დრომდე პასუხი არ გაუცია.

როგორც ზემოთ აღინიშნა, აღმასრულებელი ხელისუფლებას პანდემიის მართვის მიზნით გადაეცა უფლებამოსილებები რომლებიც არსებითი მნიშვნელობის პირდაპირ ან/და ირიბ გავლენას ახდენენ ადამიანის ძირითადი უფლებებისა და თავისუფლებების რეალიზებაზე. ხოლო თითოეულ ამგვარ გადაწყვეტაზე არსებითი გავლენა აქვს უწყებათაშორის საბჭოს. მეტიც, ჩვენი შეფასებით, არსებობს საკმარისი მტკიცებულებები, რომლებიც აჩვენებს, რომ უწყებათაშორისი საბჭო არ არის სტანდარტული სათათბირო ორგანო და იგი არის პანდემიის სამართავად აღმასრულებელი ხელისუფლებისთვის გადაცემული უფლებამოსილებების de facto განმკარგველი. ადამიანის ძირითად უფლებებზე ამგვარად მომეტებული გავლენის ქონიდან გამომდინარე, აუცილებლად მიგვაჩნია დამატებითი ზომების მიღება საბჭოს საქმიანობაში ჩართულობისა და მისი გამჭვირვალობის გაზრდის თვალსაზრისით. ეს ღონისძიებები აუცილებელია აღმასრულებელი ხელისუფლების ანგარიშვალდებულების შესანარჩუნებლად და მისი გაზრდილი უფლებამოსილებების დასაბალანსებლად.

## 2. პანდემიის აღკვეთის მიზნით ზოგიერთი კონსტიტუციური უფლების შეზღუდვის შესაძლებლობა

პანდემიისას, „საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ“ საქართველოს კანონის 45<sup>3</sup> მუხლისა და „იზოლაციისა და კარანტინის წესების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის დადგენილების საფუძველზე არაერთი კონსტიტუციური უფლება შეიზღუდა.

მნიშვნელოვანია განიმარტოს, რომ, ზოგადად, საქართველოს სამართლებრივ სისტემაში კონსტიტუციურ სამართლებრივი თვალსაზრისით, ცალკე არ ხდება რომელიმე უფლების შეზღუდვიდან გამომდინარე ეფექტების შეფასება. სახელდობრ, თუ ერთი უფლების შეზღუდვა არსებით გავლენას ახდენს სხვა კონსტიტუციური უფლების რეალიზებაზე, კონსტიტუციის მიზნებისთვის ეს გულისხმობს, რომ იზღუდება მხოლოდ ის უფლება, რომელისკენაც უშუალოდ შესაბამისი ნორმა და მისით გათვალისწინებული შეზღუდვა არის მიმართული.

მაგალითად, კომენდანტის საათის უმთავრესი, შეიძლება ითქვას ერთადერთი დანიშნულებაა სახელმწიფოში მობილობის შემცირება. შესაბამისად, იგი ზღუდავს გადაადგილების თავისუფლებას. თუმცა, კომენდანტის საათი არსებით გავლენას ახდენს სხვა არაერთი ძირითადი უფლების რეალიზებაზე - პიროვნების თავისუფალი განვითარება, გამოხატვისა და რელიგიის თავისუფლება, საკუთრების უფლება და ა.შ. მიუხედავად ამისა, კომენდანტის საათის კონსტიტუციურობა მხოლოდ საქართველოს კონსტიტუციით გათვალისწინებულ გადაადგილების თავისუფლებასთან მიმართებით შეიძლება შეფასდეს.<sup>23</sup> ეს არ გულისხმობს, რომ შეზღუდვიდან მომდინარე ნეგატიური ეფექტები შეფასების მიღმა რჩება. უბრალოდ ეს ეფექტები თანაზომიერების პრინციპის გამოყენებისას უნდა იქნეს გათვალისწინებული - ძირითადად, ვიწრო პროპორციულობის ეტაპზე.

ქვემოთ წარმოდგენილი ანალიზი ზოგიერთ შემთხვევაში ცალკე განიხილავს კონსტიტუციური უფლების შეზღუდვიდან მომდინარე ეფექტებს. სხვაგვარად, ის რაც ორდინალურ პირობებში ვიწრო პროპორციულობის ეტაპზე უნდა შეფასებულიყო, ცალკეა გამოყოფილი შესაბამისი უფლების ეფექტების მიხედვით.

## 2.1. გადაადგილების თავისუფლება - კომენდანტის საათის პირობებში ცხოვრების 7 თვე

**შენიშვნა:** 2020 წლის 17 მაისს გავრცელდა ინფორმაცია, რომ კომენდანტის საათის რეჟიმი შეიცვლება და 21:00 ნაცვალ 23:00 თან დაიწყება. ეს ანგარიში კომენდანტის საათის ამ ცვლილებას არ ასახავს, თუმცა იგი ქვემოთ წარმოდგენილ სამართლებრივ შეფასებებზე არსებით გავლენას არ ახდენს.

„იზოლაციისა და კარანტინის წესების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 23 მაისის №322 დადგენილებაში ცვლილების შეტანის თაობაზე“ საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 9 ნოემბრის N670 დადგენილებით, საქართველოს 7 ძირითად ქალაქში მიმოსვლის თავისუფლების შეზღუდვა დაწესდა (22:00 საათიდან 05:00 საათამდე). საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 26 ნოემბრის N699 დადგენილებით გადაადგილების თავისუფლების

<sup>23</sup> იშვიათად, თუმცა შეიძლება არსებობდეს შემთხვევები, როდესაც ამგვარი ეფექტების შეფასებად დამოუკიდებლად შესაძლებელია.

შეზღუდვის მოქმედების შინაარსი გამკაცრდა (21:00 საათიდან - 05:00 საათამდე), აგრეთვე გაფართოვდა მოქმედების არეალი და მან საქართველოს მთელი ტერიტორია მოიცვა. კომენდანტის საათის მოქმედების საბოლოო ვადად კი 2020 წლის 31 დეკემბერი განისაზღვრა. საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 29 დეკემბრის დადგენილებით, „იზოლაციისა და კარანტინის წესების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 23 მაისის №322 დადგენილებით დამტკიცებული წესების მე-2 მუხლის 6<sup>1</sup> პუნქტი ამჟამად მოქმედი შინაარსით ჩამოყალიბდა. ამ ნორმის თანახმად, „საცხოვრებელ ადგილზე მოსახლეობის დარჩენის უზრუნველსაყოფად, ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე იკრძალება 21:00 საათიდან 05:00 საათამდე პირთა გადაადგილება, როგორც ქვეითად, ისე სატრანსპორტო საშუალებით, ასევე საჯარო სივრცეში ყოფნა“. კომენდანტის საათის დამდგენი ნორმის მოქმედ რედაქციაში, მისი დასრულების ვადა აღარ არის განსაზღვრული.

კომენდანტის საათის დაწესების შემდგომ დაახლოებით ნახევარი წელია გასული და მთელი ამ დროის განმავლობაში ეს შეზღუდვა ერთნაირი სიმკაცრით მოქმედებს. შეზღუდვის პროპორციულობის თვალსაზრისით მნიშვნელოვანია ეს შეზღუდვა გავანალიზოთ ეპიდემიოლოგიური ვითარების პარალელურად.<sup>24</sup> დაავადებათა კონტროლის ეროვნული ცენტრის მიერ პროაქტიულად გამოქვეყნებული მონაცემები არ იძლევა ტერიტორიული განზოგადების შესაძლებლობას, ასევე 2020 წლის თებერვალი-აგვისტოს მონაცემები მხოლოდ შემაჯამებელი სახითაა ხელმისაწვდომი. ეპიდემიოლოგიური ვითარების თაობაზე მნიშვნელოვანი დასკვნების გამოტანის საშუალებას იძლევა 2020 წლის სექტემბრის შემდგომ გამოქვეყნებული მონაცემები.

წელი/Year	თვე/Month	კვირა / Week	შემთხვევა 1 კვირაში / Cases per week	დადებითობის მაჩვენებელი / Positive result rate
2020	9	36	174	0,45%
2020	9	37	708	1,11%
2020	9	38	1303	1,81%

<sup>24</sup> ეპიდემიოლოგიური მონაცემები მომზადებულია დაავადებათა კონტროლის ეროვნული ცენტრის ვებსაიტზე გამოქვეყნებულ სტატისტიკურ ინფორმაციაზე დაყრდნობით. [იხ. ბმული](#). IDFI-ის მიერ გადამუშავებული მონაცემები ხელმისაწვდომია საჯაროდ. [იხ. ბმული](#).



2020	9	39	1857	3,37%
2020	9	40	1088	4,03%
2020	10	40	2056	7,45%
2020	10	41	3576	8,08%
2020	10	42	6391	11,22%
2020	10	43	11640	20,63%
2020	10	44	10424	17,76%
2020	11	44	1852	27,44%
2020	11	45	18101	26,33%
2020	11	46	22155	27,41%
2020	11	47	25855	29,55%
2020	11	48	26894	33,35%

გრაფიკი 5: ეპიდემიოლოგიური ვითარება 2020 წლის სექტემბერი-ნოემბერი

მონაცემები მიუთითებს, რომ სექტემბრის შემდგომ სტაბილურად დაიწყო შემთხვევათა მატება და სექტემბრის თვეში ახალი კორონავირუსი გამოსავლენად ჩატარებული ტესტირების დადებითობის მაჩვენებელი 4% მდე გაიზარდა. ეპიდემიოლოგიური ვითარება განსაკუთრებით დამძიმდა ოქტომბერში. შედარებისთვის, ოქტომბერში ახალი კორონავირუსი დაახლოებით 35 000 ადამიანს დაუდასტურდა, რაც დაახლოებით 7-ჯერ აღემატება სექტემბრის თვის იდენტურ მაჩვენებელს. დაახლოებით, ამავე რაოდენობით გაიზარდა Covid-19-ის გამოსავლენ ტესტთა დადებითობის მაჩვენებელიც და ამ ციფრმა ოქტომბერში 13.4% შეადგინა.

საქართველოში კომენდანტის საათი დღემდე ნარჩუნდება და ამის მიზნად, ადამიანთა მობილობის შემცირების თვალსაზრისით მისი მაღალი ეფექტურობა სახელდება, თუმცა ეპიდემიოლოგიური ვითარების მკვეთრი გაუარესების მიუხედავად, აღმასრულებელ ხელისუფლებას ოქტომბერში კომენდანტის საათი არ გამოუყენებია. 2020 წლის ნოემბერში ეპიდემიოლოგიურმა ვითარებამ გაუარესება განაგრძო. ნოემბერში დაფიქსირდა ახალი კორონავირუსით ინფიცირების რეკორდული რაოდენობა.

2020 წლის 9 ნოემბერს კომენდანტის საათი გამოცხადდა საქართველოს 7 ძირითად ქალაქში, ხოლო 26 ნოემბერს კომენდანტის საათმა მთელი საქართველო მოიცვა. საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე კომენდანტის საათის გამოცხადების



მომენტისთვის ყოველდღიურად დაახლოებით კორონავირუსით ინფიცირების 4500 ახალი შემთხვევა ვლინდებოდა, ხოლო კორონავირუსის გამოსავლენი ტესტების დადებითობის მაჩვენებელი შეადგენდა დაახლოებით 30%-ს. აღსანიშნავია, რომ ამ ფონზე, კომენდანტის საათის გამოცხადების საჭიროება, შინაარსობრივი თვალსაზრისით ეჭვქვეშ არავის დაუყენებია.<sup>25</sup>

2020 წლის დეკემბრის მე-2 ნახევრიდან, ეპიდემიოლოგიურმა ვითარებამ გამოსწორება დაიწყო და 2021 წლის იანვრის ბოლოს, კომენდანტის საათის გამოცხადების მომენტთან შედარებით, ვითარება მკვეთრად გაუმჯობესდა. ხოლო მარტში ახალი კორონავირუსის გამოსავლენად ჩატარებული ტესტების დადებითობის მაჩვენებელი თითქმის 2020 წლის ზაფხულის მაჩვენებელამდე შემცირდა.

წელი/Year	თვე/Month	შემთხვევა 1 თვეში / Cases per month	დადებითობის მაჩვენებელი / Positive result rate
2020	10	34087	13,41%
2020	11	98616	29,06%
2020	12	89067	19,49%
2021	1	29941	7,87%
2021	2	12567	2,57%
2021	3	11342	1,69%

გრაფიკი 6: ეპიდემიოლოგიური ვითარების ძირითადი ციფრები ოქტომბერი/2020-მარტი/2021

მიუხედავად ამისა, საქართველოს აღმასრულებელ ხელისუფლებას კომენდანტის საათი არც გაუუქმებია და ნორმატიულ დონეზე არც მისი ინტენსივობა შეუმცირებია.

ამავე პერიოდში, აღმასრულებელმა ხელისუფლებამ ეტაპობრივად დაიწყო შეზღუდვების მოხსნა. დაწყებული საზოგადოებრივი ტრანსპორტის და სკოლების გახსნიდან, დასრულებული დახურული სპორტული დარბაზების, კინოთეატრების, სპორტულ ღონისძიებებზე დასწრების უფლების მინიჭებით.

<sup>25</sup> სამოქალაქო საზოგადოების მიერ გამოითქვა შეშფოთება, 2020 წლის 31 ოქტომბრის საპარლამენტო არჩევნების გასაპროტესტებლად დაანონსებულ მანიფესტაციაზე კომენდანტის საათის გავრცელების თვალსაზრისით. ასევე, ყურადღება იქნა გამახვილებული, რომ საქართველოს აღმასრულებელ ხელისუფლებას არ ჰქონდა კომენდანტის საათის გამოცხადების ფორმალური უფლებამოსილება.

კომენდანტის საათის შენარჩუნებამ ეპიდემიოლოგიური ვითარების მკვეთრი გაუმჯობესების პარალელურად გაზარდა საზოგადოებრივი პროტესტი და გააჩინა ლეგიტიმური კითხვები ამ შეზღუდვის საჭიროების თაობაზე. ეს კითხვები სისტემურად, ორ მიმართულებად იყოფა:

- I. აღმასრულებელი ხელისუფლება ხომ არ იყენებს პანდემიის სამართავად მისთვის მინიჭებულ უფლებამოსილებას ბოროტად, სახელმწიფოში მიმდინარე საზოგადოებრივი პროტესტის წინააღმდეგ?<sup>26</sup>
- II. რამდენად თანაზომიერი იყო კომენდანტის საათის შენარჩუნება ეპიდემიოლოგიური ვითარების მკვეთრი გაუმჯობესების პირობებში?

ჩვენ ვერ მოვიპოვეთ მტკიცებულება, ინფორმაცია ან/და მონაცემი, რომელიც დაადასტურებდა რომ აღმასრულებელი ხელისუფლება, კომენდანტის საათს განზრახ იყენებდა/იყენებს გამოხატვის თავისუფლების წინააღმდეგ. დაფიქსირდა შემთხვევები, სადაც აშკარა იყო, რომ კომენდანტის საათი გამოყენებულ იქნა მანიფესტანტების წინააღმდეგ,<sup>27</sup> თუმცა გამოვლენილ შემთხვევათაგან არცერთი არ მიუთითებდა, რომ სახელმწიფოში კომენდანტის საათის შენარჩუნების უპირველესი მიზანი იყო გამოხატვის თავისუფლების შეზღუდვა.

ჩვენი შეფასებით, სახელმწიფოში მოქმედი კომენდანტის საათის გამოყენების მთავარი პრობლემა მისი თანაზომიერად/პროპორციულად გამოყენებაა. სახელდობრ, საქართველოს აღმასრულებელი ხელისუფლება კომენდანტის საათს არ იყენებს უკიდურესად აუცილებელ, ერთჯერად ღონისძიებად.

### 2.1.1. კომენდანტის საათის პროპორციულობა

კომენდანტის საათის პროპორციულობის შეფასებისთვის მნიშვნელოვანია გავანალიზოთ ამ ღონისძიების სიმძიმე და გზები, რომლითაც იგი ლეგიტიმურ მიზანს აღწევს.

<sup>26</sup> ეს კითხვა და მოსაზრება ძირითად განიხილებოდა 2020 წლის 31 ოქტომბრის საპარლამენტო არჩევნების შემდგომ დაწყებულ პროტესტთან მიმართებით, რომელსაც ოპოზიციური პარტიების ბოიკოტი და პროტესტის უწყვეტი ტალღა მოჰყვა.

<sup>27</sup> ამ შემთხვევებს ჩვენ ქვემოთ, გამოხატვის თავისუფლების ნაწილში განვიხილავთ.

### 2.1.1.1. კომენდანტის საათის ეფექტები

ზოგადად, კომენდანტის საათის გამოყენება ავტორიტარული რეჟიმების დამახასიათებელი ინსტრუმენტი. თუმცა, პანდემიიდან მომდინარე მყისიერი გამოწვევებიდან გამომდინარე, ამ ინსტრუმენტის გამოყენება არაერთ დემოკრატიულ სახელმწიფოს მოუხდა. ამდენად, არაერთი სასამართლო დადგა გადაადგილების თავისუფლების შეზღუდვის პროპორციულობის შეფასების საჭიროების წინაშე. ადამიანის უფლებათა საერთაშორისო სასამართლოების მიერ დადგენილი სტანდარტები, რომლითაც შესაძლებელი იქნებოდა პანდემიის მართვის მიზნით კომენდანტის საათის გამოყენების მართლზომიერების შემოწმება, არ არსებობს. ამავე დროს, საფრთხილოა სხვადასხვა ქვეყნების ეროვნულ სასამართლოთა მიერ პანდემიისას დამკვიდრებული სტანდარტების გამოყენება იმდენად, რამდენადაც ასეთ დროს გასათვალისწინებელია პანდემიის მართვასთან დაკავშირებული ძალიან ბევრი სამართლებრივი და სოციალური ფაქტორი. მიუხედავად ამისა, საერთაშორისო დოკუმენტებში შეიძლება გამოინახოს ზოგადი პრინციპები კომენდანტის საათთან მიმართებით. ერთერთ ამგვარ დოკუმენტს წარმოადგენს ვენეციის კომისიის მიერ 2016 წელს მიღებული დასკვნა კომენდანტის საათის მარეგულირებელი კანონმდებლობის თაობაზე.<sup>28</sup>

კომენდანტის საათის არსიდან გამომდინარე ის უპირველესად გავლენას ახდენს თავისუფალი გადაადგილების უფლებაზე, თუმცა კომენდანტის საათის ეფექტები არსებითად სცილდება მიმოსვლის თავისუფლებით დაცულ ფარგლებს იმ გაგებით, რომ იგი დიდი ინტენსივობით ახდენს გავლენას პირის სხვა უფლებებზე. მისი ხანგრძლივობისა და კონტექსტის გათვალისწინებით, კომენდანტი საათი გავლენას ახდენს ადამიანის ფიზიკურ თავისუფლებასა და უსაფრთხოებაზე, პირადი ცხოვრების უფლებაზე, გაერთიანებისა და შეკრების თავისუფლებებზე, რელიგიის, ინფორმაციის მიღებისა და გავრცელების თავისუფლებებზე, საკუთრების, განათლების, ღირსების უფლებებზე.<sup>29</sup>

---

<sup>28</sup> EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW, opinion No. 842/2016, CDL-AD(2016)010 “Opinion on the Legal Framework governing Curfews” adopted by the Venice Commission at its 107th Plenary Session (Venice, 10-11 June 2016).

<sup>29</sup> იქვე. პარაგრაფი. 18-19.

დღის მონაკვეთში კომენდანტის საათის ხანგრძლივობა, ვადის განსაზღვრულობის საკითხი, ხანგრძლივობის საკითხი, გეოგრაფიული არეალი, მასთან ასოცირებული შეზღუდვების არსი (რაც შეიძლება მიმოსვლის აკრძალვით სულაც არ შემოიფარგლებოდეს) - ეს ის ფაქტორებია, რომელზეც მეტწილად დამოკიდებულია საზოგადოების სოციო-ეკონომიკურ, კულტურულ და პოლიტიკურ ცხოვრებაზე. იმის გამო, რომ პირისთვის გადაადგილების თავისუფლების/მიმოსვლის თავისუფლების შეზღუდვა გავლენას ახდენს უფლებათა ფართო სპექტრზე, აუცილებელია არსებობდეს ბალანსი ამ განსაკუთრებულ ღონისძიებასა და ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვას შორის.<sup>30</sup> ამიტომ, ვენეციის კომისია განსაკუთრებულ ყურადღებას ამახვილებს პროპორციულობის პრინციპის დაცვის აუცილებლობაზე და აღნიშნავს, რომ როგორც კომენდანტის საათის თაობაზე გადაწყვეტილების მიღებისას, ისე მისი იმპლემენტაციისას განუხრელად უნდა იქნეს დაცული ამ პრინციპის მოთხოვნები. კომენდანტის საათის მსგავსად, ყველა სხვა ზომა უნდა იყოს საფრთხის და მისი გარდაუვალობის, მყისიერების პროპორციული.<sup>31</sup> გარდა მყისიერი საჭიროებისა, ვენეციის კომისია ყურადღებას ამახვილებს აღმასრულებელ ხელისუფლებაზე სასამართლო და საპარლამენტო კონტროლის განხორციელების ეფექტურობის თაობაზე.

#### 2.1.1.2. კომენდანტის საათის ქართული მოდელი

„იზოლაციისა და კარანტინის წესების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის დადგენილების მე-2 მუხლის 6<sup>1</sup> პუნქტის თანახმად „საცხოვრებელ ადგილზე მოსახლეობის დარჩენის უზრუნველსაყოფად, ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე იკრძალება 21:00 საათიდან 05:00 საათამდე პირთა გადაადგილება, როგორც ქვეითად, ისე სატრანსპორტო საშუალებით, ასევე საჯარო სივრცეში ყოფნა“. ამ ნორმის თანახმად იკრძალება დროის იდენტიფიცირებულ მონაკვეთში საჯარო სივრცეში ყოფნა / საჯარო სივრცეში გადაადგილება. საჯარო სივრცეში, რომელიც ძირითადად ღია სივრცეს წარმოადგენს მაგალითად, ქუჩა, სკვერი და ა.შ კორონავირუსის გავრცელების ალბათობა, დახურულ სივრცესთან შედარებით დაბალია. განსაკუთრებით იმ

<sup>30</sup> იქვე. პარაგრაფი. 20.

<sup>31</sup> იქვე. პარაგრაფი. 87.

პირობებში როდესაც, მოქმედი კანონმდებლობა პირბადის ტარებას სავალდებულოდ მოითხოვს. აქედან გამომდინარე, შეგვიძლია ვივარაუდოთ, რომ კომენდანტის საათის დაწესების უმთავრესი მიზანია, არა პირთა საჯარო სივრცეში გადაადგილების/ყოფნის არამედ სხვადასხვა სივრცეებში პირთა თავშეყრის თავიდან აცილება და მობილობის ზოგადი შემცირება.

სოციალური ქცევების თავისებურებებიდან გამომდინარე, ადამიანი სხვადასხვა მიზნით შეიძლება გადაადგილდეს და მისი მიზანი იყოს სხვადასხვა ტიპის სოციალურ ღონისძიებაზე დასწრება.

კომენდანტის საათი კრძალავს საჯარო სივრცეში გადაადგილებასა და ყოფნას. იგი საერთო არ არეგულირებს და არც მიემართება კერძო სივრცეებში (საცხოვრებელი სახლი, რესტორანი, ბარი, კლუბი, სპორტული ღონისძიებები, სავარჯიშო დარბაზი თუ ნებისმიერი სხვა) სოციალურ აქტივობაში ჩართულობას, როდესაც ეს კერძო საკუთრებაში/მფლობელობაში არსებულ სივრცეებში მიმდინარეობს. ეს საკითხები რეგულირდება „იზოლაციისა და კარანტინის წესების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 23 მაისის N322 დადგენილებით დამტკიცებული წესების სხვა მუხლებით. მაგალითად, მე-4 მუხლი, კულტურული და სპორტული ღონისძიებების შეზღუდვა, მე-5 მუხლი თავშეყრის რეგულირება, მე-6 მუხლი, ეკონომიკური საქმიანობის რეგულირება და ა.შ.

გადაადგილების თავისუფლების შეზღუდვის მოხსნის გაიგივება, ყველა ჩამოთვლილი აქტივობის ავტომატურ დაშვებასა და მისი ეფექტურობის ამ მასშტაბით შეფასებასთან საფუძველშივე არასწორია. მეტი სიცხადისთვის, ქ. თბილისში კომენდანტის საათის გამოცხადებამდე შეზღუდული იყო რესტორნების, კაფეების და ბარების ფუნქციონირება 22:00 საათის შემდეგ. ამდენად, მიუხედავად კონკრეტულ საათებში გადაადგილების შესაძლებლობის არსებობისა, ადამიანებს არ შეეძლოთ კაფე-ბარებსა თუ რესტორნებში ღამის განმავლობაში თავშეყრა.<sup>32</sup> სხვაგვარად მობილობის შემცირება სახელმწიფოს სხვა არაერთი ღონისძიების ხარჯზე შეუძლია.

### **2.1.1.3. კომენდანტის საათის ლეგიტიმური მიზანი**

---

<sup>32</sup> „იზოლაციისა და კარანტინის წესების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 23 მაისის N322 დადგენილებაში ცვლილების შეტანის თაობაზე“ საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 3 ნოემბრის N659 დადგენილება.

როგორც ზემოთ აღინიშნა, კომენდანტის საათის მოხსნა არ უნდა გაიგივდეს და ვერ გაიგივდება შეზღუდვების სრულ მოხსნასთან. სოციალური ცხოვრების ყველა ასპექტი, რომელის რეგულირება და ამ რეგულირების აღსრულება აღმასრულებელ ხელისუფლებას ცალკე შეუძლია, არ უნდა იქნეს მოაზრებული კომენდანტის საათის ნაწილად. ამ ფონზე, კომენდანტის საათის რეალურ დანიშნულებად რჩება მხოლოდ ორი მიზანი: პირველი მათგანია კერძო სივრცეებში შეკრებების თავიდან აცილება სადაც ზედამხედველობის განხორციელება სირთულეებთანაა დაკავშირებული - მაგალითად კერძო სახელებში. მეორე მათგანია ზოგადად, მობილობის შემცირება.

#### **2.1.1.4. კომენდანტის საათის მოქმედი მოდელის გამოსადეგობა და აუცილებლობა**

გამოსადეგობის და აუცილებლობის მოთხოვნები გულისხმობს, რომ კომენდანტის საათი უნდა იყოს იმ მიზნის მიღწევის ეფექტური და ამავე მიზნის მიღწევისთვის უფლების ყველაზე ნაკლებად მზღლუდავი საშუალება.

უნდა აღინიშნოს, რომ საზოგადოებაში კომენდანტის საათის ეფექტურობის თაობაზე დაისვა არაერთი კითხვა. ამ მოსაზრებათა გასამყარებლად მოხმობილი არგუმენტები ხშირად არის მანიპულაციური ან/და კონტექსტიდან ამოვარდნილი, თუმცა კვლავ შესაძლებელია ლეგიტიმური კითხვის ნიშნების იდენტიფიცირება. სახელდობრ, კომენდანტის საათი ამცირებს მობილობას ღამის საათებში, თუმცა ზრდის მის ინტენსივობას. კერძოდ, კომენდანტის საათი ზრდის მობილობის კონცენტრაციას საზოგადოებრივ ტრანსპორტში და საზოგადოებრივ თავშეყრის ადგილებში დღე-ღამის იმ მონაკვეთში, როდესაც გადაადგილება არის დაშვებული. ამავე დროს, კომენდანტის საათის ხანგრძლივობამ, რომელიც თითქმის ნახევარ წელს შეადგენს, თავისთავად წაახალისა მისი დარღვევა.<sup>33</sup>

უპირველესად, უნდა აღინიშნოს რომ ჩვენთვის არ არის ხელმისაწვდომი საქართველოს ფარგლებში ჩატარებული რაიმე კვლევა, რომელიც კომენდანტის საათის მოქმედი რეჟიმიდან მომდინარე დადებითი ეფექტების მასშტაბსა და პანდემიის შეკავების თვალსაზრისით მისი ეფექტურობის

---

<sup>33</sup> იხ. ანგარიშის მე-4 ნაწილი.

ხარისხს შეაფასებდა. მიუხედავად ამისა, ჩვენ გამოვხატავთ ნდობას სახელმწიფოს ქმედების მიმართ და ეჭვქვეშ არ ვაყენებთ, რომ კომენდანტის საათი არის მიზნის მიღწევის/მობილობის შემცირების ვარგისი საშუალება.

ამავე დროს, არგუმენტირებული მსჯელობა უფლების ნაკლებად მზლუდავი მექანიზმების თაობაზე წარმოუდგენელია ვინაიდან, როგორც უკვე აღვნიშნეთ, საქართველოში კომენდანტის საათის, ასევე სხვა შეზღუდვების ეფექტურობის ხარისხის თაობაზე დოკუმენტური მონაცემები საჯარო სივრცეში არ მოიპოვება და არც გაჟღერებულა, რომ ეროვნულ დონეზე ამგვარი მონაცემთა დამუშავება მიმდინარეობს.<sup>34</sup> მიუხედავ ამისა, ამ მონაცემთა თაობაზე საინტერესო ინფორმაციას გვაწვდის Google Covid-19 Community Mobility Reports. (იხ. შემდგომი ქვეთავი).

#### **2.1.1.5. Google Covid-19 Community Mobility Reports: მობილობის ცვალებადობა საქართველოში კომენდანტის საათის პარალელურად.**

2020 წლიდან Google საჯაროდ აქვეყნებს მისი ერთერთი ყველაზე ფართოდ გამოყენებული აპლიკაციის, google maps-ის საშუალებით მსოფლიო მასშტაბით შეგროვებულ GPS მონაცემებს.<sup>35</sup>

Google-ის მიერ გაანალიზებულ იქნა პანდემიის გავრცელებამდე არსებული პერიოდის (2020 წლის 3 იანვრიდან ამავე წლის 6 თებერვლამდე) არსებული მონაცემები და მათ საფუძველზე გამოითვალა ე.წ. საწყისი მდგომარეობა - Baseline. გამოთვლილ იქნა მათ შორის, საცხოვრებელ ადგილას გატარებული საათების baseline.<sup>36</sup> საცხოვრებელ ადგილას ყოფნის გასაანალიზებლად გამოყენებულია დროის კრიტერიუმი, ყველა სხვა შემთხვევაში კი რაოდენობრივი.<sup>37</sup>

---

<sup>34</sup> გამონაკლისია პირბადის ტარების წესი. საქართველოში საჯარო სივრცეში სავალდებულოა პირბადის ტარება და ამ ვალდებულების აღსრულების პროცენტულ მაჩვენებელ სახელმწიფო ითვლის, რის შესახებაც საზოგადოებას ინფორმაცია საჯარო პრესკონფერენციებით მიეწოდება.

<sup>35</sup> Google-ის მიერ გამოქვეყნებული მონაცემები: Google Covid-19 Community Mobility Reports. [იხ. ბმული.](#)

<sup>36</sup> მითითებული ინსტრუქცია ეფუძნება google-ის მიერ გავრცელებულ ინფორმაციას, მათ მიერ გამოქვეყნებული მონაცემების გამოყენების თაობაზე - Section: Overview. [იხ. ბმული.](#)

<sup>37</sup> იქვე. Section: Understand the Data.

Google ამ მონაცემებს აქვეყნებს, როგორც ნედლი (raw data) ისე გადამუშავებული ფორმით. ქვემოთ მოყვანილი მონაცემები იმეორებს google-ის მიერ ინდივიდუალურ სახელმწიფოთათვის მიძღვნილ ანგარიშებში გადმოცემულ ინფორმაციას. კერძოდ, ქვემოთ მოყვანილი მონაცემები ეფუძნება არა ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტის მიერ გადამუშავებულ შედეგებს, არამედ უშუალოდ google-ის მიერ გაკეთებულ პროცენტულ ანალიზს.

**საქართველოს მოსახლეობის მიერ საცხოვრებელ ადგილას გატარებული დროის ხანგრძლივობის ცვლილება სხვადასხვა პერიოდის მიხედვით (პანდემიამდე არსებულ ნიშნულთან შედარებით)**

N	ათვის წერტილი	ათვის დასასრული	% ცვლილება	კომენტარის საათის მოქმედების სტატუსი
1	29.02.2020	11.04.2020	+16%	კომენტარის საათი მოქმედებდა მხოლოდ 11 დღის განმავლობაში (30 მარტიდან)
2	26.03.2020	07.05.2020	+20%	კომენტარის საათი მოქმედებდა მთელი პერიოდის განმავლობაში
3	26.04.2020	07.06.2020	-2%	კომენტარის საათი მოქმედებდა 26 დღის განმავლობაში - 22 მაისამდე).
4	29.05.2020	10.07.2020	+1%	არ მოქმედებდა კომენტარის საათი
5	26.06.2020	07.08.2020	-2%	არ მოქმედებდა კომენტარის საათი
6	28.07.2020	08.09.2020	-3%	არ მოქმედებდა კომენტარის საათი
7	28.08.2020	09.10.2020	+1%	არ მოქმედებდა კომენტარის საათი
8	27.09.2020	08.11.2020	+2%	არ მოქმედებდა კომენტარის საათი
9	26.10.2020	07.12.2020	+13%	კომენტარის საათი მოქმედებდა 9 ნოემბრიდან 7 დეკემბრამდე და 28 ნოემბრიდან საქართველოს მასშტაბით
10	27.11.2020	08.01.2021	+12%	კომენტარის საათი მოქმედებდა მთელი პერიოდის განმავლობაში
11	29.12.2020	09.02.2021	+5%	კომენტარის საათი მოქმედებდა მთელი პერიოდის განმავლობაში
12	26.01.2021	09.03.2021	+1%	კომენტარის საათი მოქმედებდა მთელი პერიოდის განმავლობაში
13	26.02.2021	09.04.2021	+5%	კომენტარის საათი მოქმედებდა მთელი პერიოდის განმავლობაში



14	27.03.2021	08.05.2021	-3%	კომენდანტის საათი მოქმედებდა მთელი პერიოდის განმავლობაში
----	------------	------------	-----	--

გრაფიკი 7: კომენდანტი საათის მოქმედება და google მობილობის ანგარიში საქართველოზე

საქართველოში კომენდანტის საათი ორჯერ გამოცხადდა. პირველ ეტაპზე კომენდანტის საათი საგანგებო მდგომარეობას დაემთხვა და, თითქმის მთელი საგანგებო მდგომარეობის განმავლობაში მოქმედებდა 2020 წლის 30 მარტიდან - 22 მაისამდე. მეორე ეტაპზე კომენდანტის საათი 2020 წლის 9 ნოემბერს გამოცხადდა და დღემდე გრძელდება.

N7 გრაფიკზე წარმოდგენილი მონაცემებიდან ირკვევა, რომ საწყის ეტაპზე კომენდანტის საათის მოქმედებისას მოსახლეობის მიერ სახლში გატარებული პერიოდი მნიშვნელოვნად 20%-ით გაიზარდა, ხოლო მისი მოხსნისთანავე იგი რადიკალურად 22%--ით დაეცა და პანდემიამდე არსებულ მდგომარეობას ჩამოცდა. ეს არ გულისხმობს, რომ კომენდანტის საათი ამდენად ეფექტურია მოსახლეობის სახლში დარჩენის უზრუნველსაყოფად. გასათვალისწინებელია არაერთი სხვა ფაქტორი, რომელიც არანაკლებ ახდენს გავლენას მოსახლეობის სახლში ყოფნის მაჩვენებელზე - მაგ. რამდენად მუშაობს საზოგადოებრივი ტრანსპორტი, სასწავლო დაწესებულებები, სოციალური თავშეყრის ადგილები და ა.შ. საქართველოში საგანგებო მდგომარეობისა და კომენდანტის საათის მოქმედების დროს, სააფთიაქო და სასურსათო მაღაზიების და დისტანციური სერვისების გარდა, ფაქტობრივად ყველა ტიპის საქმიანობა იყო აკრძალული ან მკაცრად შეზღუდული.<sup>38</sup>

აღნიშნულზე მიუთითებს მეორე ეტაპზე, ანუ 2020 წლის ნოემბერში გამოცხადებული კომენდანტის საათი. 9 ნოემბრიდან საქართველოს შვიდ ძირითად ქალაქში, ხოლო 28 ნოემბრიდან საქართველოს მასშტაბით გამოცხადებული კომენდანტის საათი. საწყის ეტაპზე, 2020 წლის ნოემბერი-დეკემბრის განმავლობაში მოსახლეობის სახლში ყოფნის მაჩვენებელი დაახლოებით 12-13%-ით გაიზარდა. დროის ამ მონაკვეთში მოქმედებდა არაერთი სხვა შეზღუდვაც, კერძოდ, აკრძალული იყო საზოგადოებრივი ტრანსპორტის მოძრაობა, სასწავლო დაწესებულებები ფუნქციონირებდნენ

<sup>38</sup> იხ. საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 23 მარტის N181 დადგენილება „საქართველოში ახალი კორონავირუსის გავრცელების აღკვეთის მიზნით გასატარებელი ღონისძიებების დამტკიცების შესახებ“. ძალადაკარგულია 2020 წლის 22 მაისიდან.

დისტანციურ რეჟიმში, აკრძალული იყო სოციალური თავშეყრის ადგილებში (კაფეების, ბარების, რესტორნების, კინოთეატრების) მოქალაქეთა მიღება.

2021 წლის 21 იანვრიდან სახელმწიფომ შეზღუდვების მოხსნა დაიწყო. ეტაპობრივად აღდგა სასწავლო დაწესებულებების, საზოგადოებრივ ტრანსპორტის, ხოლო შემდგომ თვეებში, ამ კატეგორიას დაემატა რესტორნების, კაფეების ბარების ფუნქციონირება, სრულად მოიხსნა ან შემსუბუქდა თითქმის ყველა შეზღუდვა. თუმცა, კომენდანტის საათმა უწყვეტ რეჟიმში გააგრძელა ფუნქციონირება.

მიუხედავად, იმისა რომ კომენდანტის საათის რეჟიმი არ შეცვლილა, მოსახლეობის სახლში ყოფნის მაჩვენებელი არსებითად შემცირდა. 2021 წლის 27 მარტიდან 8 მაისამდე პერიოდში მოსახლეობის მიერ სახლში გატარებული საათების რაოდენობა პანდემიამდე არსებულ მაჩვენებელს 3%-ით ჩამოცდა.<sup>39</sup>

კომენდანტის საათი კანონით გაცხადებულია ნორმატიული მიზანია „საცხოვრებელ ადგილზე მოსახლეობის დარჩენის უზრუნველყოფა“, თუმცა წარმოდგენილი მონაცემები, აჩენს სერიოზული კითხვის ნიშანს, რომ მხოლოდ კომენდანტის საათი, თუ იგი სხვა შემზღუდველ ღონისძიებებთან ერთად არ გამოიყენება, დასახელებულს მიზანს, ეფექტურად შეიძლება ვერ აღწევდეს. ეს დაშვება, კი ბუნებრივია დამატებით კითხვებს აჩენს გადაადგილების თავისუფლების მოქმედი შეზღუდვის მართლზომიერებასთან მიმართებით.

#### **2.1.1.6. კომენდანტის საათი - პროპორციულობა ვიწრო გაგებით**

ვიწრო პროპორციულობის ეტაპზე მნიშვნელოვანი არგუმენტებია კომენდანტის საათის ინტენსივობა და კითხვის ნიშნები, რომლებიც მის მყისიერ საჭიროებასთან დაკავშირებით არსებობს.

საქართველოში კომენდანტის საათის რეჟიმი თითქმის ნახევარი წელია უწყვეტად მიმდინარეობს. აქედან, ბოლო 4 თვეა კომენდანტის საათის დასრულების საბოლოო ვადა განსაზღვრული არ არის.<sup>40</sup> ამავე დროს,

---

<sup>39</sup> გასათვალისწინებელი ფაქტორია, რომ ამ პერიოდს დაემთხვა სააღდგომო დღესასწაულები და მთავრობის მიერ გამოცხადებული უქმე დღეები.

<sup>40</sup> წმინდა ტექნიკური თვალსაზრისით კომენდანტის საათი ისევე, როგორც აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ დადგენილი ყოველი შეზღუდვის მოქმედების საბოლოო ვადაა 2021 წლის ივლისი, ვინაიდან სწორედ ამ დროს უნდა გააგრძელოს საქართველოს პარლამენტმა

კომენდანტის საათის მოქმედების პირობებში ეპიდემიოლოგიური ვითარება მრავალმხრივ შეიცვალა. საგანგაშო მაჩვენებლიდან იგი მკვეთრად გაუმჯობესდა, აღმასრულებელმა ხელისუფლებამ კი მოხსნა ან შეამსუბუქა თითქმის ყველა შეზღუდვა, გარდა კომენდანტის საათისა. ხოლო 2021 წლის აპრილის თვის [არასრული] მაჩვენებელი მიუთითებს, რომ ეპიდემიოლოგიურმა ვითარებამ კვლავ გაუარესება დაიწყო.

წელი/Year	თვე/Month	შემთხვევა 1 თვეში / Cases per month	დადებითობის მაჩვენებელი / Positive result rate
2020	11	98616	29,06%
2020	12	89067	19,49%
2021	1	29941	7,87%
2021	2	12567	2,57%
2021	3	11342	1,69%
2021	4	ხელმიუწევლომელია <sup>41</sup>	4.03% <sup>42</sup>

გრაფიკი 8: კომენდანტის საათის უწყვეტი რეჟიმი ეპიდემიოლოგიური ვითარების პარალელურად<sup>43</sup>

აღმასრულებელი ხელისუფლების ამგვარი დამოკიდებულება კომენდანტის საათის გამოყენების მიმართ მიუთითებს, რომ იგი ამ უმკაცრეს ღონისძიებას იყენებს არა მხოლოდ დროებით ჩარევად (მყისიერ და აუცილებელ ღონისძიებად) ეპიდემიოლოგიური ვითარების დასაბალანსებლად, არამედ აგრეთვე მიღწეული ეპიდემიოლოგიური შედეგების შესანარჩუნებლად. ამგვარი საჭიროება, თეორიულად, საქართველოში პანდემიის დასრულებამდე

---

დელეგირებული უფლებამოსილების ვადა. მიუხედავად ამისა, წინა გამოცდილება მიუთითებს, რომ საქართველოს პარლამენტმა აღმასრულებელი ხელისუფლების დელეგირებული უფლებამოსილების ვადა 6 თვით გააგრძელა იმ პირობებში, როდესაც კომენდანტის საათი საბოლოო ვადის გარეშე იყო გამოცხადებული.

<sup>41</sup> დაავადებათა კონტროლის ცენტრს 2021 წლის აპრილის ჯამური მონაცემები არ გამოუქვეყნებია.

<sup>42</sup> ეს პროცენტული მაჩვენებელი ასახავს 11-25 აპრილის ჩატარებული ტესტების დადებითობის მაჩვენებელს.

<sup>43</sup> კომენდანტის საათი საქართველოს 7 ძირითად ქალაქში 2020 წლის 8 ნოემბერს გამოცხადდა, ხოლო 26 ნოემბერს იგი საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე გავრცელდა.

შეიძლება არსებობდეს, რაც ვაქცინაციის მიმდინარე ტემპის გათვალისწინებით, რამდენიმე წელი შეიძლება გაგრძელდეს.<sup>44</sup>

კომენდანტის საათი არის ადამიანის გადაადგილების თავისუფლებაში ჩარევის უმკაცრესი ფორმა, რომელის ეფექტები არსებითად აკნინებს და შეუძლებელს ხდის სხვა არაერთი უფლებით სარგებლობას მათ შორისაა, გამოხატვის თავისუფლება, პროფესიული და ეკონომიკური საქმიანობის შეუფერხებლად განხორციელება, პიროვნების თავისუფალი განვითარება, ფიზიკური თავისუფლება და ა.შ. ადამიანის უფლებებზე ამგვარი უარყოფითი შედეგების მქონე ინსტრუმენტის გამოყენება, ჩვენი შეფასებით, მხოლოდ გადაუდებელი საჭიროებისას, მყისიერი ინტერვენციის მიზნებისთვის უნდა იქნეს გამოყენებული. ჩვენი მოსაზრებით, ამ ინსტრუმენტის გამოყენება ხანგრძლივი ვადით, მიღწეული ეპიდემიოლოგიური ვითარების შესანარჩუნებლად ადამიანის ძირითად უფლებათა არაპროპორციული და გადამეტებული შეზღუდვის მნიშვნელოვან რისკებს წარმოშობს.

### 2.1.2. კომენდანტის საათი: უთანასწორო მოპყრობისა და აღსრულების რისკები

„იზოლაციისა და კარანტინის წესების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის დადგენილების მე-2 მუხლის 6<sup>1</sup> პუნქტი განსაზღვრავს კომენდანტის საათს, ხოლო ამავე მუხლის 6<sup>2</sup> მუხლი ადგენს იმ პირთა ნუსხას ვისაც უფლება აქვს გადაადგილდეს კომენდანტის საათის დროს.

კომენდანტის საათის დროს პირთათვის გადაადგილების უფლების მინიჭება არ არის აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ გამომჟღავნებული კეთილი ნება. ეს არის კომენდანტის საათის პროპორციულად გამოყენების აუცილებელი წინაპირობა. კომენდანტის საათი არის საზოგადოების ორდინალური ცხოვრების სტილთან შეუთავსებელი მოცემულობა და ადამიანის ბევრი მიზეზით შეიძლება დასჭირდეს კომენდანტის საათის დროს გადაადგილება. საჯარო ან კერძო მომსახურების მისაწოდებლად, სამედიცინო მომსახურების მისაღებად, გასამგზავრებლად, რომელიმე სერვისის მისაღებად

<sup>44</sup> The economist intelligence unit - ის პროგნოზის მიხედვით, საქართველო იმ ქვეყანათა ნუსხაშია რომელიც მოსახლეობის 60-70%-ის ვაქცინაციას 2022 წლის ბოლოსთვის მოახერხებს. [იხ. ბმული.](#)

ან/და რომელიმე ოფიციალურ შეხვედრაში ან ღონისძიებაში მონაწილეობის მიზნით, რომელიც კომენდანტის საათის დროს შეიძლება გაიმართოს.

კომენდანტის საათის დროს გადაადგილების აბსოლუტური აკრძალვა მნიშვნელოვნად დარტყმას მიაყენებდა არაერთ ძირითად უფლებას და წარმოუდგენელი იქნებოდა ამ მექანიზმის პროპორციულად მიჩნევა. ამ საფრთხეების დასაბალანსებლად აღმასრულებელმა ხელისუფლებამ დააწესა კომენდანტის საათის გადაადგილების უფლება, თუმცა საგამონაკლისო მექანიზმით სარგებლობის ეტაპზე არაერთი სამართლებრივი და პრაქტიკული პრობლემა ვლინდება.

„იზოლაციისა და კარანტინის წესების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის დადგენილების მე-8 მუხლით შეიქმნა ოპერაციული შტაბი. დადგენილება ოპერაციული შტაბის შექმნის მიზნებს საერთოდ არ განსაზღვრავს, თუმცა ეროვნული უსაფრთხოების საბჭოს მიერ მოწოდებული ინფორმაციიდან ირკვევა, რომ ამ ორგანოს უმთავრესი მიზანია უწყებათაშორისი საბჭოს მატერიალურ ტექნიკური მხარდაჭერა და მისი დავალებების შესრულება. ოპერაციული შტაბი შექმნილია ეროვნული უსაფრთხოების საბჭოს ბაზაზე. ორგანო უშუალოდ არ აღასრულებს პანდემიის მართვის მიზნით განსაზღვრულ შეზღუდვებს, თუმცა მის ხელთ არსებული უფლებამოსილებები არსებით გავლენას ახდენს იმ უფლებათა რეალიზებაზე, რომელიც საქართველოს მთავრობის მიერ იზღუდება. ერთერთ ამგვარ უფლებამოსილებას კომენდანტის საათის მოქმედების დროს გადაადგილებაზე ნებართვის გაცემა წარმოადგენს.

„იზოლაციისა და კარანტინის წესების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის დადგენილების მე-2 მუხლის 6<sup>1</sup> პუნქტი საქართველოში ადგენს კომენდანტის საათს. ამავე მუხლის 6<sup>2</sup> პუნქტი კი ამ შეზღუდვებისგან გათავისუფლების წესებს განსაზღვრავს და იცნობს ე.წ. ერთჯერად და მრავალჯერად საშვებს.

- ე.წ. მრავალჯერადი საშვი<sup>45</sup> გაცივმა საჯარო დაწესებულებების და ნებადართული ეკონომიკური საქმიანობის განმახორციელებელი

---

<sup>45</sup> მრავალჯერად საშვი ვგულისხმობთ იზოლაციისა და კარანტინის წესების დამტკიცების თაობაზე მე-2 მუხლის 6<sup>2</sup> პუნქტის „ბ“ და „გ“ ქვეპუნქტების საფუძველზე ოპერაციულ შტაბთან შეთანხმებულ პირთა და ავტომობილთა სიას, რომლებზეც გადაადგილების აკრძალვა არ ვრცელდება.

სუბიექტთა წარმომადგენლებზე. ამავე ტიპის საშვით სარგებლობენ ჟურნალისტები, პრესისა და მასობრივი ინფორმაციის საშუალებათა წარმომადგენლები.

- კომენდანტის საათის დროს შეიძლება გაიცეს ერთჯერადი გადაადგილების უფლება (ე.წ. ერთჯერადი საშვი<sup>46</sup>) ნებისმიერ პირზე განსაკუთრებული ან/და წინასწარ გაუთვალისწინებელი გარემოებებიდან გამომდინარე.

როგორც ე.წ. ერთჯერადი ისე მრავალჯერადი საშვით მოსარგებლე პირთა და ავტომობილთა ნუსხა უნდა შეთანხმდეს ოპერაციულ შტაბთან. სხვაგვარად, გადაადგილების უფლების შინაარსობრივი საფუძვლის არსებობა არ არის საკმარისი კომენდანტის საათის დროს გადასაადგილებლად. ეს უფლება ფორმალურად უნდა აღიაროს ოპერაციულმა შტაბმა. შეთანხმება ხდება სატელეფონო ზარის საშუალებით. შეთანხმება პრაქტიკაში დაინერგა როგორც ნებართვის გაცემა და არა უბრალოდ შეტყობინება. სხვაგვარად, ოპერაციული შტაბი თავად აფასებს რამდენად არსებობს საშვის გაცემის მატერიალური საფუძველები. კომენდანტის საათის დრო გადაადგილების თავისუფლების მინიჭების თვალსაზრისით გამოვლინდა რამდენიმე პრობლემა

**ე.წ. მრავალჯერადი საშვები: არათანაბარი მოპყრობის ნორმატიული ან/და პრაქტიკული პრობლემა**

უპირველესად გვსურს ყურადღება გავამახვილოთ იმ დაწესებულებათა რაოდენობაზე, ვისაც აქვს ე.წ. მრავალჯერადი საშვის მოთხოვნის უფლება და რა წარმომადგენს ამ უფლების მინიჭების მატერიალურ სტანდარტს.

როგორც უკვე აღვნიშნეთ საშვის მიღების უფლება აქვს საჯარო დაწესებულებებს და დაშვებული ეკონომიკური საქმიანობის განმახორციელებელ პირებს.

„საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-3 სამუხლის „კ“ ქვეპუნქტის თანახმად საჯარო დაწესებულება არის სახელმწიფო ბიუჯეტის, ავტონომიური რესპუბლიკის რესპუბლიკური ბიუჯეტის ან მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის სახსრებით შექმნილი და შესაბამისი ბიუჯეტის

---

<sup>46</sup> ერთჯერად საშვი ვგულისხმობთ „იზოლაციისა და კარანტინის წესების დამტკიცების თაობაზე მე-2 მუხლის 6<sup>2</sup> პუნქტის „დ“ ქვეპუნქტის საფუძველზე გაცემულ ერთჯერად ნებართვას/

დაფინანსებაზე მყოფი დაწესებულება, აგრეთვე მის წინაშე ანგარიშვალდებული/მისი კონტროლისადმი დაქვემდებარებული ორგანიზაცია, ასევე სხვა საჯარო სამართლის იურიდიული პირი, თუ იგი არის შესაბამისი დონის ბიუჯეტით განსაზღვრული პროგრამის/ქვეპროგრამის ფარგლებში ასიგნებების განკარგვის უფლებამოსილების მქონე ორგანიზაცია და მასში მუშაობენ საჯარო მოსამსახურეები;“ ამ განმარტებაში ექცევა ფაქტობრივად ყველა ცენტრალური თუ ადგილობრივი და სხვადასხვა სამართლებრივი ფორმით არსებული დაწესებულება. ამავე დროს, მას შემდგომ რაც დასტაბილურდა ეკონომიკური ვითარება, „იზოლაციისა და კარანტინის წესების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის დადგენილების მე-6 მუხლის პირველი პუნქტით ყველა ტიპის ეკონომიკური საქმიანობა დასაშვებია.

შედეგად დღეს საქართველოში თითქმის ყველა იურიდიულ პირი და სახელმწიფო ორგანო წარმოადგენს სუბიექტს ვისაც შეუძლია მოითხოვოს გადაადგილების უფლება. ყველა ამ პირს/ორგანოს აქვს მათი თანამშრომლებისთვის და ავტომობილებისთვის მოთხოვნის/მიღების უფლება, მხოლოდ იმ შემთხვევაში თუ ამ თანამშრომლის გადაადგილება „კრიტიკულად აუცილებელია სამსახურებრივი მოვალეობის შესასრულებლად“.

„კრიტიკული სტანდარტის საჭიროების“ სტანდარტი არის საკმაოდ მაღალი, თუმცა ამ საჭიროების შეფასებს პროცედურა დღეს არ არსებობს. გაურკვეველი რა კრიტერიუმებით ხელმძღვანელობს ოპერაციული შტაბი ან შესაბამისი დაწესებულება. მეტიც, ბუნდოვანია ოპერაციული შტაბის როლი მთელ ამ პროცესში. მისი ფუნქცია მხოლოდ ლოჯისტიკურია, თუ იგი ასევე აფასებს „კრიტიკული საჭიროების სტანდარტს“. როგორია ოპერაციული შტაბის როლი კრიტიკული საჭიროების შეფასებისას და საერთოდ რამდენად შესწევს უნარი მას შეაფასოს თუ რა წარმოადგენს კრიტიკულ საჭიროებას, განსაკუთრებით დაწესებულებათა სიმრავლის გათვალისწინებით.

ე.წ. მრავალჯერად საშვებთან დაკავშირებულია კიდევ ერთი სამართლებრივი პრობლემა. კერძოდ, „იზოლაციისა და კარანტინი წესების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის დადგენილება აგებულია შემდეგი პრინციპით, რომ პირებზე, რომლებსაც მიღებული აქვთ მრავალჯერადი საშვი საერთოდ არ ვრცელდება გადაადგილების შეზღუდვა. სხვაგვარად, ნორმა

იძლევა იმგვარად ინტერპრეტაციის შესაძლებლობას, რომ არ შეფასდეს რამდენად იყენებს პირი ე.წ. მრავალჯერად საშვს იმ საჭიროებისთვის, რისთვისაც მან ეს საშვი მიიღო. სხვაგვარად, მოწმდება მრავალჯერადი საშვის მიღების წინაპირობები, მაგრამ გაურკვეველია რამდენად ექვემდებარება კონტროლს ამ საშვთა სამსახურეობრივი მიზნებისთვის გამოყენება. შესაბამისად, ეს ქმნის სამართლებრივ საფუძველს ე.წ. მრავალჯერადი საშვის მქონე პირი უფლებამოსილია ამ საშვის საფუძველზე გადაადგილდეს ნებისმიერ დროს თუნდაც იმ მიზნების გარეშე, რომლისთვისაც მიიღო მან ეს საშვი.

აღნიშნულზე მიუთითებს ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტის მიერ სამართლებრივი დახმარების ფარგლებში მიღებული ინფორმაცია.<sup>47</sup> კერძოდ, პოლიცია არ არკვევს რამდენად გადაადგილდება პირი სამსახურეობრივი მიზნებისთვის და იგი მხოლოდ ე.წ. მრავალჯერადი საშვის არსებობის ფაქტს ამოწმებს. მნიშვნელოვანია აღინიშნოს, რომ საზოგადოებაში არაერთხელ გავრცელდა ინფორმაცია, რომ თანამდებობის პირები, რომელთაც კომენდანტის საათის დროს გადაადგილების უფლება გააჩნიათ სავარაუდოდ არასამსახურეობრივი მიზნებისთვის იყენებდნენ ამ უფლებას. სანიმუშოდ, 2021 წლის 24 აპრილს ტელეკომპანია ფორმულამ გაავრცელა ვიდეო და დაურთო ინფორმაცია, რომ კომენდანტის საათის დროს შეკვეთით ჩატარდა რელიგიური მსახურება, რომელსაც საქართველოს პრეზიდენტიც ესწრებოდა.<sup>48</sup> უფრო ადრე, გავრცელდა მასალა კომენდანტის საათის დროს მიმდინარე დაბადების დღის წვეულების თაობაზე, რომელსაც ხელისუფლების წარმომადგენლები ესწრებოდნენ.<sup>49</sup>

აღსანიშნავია, რომ ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტმა მოითხოვა ე.წ. მრავალჯერადი საშვით მოსარგებლე პირთა საერთო რაოდენობა. ასევე, ამ საშვთა რაოდენობა დაწესებულებების მიხედვით. თუმცა, ეროვნული უსაფრთხოების საბჭოს ეს ინფორმაცია არ მოუწოდებია. პასუხიდან ირკვევა,

---

<sup>47</sup> ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტმა, რამდენიმე ფიზიკურ პირს გაუწია სამართლებრივი დახმარება, რომლებიც სამართალდამრღვევებად იქნენ ცნობილი კომენდანტის საათის დროს საჯარო სივრცეში ყოფნისა და გადაადგილებისთვის.

<sup>48</sup> ტელეკომპანია ფორმულას მიერ 24 აპრილს გავრცელებული ინფორმაცია და ვიდეო კადრები. [იხ. ბმული.](#)

<sup>49</sup> Civil.ge-ს მიერ მედიაში გავრცელებულ ინფორმაციაზე დაყრდნობით მომზადებული სტატია, [იხ. ბმული.](#)



**რომ ეროვნული უსაფრთხოების საბჭო მოთხოვნილ ინფორმაციას არ ამუშავებს.<sup>50</sup>**

კომენდანტის საათის უწყვეტი მოქმედების ხანგრძლივ პერიოდში გამოვლინდა ამ ინსტიტუტის მოწესრიგებასთან დაკავშირებული არაერთი ხარვეზი. გარდა იმისა, რომ კომენდანტის საათის პროპორციულობასთან დაკავშირებით მნიშვნელოვანი კითხვის ნიშნები არსებობს მისი არსებობს უთანასწორო მოპყრობისა და დისკრიმინაციის მნიშვნელოვან რისკებს წარმოშობს. რჩება შთაბეჭდილება, რომ სახელმწიფოს არ შესწევს უნარი კანონის უზენაესობის მოთხოვნების დაცვის გაუმკლავდეს იმ ორგანიზაციულ ტვირთს, რომელიც სახელმწიფოში კომენდანტის საათის სამართლიანად შენარჩუნებას და აღსრულებას სჭირდება.

**კომენდანტის საათის მომწესრიგებელი ნორმებისგან განსხვავებული კვაზი ნორმატიული წესები.**

გარდა ე.წ. ორგანიზაციულ ტვირთთან დაკავშირებული საკითხებისა, გამოვლინდა გარკვეული შემთხვევები, როდესაც ოპერაციული შტაბი იზოლაციისა და კარანტინის წესებისგან განსხვავებულად ადგენს გადაადგილების უფლების არსებობის წესს. ამის საჯარო მაგალითია ადვოკატთა გადაადგილების უფლება. კერძოდ, როგორც ზემოთ აღინიშნა, იზოლაციისა და კარანტინის წესებით გადაადგილების უფლებას ანიჭებს მხოლოდ და მხოლოდ ოპერაციულ შტაბთან შეთანხმებულ პირებსა და ავტომობილებს.<sup>51</sup> მიუხედავად იმისა, რომ იზოლაციისა და კარანტინის წესების გადაადგილების სხვაგვარ წესს არ იცნობს, 2020 წლის 9 ნოემბერს (კომენდანტის საათის ამოქმედების შემდგომ) საქართველოს ადვოკატთა ასოციაციამ გაავრცელა ინფორმაცია, საიდანაც ირკვევა რომ ადვოკატებსა და პროფესიული საქმიანობის განხორციელების მიზნით გადაადგილებისას არ ვრცელდება კომენდანტის საათი. სხვაგვარად ადვოკატთა ასოციაციასა და ოპერაციულ შტაბს შორის შედგა იზოლაციისა და კარანტინის წესების

---

<sup>50</sup> საჯარო ინფორმაციის მოთხოვნის წერილი შეიცავდა ორ მოთხოვნას. ა) პირთა საერთო რაოდენობა, ბ) პირთა რაოდენობა ჩაშლილი სხვადასხვა კატეგორიის მიხედვით. ასევე წერილი აზუსტებდა, რომ თუ მოთხოვნილი ფორმით არ მუშავდებოდა ინფორმაცია მოეწოდებინათ ყველა იმ ფორმით, როგორც ეს მათთან ინახებოდა.

<sup>51</sup> გამონაკლისია საერთაშორისო და შიდა სატვირთო გადაზიდვები.

დამტკიცების შესახებ საქართველოს მთავრობის დადგენილებისგან განსხვავებული ნორმატიული შეთანხმება.<sup>52</sup>

ბუნებრივია ადვოკატებს არ უნდა შეეზღუდოთ პროფესიული საქმიანობის მიზნით გადაადგილების თავისუფლება და ამ გამონაკლისის საჭიროება სასიცოცხლოდ აუცილებელია, თუმცა ეს ყოველივე ხდება კომენდანტის საათის მარეგულირებელი კანონმდებლობისგან განსხვავებულად. სხვაგვარად, აღმასრულებელი ხელისუფლება თავადვე უვლის გვერდს მის მიერვე დადგენილ წესს რომლის გამართვა ნებისმიერ დროს შეუძლია. IDFI-ისთვის უცნობია რამდენად არსებობს ოპერაციულ შტაბსა და სხვა სუბიექტთა შორის მსგავსი შეთანხმებები.

ნორმატიულ აქტები გადაადგილების უფლების მიღების მხოლოდ და მხოლოდ, მატერიალურ საფუძვლებს განსაზღვრავს. გადაადგილების უფლების მოპოვების პროცედურული წესები ნორმატიული აქტებით საერთოდ არ არის გაწერილი. ჩვენი ინფორმაციით, ოპერაციული შტაბი საკუთარ ოპერატორებს გასცემს ინსტრუქციებს ერთგვარ, სტანდარტულ ოპერაციულ პროცედურებს (SOP). ჩვენ ეს ინფორმაცია გამოვითხოვეთ, თუმცა ოპერაციულ შტაბს/ეროვნული უსაფრთხოების საბჭოს იგი არ მოუწოდებია.

## 2.2. დისკრიმინაცია რელიგიური ნიშნით: შობის ღამე და საფეხბურთო მატჩი

საქართველოს პარლამენტს აღმასრულებელი ხელისუფლებისთვის რელიგიის თავისუფლების შეზღუდვის უფლებამოსილება არ გადაუცია. კერძოდ, „საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ“ საქართველოს კანონის 45<sup>3</sup> არაფერს ამბობს აღმასრულებელი ხელისუფლების შესაძლებლობაზე, შეზღუდოს რელიგიის თავისუფლება, თუმცა მთავრობის მიერ მინიჭებული უფლებამოსილების ფარგლებში დაწესებულ შეზღუდვებს მნიშვნელოვანი გავლენის მოხდენა შეუძლია რელიგიის თავისუფლებაზე. ერთერთ ამგვარ შეზღუდვას მიეკუთვნება კომენდანტის საათი.

ჯერ კიდევ 2020 წლის 27 ნოემბერს საქართველოს მთავრობის წარმომადგენელმა განაცხადა, რომ 7 იანვრის ღამეს დაიშვებოდა გამონაკლისი და მოსახლეობას

---

<sup>52</sup> საქართველოს ადვოკატთა ასოციაციის მიერ ადვოკატთათვის გავრცელებული განცხადება. [იხ. ბმული.](#)

მიეცემოდა შესაძლებლობა შობის ღამე ეკლესიებში აღნიშნათ. მთავრობის განცხადებით, კომენდანტის საათი არ მოიხსნებოდა 25 დეკემბერის ღამეს, როდესაც სხვა რელიგიური მრწამსის მიმდევარნი აღნიშნავენ იმავე დღესასწაულს.<sup>53</sup> აღმასრულებელმა ხელისუფლებამ ეს გადაწყვეტილება რაოდენობრივ მსჯელობას დააფუძნა და აღნიშნა, რომ საქართველოს მოსახლეობის უმრავლესობა არის მართლმადიდებელი ქრისტიანი. მთავრობამ ასევე განმარტა, რომ რელიგიურ უმცირესობებს სხვა ფორმით მიეცემოდათ ეკლესია-მონასტრებში შობის აღნიშვნის შესაძლებლობა. მთავრობამ ამგვარ შესაძლებლობად ინდივიდუალური საშვების დაშვება დაინახა და იმ რელიგიურ კონფესიებს, რომლებიც 25 დეკემბერს აღნიშნავენ შობას, მოსთხოვა შესაბამისი რელიგიის მიმდევარ პირთა სიების (მათი განსაკუთრებული კატეგორიის პერსონალური მონაცემების) გადაცემა, რასაც რელიგიური კონფესიები არ დათანხმდნენ.<sup>54</sup>

იმ დროს როდესაც, საქართველოს მთავრობამ მოსახლეობას შობის ეკლესია მონასტრებში აღნიშვნის უფლება მიანიჭა, უფლებათა შეზღუდვის ყველაზე მკაცრი რეჟიმი მოქმედებდა. მთავრობამ მიიღო პოლიტიკურ-სამართლებრივი გადაწყვეტილება და პანდემიის მიუხედავად, დაუშვა შობის დღესასწაულის რელიგიურ დაწესებულებებში აღნიშვნა. როგორც 7 იანვარს შეზღუდვების მოხსნის, ისე 25 დეკემბერს შეთავაზებული გამონაკლისების მიზანი არ იყო ახალი ზოგადი ქცევის წესის დადგენა. მთავრობის მიზანი იყო პირებისთვის მიეცა შობის ეკლესია-მონასტერში აღნიშვნის შესაძლებლობა.

მიზნით შეზღუდული ნებისმიერი თავისუფლება მისი უმიზნო გამოყენების რისკებს შეიცავს. ამდენად, სახელმწიფოს წარმოეშვა შობის ღამეს პირთა გადაადგილების კონტროლის ლეგიტიმური მიზანი.

სახელმწიფოს ამგვარი გადაწყვეტილება რომლითაც კომენდანტის საათი სრულად მოიხსნა მართლმადიდებელი ქრისტიანებისთვის, არათანასწორ მდგომარეობაში აყენებს სხვა კონფესიის წარმომადგენელ პირებს, რომლებსაც სურთ შობის აგრეთვე ეკლესია-მონასტრებში აღნიშვნა. თუმცა, არათანასწორი მდგომარეობა ყოველთვის დისკრიმინაციულ მოპყრობაზე არ მიუთითებს. ამგვარი სამართლებრივი შეფასების გასაკეთებლად, აუცილებელია

---

<sup>53</sup> საქართველოს ვიცე პრემიერის 2020 წლის 17 ნოემბრის განცხადება. [იხ. ბმული](#)

<sup>54</sup> საქართველოს კათოლიკე ეკლესიის წარმომადგენლის 2020 წლის 24 დეკემბრის განცხადება მთავრობის შეთავაზების პრინციპული და ლოჯისტიკური სირთულეების თაობაზე. [იხ. ბმული](#)

საფუძვლიანად გავიაზროთ შესაბამისი გადაწყვეტილების მიღების მიზნები, ეფექტები და უთანასწორობის აღმოსაფხვრელად გადადგმული ნაბიჯები.

სახელმწიფოს საპოლიციო კონტროლის შეზღუდული რესურსი გააჩნია. შესაბამისად, ახსნადია მთავრობის განმარტებები, რომ რაც მეტია მრევლის რაოდენობა, მით უფრო რთულია შობის დამეს მობილობის მართლზომიერების კონტროლი. აღმასრულებელი ხელისუფლების პოზიციებიდან გამომდინარეობს, რომ მოსახლეობის ის რაოდენობა, რომელიც 25 დეკემბერს აღნიშნავს შობას არის კონტროლირებადი, ხოლო პირები ვინც იმავე დღესასწაულს 7 იანვარს აღნიშნავენ, აღწევს რიცხვს, რომლის მობილობის ეფექტური კონტროლის განხორციელება იქნება შეუძლებელი.

ცნობილია, რომ სხვადასხვა რელიგიური კონფესიები შობას სხვადასხვა თარიღში აღნიშნავენ. რელიგიის თავისუფლებით სარგებლობისას განსხვავებული მიდგომების გამოყენება განსკუთრებით საფრთხილოა. ნეიტრალურ კრიტერიუმებზე დაფუძნებით რელიგიურ საკითხებზე გადაწყვეტილების მიღება კი ყოველთვის მის სისწორეზე არ მიუთითებს. მეტიც, ნეიტრალური გადაწყვეტები ხშირად არის რელიგიური დისკრიმინაციის გამომწვევი მთავარი საფუძველი.<sup>55</sup>

გადაწყვეტილების მხოლოდ მათემატიკურ, ერთი შეხედვით ნეიტრალურ, კრიტერიუმებზე დაფუძნებამ, არსებითი სირთულე შეუქმნა უმცირესობაში მყოფ რელიგიურ კონფესიებს, რომლებიც შობას 25 დეკემბერს აღნიშნავენ და საბოლოოდ მათ უარი თქვეს შობის რელიგიური დაწესებულის აღნიშვნაზე. შედარებისთვის, მართლმადიდებლურ ეკლესიას და მის მრევლს მოეხსნათ ყველანაირი დაბრკოლება. ხოლო უმცირესობაში მყოფი რელიგიური კონფესიების წარმომადგენლებს მოეთხოვათ მრევლის ამომწურავი სიის წარმოდგენა.

გარდა იმისა, რომ ამ მოთხოვნის აღსრულება არაერთ [ტექნიკურ სირთულესთან არის დაკავშირებული, იგი](#) სამართლებრივადაც პრობლემურია. კერძოდ, კანონმდებლობით ინფორმაცია რელიგიური მრწამსის თაობაზე არის

---

<sup>55</sup> ნიშანდობლივია, რომ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ რელიგიის თავისუფლების მატერიალურ უფლებაზე მიღებული 3 გადაწყვეტილებიდან 2 მათგანი ნეიტრალური რეგულირებიდან მომდინარე უფლების შეზღუდვას/დარღვევას შეეხებოდა. [იხ. გადაწყვეტილებები.](#)

განსაკუთრებული კატეგორიის პერსონალური მონაცემი,<sup>56</sup> რომლის დამუშავება მკაცრ კონტროლს ექვემდებარება. მაღალი იყო ალბათობა, რელიგიური კონფესიის წარმომადგენლების მიერ საკუთარი მრევლის სიის მთავრობისთვის გადაცემა, ასევე მთავრობის მიერ ამგვარი სიის ქონა წინააღმდეგობაში მოსულიყო „პერსონალურ მონაცემთა დაცვის შესახებ“ საქართველოს კანონის მოთხოვნებთან.

ნებისმიერ შემთხვევაში, ნეიტრალურ/ობიექტურ კრიტერიუმზე დაფუძნებულმა გადაწყვეტამ არსებითად არათანასწორ მდგომარეობაში ჩააყენა რელიგიური უმცირესობები. მათი მიმდევრები, ირიბად, პირადი ცხოვრების საიდუმლოების დაცვასა და რელიგიის თავისუფლებას შორის არჩევანის გაკეთების საჭიროების წინაშე დადგნენ. ამასთან ამ კონფესიის წარმომადგენლობებს დაევალიათ მძიმე საორგანიზაციო ტვირთის შემჭიდროვებულ ვადებში აწევა.

წარმოუდგენელია, რომ მთავრობას ვერ გაეაზრებინა იმ საორგანიზაციო თუ სამართლებრივი პრობლემების სიმწვავე, რაც მის მიერ გაკეთებულ შეთავაზებას ახლდა თან. რელიგიური უთანასწორობის აღმოსაფხვრელად საფუძველშივე არაქმედითი მექანიზმის შეთავაზება, კი ქმნის მთავრობის მიერ მოქალაქეთა რელიგიური ნიშნით დისკრიმინაციის განცდას.

სახელმწიფო ვალდებულია დაიცვას რელიგიური ნეიტრალიტეტის პრინციპი და უზრუნველყოს რწმენისა და აღმსარებლობის უფლებით სარგებლობის თანაბარი შესაძლებლობები. საქართველოს მთავრობის წარმომადგენელთა მიერ გაკეთებულ განმარტებებში მათემატიკური ლოგიკა მოიძებნება, თუმცა აღმსარებლობის თავისუფლებისა და თანასწორობის გარანტიები მრევლის რაოდენობით ვერ გაიზომება.

2021 წლის 19 მარტს საქართველოს მთავრობის გადაწყვეტილებით, დაშვებულ იქნა მაცურებელთა დასწრება 2021 წლის 28 მარტს გამართულ საფეხბურთო მატჩზე საქართველოსა და ესპანეთს შორის.<sup>57</sup> მატჩი სრულდებოდა კომენდანტის

---

<sup>56</sup> „პერსონალურ მონაცემთა დაცვის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-2 მუხლის „ბ“ ქვეპუნქტით „ინფორმაცია რელიგიური მრწამსის“ თაობაზე აღიარებულია განსაკუთრებული კატეგორიის პერსონალურ მონაცემად.

<sup>57</sup> „იზოლაციისა და კარანტინის წესების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 23 მაისის №322 დადგენილებაში ცვლილების შეტანის თაობაზე“ საქართველოს მთავრობის 2021 წლის 19 მარტის N119 დადგენილების პირველი მუხლის თანახმად დაშვებულ

საათის შემდგომ. აღმასრულებელი ხელისუფლების წარმომადგენლებმა მოსახლეობას დართეს კომენდანტის საათის დარღვევის ნება ფეხბურთზე დასწრების მიზნით და განმარტეს, რომ არ დაჯარიმდებოდნენ პირებს, ვისაც თან ფეხბურთის მატჩზე დასასწრები ბილეთი ექნებოდათ.<sup>58</sup> ბუნებრივია, ფეხბურთზე დასწრება და შობის აღნიშვნა თვისობრივად განსხვავებული სამართლებრივი მოცემულობებია და მათი პირდაპირი გაიგივება არ იქნება სწორი, თუმცა ფეხბურთის ბილეთების ერთგვარ საშვებად აღიარება მიუთითებს, რომ აღმასრულებელ ხელისუფლებას შეეძლო უმცირესობაში მყოფ რელიგიურ კონფესიათა მრევლის კონკრეტული სიების მოთხოვნის ნაცვლად მიეღო სხვა ზომები მისივე გადაწყვეტილებით შექმნილი რელიგიური უთანასწორობის აღმოსაფხვრელად.

წარმოდგენილი არგუმენტაცია მიუთითებს, რომ პანდემიასთან ბრძოლის წინააღმდეგ მიმართული ღონისძიებების შემსუბუქებით, საქართველოს მთავრობამ არსებითად უთანასწორო მდგომარეობაში ჩააყენა სხვადასხვა რელიგიის მიმდევარი პირები. ამავე დროს, არ გაატარა სათანადო ღონისძიებები ამ უთანასწორობის აღმოსაფხვრელად, რაც თავის მხრივ რელიგიის ნიშნით დისკრიმინაციაზე მიუთითებს. ნიშანდობლივია, რომ საქართველოს მთავრობის მიერ გავრცელებული ინფორმაციით, 2021 წლის 1 მაისს, აღდგომის დღესასწაულთან დაკავშირებით კომენდანტის საათი დაიწყება გვიან (ნაცვლად 21:00 საათისა, დაიწყება 23:00 საათზე), იმგვარად რომ ადამიანებმა მოასწრონ ეკლესიაში მისვლა და დასრულდება 1 საათით ადრე (ნაცვლად 05:00 საათისა, დასრულდება 04:00 საათზე).<sup>59</sup>

რელიგიური თანასწორობის თვალსაზრისით პანდემიისას მთავარი პრობლემა მართლმადიდებელი ეკლესიისთვის პრივილეგიის დაწესებაში გამოიხატება. სახელდობრ, საქართველოს აღმასრულებელი ხელისუფლება პანდემიის სამართავად მისთვის მინიჭებულ უფლებამოსილებას მიზანმიმართულად

---

იქნა მაყურებელთა დასწრება „2021 წლის 26-28 მარტს, ქ. თბილისში გასამართ მიუდღოს „გრან-სლემის“ ტურნირსა და 2021 წლის 28 მარტს, ქ. თბილისში გასამართ ფეხბურთში 2022 წლის მსოფლიო ჩემპიონატის შესარჩევ მატჩზე (საქართველოსა და ესპანეთის ეროვნულ ნაკრებ გუნდებს შორის) და ამასთან, აღნიშნულ ღონისძიებებზე დაიშვება მაყურებელთა 30%, შესაბამისი ეპიდემიოლოგიური უსაფრთხოების სტანდარტების დაცვით.“

<sup>58</sup> საქართველოს ფეხბურთის ფედერაციის განცხადება [იხ. ბმული](#)

<sup>59</sup> უწყებათაშორისი საბჭოს ბრიფინგი. [იხ. ბმული](#). მთავრობის ეს გადაწყვეტილება ჯერ არ არის ასახულა შესაბამის სამართლებრივ აქტში, თუმცა მაღალია ალბათობა, რომ ეს ასე მოხდება.



რელიგიური უმცირესობების შესავიწროებლად არ იყენებს. თუმცა, იქმნება შთაბეჭდილება, რომ სახელმწიფოს არ შესწევს უნარი, შესაბამისი შეზღუდვები იმავე სიმკაცრით გაავრცელოს მართლმადიდებელ ეკლესიასა და შესაბამისად, მის მრევლზე.

## **2.3. გამოხატვის თავისუფლება: შეკრებებისა და მანიფესტაციების უფლების რეალიზება**

მსგავსად რელიგიის თავისუფლებისა, აღმასრულებელ ხელისუფლებას არ მიუღია გამოხატვის თავისუფლების, შეკრებებისა და მანიფესტაციების შეზღუდვის უფლებამოსილება. „საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ“ საქართველოს კანონის 45<sup>3</sup> მუხლის მე-2 პუნქტის „ბ“ ქვეპუნქტის თანახმად, აღმასრულებელ ხელისუფლებას გადაეცა უფლებამოსილება დააწესოს შეზღუდვები მხოლოდ „სოციალური ღონისძიებების ჩატარების მიზნით პირთა თავშეყრასთან დაკავშირებით“. ამ ნორმის საფუძველზე, საქართველოს მთავრობამ დაადგინა შეზღუდვა, რომლის თანახმადაც იზღუდება 10-ზე მეტი ფიზიკური პირის ისეთი თავშეყრა, რომელიც დაკავშირებულია საზოგადოებაში დამკვიდრებულ სოციალურ დღესასწაულებთან (მაგ.: ქორწილი, ნებისმიერი სახის იუბილე, ქელები და ა.შ.), მათ შორის, მასობრივ გასართობ ღონისძიებასთან. თუმცა, ეს შეზღუდვა არცერთ ეტაპზე არ გამოყენებულა შეკრებისა და მანიფესტაციების უფლებასთან მიმართებით.

აღსანიშნავია, რომ არც საქართველოს მთავრობას და არც საქართველოს პარლამენტს არცერთ ეტაპზე არ მიუღია ნორმატიული ზომები გამოხატვის თავისუფლების შინაარსობრივი რეგულირების თვალსაზრისით.

მიუხედავად ამისა, გამოხატვის თავისუფლების შემზღუდავი მნიშვნელოვანი ეფექტი ჰქონდა კომენდანტის საათს. კომენდანტის საათის დარღვევით ჩატარებული მანიფესტაციების მონაწილეთა სანიმუშო/სამაგალითო დასჯა საქართველოში ერთგვარ ნორმად იქცა.

### **2.3.1. კომენდანტის საათი და შეკრებებისა და მანიფესტაციების უფლება**

მანიფესტაციის თავისუფლებისა და კომენდანტის საათის ჭიდილი ამ შეზღუდვის გამოცხადების ეტაპზევე დაიწყო. ამ დაპირისპირების სიმწვავის

ნათლად წარმოსაჩენად უნდა გავითვალისწინოთ საქართველოში კომენდანტის საათის გამოცხადების კონტექსტი.

31 ოქტომბერს საქართველოში გაიმართა მორიგი საპარლამენტო არჩევნები, რომელსაც ქვეყანაში მასობრივი საპროტესტო აქციები და ოპოზიციის მიერ პარლამენტის ბოიკოტი მოჰყვა, მათ შორის, ერთერთი აქცია 2020 წლის 9 ნოემბერს დაიგეგმა.

ეპიდემიოლოგიური ვითარების მკვეთრი გაუარესების ფონზე, 2020 წლის 6 ნოემბერს პრემიერ-მინისტრმა მოსალოდნელი შეზღუდვების შესახებ განაცხადა და აღნიშნა, რომ ეს შეზღუდვები არ შეეხებოდა გამოხატვის თავისუფლებას,<sup>60</sup> თუმცა მომდევნო დღეს (7 ნოემბერს) საქართველოს მთავრობამ 9 ნოემბრიდან საქართველოს შვიდ ძირითად ქალაქში კომენდანტის საათის გამოცხადება დაანონსა.

მთავრობის ამ გადაწყვეტილებით, ირიბად, წინმსწრებით უკანონოდ გამოცხადდა 9 ნოემბერს ოპოზიციის მიერ დაგეგმილი აქცია. ნიშანდობლივი იყო ამ გადაწყვეტილების სისრულეში მოყვანის სამართლებრივი გზა. „ნორმატიული აქტების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის თანახმად, იმისთვის რომ ნორმატიულმა აქტმა შეიძინოს სამართლებრივად მბოჭავი ძალა, იგი უნდა გამოქვეყნდეს საქართველოს საკანონმდებლო მაცნეს ვებგვერდზე. ამავე კანონით, მთავრობის დადგენილების გამოქვეყნებისთანავე ძალაში შესვლა არის სამართლებრივი აქტის სავალდებულო ძალის მინიჭების უსწრაფესი გზა, ხოლო ამავე კანონის 22-ემუხლის მე-2 პუნქტის თანახმად, გამოქვეყნებისთანავე ძალაში შესვლა ნიშნავს, რომ ნორმატიული აქტი ძალაში შედის გამოქვეყნების დღეს, 24 საათზე.

გადაადგილების შეზღუდვის შესახებ მთავრობის გადაწყვეტილება საქართველოს საკანონმდებლო მაცნეზე 9 ნოემბრის შუადღეს გამოქვეყნდა და ამავე დადგენილებით, კომენდანტის საათის ამოქმედების ვადად განისაზღვრა 9 ნოემბრის 22:00 საათი. დაშვება იმისა, რომ საქართველოს მთავრობას შეუძლია განსხვავებულად მოაწესრიგოს ნორმატიული აქტის მიღებისა და გამოქვეყნების წესები, მნიშვნელოვნად არყვეს სამართლებრივი უსაფრთხოების კონსტიტუციურ პრინციპს.

---

<sup>60</sup> იხ. საქართველოს პრემიერ მინისტრის 2020 წლის 6 ნოემბრის განცხადება. [იხ. ბმული](#)



საგანგაშო ეპიდემიოლოგიური ვითარების მიუხედავად, მთავრობის ამ გადაწყვეტილებას მკვეთრად უარყოფითი სამართლებრივი და პოლიტიკური შეფასებები მოჰყვა. მიუხედავად ამისა, აღმასრულებელმა ხელისუფლებამ 2020 წლის 9 ნოემბრის 22:00 საათიდან კომენდანტის საათის სანიმუშო აღსრულება დაიწყო და დაჯარიმდნენ პირები, რომელიც მანიფესტაციაში მონაწილეობის მიზნით გადაადგილდებოდნენ.<sup>61</sup>

აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ კომენდანტის საათის გამოცხადება განხორციელდა ქაოტურად, მაღალი ალბათობით კანონის დარღვევით. აღსრულების პროცესიც მნიშვნელოვანი ხარვეზებით წარიმართა - მაგალითად, კომენდანტის საათის გამოცხადების დამეს, გავრცელებული ინფორმაციით, დააჯარიმეს უსახლკარო პირი ქუჩაში ყოფნის გამო.<sup>62</sup>

ჩვენი შეფასებით, აღმასრულებელი ხელისუფლების ამგვარმა მოქმედებებმა, კომენდანტის საათის საჭიროების აღიარება მნიშვნელოვნად შეაფერხა და ხელი შეუწყო ამ შეზღუდვის ლეგიტიმაციის შემცირებას.

### 2.3.2. 2021 წლის 6 თებერვლის აქცია კომენდანტის საათის წინააღმდეგ

კომენდანტის საათის დარღვევისთვის მანიფესტაციის მონაწილეთა დაჯარიმება საქართველოში აპრობირებულ პრაქტიკას წარმოადგენს,<sup>63</sup> თუმცა გამოსაყოფია 2021 წლის 6 თებერვლის აქცია სახელწოდებით „დაუმორჩილებლობის მარში“, რომელიც კომენდანტის საათის წინააღმდეგ, კომენდანტის საათის მოთხოვნათა დარღვევით გაიმართა. აქცია თბილისსა და ბათუმში გაიმართა.

აქციის მონაწილეები კვლავ დაჯარიმდნენ, თუმცა არაორდინალური მეთოდებით, რომელსაც სახელმწიფო, როგორც წესი არ მიმართავს. კერძოდ, თბილისში საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტრომ გააკეთა აქციის დასრულების შემდგომ მასში მონაწილეთა იდენტიფიკაცია და მათ

---

<sup>61</sup> [იხ. ბმული.](#)

<sup>62</sup> [იხ. ბმული.](#)

<sup>63</sup> IDFI-ის მონაცემებით ერთადერთი მანიფესტაცია, როდესაც კომენდანტის საათის მოქმედებისას აქციის გამართვისთვის პირები არ დაჯარიმდნენ იყო ვლადიმერ პოზნერის ვიზიტის საწინააღმდეგო აქცია. ვლადიმერ პოზნერმა და მისი სტუმრები, კომენდანტის საათის დარღვევით გადაადგილდებოდნენ დაბადების დღის აღსანიშნავად, შეიკრიბნენ რესტორანში რამაც კიდევ უფრო გაამწვავა პროტესტი.

კომენდანტის საათის დარღვევისთვის ადმინისტრაციული პასუხისმგებლობა არა აქციის ღამეს არამედ, მისი დასრულების შემდგომ დააკისრა. პანდემიასთან დაკავშირებული რეგულაციებისთვის ფიზიკურ პირთა დაჯარიმების მსგავსი პრაქტიკა რამდენჯერმე დაფიქსირდა და, ჩვენი ინფორმაციით, კანონის ამგვარი აღსრულება ყველა შემთხვევაში საპროტესტო აქციის მონაწილეთა მიმართ იქნა გამოყენებული.

მანიფესტაციის მონაწილეთა არა ადგილზე არამედ შემდგომ დღეებში დაჯარიმებას ერთის მხრივ დადებითი ეფექტი გააჩნია, იმდენად რამდენადაც, იგი ხელს უწყობს პოლიციასა და მანიფესტანტებს შორის დაპირისპირების თავიდან აცილებას, შესაბამისად, აქციის მშვიდობიანად ჩატარებას. თუმცა, აქციის მონაწილეთა იდენტიფიცირებისთვის საჭირო საპოლიციო ღონისძიებების განხორციელება, იმავდროულად მიუთითებს, რომ მანიფესტაციის მონაწილეთა კომენდანტის საათის დარღვევისთვის დასჯა არის სახელმწიფოს პირდაპირი მიზანი. კერძოდ, გარემოება რომ კომენდანტის საათი მანიფესტაციების ჩატარებაზე ვრცელდება არ არის განპირობებული, გამონაკლისის დაშვების შემთხვევაში კომენდანტის საათის აღსრულების შეუძლებლობით. უფრო კონკრეტულად, მოცემულ შემთხვევაში სახელმწიფომ ზუსტად იცოდა, რომ დაჯარიმებული პირები იმყოფებოდნენ აქციაზე და მათ კომენდანტის საათი არ დაურღვევიათ სოციალურ ღონისძიებაზე დასწრების მიზნით ან სხვა მიზეზით. სხვაგვარად, დაჯარიმების ამგვარი პრაქტიკა, საფუძვლიან ეჭვს ბადებს, რომ გადაადგილების თავისუფლების შეზღუდვის გზით გამოხატვის თავისუფლებაზე ზეგავლენის მოხდენა არის სახელმწიფოს პირდაპირი მიზანი და არა გადაადგილების თავისუფლების შეზღუდვიდან მომდინარე ეფექტი. არ ვგულისხმობთ, რომ სახელმწიფოში კომენდანტის საათის მოქმედების უპირველესი მიზანი იყო/არის გამოხატვის თავისუფლების დაზიანება, თუმცა ჩვენი შეფასებით, სახელმწიფო ამ ინსტრუმენტს აქტიურად იყენებს გამოხატვის თავისუფლების საწინააღმდეგოდ.

აღსანიშნავია, რომ ამ აქციის მონაწილე 19 პირის მიმართ დაიწყო გამოძიება სისხლის სამართლის კოდექსის 248<sup>1</sup> მუხლით გათვალისწინებული დანაშაულის ჩადენისთვის.<sup>64</sup> ეს მუხლი იზოლაციისა და კარანტინის წესების

---

<sup>64</sup> Netgazeti.ge-ის მიერ გავრცელებული ინფორმაცია. [იხ. ბმული.](#)

(მათ შორის კომენდანტის საათის) ერთი წლის განმავლობაში განმეორებით დარღვევას დანაშაულად აცხადებს. ნიშანდობლივია, რომ საქართველოს პროკურატურის მიერ მოწოდებული ინფორმაციით, 2021 წლის პირველი კვარტალის ჩათვლით ამ მუხლის საფუძველზე სულ 51 პირის მიმართ მიყო დაწყებული სისხლის სამართლებრივი დევნა.

პანდემიისას გამოხატვის თავისუფლებაზე ნათელი დასკვნების გამოსატანად მნიშვნელოვანია გავანალიზოთ კიდევ ერთი მანიფესტაცია. ამ შემთხვევას პირობითად „ვლადიმერ პოზნერის დილემა“ შეგვიძლია ვუწოდოთ.

2021 წლის 31 მარტს საქართველოში დაბადების დღის აღსანიშნავად რუსი ჟურნალისტი ვლადიმერ პოზნერი ეწვია დაახლოებით 50 სტუმართან ერთად. ამავე ღამეს, მან საკუთარ სტუმრებთან ერთად დატოვა სასტუმრო და სავახშმოდ რესტორანში გადაინაცვლა, სადაც კომენდანტის საათის დარღვევით გაგრძელდა დაბადების დღის აღნიშვნა. მოვლენებს საზოგადოების მწვავე პროტესტი მოჰყვა და, როგორც რესტორანთან სადაც პოზნერი დაბადების დღეს აღნიშნავდა, ისე სასტუმროსთან სადაც ის იყო განთავსებული, მანიფესტაციები გაიმართა.<sup>65</sup> კომენდანტის საათის დარღვევით ჩატარებული მანიფესტაციების სხვა შემთხვევებისგან განსხვავებით, შინაგან საქმეთა სამინისტროს ამ აქციის მონაწილეები არც შეკრების ღამეს და არც შემდგომ არ დაუჯარიმებია.<sup>66</sup>

შსს-ს ამგვარი მოქმედება მიუთითებს, რომ სახელმწიფოს შეუძლია არ დააჯარიმოს პირები კომენდანტის საათის დარღვევისთვის, როდესაც ისინი მანიფესტაციაში მონაწილეობენ. ნებისმიერ შემთხვევაში, ეს არის კომენდანტის საათის სელექციური ან/და მიზანშეწონილობაზე დამყარებული აღსრულების ნათელი მაგალითი, რაც თავის მხრივ, კომენდანტის საათის დარღვევით ჩატარებული მანიფესტაციების შინაარსობრივი ფილტრაციისა და შეზღუდვების შერჩევითად აღსრულების რისკებს შეიცავს.

### 2.3.3. რესტორნების პროტესტი და პრემიერ მინისტრის მუქარა

<sup>65</sup> Civil.ge-ს მიერ მომზადებული მასალა, იხ. [ბმული](#)

<sup>66</sup> ჩვენ მივიღეთ ყველა რაციონალური ზომა ამ ინფორმაციის მოსაპოვებლად. ასევე დაუკავშირდით აქციის ორგანიზატორს, რომელმაც დაგვიდასტურა, აღნიშნული აქციის მონაწილეები კომენდანტის საათის დარღვევისთვის არ დაუჯარიმებიათ.

2021 წლის 30 იანვარს 200 კვების ობიექტმა ერთი დღით მიტანის სერვისი შეაჩერა და ამ გზით გამოუცხადა პროტესტი ახალი კორონავირუსის გავრცელების საწინააღმდეგოდ სარესტორნო ბიზნესისთვის დაწესებულ შეზღუდვებს.<sup>67</sup> 2 თებერვალს სარესტორნო ბიზნესმა დაანონსა, რომ 6 თებერვლიდან თვითნებურად გაიხსნებოდნენ.<sup>68</sup>

2021 წელის 4 თებერვალს საქართველოს მთავრობის ვებგვერდზე გამოქვეყნდა ინფორმაცია პრემიერ-მინისტრის მიერ მთავრობის სხდომაზე გაკეთებული განცხადების თაობაზე. გავრცელებული ინფორმაციიდან ირკვევა,<sup>69</sup> რომ „მთავრობის მეთაურმა სხდომაზე ისაუბრა ორგანიზაციების მხრიდან მოქმედი შეზღუდვების მიზანმიმართული დარღვევის შემთხვევაში მოსალოდნელ რეაგირებაზე“. პრემიერი მინისტრის განცხადებით, მიღებულია გადაწყვეტილება, რომ ორგანიზაციების მიერ დაწესებული წესების მიზანმიმართულ დარღვევას მოჰყვება უმკაცრესი რეაგირება. **იმავედროულად, ასეთი ორგანიზაციები ვეღარ მიიღებენ სახელმწიფოს მხრიდან სუბსიდირებას და ვერც მომავალში შეძლებენ სახელმწიფოს მხარდაჭერის ღონისძიებებში მონაწილეობას.**<sup>70</sup>

მთავრობის მეთაურის მიერ გახმოვანებული გადაწყვეტილებით, სუბსიდირების პროგრამებით მოსარგებლე ორგანიზაციების (ბიზნეს სუბიექტებს) ერთი კატეგორია გამოირჩა, მაგრამ გაურკვეველია ვინ თავსდებოდა ან/და ვინ შეიძლება მოქცეულიყო მეწარმე სუბიექტთა ნუსხაში, „რომლებიც მიზანმიმართულად არღვევენ წესებს.“ მთავრობის მეთაურის ეს განცხადება დროში რესტორნების მიერ გამოხატულ პროტესტს და მათ მიერ რეგულაციების საწინააღმდეგოდ დაანონსებულ წინააღმდეგობის აქტს დაემთხვა. შეგვიძლია ვივარაუდოთ, რომ სწორედ ეს პირები იყვნენ პრემიერ-მინისტრის განცხადების სამიზნე აუდიტორია.

პრემიერ-მინისტრის გაცხადება ბევრი თვალსაზრისით იყო პრობლემური და ბუნდოვანი. მაგალითად, საქართველოში საჯარო პასუხისმგებლობის დამდგენი 2 ძირითადი აქტი მოქმედებს - საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსი და საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა

---

<sup>67</sup> [იხ. ბმული.](#)

<sup>68</sup> [იხ. ბმული.](#)

<sup>69</sup> [იხ. ბმული.](#)

<sup>70</sup> იხ. ვიდეო ჩანაწერი 3:49 წუთიდან - <https://youtu.be/V-qOP2U0IFU?t=230>.

კოდექსი. არცერთი მათგანი არ იცნობს ტერმინს „მიზანმიმართული დარღვევა“. მეტიც, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნეზე საჯარო ხელმისაწვდომ დოკუმენტებში ეს ტერმინი არცერთხელ არ არის ნახსენები.

2021 წლის 8 თებერვალს საქართველოს საკანონმდებლო მაცნეზე გამოქვეყნდა საქართველოს მთავრობის 2021 წლის 4 თებერვლის N51 დადგენილება. აღნიშნული ნორმატიული აქტით განისაზღვრა მეწარმე სუბიექტთა კატეგორია და პირობები, რომელთაც სუბსიდირების ვალდებულებით სარგებლობა შეუძლიათ. მოსალოდნელი იყო, რომ პრემიერ მინისტრის მიერ გახმოვანებული გადაწყვეტილება სამართლებრივად სწორედ ამ დადგენილებაში გაფორმდებოდა და დაზუსტდებოდა მისი შინაარსი, თუმცა ეს ასე არ მოხდა. ეს ნორმატიულ აქტი არ შეიცავს რაიმე დანაწესს, რომელიც მთავრობის მეთაურის მიერ გაცხადებული გადაწყვეტილების გარშემო არსებულ ბუნდოვანებას გაფანტავდა.

გარდა ბუნდოვანებისა, გამოიკვეთა ეკონომიკური სუბსიდირების მექანიზმების სადამსჯელო მიზნით გამოყენების ნიშნები გამოხატვის თავისუფლების ჩასახშობად. კერძოდ, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პრაქტიკიდან გამომდინარე,<sup>71</sup> მხარდაჭერის პროგრამების სადამსჯელო ღონისძიებად გამოყენება მიემართება შემთხვევებს, როდესაც სახელმწიფო პირებს ართმევს შესაბამისი პროგრამით სხვა პირების თანასწორად სარგებლობის შესაძლებლობას, ვინაიდან პირთა კონკრეტული წრე არღვევს რომელიმე სხვა კანონის მოთხოვნებს.

აღსანიშნავია, რომ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლომ მხარდაჭერის პროგრამების<sup>72</sup> სადამსჯელო ღონისძიებად გამოყენების გამო მთავრობის ერთერთი ნორმატიული აქტი ერთხელ უკვე ცნო არაკონსტიტუციურად. სახელდობრ, 2018 წლის 11 მაისს საკონსტიტუციო სასამართლომ თანასწორობისა და ღირსების უფლების დარღვევა დაადგინა და ძალადაკარგულად გამოაცხადა სოციალურად დაუცველი ოჯახების მონაცემთა ერთიანი ბაზის ფორმირების წესის ის ნაწილი, რომელიც პირებს,

---

<sup>71</sup> საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2018 წლის 11 მაისის №2/3/663 გადაწყვეტილება საქმეზე "საქართველოს მოქალაქე თამარ თანდაშვილი საქართველოს მთავრობის წინააღმდეგ".

<sup>72</sup> იქვე. გადაწყვეტილების სამოტივაციო და სარეზოლუციო ნაწილები.

რომლებიც უკანონოდ ცხოვრობდნენ სახელმწიფო საკუთრებაში არ აძლევდა ბაზაში რეგისტრაციის საშუალებას.<sup>73</sup>

ორგანიზაციების მიერ Covid-19 დადგენილი წესების დარღვევისთვის კანონმდებლობა ითვალისწინებს სოლიდურ ჯარიმებს (10 000 ლარის ოდენობით),<sup>74</sup> ხოლო იგივე ქმედების განმეორებით ჩადენის შემთხვევაში იურიდიული პირი შეიძლება დაისაჯოს ლიკვიდაციით.<sup>75</sup> ჩვენ ეჭვქვეშ არ ვაყენებთ სახელმწიფოს უფლებამოსილებას, სავალდებულო რეგულაციების დარღვევის შემთხვევაში გამოიყენოს კანონით გათვალისწინებული და პროპორციული სანქცია, თუმცა მხარდაჭერის პროგრამებით სარგებლობა არ იყო და სავარაუდოდ ვერც გახდებოდა ამ სანქციათა პაკეტის ნაწილი.

საქართველოს კონსტიტუციის მე-17 მუხლი ადგენს გამოხატვის თავისუფლების კონსტიტუციურ გარანტიებს. გამოხატვის თავისუფლების რეალიზებისას კანონმდებლობის მოთხოვნათა დარღვევის შემთხვევაში, სახელმწიფომ შესაძლოა გამოიყენოს კანონით გათვალისწინებული ზომა. თუმცა, როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ სახელმწიფო მხარდაჭერის პროგრამებით სარგებლობა ამ სანქციათა პაკეტის ნაწილი არ იყო და არც გამხდარა, ხოლო პრემიერ-მინისტრის მიერ გაცხადებული გადაწყვეტილება ნორმატიულ აქტებში არ ასახულა.

ჩვენი შეფასებით, პრემიერ-მინისტრის მიერ გამოცხადებული გადაწყვეტილება იყო მუქარა ეკონომიკური სუბიექტების მიერ დაანონსებული პროტესტის საპასუხოდ. აღმასრულებელი ხელისუფლების ამგვარ მოქმედებას გამოხატვის თავისუფლების მსუსხავი ეფექტის გამოწვევის

---

<sup>73</sup> საკონსტიტუციო სასამართლოს განმარტებით, „სახელმწიფოს მიერ ადამიანის სოციალურ-ეკონომიკური გაჭირვების მიზნის მიღწევის საშუალებად გამოყენება სცდება იძულების ღონისძიებისათვის დამახასიათებელი დასაშვები ზემოქმედების ფარგებს. აღნიშნულიდან გამომდინარე, სადავო ნორმით დადგენილი ფორმით სოციალური დახმარების მიღების შესაძლებლობის წართმევა, თავისი არსით, წარმოდგენს იმგვარ ღონისძიებას, რომელიც არ შეიძლება სახელმწიფო ქონების დასაცავად იქნეს გამოყენებული, იძულების ღონისძიების სახით. სადავო ნორმით დადგენილი ღონისძიება ორიენტირებულია მხოლოდ დასახული მიზნის მიღწევაზე, ხოლო მიზნის მიღწევის საშუალებად გამოყენებულია ადამიანების მძიმე სოციალური მდგომარეობა“. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2018 წლის 11 მაისის №2/3/663 გადაწყვეტილება საქმეზე „საქართველოს მოქალაქე თამარ თანდაშილი საქართველოს მთავრობის წინააღმდეგ“, სამოტივაციო ნაწილის 53-ე პარაგრაფი.

<sup>74</sup> საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 42<sup>10</sup> მუხლი.

<sup>75</sup> საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსის 248<sup>1</sup> მუხლი.

მნიშვნელოვანი პოტენციალი გააჩნია და სახელმწიფო სუბსიდირების მექანიზმების ინსტრუმენტალიზაციის და სადამსჯელო მიზნებისთვის გამოყენების რისკებს შეიცავს.

შეჯამებისთვის, პანდემიისას აღმასრულებელ ხელისუფლებას არ მიუღია გამოხატვის თავისუფლების ან/და შეკრებებისა და მანიფესტაციების შეზღუდვის უფლებამოსილება. თუმცა იგი მანიფესტაციების წინააღმდეგ აქტიურად იყენებს კომენდანტის საათს, რა დროსაც ვლინდება შეზღუდვათა სელექციურად აღსრულების ნიშნები. ამავე დროს, სახელმწიფო მანიფესტაციისას კომენდანტის საათის დარღვევის დასასჯელად განსაკუთრებულ ძალისხმევას სწევს, რაც თავის მხრივ სანიმუშო/სამაგალითო დასჯის ელემენტებს შეიცავს. გარდა გადაადგილების თავისუფლებაზე დადგენილი შეზღუდვის აღსრულებიდან მომდინარე პრობლემებისა, გამოიკვეთა გამოხატვის თავისუფლების მუქარით ჩახშობის ნიშნებიც.

#### **2.4. ღია სივრცეში პირბადის გამოყენების ვალდებულება: კანონიერების მასშტაბური პრობლემა.**

როგორც ზემოთ აღინიშნა, აღმასრულებელმა ხელისუფლებამ პანდემიის სამართავად ექსტრაორდინალურად დიდი უფლებამოსილება მიიღო. საქართველოს პარლამენტი მხოლოდ სანქციების გაწერით შემოიფარგლა. ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსით დადგინდა ორი ადმინისტრაციული სამართალდარღვევა (მუხლი 42<sup>10</sup> და მუხლი 42<sup>11</sup>). 42<sup>10</sup> მუხლს გააჩნია ღია შემადგენლობა, იგი კონკრეტულ აკრძალულ ქმედებებს არ განსაზღვრავს და მასში საქართველოს აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ პანდემიისას სამართავად დადგენილი ყველა შეზღუდვა შეიძლება მოექცეს. მისგან განსხვავდება 42<sup>11</sup> მუხლი, რომელიც ექსკლუზიურად პირბადის ტარებას შეეხება. განსხვავებულად მოწესრიგების საჭიროება განაპირობა განსხვავებული სანქციის აუცილებლობამ. შედარებისთვის, იზოლაციისა და კარანტინის წესების დარღვევისთვის (ამ სამართალდარღვევაში პანდემიის გავრცელების პრევენციისთვის დადგენილი ყველა შეზღუდვა მოიაზრება გარდა პირბადის ტარების წესისა) ჯარიმა ფიზიკური პირისთვის არის 2000 ლარი. იმავე ქმედების

განმეორებით ჩადენა სისხლის სამართლებრივი წესით ისჯება,<sup>76</sup> მაშინ როდესაც ადამიანის მიერ პირბადის ტარების წესის დარღვევისთვის ჯარიმა არის 20 ლარი, ხოლო იმავე ქმედების განმეორებითი ჩადენა 40 ლარით ისჯება.

2020 წლის 12 ივნისს საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსით საქართველოს პარლამენტმა პირბადის ტარების ვალდებულება დააწესა.<sup>77</sup> ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 42<sup>11</sup> მუხლის პირველადი რედაქციით, საქართველოს პარლამენტმა პირბადის ტარება სავალდებულოდ მოითხოვა დახურულ სივრცეებსა და საზოგადოებრივ ტრანსპორტში. ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსი ღია სივრცეში პირბადის ტარების ვალდებულებას არ ადგენდა. შესაბამისად, ამ ქმედებისთვის არც სანქცია იყო განსაზღვრული.

2020 წლის 15 ივნისს საქართველოს მთავრობამ დაამტკიცა პირბადის ტარების წესი.<sup>78</sup> მთავრობის ამ დადგენილებით პირბადის ტარებასთან დაკავშირებული სხვადასხვა წესები დადგინდა. მაგალითად, რა ჩაითვლება პირბადედ და ვინ თავისუფლდება დახურულ სივრცეში პირბადის გამოყენების ვალდებულებისგან.

2020 წლის 23 ოქტომბერს უწყებათშორისმა საკოორდინაციო საბჭომ ქ. თბილისში ქუთაისსა და ბათუმში ღია სივრცეებში პირბადის გამოყენების მკაცრი რეკომენდაცია გასცა. ეს რეკომენდაცია ეპიდემიოლოგიური ვითარების შემაშფოთებელი ზრდის ფონზე გაიცა და მან საზოგადოებაში დაბნეულობა გამოიწვია. დაისვა არაერთი კითხვა ტერმინის „მკაცრი რეკომენდაცია“ სამართლებრივი მნიშვნელობის შესახებ. საქართველოს კანონმდებლობა მსგავსი ან ნებისმიერი რეკომენდაციის სამართლებრივად მბოჭავ ბუნებას არ აღიარებს, თუ შესაბამისი რეკომენდაციის შინაარსი, რომელიმე სამართლებრივ აქტში არ არის გადმოცემული.

---

<sup>76</sup> იხ. საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 42<sup>10</sup> მუხლი აგრეთვე საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსის 248<sup>1</sup> მუხლი.

<sup>77</sup> „საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსში ცვლილების შეტანის შესახებ“ საქართველოს კანონი, 12/06/2020.

<sup>78</sup> „პირბადის ტარების წესის დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 15 ივნისის N368 დადგენილება.



2020 წლის 3 ნოემბერს, საქართველოს მთავრობამ მიიღო კანონქვემდებარე აქტი - დადგენილება,<sup>79</sup> რომლითაც ირიბად გააფართოვა საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 42<sup>11</sup> მუხლით გათვალისწინებული შინაარსი. კერძოდ, მთავრობამ პირბადის ტარების წესში შეიტანა ცვლილება, რომლითაც პირბადის ტარება მოითხოვა ღია სივრცეშიც, ხოლო ამ წესის დარღვევისთვის პასუხისმგებლობა პირებს კვლავ ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 42<sup>11</sup> მუხლით ეკისრებოდათ.<sup>80</sup> ეს უკანასკნელი, როგორც უკვე აღინიშნა, სანქციას მხოლოდ დახურულ სივრცეში პირბადის ტარების წესის დარღვევისთვის ადგენდა.

აღსანიშნავია, რომ საქართველოს მთავრობამ ეს ცვლილება განახორციელა, არა პანდემიის სამართავად მისთვის გადაცემული უფლებამოსილების ფარგლებში არამედ ორდინალური ნორმის საფუძველზე, რომელიც საქართველოს კანონმდებლობაში დაახლოებით 7 წელია არსებობს. უფრო კონკრეტულად, საქართველოს მთავრობამ ღია სივრცეში პირბადის ტარების მოთხოვნის ვალდებულებად მიუთითა „ნორმატიული აქტების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის 12-ე მუხლის მე-2 პუნქტი. ამ ნორმის თანახმად, „საქართველოს მთავრობა დადგენილებას იღებს იმ შემთხვევაშიც, თუ შესაბამისი საკითხი მოწესრიგებული არ არის საქართველოს საკანონმდებლო აქტით (გარდა იმ შემთხვევისა, როცა საკითხი განეკუთვნება სხვა ორგანოს უფლებამოსილებას) და მისი მიღება გამოწვეულია გადაუდებელი აუცილებლობით“. IDFI-ის კვლევის შედეგად, გამოვლინდა რომ აღმასრულებელი ხელისუფლების ამ ნორმით მინიჭებული უფლებამოსილების ფარგლებში მანამდე არცერთხელ არ უსარგებლია. შესაბამისად, არ არსებობდა ამ ნორმის გამოყენების დამკვიდრებული სამართლებრივი სტანდარტი და სტანდარტების დამკვიდრება სწორედ განსახილველი შემთხვევით დაიწყო.

„ნორმატიული აქტების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის საქართველოს აღმასრულებელ ხელისუფლებას, მათ შორის, საქართველოს მთავრობას აძლევს კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტების გამოცემის

---

<sup>79</sup> „პირბადის ტარების წესის დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 15 ივნისის №368 დადგენილებაში ცვლილების შეტანის თაობაზე“ საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 3 ნოემბრის №660 დადგენილება.

<sup>80</sup> „პირბადის ტარების წესის დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის დადგენილების მე-5 მუხლი მიუთითებდა, რომ ამ წესის დარღვევისთვის პასუხისმგებლობა ეკისრებოდათ ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსით.

უფლებამოსილებას. ამ კანონის მე-12 მუხლის პირველი პუნქტი მთავრობას ავალდებულებს ნორმატიული აქტის გამოცემისას მიუთითოს საკანონმდებლო ნორმა, რომლის შესასრულებლადაც იგი გამოიცემა. ამავე მუხლის მე-2 პუნქტი კი მთავრობას ანიჭებს საკანონმდებლო საფუძვლის გარეშე რეგულირების საგამონაკლისო უფლებამოსილებას, თუ დაცულია შემდეგი პირობები.

- ა) საკითხი არ არის მოწესრიგებული საკანონმდებლო აქტით;
- ბ) საკითხი არ განეკუთვნება სხვა ორგანოს კომპეტენციას;
- გ) სახეზეა გადაუდებელი აუცილებლობა.

ეს პირობები უნდა არსებობდეს კუმულატიურად. კერძოდ, ყველა მათგანი უნდა დაკმაყოფილდეს, რომ საკანონმდებლო საფუძვლის გარეშე ნორმატიული აქტის გამოცემა დარღვევად არ ჩაითვალოს.

როგორც ზემოთ აღინიშნა საქართველოს პარლამენტს, უკვე ჰქონდა მოწესრიგებული პირბადის ტარებისთვის სანქცია, რომელიც მხოლოდ დახურულ სივრცეში პირბადის ტარების დარღვევას ითვალისწინებდა. სხვაგვარად, საქართველოს უმაღლესმა საკანონმდებლო ორგანომ პირბადის ტარებასთან დაკავშირებით ცალკე იმსჯელა და შესაბამისი სანქციაც გაითვალისწინა. ბუნებრივია საქართველოს პარლამენტს შეეძლო ღია სივრცეშიც მოეთხოვა პირბადის ტარება, მაგრამ მან ეს არ გააკეთა. ამავე, დროს საჯარო სამართლებრივი პასუხისმგებლობის განსაზღვრა საქართველოს კანონმდებლობით საქართველოს პარლამენტის ექსკლუზიური კომპეტენციაა.<sup>81</sup> აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ მიღებულ აქტებს, რიგ შემთხვევებში, მნიშვნელოვანი როლი აკისრიათ პარლამენტის მიერ დასჯად ქმედებად აღიარებულ ქმედებათა შინაარსის განსაზღვრისთვის. განსახილველ შემთხვევაში, აღმასრულებელი ხელისუფლების გადაწყვეტილება, რომლითაც მოხდა ღია სივრცეში პირბადის გამოყენების ვალდებულების განსაზღვრა და ამ წესის დარღვევისთვის პირების დაჯარიმება, ჩვენი შეფასებით არის უკანონო. კერძოდ, ამგვარი მოწესრიგებით მთავრობამ გააფართოვა ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის შესაბამისი მუხლით განსაზღვრული შინაარსი.

---

<sup>81</sup> ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 42<sup>10</sup> მუხლთან დაკავშირებით, რომელის შემადგენლობა აღმასრულებელ ხელისუფლების მიერ პანდემიასთან დაკავშირებით დადგენილი შეზღუდვებით ავტომატურად ივსება ქვემოთ მიმოვიხილავთ.

ამავე დროს, ეს სცილდებოდა საქართველოს პარლამენტის მიერ მისთვის მინიჭებული კომპეტენციის ფარგლებს.

აღსანიშნავია, რომ საჩხერის რაიონული სასამართლოს მიერ 2021 წლის 10 მარტის N4/1-21 გადაწყვეტილებით გაუქმდა ღია სივრცეში პირბადის ტარებისთვის გამოწერილი ჯარიმა.<sup>82</sup> მოსამართლემ ჯარიმის გაუქმება სწორედ იმ გარემოებას დააფუძნა, რომ დაჯარიმების დორისთვის მოქმედი ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 42<sup>11</sup> მუხლი ჩადენილი ქმედებისთვის სანქციას არ ითვალისწინებდა. სხვაგვარად, მოსამართლემ მიიჩნია, რომ საქართველოს მთავრობის დადგენილება, რომელიც ღია სივრცეში პირბადის გამოყენების ვალდებულებას ადგენდა და მიუთითებდა რომ ამ წესის დარღვევისთვის გამოყენებული უნდა ყოფილიყო ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 42<sup>11</sup> მუხლით გათვალისწინებული სანქცია, მოსარჩელისთვის პასუხისმგებლობის დაკისრების სამართლებრივ საფუძველს არ ქმნიდა.

ნიშანდობლივია, რომ ღია სივრცეში პირბადის ტარების წესთან დაკავშირებით მიღებული გადაწყვეტილების სამართლებრივი პრობლემურობა, მხოლოდ მისი მიღების ეტაპზე არ მთავრდება. „ნორმატიული აქტების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის მე-12 მუხლის თანახმად, თუ მთავრობა ისარგებლებს ამ მუხლის მე-2 პუნქტით გათვალისწინებული უფლებამოსილებით, მის მიერ მიღებული რეგულირება არის დროებითი და იმისთვის, რომ მან სამართლებრივი ძალა შეინარჩუნოს, აუცილებელია საქართველოს პარლამენტის ჩარევა ამავე მუხლის მე-3 პუნქტით დადგენილი წესით. მე-3 პუნქტის თანახმად „საქართველოს მთავრობა ვალდებულია ამ მუხლის მე-2 პუნქტით გათვალისწინებული ნორმატიული აქტის მიღებიდან არაუგვიანეს 1 თვისა საქართველოს პარლამენტს წარუდგინოს საკანონმდებლო აქტის პროექტი, რომლითაც გათვალისწინებული იქნება საქართველოს მთავრობის ან სხვა ორგანოს/თანამდებობის პირის მიერ შესაბამის საკითხზე კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტის მიღების/გამოცემის უფლებამოსილება. თუ საქართველოს პარლამენტი შესაბამის კანონპროექტს არ მიიღებს მისი წარდგენიდან 3 თვის ვადაში, საქართველოს მთავრობის დადგენილება ძალადაკარგულად ითვლება.

---

<sup>82</sup> 2021 წლის 14 მაისს გავრცელდა ინფორმაცია, რომ ეს გადაწყვეტილება სააპელაციო სასამართლომ ძალაში დატოვა. [იხ. ბმული.](#)

ამ შემთხვევაში საქართველოს მთავრობას აღარ აქვს უფლება, იმავე საკითხზე მიიღოს დადგენილება“.

ნორმის ანალიზი ცხადყოფს, რომ ნორმატიული აქტების შესახებ საქართველოს ორგანული კანონის მე-12 მუხლის მე-2 პუნქტით სარგებლობის შემდგომ, საქართველოს მთავრობას ევალება ერთი თვის ვადაში წარუდგინოს საქართველოს პარლამენტს შესაბამისი კანონის პროექტი, რომელიც ამ უკანასკნელმა 3 თვეში უნდა დაამტკიცოს.

საქართველოს აღმასრულებელმა ხელისუფლებამ ეს ვალდებულებაც დაარღვია. მას საქართველოს პარლამენტისთვის საერთოდ არ მიუმართავს და არ წარუდგენია შესაბამისი კანონის პროექტი. ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსში ცვლილება განხორციელდა 2021 წლის 18 თებერვალს, მთავრობის შესაბამისი დადგენილების მიღებიდან დაახლოებით 4 თვის შემდგომ.<sup>83</sup> მთელი ამ დროის განმავლობაში, საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს მიერ მოქალაქეთა დაჯარიმება ღია სივრცეში პირბადის ტარების წესის დარღვევის გამო არ შეწყვეტილა.

მსოფლიო მასშტაბით აღიარებულ მოცემულობას წარმოადგენს, რომ პირბადის გამოყენება არის პანდემიის გავრცელების პრევენციის ერთერთი ყველაზე ეფექტური გზა. საქართველოს აღმასრულებელმა და საკანონმდებლო ხელისუფლებამ ვერ შეძლო, შესაბამისი რეგულირების, პირბადის ტარების წესის ვალდებულების იმგვარად მოწესრიგება, რომ მისი კანონთან თავსებადობის თაობაზე მაინც არ გამხდარიყო საჭირო მსჯელობა. 2021 წლის თებერვლის ჩათვლით პირბადის ტარების წესის დარღვევისთვის დაახლოებით 93 500 ჯარიმა იქნა გამოწერილი. არ არის ხელმისაწვდომის, ამ ჯარიმათაგან რამდენია გამოწერილია ღია სივრცეში. თუმცა შეგვიძლია ვივარაუდოთ, რომ მათი აბსოლუტური უმრავლესობა სწორედ ღია სივრცეში პირბადის ტარების წესის დარღვევას შეეხება. აღსანიშნავია, რომ საქართველოს პარლამენტის დეპუტატმა კითხვით მიმართა შსს და ამ ინფორმაციის გადაცემა მოითხოვა. თუმცა შსს-ს მისთვის პასუხი ამ დრომდე არ გაუცია. ჩვენი შეფასებით, დღეს საქართველოში, ღია სივრცეში პირბადის ტარების წესის დარღვევისთვის 2020 წლის 3

---

<sup>83</sup> ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსში ცვლილებების შეტანის შესახებ კანონის პროექტი. [იხ. ბმული.](#)

ნოემბრიდან - 2021 წლის 18 თებერვლამდე გამოწერილი თითოეული ჯარიმის კანონიერება დგას სერიოზული კითხვის ნიშნის ქვეშ.

### 3. აღმასრულებელ ხელისუფლებაზე საპარლამენტო, სასამართლოს და სამოქალაქო კონტროლის პრობლემები

საქართველოში მოქმედი ეროვნული კონსტიტუციური სტანდარტები ისევე საერთაშორისო დოკუმენტები, როგორც სპეციფიკურად გადაადგილების თავისუფლების შეზღუდვასთან, ისე ექსტრაორდინალური მდგომარეობისას ადამიანის ძირითად უფლებათა შემზღუდველი მექანიზმების გამოყენებასთან დაკავშირებით რამდენიმე ძირითად პროცედურული და მატერიალური გარანტიების საჭიროებაზე მიუთითებს. ესენია, შეზღუდვების განმსაზღვრელი კანონმდებლობის არსებობა, პროპორციულობა, სასამართლო და საპარლამენტო ზედამხედველობის განხორციელება.<sup>84</sup>

#### 3.1. საპარლამენტო კონტროლი

პარლამენტის ტრადიციულ უფლებამოსილებათა ნაწილს კანონშემოქმედებითი საქმიანობის გარდა მაკონტროლებელი ფუნქციის განხორციელება მიეკუთვნება. ვინაიდან საქართველო საპარლამენტო რესპუბლიკაა, სახელმწიფოს ძირითადი კანონი კანონმდებელს აღმასრულებელი ხელისუფლების პოლიტიკურ-სამართლებრივი ზედამხედველობის არაერთ მექანიზმს ანიჭებს.

მიუხედავად იმისა, რომ საქართველოს პარლამენტმა აღმასრულებელ ხელისუფლებას პანდემიისას ადამიანის ძირითად უფლებათა შეზღუდვის სრული უფლებამოსილება გადასცა, მას, არცერთხელ არ უსარგებლია მისთვის საქართველოს კონსტიტუციითა და პარლამენტის რეგლამენტით მინიჭებული აღმასრულებელი ხელისუფლების კონტროლის უფლებამოსილებებით.<sup>85</sup>

<sup>84</sup> ვენეციის კომისიის დასკვნა No. 995/220. INTERIM REPORT ON THE MEASURES TAKEN IN THE EU MEMBER STATES AS A RESULT OF THE COVID-19 CRISIS AND THEIR IMPACT ON DEMOCRACY, THE RULE OF LAW AND FUNDAMENTAL RIGHTS. აგრეთვე, ვენეციის კომისიის დასკვნა No. 842/2016 „ON THE LEGAL FRAMEWORK GOVERNING CURFEWS“.

<sup>85</sup> ვგულისხმობთ. ისეთ მექანიზმებს/უფლებამოსილებებს, რომლთა გამოყენება ხდება საქართველოს პარლამენტის ინიციატივით და არა კანონმდებლობით სავალდებულოდ გათვალისწინებულ პერიოდულ ინსტრუმენტებს (მაგალითად წლიური ანგარიშები, მინისტრის საათი და ა.შ).

გამონაკლისია სადეპუტატო კითხვები. 2021 წლის განმავლობაში, საქართველოს პარლამენტის წევრებმა აღმასრულებელ ხელისუფლებას 141-ჯერ მიმართეს სხვადასხვა შინაარსის სადეპუტატო კითხვით.<sup>86</sup> ამ კითხვათაგან მხოლოდ ორი იყო უშუალოდ პანდემიის მართვისას ადამიანის ძირითადი უფლებების შეზღუდვასთან დაკავშირებული ინფორმაციის მიღებაზე კონცენტრირებული. აღსანიშნავია, რომ ამ ორი კითხვიდან აღმასრულებელ ხელისუფლებას ამ ეტაპამდე არცერთისთვის არ უპასუხია. ერთ მათგანზე, უკვე 2 თვეა ამოწურულია საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტით, კითხვის საპასუხოდ აღმასრულებელი ხელისუფლებისთვის მიცემული ვადა გათვალისწინებული ვადა.

ბოლო კითხვა დაისვა 2021 წლის 27 აპრილს და აღმასრულებელ ხელისუფლების მიერ კითხვაზე პასუხის გაცემის ვადა ჯერ კიდევ არ არის ამოწურული. თუმცა პირველი კითხვა დაისვა 2021 წლის 23 თებერვალს. ეს უკანასკნელი, პირბადის ტარებისთვის დაჯარიმების შემთხვევათა რაოდენობას მიემართებოდა.<sup>87</sup> კითხვაზე პასუხის გაცემა საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს ევალებოდა, მაგრამ მას კითხვისთვის პასუხი ამ დრომდე არ გაუცია.<sup>88</sup>

როგორც ზემოთ აღინიშნა, საქართველოს პარლამენტს ეთხოვა უწყებათაშორის საკოორდინაციო საბჭოში მონაწილეობა, თუმცა, ეს მექანიზმი ვერ ჩაანაცვლებს საპარლამენტო კონტროლის განხორციელების საკანონმდებლო მექანიზმებს.

საპარლამენტო კონტროლის ეფექტურობის თვალსაზრისით, ყურადსაღებია საქართველოს პარლამენტის 2020 წლის ანგარიში, სადაც ცალკე ნაწილი ეძღვნება საპარლამენტო კონტროლის ფარგლებში საკანონმდებლო განხორციელებული ღონისძიებებს.<sup>89</sup> ანგარიშის თანახმად, „პანდემიის პირობებშიც კი, პარლამენტი აქტიურად ახორციელებდა საქართველოს კანონმდებლობით მისთვის მინიჭებულ მაკონტროლებელ უფლებამოსილებებს, იყენებდა საზედამხედველო

---

<sup>86</sup> 2021 წლის განმავლობაში დასმული სადეპუტატო კითხვები. [იხ. ბმული](#)

<sup>87</sup> პირბადის ტარების წესის დარღვევისთვის დაკისრებული სახდელების რაოდენობა კატეგორიების მიხედვით ( დაჯარიმება ღია სივრცეში, დახურულ სივრცეში, ტრანსპორტში და ა.შ).

<sup>88</sup> საქართველოს პარლამენტის წევრის, მიხეილ სარჯველადის სადეპუტატო კითხვა საქართველოს შინაგან საქმეთა მინისტრს. [იხ. ბმული](#).

<sup>89</sup> საქართველოს პარლამენტის საქმიანობის 2020 წლის ანგარიში და 2021 წლის სამოქმედო გეგმა. [იხ. ბმული](#).

ინსტრუმენტებს და აკონტროლებდა საქართველოს მთავრობის საქმიანობას“.<sup>90</sup> ამავე ანგარიშიდანვე ირკვევა, რომ საპარლამენტო კონტროლი პანდემიის ადამიანის ძირითადი უფლებების შეზღუდვის თვალსაზრისით გატარებულ ღონისძიებებს თითქმის არ შეხება. სახელდობრ, ანგარიშის შესაბამისი ნაწილში ნახსენებია პარლამენტის დიასპორისა და კავკასიის საკითხთა კომიტეტმა განიხილა საზღვარგარეთ მყოფი მოქალაქეების დახმარების თვალსაზრისით გაწეული ღონისძიებები.<sup>91</sup> ხოლო სპორტისა და ახალგაზრდობის კომიტეტმა მოისმინა ინფორმაცია სპორტული შედეგების, პანდემიის პირობებში განხორციელებული საქმიანობისა და პოსტკრიზისული გეგმის თაობაზე.<sup>92</sup>

გასათვალისწინებელ ფაქტორს წარმოადგენს 2020 წლის 31 ოქტომბრის არჩევნების შემდგომი პოლიტიკური კრიზისი. ოპოზიციური პარტიების მიერ საპარლამენტო საქმიანობაში მონაწილეობაზე უარის თქმამ, ბუნებრივია შეაფერხა აღმასრულებელ ხელისუფლებაზე ეფექტური საპარლამენტო კონტროლის განხორციელება.

### 3.2. სასამართლოს კონტროლი

სასამართლო ხელისუფლება საქართველოში ორ ნაწილად იყოფა. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო კონსტიტუციურ კონტროლს ხოლო საერთო სასამართლოები მართლმსაჯულებას ახორციელებენ. ამ დროისთვის არსებული მონაცემები სასამართლო კონტროლის ეფექტურობის საფუძვლიანი შეფასების საშუალებას არ იძლევა. ამ საკითხს IDFI ვრცლად პანდემიასთან დაკავშირებით წარმოდგენილ შემდგომ ანალიზებში დაფარავს.

ამ ეტაპზე, გამოკვეთილია საქმეთა გაჭიანურების/გვიან განხილვის პრობლემა, რაც სასამართლო ხელისუფლების ეფექტურობას მნიშვნელოვნად ამცირებს.

ამ ეტაპზე ჩვენს ხელთ არსებული მონაცემები მიუთითებს, რომ პანდემიასთან დაკავშირებული საქმეები, როგორც საერთო ისე საკონსტიტუციო სასამართლოში დროულად არ განიხილება. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოში საქმეთა გაჭიანურებას IDFI-იმ ვრცელი ანალიზი მიუძღვნა.<sup>93</sup> განსხვავებით

<sup>90</sup> იქვე. გვერდი 64.

<sup>91</sup> იქვე. გვ. 80.

<sup>92</sup> იქვე. გვ. 94.

<sup>93</sup> Covid-19 და კონსტიტუციური კონტროლი: საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს საქმიანობის ეფექტურობის შეფასება, 2020 წლის 20 ნოემბერი.

საკონსტიტუციო სასამართლოსგან, საერთო სასამართლოები საკუთარ გადაწყვეტილებებს საჯაროდ არ აქვეყნებენ და ვადებთან დაკავშირებით სრულყოფილი დასკვნების გამოტანა ამ ეტაპზე შეუძლებელია. საგულისხმო მონაცემია თბილისის საქალაქო სასამართლოში 2021 წლის 5 მარტს დარეგისტრირებული ადმინისტრაციული სარჩელი, რომლიც შეეხება კომენდანტის საათის არსებობის კანონიერების შემოწმებას. საერთო სასამართლოს სხდომა ამ საქმის განსახილველად 2021 წლის 9 ივნისს - სარჩელის შეტანიდან 3 თვის შემდგომ ჩაინიშნა.

მნიშვნელოვანია გარემოება, რომ საერთო სასამართლოებმა 2020 წლის პირველი კვარტლის შემდგომ შეწყვიტეს საკუთარი გადაწყვეტილებების გამოქვეყნება. ამ ეტაპზე, შეუძლებელია საერთო სასამართლოს პრაქტიკის მოძიება covid-19 თან დაკავშირებულ ადმინისტრაციულ დავებთან დაკავშირებით. მეტიც, 2020 წლის ოქტომბერში ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტმა თბილისის საქალაქო სასამართლოდან იმ გადაწყვეტილებების ასლები გამოითხოვა, რომლებიც ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 42<sup>10</sup> მუხლის (იზოლაციის და კარანტინის წესების დარღვევა) გათვალისწინებულ სამართალდარღვევებს შეეხებოდა. თბილისის საქალაქო სასამართლოს განმარტებით, სასამართლოს საერთოდ არ აღრიცხავდა აღნიშნულ ინფორმაციას.

### **3.3. სამოქალაქო კონტროლი**

სამოქალაქო საზოგადოება მნიშვნელოვან როლს ასრულებს სახელმწიფოს ანგარიშვალდებულებების გაზრდის თვალაზრისით. სახელმწიფოს კონტროლის განხორციელება წარმოუდგენელია ინფორმაციის გარეშე. ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა არსებით გავლენას სამოქალაქო საზოგადოების მიერ გაწეული კონტროლის ხარისხზე. ინფორმაციის მოპოვება შეიძლება განხორცილდეს საჯარო ხელმისაწვდომი წყაროების დამუშავებით ან/და საჯარო ინფორმაციის გამოთხოვის გზით.

საჯარო ინფორმაციის გამოთხოვა ერთერთი მეთოდოლოგიაა, რომელსაც მიმდინარე ანგარიში ემყარება. პანდემიის მართვასა და რეგულაციების აღსრულებაში ჩართულ ორგანოთა მიერ საჯარო ინფორმაცია ყველა შემთხვევაში კანონმდებლობით გათვალისწინებული ვადების დარღვევით და როგორც წესი არასრულად გაიცემა. ყოველივე არსებითად ართულებს სახელმწიფოს მიერ პანდემიის სამართავად გადადგმული ნაბიჯების დროულად და



მტკიცებულებებზე დამყარებული კონტროლის განხორციელების შესაძლებლობას.

შემაშფოთებელი გარემოება, რომ არსებითად ჭიანურდება იმ ინფორმაციის მიღებაც კი, რომელსაც დამუშავება არ სჭირდება და რომელიც არც პროაქტიულადაა ხელმისაწვდომი. მაგალითად, პანდემიის სამართავად შექმნილი უწყებათაშორისი საბჭოს დებულების მოსაპოვებლად ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტს 45 დღე დასჭირდა, ხოლო მთავრობის ოპერაციული შტაბის დებულების მიღებას 1 თვე. საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 40 მუხლის თანახმად ორივე ინფორმაცია უნდა გაცემულიყო დაუყოვნებლივ.

აქვე, IDFI საჭიროდ თვლის გამოიყოს სსიპ შრომის ინსპექციის სამსახური, რომელმაც მოგვაწოდა მის მიერ მიღებული თითოეული სამართალდარღვევის ოქმის ასლი. სწორედ ამ დოკუმენტებზე დაყრდნობით მოხერხდა იურიდიული პირების დაჯარიმების თაობაზე მონაცემების შექმნა და ძირითადი ტენდენციების კვლევა. შრომის ინსპექციის სამსახურის მიერ გაწეული ძალისხმევა დადებით შეფასებას იმსახურებს და ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის თაობაზე ზემოთ წარმოდგენილი უარყოფითი შეფასების ამ ორგანოზე გავრცელება არ იქნება სამართლიანი.

სახელმწიფოს მიერ ინფორმაციის გავრცელებისა და მოპოვების აშკარა კანონდარღვევით დაბრკოლება ქმნის ვარაუდს, რომ იგი განხორციელებული ქმედებების თაობაზე ინფორმაციის დამალვას ცდილობს. სანიმუშოდ, IDFI-მ სცადა დაწესებული რეგულაციების უთანასწორო და დისკრიმინაციული აღსრულების თაობაზე ინფორმაციის მოპოვება. შინაგან საქმეთა სამინისტრომ საჯარო ინფორმაციის მოთხოვნის ეს ნაწილი უპასუხოდ დატოვა, ხოლო ოპერაციულმა შტაბმა საერთოდ არ გასცა ინფორმაცია კომენდანტის საათის დროს გადაადგილების უფლების მქონე პირთა საერთო რაოდენობის თაობაზე. IDFI ახორციელებს დამატებით ღონისძიებებს ინფორმაციის მოსაპოვებლად და ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის თაობაზე საბოლოო ანგარიშს IDFI შემდგომ კვლევებში წარმოგიდგენთ.

შეჯამების სახით შეგვიძლია ვთქვათ, რომ საქართველოს პარლამენტი მინიმალურად/სიმბოლურად იყენებს აღმასრულებელი ხელისუფლების საკონტროლებლად კონსტიტუციითა და რეგლამენტით მისთვის მინიჭებულ უფლებამოსილებებს. ასევე, გარემოებები, რომელთა ერთობლიობაც ექვეყნე

აყენებს სასამართლო ხელისუფლების ეფექტურობას, ხოლო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობასთან დაკავშირებული პრობლემები არსებითად აბრკოლებს სახელმწიფო მოქმედებების მტკიცებულებებზე დაფუძნებულ სამოქალაქო კონტროლს.

#### 4. Covid-19-თან დაკავშირებული შეზღუდვების აღსრულების რაოდენობრივი ანალიზი

ახალი კორონავირუსის აღკვეთის პრევენციის მიზნით პასუხისმგებლობა განსაზღვრული ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსითა (შემდგომ „ასკ“) და საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსით (შემდგომ „სსკ“). ამ პასუხისმგებლობებს ჯამურად, სულ სამი მუხლი განსაზღვრავს. ასკ. მუხლი 42<sup>11</sup> და მუხლი 42<sup>10</sup>, სსკ. 248<sup>1</sup>.

წარმოგიდგენთ ძირითად განმარტებებს Covid-19 თან დაკავშირებული რეგულაციების დარღვევისთვის პასუხისმგებლობის ზომებთან დაკავშირებით.

მუხლი	აკრძალული ქმედების აღწერა (შემადგენლობა)
ასკ. მუხლი 42 <sup>11</sup>	<p>ეს ნორმა ექსკლუზიურად პირბადის ტარების წესს მიემართება. ამ სამართალდარღვევად გამოცხადებულია:</p> <p>ა) „პანდემიის ან/და ეპიდემიის დროს ღია ან დახურულ საჯარო სივრცეში პირბადის ტარების წესის დარღვევა“; - ჯარიმა 20GEL</p> <p>ბ) „პანდემიის ან/და ეპიდემიის დროს დახურულ საჯარო სივრცეში პირბადის არმქონე პირის დაშვება“ - ჯარიმა 500GEL</p> <p>გ) პირბადის ტარების წესის დარღვევა საზოგადოებრივი ტრანსპორტით გადაადგილებისას; ჯარიმა 20GEL</p> <p>დ) პირბადის ტარების წესის დარღვევა ტაქსით გადაადგილებისას; ჯარიმა 20GEL</p>
ასკ. მუხლი 42 <sup>10</sup>	<p>ამ სამართალდარღვევას საკუთარი შემადგენლობა არ გააჩნია. იგი დასჯად ქმედებად აცხადებს „იზოლაციის ან/და კარანტინის წესის დარღვევას“. ამ წესებს სრულად განსაზღვრავს აღმასრულებელი ხელისუფლება, მთავრობა ან სამინისტრო.</p>

ჯარიმა ფიზიკური პირისთვის: 2000GEL  
ჯარიმა იურიდიული პირისთვის: 10 000GEL

სსკ. მუხლი  
248<sup>1</sup>

არც სისხლის სამართლის კოდექსი შეიცავს კონკრეტულ აკრძალულ ქმედებას. იგი ასკ 42<sup>10</sup> განმეორებით ჩადენას აცხადებს სისხლის სამართლის დანაშაულად. სხვაგვარად, 1 წლის განმავლობაში მთავრობის მიერ განსაზღვრული წესების ორჯერ დარღვევა ავტომატურად იქცევა სისხლის სამართლის კოდექსით გათვალისწინებულ დანაშაულად.

*გრაფიკი 9*

ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტმა ვრცელი ანალიზი მიუძღვნა დასახელებული სამართალდარღვევების საქართველოს კონსტიტუციასთან თავსებადობას. შესწავლის შედეგად გამოიკვეთა, რომ კოვიდ რეგულაციების დარღვევისთვის პასუხისმგებლობის დამდგენ ნორმის კონსტიტუციურობის თაობაზე მნიშვნელოვანი სამართლებრივი კითხვები არსებობს.<sup>94</sup>

ახალ კორონავირუსის გავრცელების პრევენციის მიზნით დადგენილ შეზღუდვების აღსრულება რამდენიმე ორგანოს დაევალა. ამ ორგანოთაგან უნდა გამოიყოს, შინაგან საქმეთა სამინისტრო და საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტრო. სწორედ მათ აკისრიათ შესაბამის სამართალდარღვევათა გამოვლენის ძირითადი ტვირთი.

#### 4.1. საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს მიერ გამოწერილი ოქმები

„იზოლაციისა და კარანტინის წესების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის დადგენილების მე-9 მუხლის მე-2 პუნქტით ეკონომიკური საქმიანობის განმახორციელებელ სუბიექტების მიერ ახალი კორონავირუსის მართვის თვალსაზრისით დადგენილი შეზღუდვების აღსრულებაზე კონტროლი

<sup>94</sup> Covid-19 და პასუხისმგებლობის ზომები: კონსტიტუციურობის სისტემური პრობლემა. ანალიზის სრული ვერსიის სანახავად მიჰყევით [ამ ბმულს](#).

დაევალა საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტრო სსიპ შრომის ინსპექციის სამსახურს (შემდგომ „შრომის ინსპექცია“).

ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტმა გამოითხოვა და მიიღო საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს მიერ გამოწერილი ყველა ოქმი. უახლესი ოქმის თარიღია 2021 წლის 22 მარტი. ამდენად ქვემოთმოყვანილი მონაცემები ასახავს პასუხისმგებლობის დამდგენი ნორმების ძალაში შესვლიდან (2020 წლის 23 მაისიდან 2021 წლის 22 მარტის ჩათვლით) დასახელებული სამინისტროს მიერ გამოწერილ ყველა ჯარიმას.<sup>95</sup>

მოწოდებული მონაცემების თანახმად,<sup>96</sup> შრომის ინსპექციამ საანგარიშო პერიოდში 23/05/2020-22/03/2021 (10 თვეში) საქართველოს მასშტაბით 181 ადმინისტრაციული სამართალდარღვევა გამოავლინა. პასუხისმგებლობის დაკისრების სამართლებრივი საფუძველი ყველა შემთხვევაში იყო ასკ. 42<sup>10</sup> მუხლი.

იმის გათვალისწინებით, რომ ასკ. 42<sup>10</sup> მუხლის დარღვევის გამო შინაგან საქმეთა სამინისტროს მიერ 2020 წლის 23 მაისიდან 2021 წლის თებერვლის ჩათვლით მხოლოდ 17 იურიდიული პირს დაეკისრა პასუხისმგებლობა, შეგვიძლია ვთქვათ, რომ შრომის ინსპექციის მიერ მოწოდებული ინფორმაციაზე დაყრდნობით შექმნილი მონაცემები საფუძვლიანად ასახავს ეკონომიკურ სუბიექტთა დარღვევების სტატისტიკას.

მდებარეობა/ LOCATION	ჯამი/SUM	იურიდიული პირი / Legal Person	ინდ. მეწარმე Ind. E	%
TBILISI	124	86	38	68,51%

<sup>95</sup> ინფორმაციის მოთხოვნა განხორციელდა ორ ეტაპად. ჩვენ ორივეჯერ მივმართეთ საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს და ჩვენი მოთხოვნა ორივეჯერ გადამისამართდა ამ სამინისტროს მმართველობაში შემავალ სსიპ შრომის ინსპექციის სამსახურთან.

<sup>96</sup> იხ. სსიპ შრომის ინსპექციის მიერ მოწოდებულ ინფორმაციის გადამუშავების შედეგად შექმნილი მონაცემები, რომლებსაც ქვემოთ წარმოდგენილი რაოდენობრივი ანალიზი ემყარება.

BATUMI	25	22	3	13,81%
KUTAISI	13	7	6	7,18%
TSKALTUBO	5	3	2	2,76%
TELAVI	3	2	1	1,66%
GORI	2	2	0	1,10%
KOBULETI	2	2	0	1,10%
MTSKHETA	2	1	1	1,10%
POTI	2	1	1	1,10%
ZUGDIDI	2	1	1	1,10%
TKIBULI	1	1	0	0,55%

გრაფიკი 10. გამოვლენილი სამართალდარღვევების ტერიტორიული განაწილება

გამოვლენილ სამართალდარღვევათა ტერიტორიული ანალიზი მიუთითებს, რომ შრომის ინსპექციის ძალისხმევა ძირითადად საქართველოს დიდი ქალაქებისკენაა მიმართული. გამოვლენილ სამართალდარღვევათა დაახლოებით 90% მხოლოდ სამ ქალაქზე მოდის.

აღნიშვნას იმსახურებს, რომ შრომის ინსპექციის მიერ არცერთი დარღვევა არ გამოვლენილა, გურიაში, ქ. რუსთავში და სვანეთში. გასათვალისწინებელია, რომ შრომის ინსპექცია ფაქტობრივად ერთადერთია, რომელიც ეკონომიკური სუბიექტების მიერ (კაფე, ბარი, კლუბი, რესტორანი, სასტუმრო, მაღაზია და ა.შ.) კოვიდ რეგულაციების აღსრულებას აკონტროლებს.

ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა სტატისტიკა დროში შემდეგნაირად გამოიყურება.

წელი / Year	თვე/month	რაოდენობა	%
2020	ივნისი / June	21	11,60%
2020	ივლისი / July	36	19,89%
2020	აგვისტო/August	2	1,10%
2020	სექტემბერი/September	15	8,29%
2020	ოქტომბერი/October	30	16,57%
2020	ნოემბერი / November	8	4,42%

2020	დეკემბერი / December	30	16,57%
2021	იანვარი / January	9	4,97%
2021	თებერვალი / February	20	11,05%
2021	მარტი / March <sup>97</sup>	10	5,52%

*გრაფიკი 11*

დროში ანალიზი მიუთითებს, რომ შრომის ინსპექციის მიერ გამოვლენილი ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა დაახლოებით 30% პირველ ორ თვეზე ივნისსა და ივლისზე მოდის. აგვისტოში რადიკალურად შემცირდა გამოვლენილ სამართალდარღვევათა მაჩვენებელი და იგი 1% მდე დაეცა (აგვისტოში საქართველოს მასშტაბით მხოლოდ ორი სამართალდარღვევა იქნა გამოვლენილი).

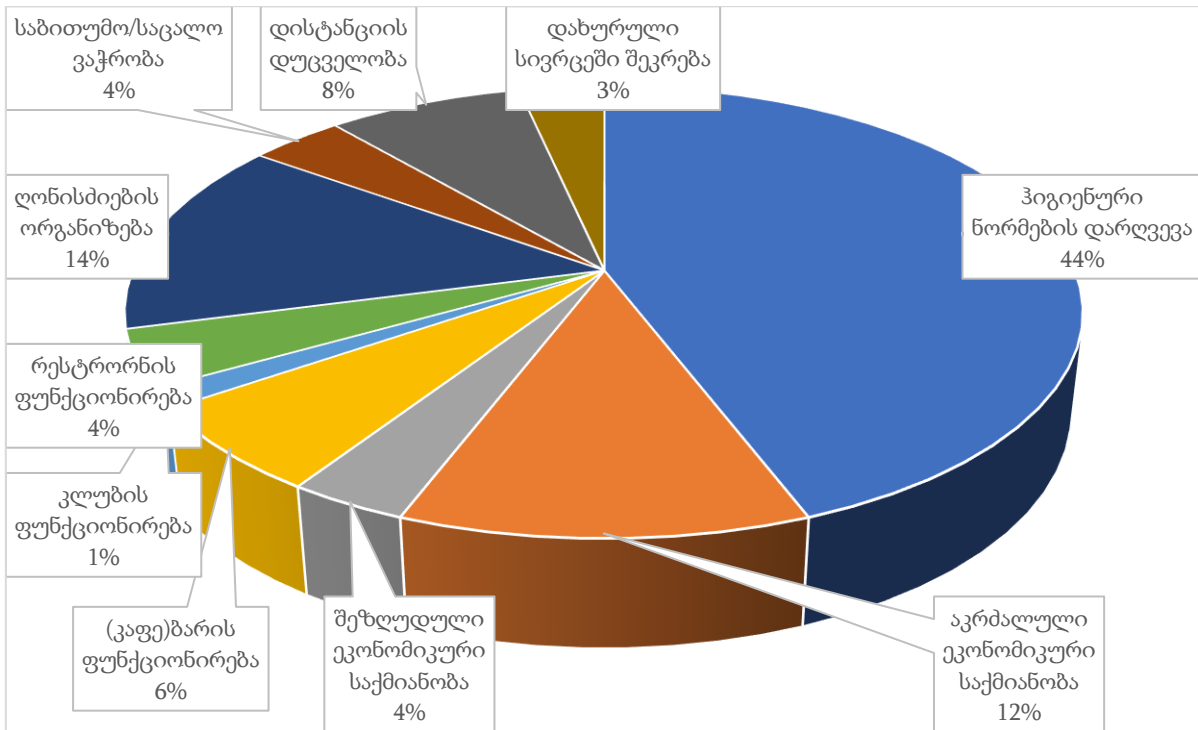
საგულისხმო მონაცემებს გვაძლევს ზაფხულის თვეში გამოვლენილ ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევების დროითი და ტერიტორიული ანალიზი. კერძოდ, ივნისი, ივლისი, აგვისტოს პერიოდში სამთო კურორტებზე არცერთი სამართალდარღვევა არ გამოვლენილა. რაც შეეხება საზღვაო კურორტებს, სამართალდარღვევები მხოლოდ ქ. ბათუმში, ზაფხულის პირველი ორი თვის განმავლობაში გამოვლინდა და ამ პერიოდში გამოვლენილი სამართალდარღვევათა საერთო რაოდენობის დაახლოებით 10% შეადგინა. დროის ამ მონაკვეთის ყველა სხვა სამართალდარღვევა დედაქალაქში გამოვლინდა.

ამავდროულად, სტატისტიკაში თვეების მიხედვით შეიმჩნევა მნიშვნელოვანი რყევები, რომლებიც არ იხსნება სახელმწიფოს მიერ ეკონომიკური სუბიექტებისთვის დაწესებული შეზღუდვების ცვალებადობით.

რაც შეეხება დარღვევის სახეებს. საანგარიშო პერიოდში ეკონომიკური სუბიექტებისთვის სხვადასხვა ტიპის შეზღუდვები მოქმედებდა და შესაბამისად სხვადასხვა იყო პასუხისმგებლობის დაკისრების მიზეზებიც. პასუხისმგებლობის დაკისრება ხდებოდა როგორც მხოლოდ ერთი ტიპის ისე ერთობლიობაში სხვადასხვა დარღვევების არსებობის გამო. შრომის ინსპექციის მიერ მოწოდებული ოქმების ანალიზი მიუთითებს, რომ ყველაზე ხშირად შემდეგი

<sup>97</sup> მონაცემები ასახავს 2021 წლის 22 მარტის ჩათვლით არსებულ მდგომარეობას.

მიზეზები ხდებოდა ადმინისტრაციული პასუხისმგებლობის დაკისრების საფუძვლები.



გრაფიკი 12

#### 4.2. შინაგან საქმეთა სამინისტროს მიერ კოვიდ რეგულაციების აღსრულების სტატისტიკა

საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს ევალება, როგორც პირბადის ტარების წესის, ისე იზოლაციისა და კარანტინის წესების დარღვევების გამოვლენა და კონტროლი. ეს კონტროლი ძირითადად ფიზიკურ პირებზეა კონცენტრირებული.

ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტმა, საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროსგან კოვიდ რეგულაციების დარღვევისთვის დაჯარიმებასთან და ჯარიმების აღსრულებასთან დაკავშირებული სხვადასხვა

ტიპის გადაუმუშავებელი მონაცემები გამოითხოვა. სამწუხაროდ სამინისტრომ მოთხოვნილი ინფორმაცია, მხოლოდ შეჯამებული სახით მოგვაწოდა და ისიც არასრულად.

ქვემოთ წარმოგიდგენთ შინაგან საქმეთა სამინისტროს მიერ ჩვენთვის საჯარო ინფორმაციის სახით მოწოდებულ მონაცემებს რომელიც ასახავს 2020 წლის 23 მაისიდან 2021 წლის თებერვლის ჩათვლით (შემდგომ „საანგარიშო პერიოდი“) არსებულ მდგომარეობას.

საანგარიშო პერიოდში შინაგან საქმეთა სამინისტროს მიერ კოვიდ რეგულაციების დარღვევის სულ 104 073 ფაქტი გამოვლინდა. მათი აბსოლუტური უმრავლესობა (93642 პირბადის ტარების წესის დარღვევას უკავშირდება).

დარღვევა	ფიზიკური პირი	იურიდიული პირი	სულ
ასკ. 42 <sup>10</sup> მუხლი	10414	17	10431
ასკ. 42 <sup>11</sup> მუხლი	93 633	9	93 642

*ჯარიმებით ფიზიკურ პირებს მინიმუმ 22,700,660 (GEL), ხოლო იურიდიულ პირებს 174,500 (GEL) ლარის სანქციები დაეკისრათ.*

**შედარებისთვის:** საქართველოში 2020 წლის 21 მარტიდან 22 მაისის ჩათვლით გამოცხადებული ორთვიანი საგანგებო მდგომარეობის დროს, რა დროსაც მსგავსი ტიპის შეზღუდვები მოქმედებდა ფიზიკური და იურიდიული პირებისთვის (პირბადის ტარების წესის გარდა). შინაგან საქმეთა სამინისტროს მიერ 8737 სამართალდარღვევა გამოვლინდა და გამოწერილი ჯარიმების ჯამურმა რაოდენობამ 26 463 000 ლარი შეადგინა.

სსიპ შრომის ინსპექციის სამსახურისა და შინაგან საქმეთა სამინისტროს მიერ გამოწერილი ჯარიმების ფულადი მოცულობა დაახლოებით 50 000 000 ლარს შეადგენს.

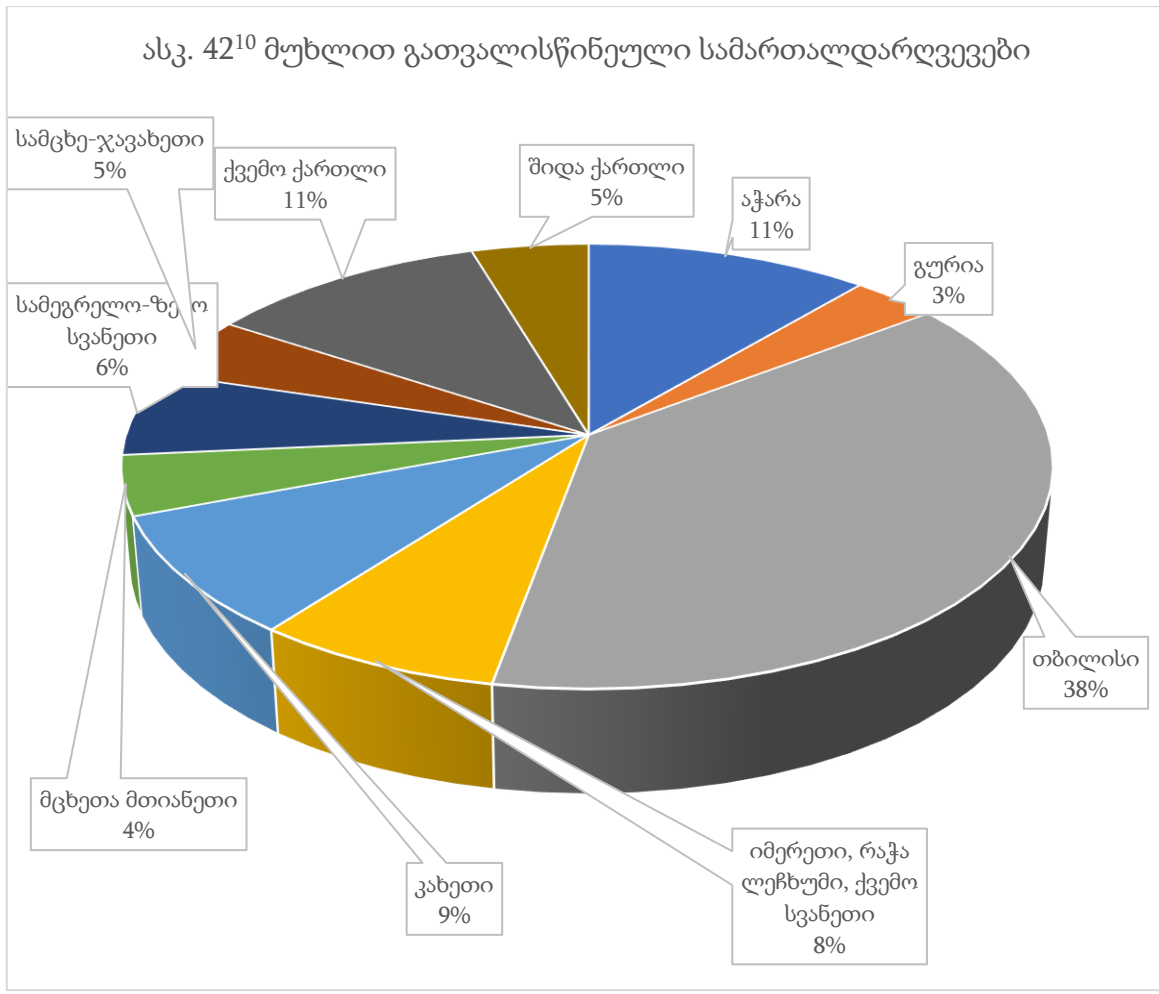
*გრაფიკი 13 შინაგან საქმეთა სამინისტროს მიერ გამოვლენილი სამართალდარღვევების ჯამური მონაცემები*

მონაცემები მიუთითებს, რომ შინაგან საქმეთა სამინისტროს მიერ კოვიდ რეგულაციების აღსრულების ძალისხმევა ძირითადად ფიზიკური პირების მიერ



ჩადენილი დარღვევების გამოვლენისკენაა მიმართული.<sup>98</sup> დაახლოებით 104 000 ჯარიმიდან იურიდიულ პირებს მხოლოდ 26-ჯერ იქნენ ცნობილი სამართალდამრღვევებად.

სამწუხაროდ შსს მონაცემები ქალაქების სიზუსტით ჩაშლის საშუალებას არ იძლევა და მხოლოდ რეგიონალური განაწილებით ამოიწურება.



გრაფიკი 14

როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ, შინაგან საქმეთა სამინისტრომ არასრულად ან საერთოდ არ მოგვაწოდა ზოგიერთი სტატისტიკური მონაცემი. ეს შეუძლებელს

<sup>98</sup> შსს-ს მოწოდებული მონაცემებიდან შეუძლებელია ფიზიკური პირის და ინდივიდუალური მეწარმის ერთმანეთისგან გამორჩევა.

ხდის კოვიდ რეგულაციების გამო დაჯარიმების და აღსრულების პროცესის თაობაზე ღირებული დასკვნების გამოტანის შესაძლებლობას. ერთგვარ „შავ ყუთს“ წარმოადგენს გამოწერილი ჯარიმების აღსრულების საკითხი, სახელდობრ როგორია გასაჩივრების/დაკმაყოფილების სტატისტიკა, რამდენად იხდიან პირები ჯარიმას. გამოწერილი ჯარიმების აღსრულებასთან დაკავშირებულია არაერთი პრობლემა, რომელიც ამ დრომდე პასუხგაუცემელია.<sup>99</sup>

#### 4.3. საქართველოს პროკურატურა და შსს: სისხლის სამართლებრივ დევნის სტატისტიკა პანდემიის წესების დარღვევისთვის

როგორც ზემოთ აღინიშნა, ადმინისტრაციულ სახდელდადებული პირის მიერ იზოლაციისა და კარანტინის წესების განმეორებითი დარღვევა (1 წლის განმავლობაში) სისხლის სამართლის კოდექსის 248<sup>1</sup> მუხლით გათვალისწინებულ დანაშაულს წარმოადგენს.

საქართველოს პროკურატურის მიერ მოწოდებული ინფორმაციიდან ირკვევა დასახელებული მუხლით 2020 წლის განმავლობაში სულ 1 პირის მიმართ დაიწყო სისხლის სამართლებრივი დევნა ხოლო, იგივე 2021 წლის პირველ კვარტალის იგივე მაჩვენებელი 50 პირს შეადგენს.

საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს ვებგვერდზე ხელმისაწვდომია, რეგისტრირებული დანაშაულების სტატისტიკა. სამწუხაროდ იგი არ ასახავს ინფორმაციას რამდენჯერ გამოავლინა სამინისტრომ სისხლის სამართლის 248<sup>1</sup> მუხლით გათვალისწინებული დანაშაულის ჩადენის ფაქტი.

#### ძირითად რეკომენდაციები

- უნდა გაიზარდოს საქართველოს საკანონმდებლო ორგანოს ჩართულობა პანდემიისას ადამიანის ძირითად უფლებათა შეზღუდვის თვალსაზრისით. საქართველოს პარლამენტმა უნდა გააქტიუროს კონსტიტუციითა და რეგლამენტით მისთვის მინიჭებული, აღმასრულებელი ხელისუფლების

<sup>99</sup> საკმარისი მონაცემები ამ საკითხის საკვლევად არ არსებობს. შინაგან საქმეთა სამინისტრომ IDFI-ს ინფორმაცია გამოწერილი ჯარიმების აღსრულების თაობაზე საერთოდ არ მიაწოდა.

სამართლებრივი და პოლიტიკური კონტროლის მექანიზმები. კომენდანტის საათის გამოყენების საკითხი უნდა გახდეს საპარლამენტო განხილვის საგანი.

- პანდემიის მართვის სამართლებრივი ვერტიკალი უნდა დაიხვეწოს. უნდა გაიზარდოს უწყებათაშორისი საბჭოს გამჭვირვალობა. უნდა განისაზღვროს უწყებათაშორისი საბჭოს საქმიანობის და გადაწყვეტილების მიღების წესი.
- საქართველოს მთავრობამ, ეროვნული უსაფრთხოების საბჭომ (ოპერაციულმა შტაბმა), საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტრომ უნდა უზრუნველყონ პანდემიის მართვასთან და შეზღუდვების აღსრულებასთან დაკავშირებული ღია მონაცემებისა და ინფორმაციის პროაქტიული ხელმისაწვდომობა.
- სახელმწიფომ განსაკუთრებული ყურადღება უნდა დაუთმოს თანასწორობის დაცვას კოვიდ-რეგულაციების შემოღებისა და აღსრულების პროცესში.
- საერთო და საკონსტიტუციო სასამართლომ, პრიორიტეტულად უნდა განიხილოს ის საქმეები, რომლებიც პანდემიის მართვისას დაწესებული მოქმედი შეზღუდვების კონსტიტუციურობა/კანონიერებაა გასაჩივრებული.
- საერთო სასამართლომ უნდა უზრუნველყოს პანდემიასთან დაკავშირებულ საქმეებზე მიღებული გადაწყვეტილებების გამოქვეყნება ან/და საკუთარი პრაქტიკის სხვაგვარად ხელმისაწვდომობა.

