

კანდემიასთან ბრძოლის 18 თვე: ადამიანის უფლებათა დაცვის მონიტორინგი

საბოლოო ანგარიში



ავტორი

გიორგი დავითური

რედაქტორი

ანანო ქიაბრიშვილი | ლევან ავალიშვილი



ევროკავშირი
საქართველოსთვის
The European Union for Georgia



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

კანდიდატის ბრძოლის 18 თვე:
ადამიანის უფლებათა დაცვის მონიტორინგი

საბოლოო ანგარიში

ძირითადი მიზნებები	01
შესავალი	05
ანგარიშის წყაროები და მეთოდოლოგია	06
1. 28/იანვარი/2020 - 20/მარტი/2020: საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადებამდე არსებული პერიოდი	06
2. 21/მარტი/2020 - 22/მაისი/2020: საგანგებო მდგომარეობა საქართველოში	09
3. 22/მაისი/2020 - დღემდე: de facto საგანგებო მდგომარეობის რეჟიმი საქართველოში	13
3.1. საქართველოს კარლამენდის როლი კანდემიის მართვის თვალსაზრისით	14
3.2. აღმასრულებელი ხელისუფლების როლი კანდემიის მართვაში	18
4. კანდემიის აღკვეთის მიზნით ფორმირებული კონსტიტუციური უფლების შეზღუდვის შესაძლებლობა	24
4.1. გადაადგილების თავისუფლება - კომენდანტის საათის პირობებში ცხოვრების 8 თვე	25
4.1.1. კომენდანტის საათის პროკორციულობა	29
4.1.2. კომენდანტის საათი: უთანასწორო მოკვრობისა და აღსრულების რისკები	38
4.2. დისკრიმინაცია რელიგიური ნიშნით: შობის დამე და საფეხბურთო მატჩი	43
4.3. გამოხატვის თავისუფლება: შეკრებებისა და მანიფესტაციების უფლების რეალიზება	47
4.3.1. კომენდანტის საათი და შეკრებებისა და მანიფესტაციების უფლება	47
4.3.2. 2021 წლის 6 თებერვლის აქცია კომენდანტის საათის წინააღმდეგ	49
4.3.3. რესტორნების პროტესტი და კრემიერ მინისტრის მუქარა	51
4.4. ღია სივრცეში პირბადის გამოყენების ვალდებულება: კანონიერების მასშტაბური პრობლემა	54
5. აღმასრულებელ ხელისუფლებამ საკარლამენტო, სასამართლოს და სამოქალაქო კონტროლის პრობლემები	59
5.1. საკარლამენტო კონტროლი	59
5.2. სასამართლოს კონტროლი	60
5.3. სამოქალაქო კონტროლი	62

6. COVID-19-თან დაკავშირებული საჯარო სამართლებრივი პასუხისმგებლობის დამდგენის პრობლემები	64
6.1. იზოლაციისა და კარანტინის წესების დარღვევა: აკრძალული ქმედების შემაღდგენლობა	64
6.2. აკრძალული ქმედებისა და სასჯელის განსაზღვრის კონსტიტუციური კომპეტენცია	66
6.3. ექსპლუზიური კონსტიტუციური კომპეტენციის დელეგირების პირობები	68
6.4. კონსტიტუციურობის სისტემური პრობლემა	69
6.4.1. პასუხისმგებლობის დამდგენი ნორმის მითითება სხვა საკანონმდებლო აქტებზე	69
6.4.2. პასუხისმგებლობის დამდგენი ნორმის მითითება კანონქვემდებარე ნორმატიულ აქტებზე	70
6.4.3. პასუხისმგებლობის დამდგენი ნორმების შინაარსის განსაზღვრის დელეგირება	71
7. COVID-რეგულაციების დარღვევაზე საქართველოს პრეზიდენტის მიერ დაანონსებული აპელაცია	74
8. COVID-19-თან დაკავშირებული შეზღუდვების აღსრულების რაოდენობრივი ანალიზი	76
8.1. საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს მიერ გამომწერილი ოქმები	78
8.2. შინაგან საქმეთა სამინისტროს მიერ კოვიდ რეგულაციების აღსრულების სტატისტიკა	82
8.3. საქართველოს პროკურატურა და შსს: სისხლის სამართლებრივ დევნის სტატისტიკა კანდემიის წესების დარღვევისთვის	84
შეჯამება	85
ძირითადი რეკომენდაციები	86

ძირითადი მიზნები

ა საქართველოს პარლამენტთან დაკავშირებით

- 01 საქართველოს პარლამენტმა პანდემიისას ადამიანის ძირითადი უფლებების შეზღუდვის უფლებამოსილება სრულად აღმასრულებელ ხელისუფლებას გადაანდო. პარლამენტის როლი ფაქტობრივად უფლებამოსილებების დელეგირებით, კონსტიტუციის პირდაპირი ვალდებულების შესრულებით, ამოიწურება.
- 02 2020 წლის ოქტომბრის საპარლამენტო არჩევნების შემდგომ, ოპოზიციის მიერ საპარლამენტო საქმიანობის ბოიკოტმა საპარლამენტო კონტროლის ეფექტურობაზე არსებითი გავლენა მოახდინა.

ბ აღმასრულებელ ხელისუფლებასთან დაკავშირებით

- 01 ადამიანის ძირითად უფლებათა შეზღუდვის თაობაზე პანდემიისას გადაწყვეტილების მიღებაზე ძირითადი ინიციატივა ეკუთვნის უწყებათაშორის საბჭოს, რომელიც წარმოადგენს მთავრობის სათათბირო ორგანოს და რომლის შემადგენლობაშიც მთავრობის ყველა წევრია. უწყებათაშორისი საბჭოს დებულება არ არის გამოქვეყნებული საკანონმდებლო მაცნეზე. კვლევის მიმდინარეობისას გამოიკვეთა რომ უწყებათაშორის საბჭოს არ გააჩნია საქმიანობის წესი/დებულება. მთავრობამ მხოლოდ მისი შემადგენლობა განსაზღვრა.
- 02 უწყებათაშორისი საბჭოს სხდომები დახურულია. ამის გამო, ადამიანის უფლებათა სისტემური შეზღუდვების დაწესების თაობაზე გადაწყვეტილებები საზოგადოებას, როგორც წესი, მათი მიღების შემდგომ ეცნობება.
- 03 Covid რეგულაციების აღსრულების პროცესში იკვეთება არაერთი სამართლებრივი პრობლემა, რაც მთლიანობაში უთანასწორო მოპყრობის, ფორმალური წესრიგისგან გვერდის ავლის და, შედეგად, არაერთი ძირითადი უფლების დაზიანების რისკს ქმნის.

გ კომენდანტის საათი

- 01 საჯაროდ არ არის ხელმისაწვდომი [უცნობია არსებობს თუ არა ამგვარი დოკუმენტი] მეცნიერული კვლევა/ანალიზი, რომელიც საქართველოში კომენდანტის საათის ეფექტურობის თაობაზე დასკვნების გამოსატანად გამოიყენებოდა.

02 კომენდანტის საათი გამოყენებულ იქნა შეკრებებისა და მანიფესტაციების მონაწილეთა წინააღმდეგ. კომენდანტის საათის აღსრულების ფორმებმა და მეთოდებმა შექმნა რელიგიური დისკრიმინაციისა და ზოგადად, უთანასწორობის საფრთხე.

03 Google-ის მონაცემებით, კომენდანტის საათის მოქმედების პირობებში (2020 წლის 30 ივნისამდე) მოსახლეობა პანდემიამდე არსებულ ნიშნულთან შედარებით საცხოვრებელ ადგილას 9 პროცენტით ნაკლებ დროს ატარებდა, (პანდემიამდე არსებულ ნიშნულთან შედარებით). ეს მონაცემები მიუთითებს, რომ კომენდანტის საათი ეფექტურ შედეგებს იძლევა როდესაც იგი სხვა შეზღუდვებთან ერთად გამოიყენება.

04 შეიქმნა შთაბეჭდილება, რომ სახელმწიფომ კომენდანტის საათი არ გამოიყენა როგორც უკიდურესად აუცილებელ წერტილოვანი ღონისძიება. კომენდანტის საათის ხანგრძლივად გამოყენებამ ეჭვქვეშ დააყენა ამ ინსტრუმენტის თანაზომიერება/პროპორციულობა.

ღ სასამართლო და სამოქალაქო კონტროლი

01 სამოქალაქო კონტროლის ჯეროვნად განხორციელებას არსებითად აბრკოლებს ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის შეზღუდვა. საჯარო დაწესებულებები, როგორც წესი, პროაქტიულად არ აქვეყნებენ პანდემიასთან დაკავშირებულ მნიშვნელოვან მონაცემებს. საგანგებო მდგომარეობის დროს, ბლანკეტურად შეჩერდა საჯარო ინფორმაციის გაცემის ვადები.

02 საჯარო ინფორმაციის მოთხოვნებზე საჯარო დაწესებულებების მიერ მოწოდებულ პასუხთა უმრავლესობა გაცემულია კანონით გათვალისწინებული ვადების დარღვევით და არასრულყოფილად.

03 იკვეთება, რომ როგორც საერთო სასამართლოები, ისე საკონსტიტუციო სასამართლო ეფექტურად არ/ვერ რეაგირებენ პანდემიასთან დაკავშირებულ მიმდინარე სისტემურ სამართლებრივ პრობლემებზე.

ი COVID რეგულაციების აღსრულებასთან დაკავშირებით

01 გამოიკვეთა გამოხატვის თავისუფლებით მოსარგებლე პირთა [მანიფესტაცია/პროტესტი], სამაგალითო და სანიმუშო დასჯის/დაშინების შემთხვევები.

02 საქართველოს მთავრობის რაოდენობრივ მსჯელობაზე დაფუძნებულმა გადაწყვეტილებებმა შექმნა რელიგიური დისკრიმინაციის მომეტებულ რისკი.

- 03** სამართალდამცავი ორგანოების მიერ ათიათასობით უკანონო ჯარიმა გამოიწერა.
- 04** 2021 წლის თებერვლის ჩათვლით შინაგან საქმეთა სამინისტრომ (შემდგომში შსს) საგანგებო მდგომარეობის რეჟიმის დარღვევის 8737, ხოლო იზოლაციისა და კარანტინის წესების დარღვევის 10431 ფაქტი გამოავლინა. დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს (შემდგომში ჯანდაცვის სამინისტრო) მიერ გამოვლინდა ეკონომიკურ სუბიექტთა მიერ Covid რეგულაციების დარღვის 181 ფაქტი (2021 წლის 22 მარტის ჩათვლით).
- 05** ეკონომიკურ სუბიექტთა მიმართ რეგულაციების აღსრულება განსაკუთრებით შესუსტდა 2020 წლის აგვისტოში. ამ პერიოდში ჯანდაცვის სამსახურების მიერ მთელი საქართველოს მასშტაბით მხოლოდ 2 დარღვევა გამოავლინა. ჯანდაცვის სამინისტროს მიერ გამოვლენილ დარღვევათა 90% სამ ყველაზე დიდ ქალაქზე მოდის (თბილისი, ბათუმი, ქუთაისი).
- 06** შსს-მ იზოლაციისა და კარანტინის წესების დარღვევათა 38% ქალაქ თბილისში გამოავლინა. მეორე ადგილს 11%-ით აჭარა და ქვემო ქართლი ინაწილებს, ხოლო მესამე ადგილზეა კახეთი 9%-ით.
- 07** შსს-სა და ჯანდაცვის სამინისტროს მიერ ერთობლივად გამოვლენილ სამართალდარღვევათა რაოდენობის მიხედვით პირველ ადგილზეა თბილისი, სადაც სამართალდარღვევათა 31% გამოვლინდა, ხოლო 5%-ით ბოლო ადგილზეა გურია.
- 08** შსს-ს და სსიპ შრომის ინსპექციის მიერ პანდემიისას (2021 წლის თებერვლის ჩათვლით) გამოწერილ ჯარიმათა ჯამური ოდენობა აღემატება 50 000 000 ლარს.
- 09** 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.

3 COVID რეგულაციების დარღვევისთვის გამოცხადებულ ამნისტიასთან დაკავშირებით

- 01** 23 ივნისს საქართველოს მთავრობის, ხოლო 24 ივნისს ფრაქციის („ერთიანი ნაციონალური მოძრაობა“ - გაერთიანებული ოპოზიცია- „ძალა ერთობაშია“) მიერ საქართველოს პარლამენტში Covid რეგულაციების დარღვევისთვის ამნისტიასთან/ადმინისტრაციული სახდელისგან გათავისუფლებასთან დაკავშირებით ორი განსხვავებული შინაარსის ინიციატივა დარეგისტრირდა.

02 მთავრობის მიერ დარეგისტრირებული ინიციატივა ადმინისტრაციული სახდელისგან ათავისუფლებს საგანგებო მდგომარეობისას, ისევე როგორც საგანგებო მდგომარეობის დაკისრებულ ყველა აღუსრულებელ სახდელს. კანონპროექტის „საამნისტიო პერიოდს“ საერთოდ არ განსაზღვრავს. მთავრობის ინიციატივა, ირიბად, მომავალში (კანონის პროექტის მიღებამდე) ჩადენილ ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევებზე ითვალისწინებს სახდელისგან გათავისუფლებას.

03 მთავრობის ინიციატივისგან საპირისპიროდ, ფრაქციის („ერთიანი ნაციონალური მოძრაობა“ - გაერთიანებული ოპოზიცია- „ძალა ერთობაშია“) მიერ დარეგისტრირებული ინიციატივა ადმინისტრაციული სახდელისგან ათავისუფლებს პირებს, რომლებსაც 2021 წლის პირველ ივლისამდე დაეკისრათ სახდელი, ამასთან იგი ითვალისწინებს უკვე აღსრულებული ფულადი ჭარბების უკან დაბრუნებას.

2020 წლის დასაწყისიდან საქართველო ახალი კორონავირუსის გავრცელებით გამოწვეულ პანდემიასთან ცდილობს გამკლავებას. 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.

საქართველოში კონსტიტუციური დემოკრატია და კანონის უზენაესობა არაერთი გამოწვევის წინაშე დგას. სახელმწიფოში დამოუკიდებელი კონსტიტუციური ინსტიტუტებისა და სასამართლო ხელისუფლების მიმართ ნდობა არის დაბალი. გასათვალისწინებელი ფაქტორია, რომ პანდემიასთან ბრძოლა ოპოზიციის მიერ საპარლამენტო საქმიანობის ბოიკოტს დაემთხვა. ყოველივემ ეჭვქვეშ დააყენა აღმასრულებელი ხელისუფლების ექსტრაორდინალურად გაზრდილი ძალაუფლებაზე ეფექტური პოლიტიკური თუ სამართლებრივი კონტროლის განხორციელება.

პანდემიის მართვის მიზნებისთვის ამ პერიოდში შეიზღუდა არაერთი კონსტიტუციური უფლება, გამოიკვეთა არაერთი შინაარსობრივი და პროცედურული პრობლემა, როგორც შეზღუდვების დადგენის, ისე მათი აღსრულების თვალსაზრისით. ყოველივე უარყოფითად აისახა ადამიანის უფლებათა დაცვისა და კანონის უზენაესობის ხარისხზე.

საქართველოში პანდემიასთან ბრძოლა პირობითად სამ ეტაპად შეგვიძლია დავყოთ. საგანგებო მდგომარეობამდე, საგანგებო მდგომარეობისას და de facto საგანგებო მდგომარეობის პირობებში. წინამდებარე ანგარიშში წარმოდგენილია, თითოეულ დასახელებულ პერიოდში ადამიანის ძირითად უფლებათა დაცვის თვალსაზრისით გამოვლენილი ძირითადი პრობლემები.

პანდემიისას ადამიანის ძირითად უფლებათა მდგომარეობის თაობაზე ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტმა (შემდგომში IDFI) არაერთი ანალიტიკური და პოზიციური დოკუმენტი მოამზადა. წინამდებარე ანგარიშში სისტემური ფორმითაა წარმოდგენილი ჩვენს მიერ სხვადასხვა დროს მომზადებული ანალიტიკური დოკუმენტები. საბოლოო ანგარიში უმეტესწილად ეყრდნობა ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტის მიერ მომზადებულ შუალედურ ანგარიშს, „*de facto* საგანგებო მდგომარეობის ერთი წელი საქართველოში და ადამიანის უფლებები პანდემიისას“, ფარგლებში წარმოდგენილ მსჯელობებს.

ანგარიშის მომზადებისთვის გამოყენებულია როგორც საჯარო ინფორმაციის სახით გამოთხოვილ დოკუმენტები, ასევე საჯარო დაწესებულების მიერ პროაქტიულად გამოქვეყნებული, მედიის მიერ გავრცელებული და საჯაროდ ხელმისაწვდომი სხვა სახის დოკუმენტაცია.

01

28/იანვარი/2020 - 20/მარტი/2020: საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადებამდე არსებული პერიოდი

ახალი კორონავირუსის (Covid-19) თაობაზე საქართველოს საჯარო სივრცეში ინფორმაციის გავრცელება 2020 წლის იანვრის მეორე ნახევრიდან დაიწყო. აღმასრულებელმა ხელისუფლებამ იმოქმედა ოპერატიულად. მიუხედავად იმისა, რომ საქართველოში ახალი კორონავირუსის არცერთი შემთხვევა არ იყო დაფიქსირებული, 2020 წლის 28 იანვარს „საქართველოში ახალი კორონავირუსის შესაძლო გავრცელების აღკვეთის ღონისძიებებისა და ახალი კორონავირუსით გამოწვეული დაავადების შემთხვევებზე ოპერატიული რეაგირების გეგმის დამტკიცების შესახებ“ N164 განკარგულება დამტკიცდა. განკარგულება მთავარი მიზანი იყო განესაზღვრა კორონავირუსის „წინააღმდეგ ეროვნულ დონეზე რეაგირების ღონისძიებებსა და შესაბამისი სტრუქტურების პასუხისმგებლობებსა და მოვალეობები“. ყურადსაღებია ის გარემოება, რომ საქართველოს საკანონმდებლო მაცნეზე განკარგულება მიღებიდან დაახლოებით 40 დღის შემდგომ, 2020 წლის 3 მარტს გამოქვეყნდა.¹

მთავრობას ეს განკარგულება საქართველოს პარლამენტის მიერ მისთვის კონკრეტულად ამ საკითხების მოსაწესრიგებლად დელეგირებული უფლებამოსილების ფარგლებში არ მიუღია. ამ განკარგულების მიღების სამართლებრივი უფლება-

¹ საქართველოს საკანონმდებლო მაცნეზე განთავსებული საინფორმაციო ბარათი. იხ. ბმული.

მოსილება აღმასრულებელმა ხელისუფლებამ „საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ“ საქართველოს კანონისა და „საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-6 მუხლში ამოიკითხა.

„საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-6 მუხლი მთავრობას სამართლებრივი აქტების მიღების უფლებამოსილებას ანიჭებს. ეს ნორმა საერთოდ არ აწესრიგებს იმ შემთხვევებს, როდესაც აღმასრულებელი ხელისუფლება უფლებამოსილია გამოსცეს ნორმატიული აქტი. ამ შემთხვევებს, „ნორმატიული აქტების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის მე-12 მუხლი განსაზღვრავს. ამ ნორმის პირველი პუნქტის თანახმად „საქართველოს მთავრობის დადგენილება მიიღება საქართველოს კონსტიტუციისა და კანონების საფუძველზე და მათ შესასრულებლად. საქართველოს მთავრობის დადგენილებაში უნდა მიეთითოს, რომელი ნორმატიული აქტის საფუძველზე და რომლის შესასრულებლად იქნა მიღებული იგი“.

„საქართველოში ახალი კორონავირუსის შესაძლო გავრცელების აღკვეთის ღონისძიებებისა და ახალი კორონავირუსით გამოწვეული დაავადების შემთხვევებზე ოპერატიული რეაგირების გეგმის დამტკიცების შესახებ“ N164 განკარგულება ამგვარ საფუძველად ზოგადად „საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ“ საქართველოს კანონია მითითებული და არა მისი რომელიმე კონკრეტული დებულება. N164 განკარგულების მიღების დროს „საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ“ საქართველოს კანონში არ არსებობდა 453 მუხლი, რომლიც კანონში 2020 წლის 22 მაისს გაჩნდა. იქამდე აღნიშნული კანონი საქართველოს მთავრობას მხოლოდ კონკრეტულად განსაზღვრულ საკითხებზე ანიჭებდა ნორმატიული აქტების მიღების უფლებამოსილებას. კერძოდ, ამ კანონის 32-ე მუხლი („საქართველოს მთავრობის კომპეტენცია საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის სფეროში“) ჩამოთვლიდა მთავრობის მიერ მოსაწესრიგებელ კონკრეტულ საკითხებს, მათ შორის კი არ შედიოდა უფლებრივი შეზღუდვების დადგენა.

აქედან გამომდინარე, N164 განკარგულებით საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადებამდე დაწესებული ადამიანის ძირითადი უფლებებისა და თავისუფლებების ვერც ერთი შეზღუდვა ვერ უპასუხებდა კანონიერების ფორმალურ მოთხოვნას, თუ მისი კანონიერება შემოწმდებოდა იმ ნორმატიულ აქტთან მიმართებით, რომელშიც აღმასრულებელმა ხელისუფლებამ ამ კონკრეტული შეზღუდვის დადგენის კომპეტენცია ამოიკითხა. აღსანიშნავია, რომ N164 განკარგულება უმეტესწილად არ

ადგენდა უფლებათა შეზღუდვებს, თუმცა, სხვადასხვა ორგანოებს/პირებს ავალდებულებდა გარკვეული მოქმედებების შესრულებას, რომლებსაც პირდაპირი გავლენა ჰქონდა ადამიანის ძირითად უფლებებსა და თავისუფლებებზე. ასეთ მაგალითად შეგვიძლია აღვნიშნოთ საჰაერო მიმოსვლის შეჩერება.²

26 თებერვალს საქართველოში ახალი კორონავირუსის პირველი შემთხვევა დაფიქსირდა. 2020 წლის 9 მარტიდან ამოქმედდა სახელმწიფოში შემოსვლის სპეციალური პირობები იმ პირებისთვის, „რომლებიც ბოლო 14 დღის განმავლობაში იმყოფებოდნენ ჯანმოს მიერ განსაზღვრულ ეპიდემიური რისკის მქონე ქვეყნებში (ჩინეთის სახალხო რესპუბლიკა, სამხრეთ კორეა, იტალიის რესპუბლიკა, ირანის ისლამური რესპუბლიკა) ან მოემგზავრებიან ასეთი ქვეყნების გავლით“. PCR კვლევის უარყოფითი პასუხის წარმოუდგენლობის შემთხვევაში დადგინდა სავალდებულო 14 დღიანი კარანტინი.

N164 განკარგულებით დამტკიცებული ოპერატიული გეგმის საფუძველზე ძირითადი უფლებრივი შეზღუდვები ან/და ამგვარ შეზღუდვათა ეფექტები დაკავშირებული იყო საერთაშორისო მიმოსვლის რეგულირებასთან. ეროვნულ დონეზე უფლების შემზღუდველი ღონისძიებები ფაქტობრივად გამოყენებული არ ყოფილა, თუ არ ჩავთვლით Covid ინფიცირებულებისა და მათი კონტაქტების ფიზიკური თავისუფლების/გადაადგილების უფლების შეზღუდვას.

2020 წლის 11 მარტს ჯანდაცვის მსოფლიო ორგანიზაციამ პანდემია გამოაცხადა. ამ დროს საქართველოში კორონავირუსით ინფიცირების ერთეული შემთხვევები ფიქსირდებოდა. მიუხედავად ამისა, მოსახლეობას დაეტყო შიშით გამოწვეულ ქცევების ნიშნები [თვითმკურნალობა, საკვები თუ სამედიცინო პროდუქტების პანიკური შესყიდვა და ა.შ.] და დეზინფორმაციის გავრცელების მაღალი დონე.

მნიშვნელოვანია აღინიშნოს, რომ საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადებამდე აღმასრულებელი ხელისუფლება მოქმედებდა დამოუკიდებლად. ამ პროცესში მონაწილეობა საქართველოს პარლამენტს საერთოდ არ მიუღია.

თუ გავითვალისწინებთ გარემოებას, რომ Covid-19-ის შესახებ პროფესიულ პირებსაც კი უკიდურესად მწირი ინფორმაცია გააჩნდათ, საგანგებო მდგომარეობამდე არსებულ პერიოდში აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ გადადგმული ნაბიჯები, ძირითადად, დადებითად უნდა შეფასდეს. გამოვლინდა კანონით დადგენილი ფორმალური წესებისგან გადახრები, თუმცა არა ისეთი, რომ ზოგად შეფასებაზე მოახდინოს გავლენა.

² „საქართველოში ახალი კორონავირუსის შესაძლო გავრცელების აღკვეთის ღონისძიებებისა და ახალი კორონავირუსით გამოწვეული დაავადების შემთხვევებზე ოპერატიული რეაგირების გეგმის დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 28 იანვრის N164 განკარგულებით დამტკიცებული გეგმის (2020 წლის 2 თებერვლამდე მოქმედი რედაქცია) მე-7 პუნქტი.

ახალი კორონავირუსის გავრცელების პრევენციის და ქვეყნის მოსახლეობის ჯანმრთელობის დაცვის უზრუნველყოფისთვის 2020 წლის 21 მარტს საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე საგანგებო მდგომარეობა გამოცხადდა. აღნიშნულის კონსტიტუციურ საფუძველს ძირითადი კანონის 71-ე მუხლის მე-2 პუნქტი ქმნის. შესაბამისად, საქართველოს პრემიერ-მინისტრმა შესაბამისი მოთხოვნით მიმართა საქართველოს პრეზიდენტს და მოითხოვა საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადება. ამ უკანასკნელმა, 21 მარტს მიიღო ბრძანება,³ რომელიც საქართველოს პარლამენტმა იმავე დღესვე დაამტკიცა.⁴ ამ ბრძანების მე-2 პუნქტის თანახმად, საგანგებო მდგომარეობის მოქმედების ვადა 2020 წლის 21 აპრილის ჩათვლით განისაზღვრა.

გამოცხადებული საგანგებო მდგომარეობა ერთჯერადად, 1 თვის ვადით, კერძოდ 2020 წლის 22 მაისის ჩათვლით გახანგრძლივდა.⁵ აღსანიშნავია, რომ ამ უკანასკნელი ვადის შემდგომ საგანგებო მდგომარეობის დამატებით გახანგრძლივების მოთხოვნით პრემიერ-მინისტრს პრეზიდენტისთვის აღარ მიუმართავს. შესაბამისად, ახალი კორონავირუსის პანდემიასთან დაკავშირებით გამოცხადებული საგანგებო მდგომარეობის რეჟიმში საქართველომ ორი თვე - 2020 წლის 21 მარტიდან 22 მაისის ჩათვლით გაატარა.

საგანგებო მდგომარეობამ, როგორც სავაოდ იშვიათად გამოყენებადი ინსტიტუტის ამოქმედების გამოცდილებამ, ბუნებრივია, წარმოშვა და გამოაჩინა გარკვეული პრობლემები, როგორც მისი სამართლებრივი მოწესრიგების, ისე მისი პრაქტიკული აღსრულებისა თუ კონკრეტული პოლიტიკური აქტორების მხრიდან უფლებამოსილების გადამეტებით გამოყენებასთან დაკავშირებით.

უპირველეს ყოვლისა, მნიშვნელოვანია, რომ დასახელებული პერიოდის განმავლობაში, გასაანალიზებლად ერთ-ერთ მნიშვნელოვან სამართლებრივ აქტს წარმოადგენს პრეზიდენტის 2020 წლის 21 მარტის N1 დეკრეტი „საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადებასთან დაკავშირებით გასატარებელ ღონისძიებათა შესახებ, რომელსაც საქართველოს კონსტიტუციის 71-ე მუხლის მე-3 პუნქტის საფუძველზე, გააჩნია ორგანული კანონის ძალა. დასახელებული დეკრეტის პირველი მუხლით საქართველოს პრეზიდენტმა შეზღუდა საქართველოს კონსტიტუციის მე-13 (ადამიანის თავისუფლება), მე-14 (მიმოსვლის თავისუფლება),

³ იხ. ბმული.

⁴ იხ. ბმული.

⁵ იხ. ბმული.

მე-15 (პირადი და ოჯახური ცხოვრების უფლება), მე-18 (ინფორმაციის თავისუფლებისა და კარგი მმართველობის უფლებები), მე-19 (საკუთრების უფლება), 21-ე (შეკრების თავისუფლება) და 26-ე (შრომისა და მწარმოების თავისუფლება) მუხლებით გარანტირებული უფლებები. ამასთან, უშუალოდ დეკრეტის დასახელებული ნორმით განისაზღვრა, თუ რა შინაარსისა და ფარგლების შეზღუდვა მოიაზრებოდა დეკრეტით. აღსანიშნავია, რომ საქართველოს პრეზიდენტმა თითოეულ შეზღუდვასთან დაკავშირებული კონკრეტული რეგულაციების, წესებისა თუ პროცედურების განსაზღვრის უფლებამოსილება გადასცა საქართველოს მთავრობას - ქვეყნის აღმასრულებელ ხელისუფლებას. ერთადერთ გამონაკლისს წარმოადგენდა საქართველოს კონსტიტუციით გარანტირებული პირადი და ოჯახური ცხოვრების უფლების შეზღუდვა, რომლის ფარგლებშიც, მთავრობისთვის დელეგირების გარეშე, თავად პრეზიდენტმა შეზღუდა და სრულიად შეაჩერა პენიტენციურ დაწესებულებებში მყოფი პირებისთვის პაემნის უფლებით სარგებლობა.

N1 დეკრეტის მე-7 მუხლით პრეზიდენტმა განსაზღვრა სასამართლოს სხდომების ჩატარების წესი, კერძოდ, დაადგინა მათი დისტანციურად, კომუნიკაციის ელექტრონული საშუალებების გამოყენებით ჩატარების შესაძლებლობა და, იმავდროულად, განსაზღვრა, რომ ამ შესაძლებლობის გამოყენების შემთხვევაში, პირს სხდომაზე უშუალოდ მონაწილეობის სურვილის მოტივით მონაწილეობაზე უარის თქმის უფლება არ გააჩნდა.

ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი რეგულაცია და სამართლებრივი სიახლე, რომელიც პრეზიდენტის დეკრეტმა გაითვალისწინა, საგანგებო მდგომარეობის რეჟიმის დარღვევისთვის ფიზიკური და იურიდიული პირებისთვის პასუხისმგებლობის დაკისრების საკითხია. კერძოდ, დეკრეტის მე-8 მუხლის საფუძველზე, როგორც ამ დეკრეტით, ისე მთავრობის N181 დადგენილებით განსაზღვრული (დეკრეტის ამოქმედების მომენტი-სათვის ჯერ კიდევ უცნობი რეგულაციების) საგანგებო მდგომარეობის რეჟიმის დარღვევისათვის განისაზღვრა ადმინისტრაციული პასუხისმგებლობა ფიზიკური პირებისთვის 3 000 ლარის, ხოლო იურიდიული პირებისთვის 15 000 ლარის ოდენობით. ადმინისტრაციულ სახდელდადებული პირის განმეორებით ქმედების ჩადენისთვის დეკრეტმა განწესა სისხლისსამართლებრივი პასუხისმგებლობა-ფიზიკური პირისთვის თავისუფლების აღკვეთა 3 წლამდე ვადით, ხოლო იურიდიული პირისთვის - ჯარიმა, საქმიანობის უფლების ჩამორთმევით ან ლიკვიდაციითა და ჯარიმით.

საქართველოს პრეზიდენტის დეკრეტი, რომელიც საქართველოს პარლამენტმა დაამტკიცა, იშვიათ შემთხვევების გარდა საერთოდ არ ადგენდა კონკრეტულ უფლებრივ შეზღუდვებს. N1 დეკრეტით მთავრობას მიენიჭა ყველა კონკრეტული უფლებრივი შეზღუდვის დადგენის უფლებამოსილება. ეს უფლებრივი შეზღუდვები

„საქართველოში ახალი კორონავირუსის გავრცელების აღკვეთის მიზნით გასატარებელი ღონისძიებების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 23 მარტის N181 დადგენილებით დამტკიცდა.

ამგვარი გადაწყვეტა კონსტიტუციურ სამართლებრივი თვალსაზრისით უკიდურესად პრობლემური გადაწყვეტაა. კერძოდ, საგანგებო მდგომარეობისას აღმასრულებელი ხელისუფლებაში კონცენტრირებული ძალაუფლება ბალანსდება პარლამენტის მიერ დეკრეტის შინაარსის კონტროლით. თუ დეკრეტის შინაარსი უბრალოდ მიმთითებელია, ეს ნიშნავს რომ საქართველოს პარლამენტი ვერ ახერხებს შემდგომი უფლებრივი შეზღუდვების მართლზომიერების კონტროლს მთელი საგანგებო მდგომარეობის განმავლობაში. საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 23 მარტის N181 დადგენილებით მთავრობამ კონსტიტუციით დაშვებული თითქმის ყველა უფლება შეზღუდა. მაგალითად, საგანგებო მდგომარეობის მთელი ვადით დაწესდა კომენდანტის საათი და დისტანციური სწავლება, აკრძალა ან შეზღუდა თითქმის ყველა ტიპის ეკონომიკური საქმიანობა და ა.შ.

ამგვარი შინაარსის დეკრეტის დამტკიცება უკიდურესად პრობლემურია იმ ფონზე, რომ საქართველოს პარლამენტი საგანგებო მდგომარეობას საკუთარი ინიციატივით ვერ გააუქმებს. კერძოდ, საქართველოს კონსტიტუციის 71-ე მუხლის მე-6 პუნქტის მიხედვით „გადაწყვეტილება საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის გაუქმების შესახებ მიიღება შესაბამისი მდგომარეობის გამოცხადებისა და დამტკიცებისთვის დადგენილი წესით.“ ხოლო ამავე მუხლის მე-2 პუნქტის თანახმად „საქართველოს პრეზიდენტი პრემიერ-მინისტრის წარდგინებით აცხადებს საგანგებო მდგომარეობას ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე ან მის რომელიმე ნაწილში და ამ გადაწყვეტილებას დაუყოვნებლივ წარუდგენს პარლამენტს დასამტკიცებლად“.

პარლამენტმა მიმთითებელი ნორმებით კონცენტრირებული დეკრეტის დამტკიცებით საკუთარი უფლებამოსილება არსებითად დააკნინა საგანგებო მდგომარეობისას ადამიანის უფლებათა დაცვის თვალსაზრისით და ფაქტობრივად უარი თქვა საკუთარი საკონტროლო უფლებამოსილების განხორციელებაზე. აღნიშნულს აბალანსებდა ის გარემოება, რომ საგანგებო მდგომარეობა შეზღუდული ვადით იყო გამოცხადებული და ავტომატურად კარგავდა ძალას გახანგრძლივების გარეშე. მიუხედავად ამისა, საგანგებო მდგომარეობის რეჟიმისას სახელმწიფოს მართვის მოდელის ამგვარად ჩამოყალიბებამ სახიფათო პრეცედენტი დაამკვიდრა. აღსანიშნავია, რომ საქართველოს პრეზიდენტი დეკრეტის, ასევე საქართველოს მთავრობის N181 დადგენილების კონსტიტუციურობა საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოში გასაჩივრდა, თუმცა, კონსტიტუციური სარჩელები საკონსტიტუციო სასამართლოს ამ დრომდე არ გადაუწყვეტია.

კიდევ ერთი პრობლემური საკითხი, რომელიც პრეზიდენტის დეკრეტთანაა დაკავშირებული არის საჯარო სამართლებრივი პასუხისმგებლობის განსაზღვრა. როგორც ზემოთ აღინიშნა, N1 დეკრეტის მე-8 მუხლით გათვალისწინებულ იქნა ადმინისტრაციული და სისხლის სამართლებრივი პასუხისმგებლობა, რომელთა საფუძველზეც პირებს პასუხისმგებლობა ეკისრებოდათ საქართველოს მთავრობის N181 დადგენილებით განსაზღვრული წესების დარღვევისთვის. საჯარო სამართლებრივი პასუხისმგებლობის პრეზიდენტის დეკრეტით განსაზღვრა საფუძველშივე პრობლემური იყო, რამდენიმე მიზეზით. პირველია პრეზიდენტის დეკრეტის მოქმედება დროში. კერძოდ, დეკრეტი მოქმედებს მხოლოდ საგანგებო მდგომარეობის ვადით, მისი დასრულებისთანავე კი აუცილებლად დადგებოდა შემამსუბუქებელი კანონის უკუძალით გამოყენების ვალდებულება. იმის გათვალისწინებით, რომ საგანგებო მდგომარეობა მხოლოდ 2 თვის განმავლობაში მოქმედებდა, განსახილველმა საკითხმა არაერთი სამართლებრივი კითხვა წარმოშვა. ამასთან, დანაშაულებრივი ქმედებებისა და პასუხისმგებლობების განსაზღვრა, ჩვენი შეფასებით, საქართველოს პარლამენტის ექსკლუზიური კომპეტენციაა.

2020 წლის თებერვალი-მაისის პერიოდში (4 თვის განმავლობაში) საქართველოში ახალი კორონავირუსით დაინფიცირების სულ 794 შემთხვევა გამოვლინდა.⁶ დღევანდელი გადასახედიდან ეს ციფრი იმდენად მინიმალურია, რომ იგი საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადებისა და ადამიანის უფლებათა მასშტაბური შეზღუდვის საფუძველს ნამდვილად არ წარმოადგენს. ადამიანის ძირითადი უფლებების მასშტაბური შეზღუდვების მიღმა, გასათვალისწინებელია ფაქტორია, რომ აღმასრულებელმა ხელისუფლებამ 2020 წლის მეორე კვარტალში მნიშვნელოვანი ეკონომიკური მსხვერპლი გაიღო. ამ პერიოდში საქართველოს ეკონომიკა 13.2% პროცენტით შემცირდა.⁷ პანდემიის გავრცელების მინიმალური დონის გათვალისწინებით, დღევანდელი პერსპექტივიდან, ეს გადაწყვეტილება შეიძლება არც იყოს ბოლომდე გამართლებული. თუმცა, სამართლიანობისთვის უნდა აღინიშნოს, რომ სახელმწიფოს პანიკურმა მოქმედებებმა თუ სხვა სახის გათვლებმა, კორონავირუსის პირველი ტალღის პრევენციის თვალსაზრისით მნიშვნელოვანი როლი შეასრულა.

⁶ დაავადებათა კონტროლისა და საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის ეროვნული ცენტრის მონაცემები. იხ. ბმული.

⁷ საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს მონაცემები. იხ. ბმული.

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 რეჟიმი⁸ დაამკვიდრა.

2020 წლის 22 მაისს „საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ“ საქართველოს კანონს დაემატა 45³ 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 45³ 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 დადგენილსაგან განსხვავებულ მოწესრიგებას, მათ შორის, შესაბამისი შეზღუდვების დროებით დაწესებას, საჯარო დაწესებულებების, აღმასრულებელ ხელისუფლებაში შემავალი სხვა დაწესებულებების, საჯარო სამართლის იურიდიული პირების, სხვა იურიდიული

⁸ „*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.

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.

სწორედ „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.

3.1. საქართველოს კარლამენტის როლი პანდემიის მართვის თვალსაზრისით

ახალი კორონავირუსით გამოწვეული პანდემია წარმოშობს საფრთხეებს, რომლებიც, რიგ შემთხვევებში, სახელმწიფოს მყისიერ რეაგირებას მოითხოვს. ტრადიციულმა საკანონმდებლო პროცესებმა შესაძლოა მნიშვნელოვნად გააჭიანუროს გადაწყვეტილების მიღების პროცესი, რაც მთლიანობაში, ართულებს მართვის ეფექტიანობას. აღნიშნული პრობლემა (პანდემიის მართვის 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, და 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 კანონ-შემოქმედებითი 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.⁹ დელეგირებული უფლებამოსილების თანახმად, აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ მიღებული ნორმატიული აქტით შეიძლება დადგინდეს საკანონმდებლო აქტებისგან განსხვავებული მოწესრიგებები.¹⁰ დელეგირებული უფლებამოსილების ამოწურვის ვადად განისაზღვრა 2020 წლის 15 ივლისი (2 თვეზე ნაკლები);¹¹

■ საჯარო სამართლებრივი პასუხისმგებლობის დამდგენ ნორმაებში განხორციელებული ცვლილებები.

2020 წლის 23 აპრილს¹² და 12 ივნისს¹³ საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსშიც შევიდა ცვლილებები. ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსს დაემატა შესაბამისად, 42¹⁰ მუხლი და 42¹¹ 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.¹⁴ ამგვარად გადავადებულ ვადად კი განისაზღვრა 2021 წლის 1 იანვარი (დაახლოებით 5 თვე და 15 დღე).¹⁵

⁹ „საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე“ საქართველოს 2020 წლის 22 მაისის №5972-სს კანონი.

¹⁰ იქვე. პირველი მუხლი.

¹¹ იქვე.

¹² „საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსში ცვლილების შეტანის შესახებ“ საქართველოს 2020 წლის 23 აპრილის №5887-სს კანონი.

¹³ „საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსში ცვლილების შეტანის შესახებ“ საქართველოს 2020 წლის 12 ივნისის №6344-III კანონი.

¹⁴ „საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე“ საქართველოს კანონი, მუხლის პირველი 14/07/2020,

¹⁵ იქვე.

■ დელეგირებული უფლებამოსილების ვადის განმეორებითი გაგრძელება

2020 წლის 29 დეკემბერს საქართველოს პარლამენტმა კიდევ ერთხელ გადაავადა დელეგირებული უფლებამოსილების ვადა.¹⁶ დელეგირებული უფლებამოსილების ამოწურვის ვადად განისაზღვრა 2021 წლის 1 ივლისი (ხანგრძლივობა 6 თვე).¹⁷

■ დელეგირებული უფლებამოსილების ვადის დაგაბიტი გაგრძელება

2021 წლის 22 ივნისს საქართველოს პარლამენტმა კიდევ ერთხელ გადაავადა დელეგირებული უფლებამოსილების ვადა.¹⁸ დელეგირებული უფლებამოსილების ამოწურვის ვადად განისაზღვრა 2022 წლის 1 იანვარი (ხანგრძლივობა 6 თვე).¹⁹

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

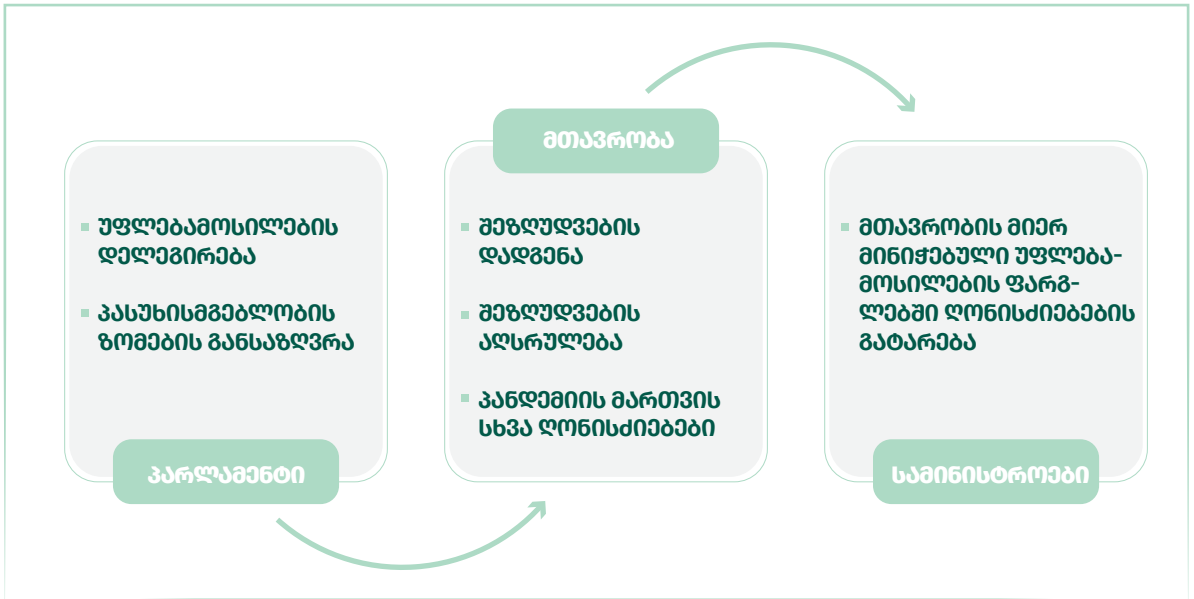
საქართველოს მიერ არჩეული პანდემიის მართვის მოდელი, საკანონმდებლო და აღმასრულებელ ხელისუფლებას შორის უფლებამოსილების გამიჯვნის პროცესი შემდგომ პრინციპს ემყარება (იხ. გრაფიკი N1):

¹⁶ „საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე“ საქართველოს კანონი, მუხლის პირველი 29/12/2020.

¹⁷ იქვე.

¹⁸ „საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე“ საქართველოს კანონი, მუხლის პირველი 22/06/2021.

¹⁹ 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 კანდემიის მართვაში საკუთარი მონაწილეობა კონსტიტუციით პირდაპირ განწერილი (ექსპლიციტური) ვალდებულებების შესრულებით ამოწურა. კერძოდ, საქართველოს უმაღლესი საკანონმდებლო ორგანოს მოტივაცია, კონსტიტუციური ამბიცია კონსტიტუციის პირდაპირი მოთხოვნების შესრულებას არ გასცდენია. ამ უკანასკნელის თაობაზეც არაერთი კითხვის ნიშანი არსებობს.²⁰

²⁰ სამოქალაქო საზოგადოების წარმომადგენლთა მიერ არაერთხელ იქნა გამოთქმული შეშფოთება, რომ საქართველოს პარლამენტი არასრულფასოვნად ასრულებს საკუთარ კონსტიტუციურ ვალდებულებებს.

3.2. 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 უმეფრომ აღმასრულებელი ხელისუფლება უფლება-მოსილია კანონისგან განსხვავებულად მოაწესრიგოს:²¹

- ა) საჯარო დაწესებულებების საქმიანობა და საჯარო სერვისების მიწოდება;**
- ბ) პირთა მიმოსვლის თავისუფლება;**
- გ) საკუთრების უფლება;**
- დ) შრომის თავისუფლება;**²²
- 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 ზღვარდებულია. კერძოდ, საქართველოს პარლამენტის მიერ აღმასრულებელი ხელისუფლებისთვის გადაცემული უფლებამოსილების გამოყენების/

²¹ „საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ“ საქართველოს კანონის 453 მუხლის პირველი და მე-2 პუნქტები.

²² საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2021 წლის 11 თებერვლის №1/1/1505, 1515,1516,1529 გადაწყვეტილებით (საქმეზე "პაატა დიასამიძე, გიორგი ჩიტაძე, ედუარდ მარიკაშვილი და ლიკა საჯია საქართველოს პარლამენტისა და საქართველოს მთავრობის წინააღმდეგ") საქართველოს პარლამენტის მიერ აღმასრულებელ ხელისუფლებაზე განხორციელებული დელეგირება არაკონსტიტუციურად იქნა ცნობილი იმ ნაწილში, რომელიც შეეხებოდა შრომის თავისუფლების მოწესრიგების დელეგირებას.

უფლებრივი შეზღუდვების დაწესების პირობა არის თანაზომიერების კონსტიტუციური პრინციპის დაცვა და თანასწორობა.²³

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 უწყებათაშორის საკოორდინაციო საბჭოს ეკუთვნის (შემდგომში „საბჭო“). აღნიშნული საბჭო საქართველოს მთავრობამ ახალი კორონავირუსის გავრცელების აღსაკვეთად შექმნა. მნიშვნელოვანია აღინიშნოს, რომ, ზოგადად, 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 მთავრობას, პრემიერ-მინისტრს ან მთავრობის წევრს ანიჭებს სათათბირო ორგანოს შექმნის შესაძლებლობას. სათათბირო ორგანო არ არის ცალკე იურიდიული პირი და არ იღებს სამართლებრივად მხოფავ გადაწყვეტილებებს. „საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლება მოსილებისა 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 მე-2 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, საქართველოს მთავრობას უნდა განესაზღვრა პანდემიის გავრცელების აღსაკვეთად შექმნილი საბჭოს დებულება.

აღსანიშნავია რომ მთავრობის მიერ შექმნილი სხვა უწყებათაშორისი საბჭოებისგან განსხვავებით, პანდემიის აღსაკვეთად შექმნილი საბჭოს მარეგულირებელი

²³ ქვემოთ ვრცლად შევხებით, რამდენად იცავს საქართველოს მთავრობა დღეგირებული უფლებამოსილებების ამ ფარგლებს.

საქმიანობის წესი და შემადგენლობა საქართველოს საკანონმდებლო მაცნეზე გამოქვეყნებული არ არის.²⁴ 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 მოგვანოდა.²⁵

„საქართველოში ახალი კორონავირუსის გავრცელების აღკვეთის მიზნით უწყებათაშორისი საბჭოს შექმნის შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 30 მარტის N618 განკარგულებიდან (შემდგომში „განკარგულება“) ირკვევა, რომ საბჭოში შედის 17 ex-officio²⁶ წევრი (იხ. გრაფიკი N3). საბჭოს საქმიანობაში მონაწილეობა ეთხოვათ საქართველოს პარლამენტის და საქართველოს პრეზიდენტის წარმომადგენლებს,²⁷ თუმცა, ჩვენთვის უცნობია, რამდენად არიან ამ ორგანოთა წარმომადგენლები ჩართულები საბჭოს საქმიანობაში.

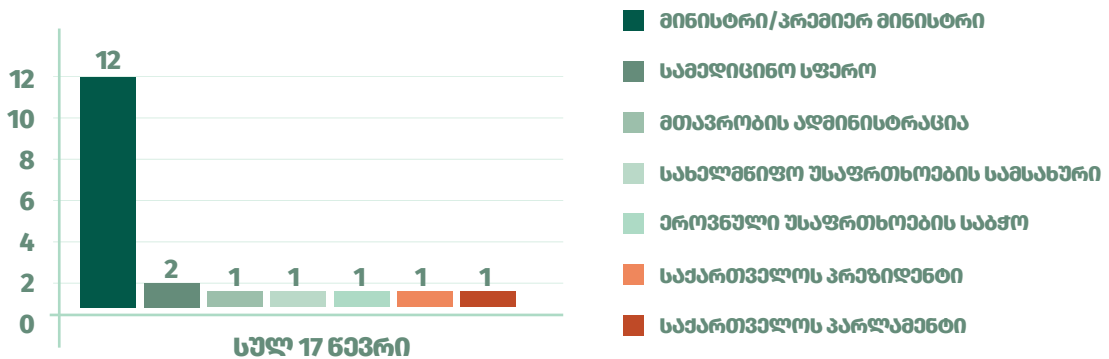
²⁴ საქართველოს საკანონმდებლო მაცნეზე გამოქვეყნებულია საქართველოს მთავრობის სამართლებრივი აქტები, რომელთა საფუძველზეც შექმნა არაერთი უწყებათაშორისი საბჭო. აღსანიშნავია, რომ გამოქვეყნებულ აქტებს შორისაა „საქართველოში COVID-19-ის ვაქცინაციის დანერგვის უწყებათაშორისი საკოორდინაციო კომისიის შექმნის თაობაზე“ 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.

²⁵ ამ განკარგულების ძირითად შინაარსობრივ ასპექტებს მომდევნო ქვეთავში მიმოვიხილავთ.

²⁶ უწყებათაშორისი საბჭოს წევრები განსაზღვრულნი არიან თანამდებობრივად და არა გაპიროვნებულად.

²⁷ „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.

უწყებათაშორისი საბჭოს წევრთა განაწილება: 17 EX OFFICIO და 2 მოწვეული წევრი



გრაფიკი 3: უწყებათაშორისი საბჭოს წევრთა წარმომადგენლობითობის განაწილება

დღეს საზოგადოებაში არსებობს განცდა, რომ საკანონმდებლო ორგანოს მიერ კანდემიის სამართავად აღმასრულებელი ხელისუფლებისთვის დელეგირებული უფლებამოსილებების გამოყენებაზე, მათ შორის, კანდემიის 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.²⁸ 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 გადაწყვეტილებები და რეკომენდაციები სამართლებრივ აქტებში აისახება და მათ მოსაძიებლად საქართველოს საკანონმდებლო მაცნეზე გადაგვამისამართა.²⁹

²⁸ სანიმუშოდ იხილეთ საქართველოს მთავრობის ვებგვერდზე გამოქვეყნებული ბოლო საინფორმაციო ბარათი: 14 აპრილი,

²⁹ საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაციის 2020 წლის 9 დეკემბრის ნომერი GOV 6 20 00054496 წერილი.

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 მოიპოვა საჯარო ინფორმაციის გამოთხოვის გზით. იგი არ არის გამოქვეყნებული საქართველოს საკანონმდებლო მაცნეს ვებგვერდზე, შესაბამისად, მარტივად ხელმისაწვდომ დოკუმენტს არ წარმოადგენს. მოთხოვნა ფორმულირებული იყო შემდეგი სახით:

გთხოვთ მოგვაწოდოთ „Covid-19 პანდემიის მართვასთან დაკავშირებით შექმნილი სათათბირო ორგანოს - უწყებათაშორისი საკოორდინაციო საბჭოს შექმნისა და საქმიანობის წესის მახეგუდიხებელი სამაჩთდებხივი აქტები. სახედრობხ, სამაჩთდებხივი აქტი ან აქტები, ხომდებიც:

- ა** განსაზღვრავს უწყებათაშორისი საკოორდინაციო საბჭოს შემადგენლობას;
- ბ** განსაზღვრავს უწყებათაშორისი საკოორდინაციო საბჭოს საქმიანობის წესს (შეკრების, დასკვნების, წინადადებების ან სხვა სახის გადაწყვეტილებების მიღების პროცედურას, კვოხუმს და მის საქმიანობასთან დაკავშირებულ სხვა საკითხებს);

დაზუსტება: თუ მოთხოვნიდ სამაჩთდებხივი აქტში/აქტებში განხოხციედებუდ იქნა ცვდიდებები, გთხოვთ, მოგვაწოდოთ შესაბამისი აქტის, ხოგოხჟ პიხვედადი ვეხისის ასევე იმ აქტის ასდები, ხომდებითაც განხოხციედედა ცვდიდება. “

გრაფიკი 4: IDFI საჯარო ინფორმაციის მოთხოვნის შინაარსი

სწორედ ამ მოთხოვნის საპასუხოდ მოგვანოდა მთავრობამ „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“.³⁰

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.³¹ ამასთან, IDFI-მ მოითხოვა ორგანიზაციის წარმომადგენლის უწყებათაშორისი საბჭოს სხდომებზე დასწრება, თუმცა აღმასრულებელი ხელისუფლების მთავრობის ადმინისტრაციას მოთხოვნაზე ამ დრომდე პასუხი არ გაუცია.

როგორც ზემოთ აღინიშნა, აღმასრულებელმა ხელისუფლებამ პანდემიის მართვის მიზნით დელეგირებით მიიღო უფლებამოსილებები, რომლებიც არსებითი მნიშვნელობის პირდაპირ ან/და ირიბ გავლენას ახდენენ ადამიანის ძირითადი უფლებებისა და თავისუფლებების რეალიზებაზე. თავის მხრივ, თითოეულ ამგვარ გადაწყვეტაზე არსებითი გავლენა აქვს უწყებათაშორისი 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 გავლენიდან გამომდინარე, აუცილებლად მიგვაჩნია დამატებითი ზომების მიღება საბჭოს საქმიანობაში ჩართულობისა და მისი გამჭვირვალობის გაზრდის თვალსაზრისით. ეს ღონისძიებები უმნიშვნელოვანესია აღმასრულებელი ხელისუფლების ანგარიშვალდებულების შესანარჩუნებლად და მისი გაზრდილი უფლებამოსილებების დასაბალანსებლად.

³⁰ საქართველოში COVID-19-ის ვაქცინაციის დანერგვის უწყებათაშორისი საკოორდინაციო კომისიის შექმნის თაობაზე“ საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 15 დეკემბრის N2459 განკარგულება იხ. ბმული.

³¹ როგორც ზემოთ მივუთითეთ, მთავრობამ მიგვითითა საკანონმდებლო მაცნებე და გვაცნობა, რომ უწყებათაშორისი საბჭოს გადაწყვეტილებები მთავრობის ნორმატიულ აქტებში აისახება.

კანდეგიისას „საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ“ საქართველოს კანონის 45³ 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 მომდინარე ეფექტების შეფასება. სახელდობრ, თუ ერთი უფლების შეზღუდვა არსებით გავლენას ახდენს სხვა კონსტიტუციური უფლების რეალიზებაზე, კონსტიტუციის მიზნებისთვის ეს გულისხმობს, რომ იზღუდება მხოლოდ ის უფლება, რომლისკენაცაა მიმართული უშუალოდ შესაბამისი ნორმა და მის ფარგლებში გათვალისწინებული შეზღუდვა. მაგალითად, კომენდანტის საათის უმთავრესი, შეიძლება ითქვას ერთდერთი 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 სავარაუდოდ საქართველოს კონსტიტუციით გათვალისწინებულ გადაადგილების თავისუფლებასთან მიმართებით შეიძლება შეფასდეს.³² ეს არ გულისხმობს, რომ შეზღუდვიდან მომდინარე ნეგატიური ეფექტები შეფასების მიღმა რჩება. უბრალოდ ეს ეფექტები თანაზომიერების პრინციპის გამოყენებისას უნდა იქნეს გათვალისწინებული - ძირითადად, ვინრო პროპორციულობის ეტაპზე.

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

³² იშვიათად, თუმცა შეიძლება არსებობდეს შემთხვევები, როდესაც ამგვარი ეფექტების შეფასება დამოუკიდებლად შესაძლებელია.

4.1. გადაადგილების თავისუფლება - კომენდანტის საათის პირობებში ცხოვრების 8 თვე

„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 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 6¹ პუნქტი შემდეგი შინაარსით ჩამოყალიბდა - „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“. 2021 წლის 17 მაისს კომენდანტის საათი შემსუბუქდა 2 საათით, კერძოდ იგი იწყებოდა 23:00³³ საათიდან, ხოლო პირველ ივნისს შემსუბუქდა კიდევ ერთ საათით³⁴ და იგი 23:00 დან - 04:00 საათამდე გრძელდებოდა. ეს ნორმების საერთოდ არ განსაზღვრავდა კომენდანტის საათის დასრულების ვადას. კომენდანტის საათი საბოლოოდ 2021 წლის 30 ივნისს გაუქმდა.³⁵

კომენდანტის საათის დაწესების შემდგომ დაახლოებით ნახევარი წლის განმავლობაში იგი ერთნაირი რეჟიმით მოქმედებდა და დარჩენილი პერიოდი შემსუბუქებულ ინტენსივობით გაგრძელდა. შეზღუდვის პროპორციულობის თვალსაზრისით მნიშვნელოვანია იგი გავანალიზოთ ეპიდემიოლოგიური ვითარების პარალელურად.³⁶ დაავადებათა კონტროლის ეროვნული ცენტრის მიერ პროექტიულად

³³ „იზოლაციისა და კარანტინის წესების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 23 მაისის №322 დადგენილებაში ცვლილების შეტანის თაობაზე“ საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 17 მაისის N219 დადგენილება.

³⁴ „იზოლაციისა და კარანტინის წესების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 23 მაისის №322 დადგენილებაში ცვლილების შეტანის თაობაზე“ საქართველოს მთავრობის 2021 წლის პირველი ივნისის N248 დადგენილება.

³⁵ „იზოლაციისა და კარანტინის წესების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 23 მაისის №322 დადგენილებაში ცვლილების შეტანის თაობაზე“ საქართველოს მთავრობის 2021 წლის 22 ივნისს დადგენილება.

³⁶ ეპიდემიოლოგიური მონაცემები მომზადებულია დაავადებათა კონტროლის ეროვნული ცენტრის ვებსაიტზე გამოქვეყნებულ სტატიკურ ინფორმაციაზე დაყრდნობით. [www. datalab.ge](http://www.datalab.ge). IDFI-ის მიერ გადამუშავებული მონაცემები ხელმისაწვდომია საჯაროდ. იხ. ბმული.

გამოქვეყნებული მონაცემები არ იძლევა ტერიტორიული განზოგადების შესაძლებლობას, ასევე 2020 წლის თებერვალი-აგვისტოს მონაცემები მხოლოდ შემატამბელი 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 მარკინაბული/ POSITIVE RESULT RATE
2020	9	36	174	0,45%
2020	9	37	708	1,11%
2020	9	38	1303	1,81%
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 სექტემბრისთვის იდენტურ მაჩვენებელს. დაახლოებით, ამავე რაოდენობით გაიზარდა Covid-19-ის გამოსავლენ ტესტთა დადებითობის მაჩვენებელიც და ამ ციფრმა ოქტომბერში 13.4% შეადგინა.

საქართველოში კომენდანტის საათი 2021 წლის 30 ივნისამდე შენარჩუნდა 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 საშუალოდ 30%-ს. აღსანიშნავია, რომ ამ ფონზე, კომენდანტის საათის გამოცხადების საჭიროება, შინაარსობრივი თვალსაზრისით ეჭვქვეშ არავის დაუყენებია.³⁷

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

³⁷ 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.

წელი/ YEAR	თვე/ MONTH	შემთხვევა 1 კვირაში / CASES PER WEEK	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, 2021 წლის 30 ივნისამდე საქართველოს აღმასრულებელ ხელისუფლებას კომენდანტის საათი არც გაუუქმებია, ხოლო 17 ივნისამდე 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. კომენდანტის საათის შენარჩუნებამ ეპიდემიოლოგიური ვითარების მკვეთრი გაუმჯობესების პარალელურად გაზარდა საზოგადოებრივი პროტესტი და გააჩინა ლეგიტიმური კითხვები ამ შეზღუდვის საჭიროების თაობაზე. ეს კითხვები სისტემურად, ორ მიმართულებად იყოფოდა:

- I ხომ არ იყენებს აღმასრულებელი ხელისუფლება პანდემიის სამართავად მისთვის მინიჭებულ უფლებამოსილებას ბოროტად, სახელმწიფოში მიმდინარე საზოგადოებრივი პროტესტის წინააღმდეგ?³⁸
- II რამდენად თანაბომიერი იყო კომენდანტის საათის შენარჩუნება ეპიდემიოლოგიური ვითარების მკვეთრი გაუმჯობესების პირობებში?

³⁸ 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.

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,³⁹ 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 გამოყენება იყო. სახელდობრ, საქართველოს აღმასრულებელი ხელისუფლება კომენდანტის საათს არ იყენებდა როგორც უკიდურესად აუცილებელ, ერთჯერად ღონისძიებას.

4.1.1. კომენდანტის საათის პროპორციულობა

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

4.1.1.1. კომენდანტის საათის ეფექტები

ზოგადად, კომენდანტის საათი ავტორიტარული რეჟიმებთან ასოცირებული ინსტრუმენტია. თუმცა, ჰანდემიისგან მომდინარე მყისიერი გამოწვევებიდან გამომდინარე, ამ ინსტრუმენტის გამოყენება მრავალ დემოკრატიულ სახელმწიფოს მოუხდა. ამდენად, არაერთი სასამართლო დადგა გადაადგილების თავისუფლების შეზღუდვის პროპორციულობის შეფასების საჭიროების წინაშე. ადამიანის უფლებათა საერთაშორისო სასამართლოების მიერ დადგენილი სტანდარტები, რომლითაც შესაძლებელი იქნებოდა ჰანდემიის მართვის მიზნით კომენდანტის საათის გამოყენების მართლზომიერების შემოწმება, არ არსებობს. ამავე დროს, საფრთხილოა სხვადასხვა ქვეყნების ეროვნულ სასამართლოთა მიერ ჰანდემიისას დამკვიდრებული სტანდარტების გამოყენება იმდენად, რამდენადაც ასეთ დროს გასათვალისწინებელია ჰანდემიის მართვასთან დაკავშირებული ძალიან ბევრი სამართლებრივი და სოციალური ფაქტორი. მიუხედავად ამისა, საერთაშორისო დოკუმენტებში შეიძლება გამოინახოს ზოგადი პრინციპები კომენდანტის საათთან მიმართებით. ერთ-ერთ ამგვარ დოკუმენტს წარმოადგენს ვენეციის კომისიის მიერ 2016 წელს მიღებული დასკვნა კომენდანტის საათის მარეგულირებელი კანონმდებლობის თაობაზე.⁴⁰

³⁹ ამ შემთხვევებს ჩვენ ქვემოთ, გამოხატვის თავისუფლების ნაწილში განვიხილავთ.

⁴⁰ 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).

კომენდანტის საათი თავისი არსიდან გამომდინარე, უპირველეს და პირდაპირ გავლენას ახდენს თავისუფალი გადაადგილების უფლებაზე, თუმცა კომენდანტის საათის დაწესებისგან მომდინარე ეფექტები არსებითად სცილდება მიმოსვლის თავისუფლებით დაცულ ფარგლებს. კერძოდ, 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.⁴¹

დღის მონაკვეთში კომენდანტის საათის ხანგრძლივობა, ვადის განსაზღვრულობის საკითხი, ხანგრძლივობის საკითხი, გეოგრაფიული არეალი, მასთან ასოცირებული შეზღუდვების არსი (რაც შეიძლება სულაც არ შემოიფარგლებოდეს მიმოსვლის აკრძალვით) - ეს ის ფაქტორებია, რომელზეც მეტწილად დამოკიდებულია საზოგადოების სოციო-ეკონომიკური, კულტურული და პოლიტიკური ცხოვრება. 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.⁴² 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.⁴³ გარდა მყისიერი საჭიროებისა, ვენეციის კომისია ყურადღებას ამახვილებს აღმასრულებელ ხელისუფლებაზე სასამართლო და საპარლამენტო კონტროლის განხორციელების ეფექტურობის თაობაზე.

4.1.1.2. კომენდანტის საათის ქართული მოდელი

„იზოლაციისა და კარანტინის წესების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის დადგენილების მე-2 მუხლის 6¹ პუნქტის ან უკვე გაუქმებული შეზღუდვის თანახმად, საცხოვრებელ ადგილზე მოსახლეობის დარჩენის უზრუნველსაყოფად, დროის სხვადასხვა მონაკვეთებში, ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე იკრძალებოდა, პირთა გადაადგილება, როგორც ქვეითად, ისე სატრანსპორტო საშუალებით, ასევე საჯარო სივრცეში ყოფნა. საჯარო სივრცეში, რომელიც ძირითადად ღია ტერიტორიას წარმოადგენს მაგალითად, ქუჩა, სკვერი და ა.შ კორონავირუსის გავრცელების აღბათობა,

⁴¹ იქვე. პარაგრაფი. 18-19.

⁴² იქვე. პარაგრაფი. 20.

⁴³ იქვე. პარაგრაფი. 87.

დახურულ სივრცესთან შედარებით დაბალია. განსაკუთრებით იმ პირობებში როდესაც, კანონმდებლობა 24 ივნისამდე საჯარო სივრცეში პირბადის ტარებას სავალდებულოდ მოითხოვდა. აქედან გამომდინარე, შეგვიძლია ვივარაუდოთ, რომ კომენდანტის საათის დაწესების უმთავრესი მიზანი, არა პირთა საჯარო სივრცეში გადაადგილების/ყოფნის არამედ სხვადასხვა სივრცეებში პირთა თავშეყრის თავიდან აცილება და მობილობის ზოგადი შემცირება იყო.

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

კომენდანტის საათი კრძალავდა საჯარო სივრცეში გადაადგილებასა და ყოფნას. იგი საერთო არ არეგულირებდა და არც მიემართებოდა კერძო სივრცეებში (საცხოვრებელი სახლი, რესტორანი, ბარი, კლუბი, სპორტული ღონისძიებები, სავარჯიშო დარბაზი თუ ნებისმიერი სხვა) სოციალურ აქტივობაში ჩართულობას, როდესაც ეს კერძო საკუთრებაში/მფლობელობაში არსებულ სივრცეებში მიმდინარეობდა. 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 არასწორი იქნებოდა. 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.⁴⁴ სხვაგვარად მობილობის შემცირება სახელმწიფოს სხვა არაერთი ღონისძიების ხარჯზე შეეძლო.

⁴⁴ „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.

4.1.1.3. კომენდანტის საათის ლეგიტიმური მიზანი

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

4.1.1.4. კომენდანტის საათის მოქმედი მოდელის გამოსადგობა და აუცილებლობა

გამოსადგობის და აუცილებლობის მოთხოვნები გულისხმობს, რომ კომენდანტის საათი უნდა იყოს იმ მიზნის მიღწევის ეფექტური და ამავე მიზნის მიღწევისთვის უფლების ყველაზე ნაკლებად მზლუდავი 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. განზოგადებით შეგვიძლია ვთქვათ, კომენდანტის საათი ამცირებს მობილობას ლამის 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 შეადგენდა, თავისთავად წაახალისა მისი დარღვევა.

უპირველესად, უნდა აღინიშნოს რომ ჩვენთვის არ არის ხელმისაწვდომი საქართველოს ფარგლებში ჩატარებული რაიმე მეცნიერული კვლევა, რომელიც კომენდანტის საათის მოქმედი რეჟიმიდან მომდინარე დადებითი ეფექტების მასშტაბსა და პანდემიის შეკავების თვალსაზრისით მისი ეფექტურობის ხარისხს შეაფასებდა. მიუხედავად ამისა, ჩვენ გამოვხატავთ ნდობას სახელმწიფოს ქმედების მიმართ და ეჭვქვეშ არ ვაყენებთ, რომ კომენდანტის საათი იყო 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.⁴⁵ მიუხედავ ამისა, ამ მონაცემთა თაობაზე საინტერესო ინფორმაციას გვანვლის Google Covid-19 Community Mobility Reports. (იხ. შემდგომი ქვეთავი).

4.1.1.5. 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.⁴⁶

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.⁴⁷ საცხოვრებელ ადგილას ყოფნის გასაანალიზებლად Google-მა გამოიყენა დროის კრიტერიუმი.⁴⁸

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 განხილული მონაცემები ეფუძნება არა ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტის მიერ გადამუშავებულ შედეგებს, არამედ უშუალოდ Google-ის მიერ გაცემებულ პროცენტულ ანალიზს.

⁴⁵ 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.

⁴⁶ Google-ის მიერ გამოქვეყნებული მონაცემები: Google Covid-19 Community Mobility Reports. იხ. ბმული.

⁴⁷ მითითებული ინსტრუქცია ეფუძნება google-ის მიერ გავრცელებულ ინფორმაციას, მათ მიერ გამოქვეყნებული მონაცემების გამოყენების თაობაზე - Section: Overview. იხ. ბმული.

⁴⁸ იქვე. Section: Understand the Data

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

N	ათვლის წერილი	ათვლის 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%	კომენტარის საათი მოქმედებდა მთელი პერიოდის განმავლობაში
15	16.05.2021	27.06.2021	-9%	კომენტარის საათი მოქმედებდა მთელი პერიოდის განმავლობაში

ზრეფიკი 7: კომენტარის საათის მოქმედება და GOOGLE მობილურის ანგარიში საქართველოში

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 2021 წლის 30 ივნისამდე გაგრძელდა.

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 ეფექტური გამოდგა 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.⁴⁹

აღნიშნულზე მიუთითებს მეორე ეტაპზე, ანუ 2020 წლის ნოემბერში გამოცხადებული კომენდანტის საათი. 9 ნოემბრიდან საქართველოს შვიდ ძირითად ქალაქში, ხოლო 28 ნოემბრიდან საქართველოს მასშტაბით გამოცხადდა 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 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 30 ივნისამდე უწყვეტ რეჟიმში გააგრძელა ფუნქციონირება.

⁴⁹ იხ. საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 23 მარტის N181 დადგენილება „საქართველოში ახალი კორონავირუსის გავრცელების აღკვეთის მიზნით გასატარებელი ღონისძიებების დამტკიცების შესახებ“. ძალადაკარგულია 2020 წლის 22 მაისიდან.

მიუხედავად, იმისა რომ კომენდანტის საათის რეჟიმი ამ პერიოდში 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. ხოლო მას შემდგომ რაც კომენდანტის საათის რეჟიმი შეიცვალა და 23 საათამდე გახანგრძლივდა მოსახლეობის მიერ სახლში გატარებული დრო იმდენად შემცირდა, 2020 წლის ზაფხულის ნიშნულს ჩამოცდა როდესაც კომენდანტის საათი საერთოდ არ მოქმედებდა.⁵⁰

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

4.1.1.6. კომენდანტის საათი - პროპორციულობა ვიწრო გაზებით

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

საქართველოში კომენდანტის საათი საქართველოში დაახლოებით 8 თვე მოქმედებდა. აქედან, ბოლო 6 თვე კომენდანტის საათის დასრულების საბოლოო ვადა განსაზღვრული არ იყო.⁵¹ ამავე დროს, კომენდანტის საათის მოქმედების პირობებში ეპიდემიოლოგიური ვითარება მრავალმხრივ შეიცვალა. საგანგაშო მაჩვენებელიდან 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.

⁵⁰ გასათვალისწინებელი ფაქტორია, რომ ამ პერიოდს დაემთხვა სააღდგომო დღესასწაულები და მთავრობის მიერ გამოცხადებული უქმე დღეები.

⁵¹ 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 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.

წელი/ YEAR	თვე/ MONTH	შემთხვევა 1 კვირაში / CASES PER WEEK	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	29197	3,77%
2021	5	33739	4,48%
2021	6	21862	2,63%

გრაფიკი 8: კომენდანტის საათის უწყვეტი რეჟიმი ეპიდემიოლოგიური ვითარების კარადღურად⁵²

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

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 საქართველოში გადაჭარბებული ინტენსივობით განხორციელდა, რითაც პროპორციულობის/თანაზომიერების პრინციპი დაირღვა.

⁵² კომენდანტის საათი საქართველოს 7 ძირითად ქალაქში 2020 წლის 8 ნოემბერს გამოცხადდა, ხოლო 26 ნოემბერს იგი საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე გავრცელდა.

4.1.2. კომენდანტის საათი: უთანასწორო მოკყრობისა და აღსრულების რისკები

ზოგადად 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. მათ შორის საჯარო ან კერძო მომსახურების მისაწოდებლად, სამედიცინო მომსახურების მისაღებად, გასამგზავრებლად, რომელიმე სერვისის მისაღებად 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 გამოვლინდა.

„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 წარმოადგენდა.

„იზოლაციისა და კარანტინის წესების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის დადგენილების მე-2 მუხლის 6¹ პუნქტი⁵³ განსაზღვრავდა კომენდანტის

⁵³ 2021 წლის 30 ივნისის 23:00 საათამდე მოქმედი რედაქცია.

საათს, ხოლო ამავე მუხლის 6² მუხლი⁵⁴ ადგენდა იმ პირთა ნუსხას ვისაც ჰქონდა გადაადგილების უფლება კომენდანტის საათის დროს. 6² იცნობდა ე.წ. ერთჯერად და მრავალჯერად საშვებს.

- ე.წ. მრავალჯერადი საშვი⁵⁵ გაიცემოდა საჯარო დაწესებულებების და ნებადართული ეკონომიკური საქმიანობის განმახორციელებელი სუბიექტთა წარმომადგენლებზე. ამავე ტიპის საშვით სარგებლობდნენ ჟურნალისტები, პრესისა და მასობრივი ინფორმაციის საშუალებათა წარმომადგენლები.
- კომენდანტის საათის დროს შეიძლებოდა გაცემულიყო ერთჯერადი გადაადგილების უფლება (ე.წ. ერთჯერადი საშვი⁵⁶) ნებისმიერ პირზე განსაკუთრებული ან/და წინასწარ გაუთვალისწინებელი გარემოებებიდან გამომდინარე.

როგორც ე.წ. ერთჯერადი ისე მრავალჯერადი საშვით მოსარგებლე პირთა და ავტომობილთა ნუსხა უნდა შეთანხმებულიყო ოპერაციულ შტაბთან. სხვაგვარად, გადაადგილების უფლების შინაარსობრივი საფუძვლის არსებობა არ იყო საკმარისი კომენდანტის საათის დროს გადასადგილებლად. ეს უფლება ფორმალურად უნდა ელიარებინა ოპერაციულმა შტაბს. შეთანხმება ხდებოდა სატელეფონო ზარის საშუალებით. შეთანხმება პრაქტიკაში დაინერგა როგორც ნებართვის გაცემა და არა უბრალოდ შეტყობინება. სხვაგვარად, ოპერაციული შტაბი თავად აფასებდა რამდენად არსებობდა 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 ჰქონდა ე.წ. მრავალჯერადი საშვის მოთხოვნის უფლება და რა წარმოადგენდა ამ უფლების მინიჭების მატერიალურ სტანდარტს.

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

⁵⁴ 2021 წლის 30 ივნისის 23:00 საათამდე მოქმედი რედაქცია.

⁵⁵ მრავალჯერად საშვი ვგულისხმობთ იზოლაციისა და კარანტინის წესების დამტკიცების თაობაზე მე-2 მუხლის 6² პუნქტის „ბ“ და „შ“ ქვეპუნქტების საფუძველზე ოპერაციულ შტაბთან შეთანხმებულ პირთა და ავტომობილთა სიას, რომლებზეც გადაადგილების აკრძალვა არ ვრცელდება.

⁵⁶ ერთჯერად საშვი ვგულისხმობთ „იზოლაციისა და კარანტინის წესების დამტკიცების თაობაზე მე-2 მუხლის 6² პუნქტის „დ“ ქვეპუნქტის საფუძველზე გაცემულ ერთჯერად ნებართვას/

„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 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 მექონე 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 გახდა დასაშვები.

შედეგად, კომენდანტის საათის მოქმედების ბოლო თვეების განმავლობაში საქართველოში თითქმის ყველა იურიდიულ პირი და სახელმწიფო ორგანოს შექმნილი მოეთხოვა გადაადგილების უფლებისთვის საშვი. ყველა ამ პირს/ორგანოს ჰქონდა 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 შეფასებას პროცედურა არ არსებობდა. გაურკვეველია რა კრიტერიუმებით ხელმძღვანელობდა ოპერაციული შტაბი ან შესაბამისი დაწესებულება. მეტიც, დღემდე ბუნდოვანია ოპერაციული შტაბის როლი მთელ ამ პროცესში. მისი ფუნქცია მხოლოდ ლოჯისტიკური იყო, თუ იგი ასევე აფასებდა „კრიტიკული საჭიროების სტანდარტს“, როგორი იყო ოპერაციული შტაბის როლი კრიტიკული საჭიროების შეფასებისას და საერთოდ რამდენად შესწევდა მას უნარი შეეფასებინა თუ რა წარმოადენდა 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 აგებული იყო შემდეგი პრინციპით, რომ პირებზე, რომლებსაც მიღებული ჰქონდათ მრავალჯერადი საშვი, საერთოდ არ ვრცელდებოდა გადაადგილების შეზღუდვა. სხვაგვარად, ნორმა იძლეოდა იმგვარად ინტერპრეტაციის შესაძლებლობას, რომ არ შეფასებულიყო რამდენად იყენებდა პირი

ე.წ. მრავალჯერად საშვს იმ საჭიროებისთვის, რისთვისაც მან ეს საშვი მიიღო. სხვაგვარად, მოწმდებოდა მრავალჯერადი საშვის მიღების წინაპირობები, მაგრამ გაურკვეველია რამდენად ექვემდებარებოდა კონტროლს ამ საშვთა სამსახურეობრივი მიზნებისთვის გამოყენება. შესაბამისად, ეს ქმნიდა სამართლებრივ საფუძველს ე.წ. მრავალჯერადი საშვის საფუძველზე პირი გადაადგილებულიყო ნებისმიერ დროს თუნდაც იმ მიზნების გარეშე, რომლისთვისაც მიიღო მან ეს საშვი.

აღნიშნულზე მიუთითებდა ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტის მიერ სამართლებრივი დახმარების ფარგლებში მიღებული ინფორმაცია.⁵⁷ კერძოდ, პოლიცია არ/ვერ არკვევდა რამდენად გადაადგილდება პირი სამსახურეობრივი მიზნებისთვის, იგი მხოლოდ ე.წ. მრავალჯერადი საშვის არსებობის ფაქტს ამოწმებდა. მნიშვნელოვანია აღინიშნოს, რომ საზოგადოებაში არაერთხელ გავრცელდა ინფორმაცია, რომ თანამდებობის პირები, რომელთაც კომენდანტის საათის დროს გადაადგილების უფლება გააჩნდათ, სავარაუდოდ არასამსახურეობრივი მიზნებისთვის იყენებდნენ ამ უფლებას. სანიმუშოდ, 2021 წლის 24 აპრილს ტელეკომპანია ფორმულამ გავრცელა ვიდეო და დაურთო ინფორმაცია, რომ კომენდანტის საათის დროს შეკვეთით ჩატარდა რელიგიური მსახურება, რომელსაც საქართველოს პრეზიდენტიც ესწრებოდა.⁵⁸ უფრო ადრე, გავრცელდა მასალა კომენდანტის საათის დროს მიმდინარე დაბადების დღის წვეულების თაობაზე, რომელსაც ხელისუფლების წარმომადგენლები ესწრებოდნენ.⁵⁹

აღსანიშნავია, რომ ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტმა მოითხოვა ე.წ. მრავალჯერადი საშვით მოსარგებლე პირთა საერთო რაოდენობა. ასევე, ამ საშვთა რაოდენობა დაწესებულებების მიხედვით. თუმცა, ეროვნული უსაფრთხოების საბჭომ უარი თქვა ინფორმაციის გაცემაზე. 2021 წლის 25 ივნისს ეროვნული უსაფრთხოების საბჭომ ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტის ადმინისტრაციული საჩივარი დააკმაყოფილა ნაწილობრივ. იმ ნაწილში, რომელიც საშვთა საერთო რაოდენობას, შეეხებოდა თუმცა ჩვენ ეს ინფორმაცია ამ დრომდე არ მიგვიღია.⁶⁰

⁵⁷ ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტმა, რამდენიმე ფიზიკურ პირს გაუწია სამართლებრივი დახმარება, რომლებიც სამართალდამრღვევებად იქნენ ცნობილნი კომენდანტის საათის დროს საჯარო სივრცეში ყოფნისა და გადაადგილებისთვის.

⁵⁸ ტელეკომპანია ფორმულას მიერ 24 აპრილს გავრცელებული ინფორმაცია და ვიდეო კადრები. იხ. ბმული.

⁵⁹ Civil.ge-ს მიერ მედიაში გავრცელებულ ინფორმაციაზე დაყრდნობით მომზადებული სტატია, იხ. ბმული.

⁶⁰ 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.

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 არსებობა უთანასწორო მოპყრობისა და დისკრიმინაციის მნიშვნელოვან რისკებს წარმოშობს. რჩება შთაბეჭდილება, რომ სახელმწიფოს არ შესწევდა უნარი კანონის უზენაესობის მოთხოვნების დაცვით გამკლავებოდა 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 ადგენდა გადაადგილების უფლების არსებობის წესს. ამის საჭარო მაგალითი იყო ადვოკატთა გადაადგილების უფლება. კერძოდ, როგორც ზემოთ აღინიშნა, იზოლაციისა და კარანტინის წესებით გადაადგილების უფლებას ანიჭებდა მხოლოდ და მხოლოდ ოპერაციულ შტაბთან შეთანხმებულ პირებსა და ავტომობილებს.⁶¹ მიუხედავად იმისა, რომ იზოლაციისა და კარანტინის წესების გადაადგილების სხვაგვარ წესს არ იცნობდა, 2020 წლის 9 ნოემბერს (კომენდანტის საათის ამოქმედების შემდგომ) საქართველოს ადვოკატთა ასოციაციამ გაავრცელა ინფორმაცია, საიდანაც ირკვეოდა, რომ ადვოკატების პროფესიული საქმიანობის განხორციელების მიზნით გადაადგილებისას არ ვრცელდებოდა კომენდანტის საათი. სხვაგვარად, ადვოკატთა ასოციაციასა და ოპერაციულ შტაბს შორის შედგა იზოლაციისა და კარანტინის წესების დამტკიცების შესახებ საქართველოს მთავრობის დადგენილებისგან განსხვავებული ნორმატიული შეთანხმება.⁶²

ბუნებრივია, ადვოკატებს არ უნდა შეზღუდვოდათ პროფესიული საქმიანობის მიზნით გადაადგილების თავისუფლება და ამ გამონაკლისის საჭიროება სასიცოცხლოდ აუცილებელი იყო, თუმცა, ეს ყოველივე ხდებოდა კომენდანტის საათის მარეგულირებელი კანონმდებლობისგან განსხვავებულად. სხვაგვარად, აღმასრულებელი ხელისუფლება თავადვე უვლიდა გვერდს მის მიერვე დადგენილ წესებს, ხოლო ამ წესების გამართვა ნებისმიერ დროს შეეძლო. IDFI-ისთვის უცნობია, რამდენად არსებობდა ოპერაციულ შტაბსა და სხვა სუბიექტთა შორის მსგავსი შეთანხმებები.

⁶¹ გამონაკლისია საერთაშორისო და შიდა სატვირთო გადაზიდვები.

⁶² საქართველოს ადვოკატთა ასოციაციის მიერ ადვოკატთათვის გავრცელებული განცხადება. იხ. ბმული.

ნორმატიული აქტები გადაადგილების უფლების მიღების მხოლოდ და მხოლოდ მატერიალურ საფუძვლებს განსაზღვრავდა. გადაადგილების 'უფლების მოპოვების' პროცედურული წესები ნორმატიული აქტებით საერთოდ არ იყო განწერილი. ჩვენი ინფორმაციით, ოპერაციული შტაბი საკუთარ ოპერატორებს გადასცემდა ინსტრუქციებს ერთგვარ, სტანდარტულ ოპერაციულ პროცედურებს (SOP). ეს ინფორმაცია გამოვითხოვეთ, თუმცა ოპერაციულ შტაბს/ეროვნული უსაფრთხოების საბჭოს იგი არ მოუწოდებია.

4.2. დისკრიმინაცია რელიგიური ნიშნით: შობის ღამე და საფეხბურთო მატიჩი

საქართველოს პარლამენტს აღმასრულებელი ხელისუფლებისთვის რელიგიის თავისუფლების შეზღუდვის უფლებამოსილება არ გადაუცია. კერძოდ, „საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ“ საქართველოს კანონის 45³ არაფერს ამბობს აღმასრულებელი ხელისუფლების შესაძლებლობაზე, შეზღუდოს რელიგიის თავისუფლება, თუმცა მთავრობის მიერ მინიჭებული უფლებამოსილების ფარგლებში დაწესებულ შეზღუდვებს მნიშვნელოვანი გავლენის მოხდენა შეუძლია რელიგიის თავისუფლებაზე. ერთ-ერთ ამგვარ შეზღუდვას მიეკუთვნება კომენდანტის საათი.

ჯერ კიდევ 2020 წლის 27 ნოემბერს საქართველოს მთავრობის წარმომადგენელმა განაცხადა, რომ 7 იანვრის ღამეს დაიშვებოდა გამონაკლისი და მოსახლეობას მიეცემოდა შესაძლებლობა შობის ღამე ეკლესიებში აღნიშნათ. მთავრობის განცხადებით, კომენდანტის საათი არ მოიხსნებოდა 25 დეკემბერის ღამეს, როდესაც სხვა რელიგიური მრწამსის მიმდევარნი აღნიშნავენ იმავე დღესასწაულს.⁶³ 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.⁶⁴

⁶³ საქართველოს ვიცე პრემიერის 2020 წლის 17 ნოემბრის განცხადება. იხ. ბმული

⁶⁴ საქართველოს კათოლიკე ეკლესიის წარმომადგენლის 2020 წლის 24 დეკემბრის განცხადება მთავრობის შეთავაზების პრინციპული და ლოჯისტიკური სირთულეების თაობაზე. იხ. ბმული

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.

სახელმწიფომ იმ გადაწყვეტილებით, რომლითაც კომენდანტის საათი სრულად მოიხსნა მართლმადიდებელი ქრისტიანებისთვის, არათანასწორ მდგომარეობაში ჩააყენა სხვა კონფესიის წარმომადგენელი პირები, რომლებსაც სურდათ შობის აგრეთვე ეკლესია-მონასტრებში აღნიშვნა. თუმცა, არათანასწორი მდგომარეობა ყოველთვის დისკრიმინაციულ მოპყრობაზე არ მიუთითებს. ამგვარი სამართლებრივი შეფასების გასაკეთებლად, აუცილებელია 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 ღამეს 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.⁶⁵

⁶⁵ ნიშანდობლივია, რომ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ რელიგიის თავისუფლების მატერიალურ უფლებაზე მიღებული 3 გადაწყვეტილებიდან 2 მათგანი ნეიტრალური რეგულირებიდან მომდინარე უფლების შეზღუდვას/დარღვევას შეეხებოდა. იხ. გადაწყვეტილებები.

გადაწყვეტილების მხოლოდ მათემატიკურ, ერთი შეხედვით ნეიტრალურ, კრიტიკურუმებზე 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,⁶⁶ იგი სამართლებრივადაც პრობლემურია. კერძოდ, კანონმდებლობით ინფორმაცია რელიგიური მრწამსის თაობაზე არის განსაკუთრებული კატეგორიის პერსონალური მონაცემი,⁶⁷ 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 კრიტიკიუმზე 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 დაევალათ 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 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.

⁶⁶ იხ. ბმული.

⁶⁷ „პერსონალურ მონაცემთა დაცვის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-2 მუხლის „ბ“ ქვეპუნქტით „ინფორმაცია რელიგიური მრწამსის“ თაობაზე აღიარებულია განსაკუთრებული კატეგორიის პერსონალურ მონაცემად.

2021 წლის 19 მარტს საქართველოს მთავრობის გადაწყვეტილებით, 2021 წლის 28 მარტს გამართულ საფეხბურთო მატჩზე საქართველოსა და ესპანეთს შორის დაშვებულ იქნა მაყურებელთა დასწრება.⁶⁸ მატჩი სრულდებოდა კომენდანტის საათის შემდგომ. აღმასრულებელი ხელისუფლების წარმომადგენლებმა მოსახლეობას კომენდანტის საათის დარღვევის ნება დართეს ფეხბურთზე დასწრების მიზნით და განმარტეს, რომ არ დაჯარიმდებოდნენ პირებს, ვისაც თან ფეხბურთის მატჩზე დასასწრები ბილეთი ექნებოდათ.⁶⁹ 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 2021 წლის 1 მაისს, აღდგომის დღესასწაულთან დაკავშირებით კომენდანტის საათი დაიწყო გვიან (ნაცვლად 21:00 საათისა, დაიწყო 23:00 საათზე), იმგვარად რომ ადამიანებს მოასწროთ ეკლესიაში მისვლა და დასრულდა 1 საათით ადრე (ნაცვლად 05:00 საათისა, დასრულდა 04:00 საათზე).⁷⁰

რელიგიური თანასწორობის თვალსაზრისით პანდემიისას მთავარი პრობლემა მართლმადიდებელი ეკლესიისთვის პრივილეგიის დაწესებაში გამოიხატება. სახელდობრ, საქართველოს აღმასრულებელი ხელისუფლება პანდემიის სამართავად მისთვის მინიჭებულ უფლებამოსილებას მიზანმიმართულად რელიგიური უმცირესობების შესავიწროებლად არ იყენებს. თუმცა, იქმნება შთაბეჭდილება, რომ სახელმწიფოს არ შესწევს უნარი, შესაბამისი შეზღუდვები იმავე სიმკაცრით გავრცელებინა მართლმადიდებელ ეკლესიასა და შესაბამისად, მის მრევლზე.

⁶⁸ „იზოლაციისა და კარანტინის წესების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 23 მაისის N322 დადგენილებაში ცვლილების შეტანის თაობაზე“ საქართველოს მთავრობის 2021 წლის 19 მარტის N119 დადგენილების პირველი მუხლის თანახმად დაშვებულ იქნა მაყურებელთა დასწრება „2021 წლის 26-28 მარტს, ქ. თბილისში გასამართ ძიუდოს „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.“

⁶⁹ საქართველოს ფეხბურთის ფედერაციის განცხადება იხ. ბმული

⁷⁰ უწყებათაშორისი საბჭოს ბრიფინგი. იხ. ბმული. მთავრობის ეს გადაწყვეტილება ჯერ არ არის ასახულა შესაბამის სამართლებრივ აქტში, თუმცა მაღალია ალბათობა, რომ ეს ასე მოხდება.

4.3. გამოხატვის თავისუფლება: შეკრებებისა და მანიფესტაციების უფლების რეალიზება

რელიგიის თავისუფლების მსგავსად, აღმასრულებელ ხელისუფლებას პარლამენტისგან არ მიუღია გამოხატვის თავისუფლების, შეკრებებისა და მანიფესტაციების შეზღუდვის უფლებამოსილება.⁷¹ „საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ“ საქართველოს კანონის 45³ 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.

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.

4.3.1. კომენდანტის საათი და შეკრებებისა და მანიფესტაციების უფლება

მანიფესტაციის თავისუფლებისა და კომენდანტის საათის ყიდლილი 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.

⁷¹ საგანგებო მდგომარეობის დასრულების შემდგომ.

ეპიდემიოლოგიური ვითარების მკვეთრი გაუარესების ფონზე, 2020 წლის 6 ნოემბერს პრემიერ-მინისტრმა მოსალოდნელი შეზღუდვების შესახებ განაცხადა და აღნიშნა, რომ ეს შეზღუდვები არ შეეხებოდა გამოსატვის თავისუფლებას,⁷² 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.

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 დაჭარბდნენ პირები, რომელიც მანიფესტაციაში მონაწილეობის მიზნით გადაადგილდებოდნენ.⁷³

აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ კომენდანტის საათი გამოცხადდა ქაოტურად, მაღალი ალბათობით კანონის დარღვევით. აღსრულების პროცესიც მნიშვნელოვანი ხარვეზებით წარიმართა - მაგალითად, კომენდანტის საათის გამოცხადების ღამეს, გავრცელებული ინფორმაციით, ქუჩაში ყოფნის გამო დააჭარიმეს უსახლკარო პირი.⁷⁴

⁷² იხ. საქართველოს პრემიერ მინისტრის 2020 წლის 6 ნოემბრის განცხადება. იხ. ბმული

⁷³ იხ. ბმული.

⁷⁴ იხ. ბმული.

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

4.3.2. 2021 წლის 6 თებერვლის აქცია კომენდანტის საათის წინააღმდეგ

კომენდანტის საათის დარღვევისთვის მანიფესტაციის მონაწილეთა დაჯარიმება საქართველოში აპრობირებული პრაქტიკა გამოდგა,⁷⁵ თუმცა გამოსაყოფია 2021 წლის 6 თებერვლის აქცია სახელწოდებით „დაუმორჩილებლობის მარში“, რომელიც კომენდანტის საათის წინააღმდეგ, კომენდანტის საათის მოთხოვნათა დარღვევით თბილისსა და ბათუმში გაიმართა.

აქციის მონაწილეები კვლავ დაჯარიმდნენ, თუმცა არაორდინალური მეთოდებით, რომელსაც სახელმწიფო, როგორც წესი არ მიმართავს. კერძოდ, თბილისში საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტრომ აქციის მონაწილეთა იდენტიფიკაცია კომენდანტის საათის დარღვევისთვის ადმინისტრაციული პასუხისმგებლობის დასაკისრებლად არა აქციის ღამეს არამედ, მისი დასრულების შემდგომ დაიწყო, შესაბამისად ჯარიმებიც კანონდარღვევის პროცესში არ გამოწეროდა. 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 სახელმწიფოს პირდაპირი მიზანი მანიფესტაციის მონაწილეთა კომენდანტის საათის დარღვევისთვის დასჯა იყო. კერძოდ, გარემოება რომ კომენდანტის საათი მანიფესტაციების ჩატარებაზეც ვრცელდება არ არის განპირობებული, გამონაკლისის დაშვების შემთხვევაში კომენდანტის საათის აღსრულების შეუძლებლობით. უფრო კონკრეტულად, მოცემულ შემთხვევაში სახელმწიფომ ზუსტად იცოდა,

⁷⁵ 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.

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 ზეგავლენა სახელმწიფოს პირდაპირი მიზანი იყო და არა გადაადგილების თავისუფლების შეზღუდვიდან მომდინარე ეფექტი. არ ვგულისხმობთ, რომ სახელმწიფოში კომენდანტის საათის მოქმედების უპირველესი მიზანი იყო/არის გამოხატვის თავისუფლების დაზიანება, თუმცა ჩვენი შეფასებით, საანგარიშო პერიოდში სახელმწიფო ამ ინსტრუმენტს აქტიურად იყენებდა გამოხატვის თავისუფლების საწინააღმდეგოდ.

აღსანიშნავია, რომ ამ აქციის მონაწილე 19 პირის მიმართ დაიწყო გამოძიება სისხლის სამართლის კოდექსის 248¹ მუხლით გათვალისწინებული დანაშაულის ჩადენისთვის.⁷⁶ ეს მუხლი იზოლაციისა და კარანტინის წესების (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.⁷⁷ კომენდანტის საათის დარღვევით ჩატარებული მანიფესტაციების სხვა შემთხვევებისგან განსხვავებით, შინაგან საქმეთა სამინისტროს ამ აქციის მონაწილეები არც შეკრების ღამეს და არც შემდგომ არ დაუჯარიმებია.⁷⁸

⁷⁶ Netgazeti.ge-ის მიერ გავრცელებული ინფორმაცია. იხ. ბმული.

⁷⁷ Civil.ge-ს მიერ მომზადებული მასალა, იხ. ბმული

⁷⁸ ჩვენ მივიღეთ ყველა რაციონალური ზომა ამ ინფორმაციის მოსაპოვებლად. ასევე დავუკავშირდით აქციის ორგანიზატორს, რომელმაც დაგვიდასტურა, აღნიშნული აქციის მონაწილეები კომენდანტის საათის დარღვევისთვის არ დაუჯარიმებიათ.

შსს-ს ამგვარი მოქმედება მიუთითებს, რომ სახელმწიფოს შეეძლო არ დაეჯარიმებინა პირები კომენდანტის საათის დარღვევისთვის, როდესაც ისინი მანიფესტაციაში მონაწილეობდნენ. 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.

4.3.3. რესტორნების პროტესტი და პრემიერ-მინისტრის მუქარა

2021 წლის 30 იანვარს კვების ორასამდე ობიექტმა ერთი დღით მიტანის სერვისი შეაჩერა და ამ გზით გამოუცხადა პროტესტი ახალი კორონავირუსის გავრცელების საწინააღმდეგოდ სარესტორნო ბიზნესისთვის დაწესებულ შეზღუდვებს.⁷⁹ 2 თებერვალს სარესტორნო ბიზნესმა 6 თებერვლიდან თვითნებური გახსნა დაანონსა.⁸⁰

2021 წლის 4 თებერვალს საქართველოს მთავრობის ვებგვერდზე გამოქვეყნდა ინფორმაცია პრემიერ-მინისტრის მიერ მთავრობის სხდომაზე გაკეთებული განცხადების თაობაზე. გავრცელებული ინფორმაციიდან ირკვევა,⁸¹ რომ „მთავრობის მეთაურმა სხდომაზე ისაუბრა ორგანიზაციების მხრიდან მოქმედი შეზღუდვების მიზანმიმართული დარღვევის შემთხვევაში მოსალოდნელ რეაგირებაზე“. პრემიერი მინისტრის განცხადებით, ორგანიზაციების მიერ დაწესებული წესების მიზანმიმართულ დარღვევას უმკაცრესი რეაგირება მოჰყვებოდა. იმავდროულად, ასეთი ორგანიზაციები ველარ მიიღებდნენ სახელმწიფოს მხრიდან სუბსიდირებას და ვერც მომავალში შეძლებდნენ სახელმწიფოს მხარდაჭერის ღონისძიებებში მონაწილეობას.⁸²

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.

⁷⁹ იხ. ბმული.

⁸⁰ იხ. ბმული.

⁸¹ იხ. ბმული.

⁸² იხ. ვიდეო ჩანაწერი 3:49 წუთიდან - <https://youtu.be/V-qOP2U0IFU?t=230>.

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

2021 წლის 8 თებერვალს საქართველოს საკანონმდებლო მაცნებე 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 ნორმატიულ აქტი არ შეიცავს რაიმე დანაწესს, რომელიც მთავრობის მეთაურის მიერ გაცხადებული გადაწყვეტილების გარშემო არსებულ ბუნდოვანებას გაფანტავდა.

გარდა ბუნდოვანებისა, გამოიკვეთა გამოხატვის თავისუფლების ჩასახშობად ეკონომიკური სუბსიდირების მექანიზმების სადამსჯელო მიზნით გამოყენების ნიშნები. კერძოდ, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პრაქტიკიდან გამომდინარე,⁸³ 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 პროგრამების⁸⁴ 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

⁸³ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2018 წლის 11 მაისის №2/3/663 გადაწყვეტილება საქმეზე "საქართველოს მოქალაქე თამარ თანდაშვილი საქართველოს მთავრობის წინააღმდეგ".

⁸⁴ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2018 წლის 11 მაისის №2/3/663 გადაწყვეტილება საქმეზე "საქართველოს მოქალაქე თამარ თანდაშვილი საქართველოს მთავრობის წინააღმდეგ".

პირებს, რომლებიც უკანონოდ ცხოვრობდნენ სახელმწიფო საკუთრებაში არ აძლევდა ბაზაში რეგისტრაციის საშუალებას.⁸⁵

ორგანიზაციების მიერ Covid-19 დადგენილი წესების დარღვევისთვის კანონმდებლობა ითვალისწინებს სოლიდურ ჯარიმებს (10 000 ლარის ოდენობით),⁸⁶ ხოლო იგივე ქმედების განმეორებით ჩადენის შემთხვევაში იურიდიული პირი შეიძლება დაისაჯოს ლიკვიდაციით.⁸⁷ 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 მნიშვნელოვანი პოტენციალი გააჩნია და სახელმწიფო სუბსიდირების მექანიზმების ინსტრუმენტალიზაციის და სადამსჯელო მიზნებისთვის გამოყენების რისკებს შეიცავს.

⁸⁵ 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 წარმევა, 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 თანდაშვილი საქართველოს მთავრობის წინააღმდეგ“, სამოტივაციო ნაწილის 53-ე პარაგრაფი.

⁸⁶ საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 42¹⁰ მუხლი.

⁸⁷ საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსის 248¹ მუხლი.

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

4.4. ღია სივრცეში პირბადის გამოყენების ვალდებულება: კანონიერების მასშტაბური პრობლემა

როგორც არაერთხელ აღვნიშნეთ, აღმასრულებელმა ხელისუფლებამ პანდემიის სამართავად ექსტრაორდინალურად დიდი უფლებამოსილება მიიღო. საქართველოს პარლამენტი მხოლოდ სანქციების გაწერით შემოიფარგლა. ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსით დადგინდა ორი ადმინისტრაციული სამართალდარღვევა (მუხლი 42¹⁰ და მუხლი 42¹¹). 42¹⁰ მუხლს გააჩნია ღია შემადგენლობა, იგი კონკრეტულ აკრძალულ ქმედებებს არ განსაზღვრავს და მასში საქართველოს აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ პანდემიისის სამართავად დადგენილი ყველა შეზღუდვა შეიძლება მოექცეს. მისგან განსხვავდება 42¹⁰ 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,⁸⁸ მაშინ როდესაც ადამიანის მიერ პირბადის ტარების წესის დარღვევისთვის ჯარიმა არის 20 ლარი, ხოლო იმავე ქმედების განმეორებითი ჩადენა 40 ლარით ისჯება.

⁸⁸ იხ. საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 42¹⁰ მუხლი აგრეთვე საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსის 248¹ მუხლი.

2020 წლის 12 ივნისს საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსით საქართველოს პარლამენტმა პირბადის ტარების ვალდებულება დააწესა.⁸⁹ ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 42¹¹ 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.⁹⁰ 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 მხოლოდ ბუნებას არ აღიარებს, თუ შესაბამისი რეკომენდაციის შინაარსი, რომელიმე სამართლებრივ აქტში არ არის გადმოცემული.

2020 წლის 3 ნოემბერს, საქართველოს მთავრობამ მიიღო კანონქვემდებარე აქტი - დადგენილება,⁹¹ რომლითაც ირიბად გააფართოვა საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 42¹¹ 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 42¹¹ მუხლით ეკისრებოდათ.⁹² ეს უკანასკნელი, როგორც უკვე აღინიშნა, სანქციას მხოლოდ დახურულ სივრცეში პირბადის ტარების წესის დარღვევისთვის ადგენდა.

⁸⁹ „საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსში ცვლილების შეტანის შესახებ“ საქართველოს კანონი, 12/06/2020.

⁹⁰ „პირბადის ტარების წესის დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 15 ივნისის N368 დადგენილება.

⁹¹ „პირბადის ტარების წესის დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 15 ივნისის № 368 დადგენილებაში ცვლილების შეტანის თაობაზე“ საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 3 ნოემბრის N660 დადგენილება.

⁹² „პირბადის ტარების წესის დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის დადგენილების მე-5 მუხლი მიუთითებდა, რომ ამ წესის დარღვევისთვის პასუხისმგებლობა ეკისრებოდათ ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსით.

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 უფლებამოსილებას. ამ კანონის მე-12 მუხლის პირველი პუნქტი მთავრობას ავალდებულებს ნორმატიული აქტის გამოცემისას მიუთითოს საკანონმდებლო ნორმა, რომლის შესასრულებლადაც იგი გამოიყენება. 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.⁹³ 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. 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.⁹⁴ მოსამართლემ ჯარიმის გაუქმება სწორედ იმ გარემოებას დააფუძნა, რომ დაჯარიმების დორისთვის მოქმედი ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 42¹¹ 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 42¹¹ 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

⁹³ ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 42¹⁰ მუხლთან დაკავშირებით, რომელის შემადგენლობა აღმასრულებელ ხელისუფლების მიერ პანდემიასთან დაკავშირებით დადგენილი შეზღუდვებით ავტომატურად ივსება ქვემოთ მიმოვიხილავთ.

⁹⁴ 2021 წლის 14 მაისს გავრცელდა ინფორმაცია, რომ ეს გადაწყვეტილება სააპელაციო სასამართლომ ძალაში დატოვა. იხ. ბმული.

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. 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.⁹⁵ მთელი ამ დროის განმავლობაში, საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს მიერ მოქალაქეთა დაჭარბება 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 ხელმისაწვდომი, 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-ს 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 ნოემბრიდან - 2021 წლის 18 თებერვლამდე გამოწერილი თითოეული ჯარიმის კანონიერება დგას სერიოზული კითხვის ნიშნის ქვეშ.

⁹⁵ ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსში ცვლილებების შეტანის შესახებ კანონის პროექტი. იხ. ბმული.

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.⁹⁶

5.1. 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.⁹⁷

გამონაკლისია სადეპუტატო კითხვები. 2021 წლის განმავლობაში, საქართველოს პარლამენტის წევრებმა აღმასრულებელ ხელისუფლებას სხვადასხვა შინაარსის 500 სადეპუტატო კითხვით მიმართეს.⁹⁸ ზედამხედველობის ეს მექანიზმის, განსაკუთრებით მას შემდგომ გააქტიურდა, რაც შარლ მიშელის შეთანხმება შედგა და ოპოზიცია პარლამენტს დაუბრუნდა.

⁹⁶ 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“.

⁹⁷ ვგულისხმობთ. ისეთ მექანიზმებს/უფლებამოსილებებს, რომელთა გამოყენება ხდება საქართველოს პარლამენტის ინიციატივით და არა კანონმდებლობით სავალდებულოდ გათვალისწინებულ პერიოდულ ინსტრუმენტებს (მაგალითად წლიური ანგარიშები, მინისტრის საათი და ა.შ.).

⁹⁸ 2021 წლის განმავლობაში დასმული სადეპუტატო კითხვები. იხ. ბმული

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.⁹⁹ ანგარიშის თანახმად, „პანდემიის პირობებშიც კი, პარლამენტი აქტიურად ახორციელებდა საქართველოს კანონმდებლობით მისთვის მინიჭებულ მაკონტროლებელ უფლებამოსილებებს, იყენებდა საზედამხებდველო ინსტრუმენტებს და აკონტროლებდა საქართველოს მთავრობის საქმიანობას“.¹⁰⁰ ამავე ანგარიშიდან ირკვევა, რომ საპარლამენტო კონტროლი პანდემიის ადამიანის ძირითადი უფლებების შეზღუდვის თვალსაზრისით გატარებულ ღონისძიებებს თითქმის არ შეეხებია. სახელდობრ, ანგარიშის შესაბამისი ნაწილში ნახსენებია, რომ პარლამენტის დიასპორისა და კავკასიის საკითხთა კომიტეტმა განიხილა საზღვარგარეთ მყოფი მოქალაქეების დახმარების თვალსაზრისით გაწეული ღონისძიებები.¹⁰¹ ხოლო სპორტისა და ახალგაზრდობის კომიტეტმა მოისმინა ინფორმაცია სპორტული შედეგების, პანდემიის პირობებში განხორციელებული საქმიანობისა და პოსტკრიზისული გეგმის თაობაზე.¹⁰²

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.

5.2. სასამართლოს კონტროლი

სასამართლო ხელისუფლება საქართველოში ორ ნაწილად იყოფა. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო კონსტიტუციურ კონტროლს, ხოლო საერთო სასამართლოები მართლმსაჯულებას ახორციელებენ.

⁹⁹ საქართველოს პარლამენტის საქმიანობის 2020 წლის ანგარიში და 2021 წლის სამოქმედო გეგმა. იხ. ბმული.

¹⁰⁰ იქვე. გვერდი 64.

¹⁰¹ იქვე. გვ. 80.

¹⁰² იქვე. გვ. 94.

როგორც საერთო, ისე საკონსტიტუციო სასამართლოში იკვეთება საქმეთა განხილვის გაჭიანურების/არაეფექტურად განხილვის პრობლემა, რაც სამართლიანი სასამართლოს უფლების ეფექტურობას მნიშვნელოვნად ამცირებს. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოში საქმეთა გაჭიანურებას IDFI-იმ ვრცელი ანალიზი მიუძღვნა.¹⁰³ განსხვავებით საკონსტიტუციო სასამართლოსგან, საერთო სასამართლოები საკუთარ გადაწყვეტილებებს საჯაროდ არ აქვეყნებენ და ვადებთან დაკავშირებით სრულყოფილი დასკვნების გამოტანა შეუძლებელია. საგულისხმო მონაცემია თბილისის საქალაქო სასამართლოში 2021 წლის 5 მარტს დარეგისტრირებული ადმინისტრაციული სარჩელი, რომლიც შეეხება კომენდანტის საათის არსებობის კანონიერების შემოწმებას. საქმეზე მოსამზადებელი სხდომა სარჩელის შეტანიდან სამი თვის შემდგომ ჩაინიშნა, მოსამზადებელი სხდომის გადაწყვეტილება გამოცხადდა პირველ ივლისს, კერძოდ, საქმე შეწყდა, რადგან კომენდანტის საათი უკვე აღარ მოქმედებდა.

რაც შეეხება საკონსტიტუციო სასამართლოს, კომენდანტის საათის კონსტიტუციურობის თაობაზე რამდენიმე სარჩელი 2021 წლის პირველ კვარტალში დარეგისტრირდა. საკონსტიტუციო სასამართლოს ამ სარჩელებთან დაკავშირებით არანაირი ქმედება არ განუხორციელებია. ვინაიდან, კომენდანტის საათი გაუქმებულია და სადავო ნორმებმა ძალა დაკარგეს, საკონსტიტუციო სასამართლოს დამკვიდრებული პრაქტიკის შესაბამისად, საქმე შეწყდება.¹⁰⁴

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 42¹⁰ მუხლის (იზოლაციის და კარანტინის წესების დარღვევა) გათვალისწინებულ სამართალდარღვევებს შეეხებოდა. თბილისის საქალაქო სასამართლოს განმარტებით, სასამართლოს საერთოდ არ აღრიცხავდა აღნიშნულ ინფორმაციას.

¹⁰³ Covid-19 და კონსტიტუციური კონტროლი: საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს საქმიანობის ეფექტურობის შეფასება, 2020 წლის 20 ნოემბერი.

¹⁰⁴ „საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის 29-ე მუხლის მე-2 და მე-7 პუნქტები.

5.3. სამოქალაქო კონტროლი

სამოქალაქო საზოგადოება მნიშვნელოვან როლს ასრულებს სახელმწიფოს ანგარიშვალდებულების გაზრდის თვალაზრისით. სახელმწიფოს კონტროლის განხორციელება წარმოდგენილია 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 ერთ-ერთი მეთოდოლოგიაა, რომელსაც ემყარება მიმდინარე ანგარიში. 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 შესაძლებლობას.

საგანგებო მდგომარეობის დროს (2020 წლის 21 მარტიდან ამავე წლის 22 მაისამდე შუალედში) აღმასრულებელმა ხელისუფლებამ ბლანკეტურად შეაჩერა „საჯარო ინფორმაციისა და პერსონალური ინფორმაციის გაცემისთვის საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი ვადები“.¹⁰⁵

საგანგებო მდგომარეობის დასრულების შემდგომ, 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 მე-40 მუხლის თანახმად ორივე ინფორმაცია უნდა გაცემულიყო დაუყოვნებლივ.

აქვე, IDFI საჭიროდ თვლის გამოიყოს სსიპ შრომის ინსპექციის სამსახური, რომელმაც მოგვანოდა 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.

¹⁰⁵ „საქართველოში ახალი კორონავირუსის გავრცელების აღკვეთის მიზნით გასატარებელი ღონისძიებების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 23 მარტის N181 დადგენილების მე-13 მუხლის მე-2 პუნქტი.

სახელმწიფოს მიერ ინფორმაციის გავრცელებისა და მოპოვების აშკარა კანონდარღვევით დაბრკოლება ქმნის ვარაუდს, რომ იგი განხორციელებული ქმედებების თაობაზე ინფორმაციის დამალვას ცდილობს ან არ/ვერ იზარებს საჯარო ინფორმაციის კონსტიტუციური უფლების მნიშვნელობას.

შეჯამების სახით შეგვიძლია ვთქვათ, რომ საქართველოს პარლამენტი არაეფექტურად იყენებს აღმასრულებელი ხელისუფლების საკონტროლებლად კონსტიტუციითა და რეგლამენტით მისთვის მინიჭებულ უფლებამოსილებებს.

ასევე, გარემოებები, რომელთა ერთობლიობაც ეჭვქვეშ აყენებს სასამართლო ხელისუფლების ეფექტურობას, ხოლო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობასთან დაკავშირებული პრობლემები არსებითად აბრკოლებს სახელმწიფო მოქმედებების მტკიცებულებებზე დაფუძნებულ სამოქალაქო კონტროლს.

ახალი კორონავირუსის (covid-19) გავრცელების პრევენციის მიზნით სახელმწიფოში დადგენილი რეგულაციების აღსრულების უზრუნველსაყოფად საქართველოს პარლამენტმა გაითვალისწინა როგორც ადმინისტრაციული, ისე სისხლის-სამართლებრივი პასუხისმგებლობა. კერძოდ, საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსსა და საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსს დამატა სულ ხუთი პასუხისმგებლობის დამდგენი ნორმა. მათგან ორი, კერძოდ, საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 177¹⁵ და საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსის 359¹ მუხლი მოქმედებს მხოლოდ საგანგებო/საომარი მდგომარეობის პირობებში. ხოლო ერთი მუხლი¹⁰⁶ ექსკლუზიურად პირბადის ტარების წესის დარღვევას მიემართება.

ანგარიშის მიმდინარე ნაწილში, ჩვენ ყურადღებას გავამახვილებთ საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 42¹⁰ მუხლზე, რომელიც covid-19-ის გავრცელების წინააღმდეგ დადგენილი შეზღუდვების (გარდა პირბადის ტარების წესისა) დარღვევისთვის პირების დაჯარიმების მთავარი, ფაქტობრივად, ერთადერთი სამართლებრივი საფუძველია. სამართლებრივი ანალიზი აგრეთვე, შეეხება საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსის 248¹ მუხლს, რომელიც იგივე ქმედების განმეორებით ჩადენის შემთხვევაში, ითვალისწინებს თავისუფლების აღკვეთის, ხოლო იურიდიული პირის შემთხვევაში, მისი ლიკვიდაციის შესაძლებლობას.

6.1. იზოლაციისა და კარანტინის წესების დარღვევა: აკრძალული ქმედების შემაღვენლობა

2020 წლის 23 აპრილს საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსს დამატა 42¹⁰ მუხლი, რომლითაც სამართალდარღვევად გამოცხადდა „საზოგადოებრივი ჭანმრთელობის შესახებ“ საქართველოს კანონით გათვალისწინებულ საკითხებთან დაკავშირებით დადგენილი იზოლაციის ან/და კარანტინის წესის დარღვევა“.¹⁰⁷ აღნიშნული ნორმა თავისი შინაარსით არის მიმთითებელი. სხვაგვარად, ფიზიკური და იურიდიული პირი ამ ნორმიდან ვერ ამოიკითხავს, რა ქმედების ჩადენას უკრძალავს მას საქართველოს პარლამენტი. ამისთვის, აუცილებელია პირი.

¹⁰⁶ საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 4211 მუხლი, გამოქვეყნების წყარო: საქართველოს სსრ უმაღლესი საბჭოს უწყებები, 12-ის დანართი, 31/12/1984, მიღების თარიღი: 15/12/1984.

¹⁰⁷ საქართველოს კანონი „საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსში ცვლილების შეტანის შესახებ“. გამოქვეყნების წყარო: ვებგვერდი, 24/04/2020. მიღების თარიღი: 23/04/2020.

ამისთვის, აუცილებელია პირი გაეცნოს სხვა ნორმატიულ აქტებს - „საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ“ საქართველოს კანონით გათვალისწინებულ საკითხებთან დაკავშირებით დადგენილ იზოლაციის ან/და კარანტინის წესებს

საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსში 42¹⁰ მუხლის დამატების პარალელურად, ცვლილება განიცადა ასევე საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსმა. კერძოდ, სისხლის სამართლის კოდექსს დაემატა 248¹ მუხლი, შემდეგი შინაარსით: „საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ“ საქართველოს კანონით გათვალისწინებულ საკითხებთან დაკავშირებით დადგენილი იზოლაციის ან/და კარანტინის წესის დარღვევა, ჩადენილი საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 42¹⁰ მუხლით გათვალისწინებული ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის ჩადენისათვის ადმინისტრაციულსახელდადებული ან/და ამ მუხლით გათვალისწინებული დანაშაულისათვის ნასამართლევ პირის მიერ“.

სისხლის სამართლის კოდექსის ციტირებული ნორმის ტექსტი ცხადად მიუთითებს, რომ მას ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 42¹⁰ მუხლით დაწესებული სამართალდარღვევის იდენტური შინაარსი გააჩნია. სახელდობრ, „საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ“ საქართველოს კანონით გათვალისწინებულ საკითხებთან დაკავშირებით დადგენილი იზოლაციის ან/და კარანტინის წესის დარღვევის შემთხვევაში, პირს ჯერ დაეკისრება ადმინისტრაციული პასუხისმგებლობა, ხოლო იგივე ქმედების 1 წლის განმავლობაში განმეორებით ჩადენის შემთხვევაში პირი პასუხს აგებს სისხლის სამართლის წესით.¹⁰⁸ სხვაგვარად, სისხლის სამართლის კოდექსისა და ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის დასახელებულ ნორმებს შორის სხვაობა მხოლოდ აკრძალული ქმედების ჩადენის რაოდენობასა და პერიოდულობაში მდგომარეობს. თავად აკრძალული ქმედების შინაარსი ორივე შემთხვევაში არის იდენტური.

საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 42¹⁰ მუხლს, ისევე როგორც სისხლის სამართლის კოდექსის 248¹ მუხლს გააჩნია დანაშაულად/ სამართალდარღვევად გამოცხადებული ქმედების ღია შემადგენლობა, რომელშიც ექცევა აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ დადგენილი ყველა აკრძალვა. სხვაგვარად, ახალი კორონავირუსის წინააღმდეგ ბრძოლის სფეროში საქართველოს პარლამენტმა, ირიბად, აღმასრულებელ ხელისუფლებას მიანიჭა ადმინისტრაციული/

¹⁰⁸ საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 42¹⁰ მუხლს, ისევე როგორც სისხლის სამართლის კოდექსის 248¹ მუხლს გააჩნია დანაშაულად/ სამართალდარღვევად გამოცხადებული ქმედების ღია შემადგენლობა, რომელშიც ექცევა აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ დადგენილი ყველა აკრძალვა. სხვაგვარად, ახალი კორონავირუსის წინააღმდეგ ბრძოლის სფეროში საქართველოს პარლამენტმა, ირიბად, აღმასრულებელ ხელისუფლებას მიანიჭა ადმინისტრაციული/ სისხლის სამართლებრივი პასუხისმგებლობის დამდგენი ნორმის შემადგენლობის განსაზღვრის უკონტროლო უფლებამოსილება, რომელიც მხოლოდ პროპორციულობის პრინციპის დაცვის ზოგადი დათქმით არის შეზღუდული.

სისხლის სამართლებრივი პასუხისმგებლობის დამდგენი ნორმის შემადგენლობის განსაზღვრის უკონტროლო უფლებამოსილება, რომელიც მხოლოდ პროპორციულობის პრინციპის დაცვის ზოგადი დათქმით არის შეზღუდული.

6.2. აკრძალული ქმედებისა და სასჯელის განსაზღვრის კონსტიტუციური კომპეტენცია

პასუხისმგებლობის დამდგენი ნორმების ზოგად მოთხოვნებს საქართველოს კონსტიტუციის 31-ე მუხლის მე-9 პუნქტი განსაზღვრავს, რომელიც მიუთითებს პასუხისმგებლობის დამდგენი ნორმის „კანონის“ სამართლებრივი ფორმით მიღებაზე. „კონსტიტუციით დადგენილი ფორმალური მოთხოვნა, რომ ესა თუ ის საკითხი მოწესრიგდეს კანონით, კონკრეტულ საკითხზე გადაწყვეტილების მიმღებ ლეგიტიმურ ორგანოდ, საქართველოს პარლამენტის განსაზღვრას ემსახურება. კერძოდ, საქართველოს კონსტიტუცია სახელდებით მიუთითებს იმ საკითხებს, რომელთა მოწესრიგების უფლებამოსილება მხოლოდ საქართველოს პარლამენტს გააჩნია“¹⁰⁹ იმავდროულად, საქართველოს კონსტიტუციის ამ მოთხოვნის დაცულობა შესაძლებელია გამორკვეული და გამოყენებული იქნეს საქართველოს კონსტიტუციის სხვა მუხლებთან (შესაბამის მატერიალურ უფლებებთან) პასუხისმგებლობის დამდგენი ნორმის კონსტიტუციურობის შეფასებისას.¹¹⁰

მსჯელობის დაწყებამდე, უნდა აღინიშნოს, რომ საქართველოს კონსტიტუციის ფორმალური მოთხოვნების განმარტების/გამოყენების თვალსაზრისით, უმნიშვნელოა პასუხისმგებლობის დამდგენი ნორმა არის სისხლის თუ ადმინისტრაციული სამართლებრივი სივრცის ნაწილი. მისთვის მთავარი განმსაზღვრელი ფაქტორები არის ნორმის საჭარო სამართლებრივი ბუნება, ამკრძალავი შინაარსი და გათვალისწინებული პასუხისმგებლობა.¹¹¹

საქართველოს პარლამენტის ექსკლუზიური უფლებამოსილების აღიარება ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის/სისხლისსამართლებრივი დანაშულის და შესაბამისი სახდელის/სასჯელის განსაზღვრასთან მიმართებით საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს მკაფიო და დამკვიდრებული პრაქტიკის ნაწილია. „ქმედების სამართალდარღვევად განსაზღვრა, სახდელის დაწესება და მისი სიმძიმის

¹⁰⁹ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2017 წლის 27 მარტის №1/4/757 გადაწყვეტილება საქმეზე „საქართველოს მოქალაქე გიორგი კრავიშვილი საქართველოს მთავრობის წინააღმდეგ“, სამოტივაციო ნაწილი, პარ. 20.

¹¹⁰ იხ. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2017 წლის 13 ოქტომბრის №1/10/703 გადაწყვეტილება საქმეზე „საქართველოს მოქალაქე გიორგი ქართველიშვილი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“.

¹¹¹ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2017 წლის 22 ივნისის №1/13/733 საოქმო ჩანაწერი საქმეზე "საქართველოს მოქალაქეები - გელა ტარიელაშვილი, გიორგი კვირიკაძე, ვლადიმერ გასპარიანი, ივანე მაჭავარიანი და სხვები (სულ 9 მოსარჩელე) საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ", სამოტივაციო ნაწილი, პარ. 9.

განსაზღვრა სახელმწიფოს (კანონმდებლის) ექსკლუზიურ კომპეტენციას წარმოადგენს ...¹¹² ამგვარი განმარტება საკონსტიტუციო სასამართლოს არაერთხელ აქვს გაკეთებული პასუხისმგებლობის დამდგენ ნორმებთან მიმართებით.¹¹³ მაგალითად, 2018 წლის 19 ოქტომბრის N2/7/779 გადაწყვეტილებაში საკონსტიტუციო სასამართლომ საქარო სამართლებრივი პასუხისმგებლობის დამდგენი ნორმები დაუკავშირა საზოგადოებრივად გასაკიცხ ქმედებათა ნუსხას და მიუთითა, რომ „ქმედების სამართალდარღვევად მიჩნევა კანონმდებლის ექსკლუზიურ კომპეტენციას წარმოადგენს“.¹¹⁴ უშუალოდ პასუხისმგებლობის დამდგენი ნორმის ფორმალური მოთხოვნების დარღვევის თაობაზე საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება არ მიუღია, თუმცა ამ მოთხოვნის სიმკაცრე ნათლად გამოჩნდა N703 კონსტიტუციურ სარჩელზე მიღებული გადაწყვეტილებით. კერძოდ, საკონსტიტუციო სასამართლომ მიიჩნია რომ პასუხისმგებლობის დამდგენ ნორმას უზენაესმა სასამართლომ შესძინა შინაარსი, რომელიც მისთვის საქართველოს პარლამენტს არ მიუნიჭებია. აღსანიშნავია, რომ სასამართლომ ეს ნორმა არაკონსტიტუციურად ცნო არა მის განჭვრეტადობაზე ან სხვაგვარი ხარისხობრივი მოთხოვნების დაუკმაყოფილებლობაზე მითითებით, არამედ კონსტიტუციის ფორმალური მოთხოვნის დარღვევისთვის. კერძოდ, საკონსტიტუციო სასამართლომ მიუთითა, რომ ქმედებისთვის პასუხისმგებლობის დაკისრება და შესაბამისი პასუხისმგებლობის განსაზღვრა საქართველოს პარლამენტის ექსკლუზიურ კომპეტენციას წარმოადგენს.¹¹⁵

¹¹² საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2010 წლის 10 ნოემბრის N4/482,483,487,502 საოქმო ჩანაწერი საქმეზე „მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანება „მოდრაობა ერთიანი საქართველოსთვის“, მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანება „საქართველოს კონსერვატიული პარტია“, საქართველოს მოქალაქეები - ზვიად ძიძიგური და კახა კუკავა, საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია, მოქალაქეები - დაჩი ცაგურია და ჯაბა ჯიშკარიანი, საქართველოს სახალხო დამცველი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, სამოტივაციო ნაწილი, პარ. 8.

¹¹³ „ქმედების დასჯადად გამოცხადების შესახებ გადაწყვეტილების მიღება კანონმდებლის ექსკლუზიურ უფლებამოსილებას წარმოადგენს. შესაბამისად ... საშუალება არ მიეცეს სამართალშემფარდებელს, სამოსამართლო პროცესის საფუძველზე, თავად შექმნას სისხლისსამართლებრივად დასჯადი ქმედების შემადგენლობა“ (mutatis mutandis იხ. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2013 წლის 14 მაისის N2/2/516,542 გადაწყვეტილება საქმეზე „საქართველოს მოქალაქეები - ალექსანდრე ბარამიძე, ლაშა ტულუში, ვახტანგ ხმალაძე და ვახტანგ მაისია საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II-37). იგივე უნდა ითქვას დასჯადი ქმედებისთვის შესაბამისი სასჯელის განსაზღვრის შესახებ.“ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2017 წლის 13 ოქტომბრის N1/10/703 გადაწყვეტილება საქმეზე „საქართველოს მოქალაქე გიორგი ქართველიშვილი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“ სამოტივაციო ნაწილი, პარ. 37.

¹¹⁴ „ქმედების სამართალდარღვევად მიჩნევა კანონმდებლის ექსკლუზიურ კომპეტენციას წარმოადგენს. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2018 წლის 19 ოქტომბრის N2/7/779 გადაწყვეტილება საქმეზე „საქართველოს მოქალაქე დავით მალანია საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, სამოტივაციო ნაწილი, პარ. 28

¹¹⁵ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2017 წლის 13 ოქტომბრის N1/10/703 გადაწყვეტილება საქმეზე „საქართველოს მოქალაქე გიორგი ქართველიშვილი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, სამოტივაციო ნაწილი, პარ. 24, 25, 26, 37, 38.

ამდენად, წარმოდგენილი პრაქტიკიდან გამომდინარე, ნათელია, რომ ქმედების აკრძალვასა და მათთვის სისხლის თუ ადმინისტრაციული სამართლებრივი პასუხისმგებლობების დადგენას საქართველოს კონსტიტუცია საქართველოს პარლამენტის ექსკლუზიურ კომპეტენციად განიხილავს.

6.3. ექსკლუზიური კონსტიტუციური კომპეტენციის დელეგირების პირობები

საქართველოს კონსტიტუციის ფორმალური გარანტიები იძლევა შესაძლებლობას, რომ კანონით მოსაწესრიგებელი ურთიერთობის გარკვეული სპექტრი აღმასრულებელმა ხელისუფლებამ დაარეგულიროს!¹¹⁶ ცხადია, პარლამენტი ექცევა მკაცრ კონსტიტუციურ ჩარჩოში, როდესაც იღებს გადაწყვეტილებას გარკვეული საკითხის სხვა სახელმწიფო ორგანოსთვის, მათ შორის, აღმასრულებელი ხელისუფლებისთვის დელეგირების თაობაზე. კონსტიტუცია კრძალავს საკითხის დელეგირებას რამდენიმე შემთხვევაში, მათ შორის, როდესაც დადგინდება, რომ პარლამენტი მისი უფლებამოსილების ფუნდამენტურად მნიშვნელოვანი ნაწილის ან/და ადამიანის უფლებებზე განსაკუთრებული გავლენის მქონე სფეროს¹¹⁷ დელეგირებს, რითაც თავისი კონსტიტუციური უფლებამოსილების განხორციელებაზე ამბობს უარს.¹¹⁸ ამგვარ მოთხოვნებს საქართველოს კონსტიტუცია ითვალისწინებს რამდენიმე ძირითად უფლებასთან მიმართებით და მათი დაუცველობა არაერთხელ გამხდარა ნორმების არაკონსტიტუციურად ცნობის საფუძველი.

წარმოდგენილი განმარტებები მიუთითებს, რომ როგორც აკრძალული ქმედების, ისე მისთვის დადგენილი პასუხისმგებლობის ზომა უნდა განისაზღვროს უმაღლესი საკანონმდებლო ორგანოს - პარლამენტის მიერ. იმავდროულად, მის ექსკლუზიურ უფლებამოსილებას მიკუთვნებული საკითხების დელეგირებას კონსტიტუცია კრძალავს, თუ ამით პარლამენტი ახდენს უფლებამოსილების მნიშვნელოვანი ნაწილის დელეგირებას ან თუ ხდება იმგვარ საკითხთა დელეგირება, რომელიც ფუნდამენტურ გავლენას ახდენს ადამიანის ძირითად უფლებებზე.

¹¹⁶ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2019 წლის 28 მაისის №2/2/867 გადაწყვეტილება საქმეზე „რეზი შარაძე საქართველოს იუსტიციის მინისტრის წინააღმდეგ“, სამოტივაციო ნაწილი, პარ. 16.

¹¹⁷ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2019 წლის 2 აგვისტოს №1/7/1275 გადაწყვეტილება საქმეზე „ალექსანდრე მძინარაშვილი საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისიის წინააღმდეგ“. სამოტივაციო ნაწილი, პარ. 38. (აღნიშნულ საქმეში საკონსტიტუციო სასამართლოს არაკონსტიტუციურად ცნო გამოხატვის თავისუფლების შინაარსობრივ რეგულირების უფლებამოსილების თუნდაც მცირე ნაწილის დელეგირება.

¹¹⁸ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2016 წლის 20 ივლისის №3/3/763 გადაწყვეტილება საქმეზე „საქართველოს პარლამენტის წევრთა ჯგუფი (დავით ბაქრაძე, სერგო რატიანი, როლანდ ახალაია, გიორგი ბარამიძე და სხვები, სულ 42 დეპუტატი) საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, სამოტივაციო ნაწილი, პარ. 78

6.4 კონსტიტუციურობის სისტემური პრობლემა

როგორც ზემოთ მიმოვიხილეთ, ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის და სისხლის სამართლის კოდექსის ჩვენი ანგარიშისთვის რელევანტურ და არაერთხელ დასახელებულ ნორმებს, მიმთითებელი ბუნება გააჩნიათ. მიმთითებელი ნორმების არსებობა, საკანონმდებლო ტექნიკის თვალსაზრისით, გამართლებულია. თუმცა, პარალმენტის ექსკლუზიურ კომპეტენციას მიკუთვნებულ სამართლებრივ სფეროებთან, განსაკუთრებით კი პასუხისმგებლობის დამდგენ ნორმებთან მიმართებით, განსაკუთრებული სიფრთხილის გამოჩენაა საჭირო.

6.4.1. პასუხისმგებლობის დამდგენი ნორმის მიითითება სხვა საკანონმდებლო აქტებზე

პასუხისმგებლობის დამდგენი ნორმები, რომლებიც აკრძალული ქმედების შინაარსის განსაზღვრად სხვა აქტზე მიუთითებს, *per se* არაკონსტიტუციურ რეგულირებას არ წარმოადგენს, თუ ნორმის შინაარსიდან ცხადად იკვეთება კონკრეტული ქმედება, რომლის აკრძალვაც საკანონმდებლო ორგანოს სურს და სხვა აქტზე მხოლოდ ტექნიკური საკითხების დაზუსტების თვალსაზრისით მიუთითებს. აგრეთვე, თუ სხვა მიითითებული აქტი პარლამენტისვე მიღებულ კანონია, რომლიდანაც ცხადად ირკვევა აკრძალული ქმედების შინაარსი.

პარალელი შეიძლება გაივლოს საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსის 223¹ მუხლთან, რომელიც დასჯად ქმედებად აცხადებს ქურდული სამყაროს წევრობას, ხოლო, „ორგანიზებული დანაშაულისა და რეკეტის შესახებ“ საქართველოს კანონი განმარტავს სისხლის სამართლის კოდექსით დანაშაულად აღიარებული ქმედების - ქურდული სამყაროს წევრობის სხვადასხვა შინაარსობრივ ცნებებს.¹¹⁹ აკრძალული ქმედების შინაარსის დადგენისათვის, მნიშვნელოვანია განისაზღვროს რა ნორმატიულ აქტზე მიუთითებს უმაღლესი საკანონმდებლო ორგანო. ერთია მიითითება უშუალოდ მის მიერ მიღებულ საკანონმდებლო აქტზე, რომელიც განჭვრეტადობის მოთხოვნებს პასუხობს, ხოლო განსხვავებული შემთხვევაა აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ მიღებული ნორმატიული აქტებით განსაზღვრული, ან ჯერ კიდევ განუსაზღვრელი, და პერსპექტივაში განსასაზღვრადი მოთხოვნების ავტომატურად გადმოტანა პასუხისმგებლობის დამდგენი ნორმით აკრძალული ქმედების შემადგენლობაში.

¹¹⁹ იხ. ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს 2014 წლის 15 ივლისის N45554/08 გადაწყვეტილება საქმეზე „CASE OF ASHLARBA v. GEORGIA“, პარ. 33-40.

6.4.2. პასუხისმგებლობის დამდგენი ნორმის მითითება კანონქვემდებარე ნორმატიულ აქტებზე

როდესაც პასუხისმგებლობის დამდგენი ნორმა ქმედების შინაარსის ამოსაკითხად კანონქვემდებარე ნორმატიულ აქტზე მიუთითებს, ეს გულისხმობს ქმედების შემადგენლობის განსაზღვრის გარკვეული ნაწილის სხვა სახელმწიფო ორგანოსთვის, მოცემულ შემთხვევაში, აღმასრულებელი ხელისუფლებისთვის გადაცემას. მოსაწესრიგებელი სფეროს სპეციფიკის გათვალისწინებით ხშირად ეს აუცილებელი და გარდაუვალიც კი შეიძლება იყოს.

მაგალითად, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლომ 2019 წლის 2 აგვისტოს N1/7/1275 გადაწყვეტილებაში მიუთითა, რომ გამოხატვის თავისუფლების შინაარსობრივი რეგულირება არის საქართველოს პარლამენტის ექსკლუზიური კომპეტენცია. იმავდროულად, მიუხედავად იმისა, რომ კონსტიტუცია აღნიშნული სფეროს დელეგირებას ტექსტობრივად არ კრძალავდა, საკონსტიტუციო სასამართლომ განმარტა, რომ გამოხატვის თავისუფლების შინაარსობრივი მოწესრიგება იყო საქართველოს პარლამენტის ფუნდამენტურად მნიშვნელოვანი უფლებამოსილების ნაწილი და მისი დელეგირება იქნებოდა დაუშვებელი. საკონსტიტუციო სასამართლომ ამ საქმეში, არაკონსტიტუციურად ცნო კომუნიკაციების მარეგულირებელი ეროვნული კომისიის მიერ გამოხატვის თავისუფლების შინაარსობრივი შეზღუდვის დამდგენი სადავო ნორმები და მიიჩნია, რომ ძირითადი უფლების აღნიშნული სფეროს რეგულირება მხოლოდ უმაღლესი საკანონმდებლო ორგანოს კომპეტენციაა. თუმცა სასამართლომ მიუთითა, რომ არაკონსტიტუციური არ იქნება საქართველოს პარლამენტის მიერ დადგენილი შეზღუდვების ტექნიკური აღსრულების დელეგირება - მაგალითად, რა ტექნიკური საშუალება/მეთოდი უნდა იქნეს გამოყენებული ინტერნეტ სივრცეში გავრცელებული პირადი ცხოვრების ხელმყოფ ვიდეო ჩანაწერზე ხელმისაწვდომობის შესაზღუდად.

სხვაგვარად, პარლამენტის ექსკლუზიურ კომპეტენციას მიკუთვნებული უფლებრივი სფეროს მოწესრიგების დელეგირება, ნორმის არაკონსტიტუციურობის თაობაზე საბოლოო დასკვნის გამოსატანად საკმარისი შეიძლება არ იყოს, მაგრამ მის სასარგებლოდ არსებული მნიშვნელოვანი და მყარი არგუმენტია. ასეთ დროს უნდა შეფასდეს, რომელ უფლებრივი სფეროსთან მიმართებით და რა მასშტაბით ამბობს უარს საქართველოს პარლამენტი საკუთარი უფლებამოსილების განხორციელებაზე.

6.4.3. პასუხისმგებლობის დამდგენი ნორმების შინაარსის განსაზღვრის დელეგირება

როგორც აღვნიშნეთ, პასუხისმგებლობის დამდგენი ნორმების შინაარსის განსაზღვრა საკანონმდებლო ორგანოს ექსკლუზიური უფლებამოსილებაა. იმავდროულად, საქართველოს პარლამენტმა აღმასრულებელ ხელისუფლებას მიანიჭა არა კონკრეტულ სამართალდარღვევასთან დაკავშირებული ტექნიკური ან შინაარსობრივი დეტალების დაზუსტების უფლება, არამედ მას გადასცა სრულიად ახალი სამართალდარღვევის/დანაშაულის შექმნის შესაძლებლობა, ცხოვრების ნებისმიერ სფეროში. მასშტაბების წარმოსადგენად შეგვიძლია მაგალითად მოვიყვანოთ ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 42¹⁰ და 42¹¹ მუხლები.

საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 42¹¹ მუხლით კარლამენტმა დაადგინა პასუხისმგებლობა პირბადის ტარების წესის დარღვევისთვის. მიუხედავად იმისა, რომ პასუხისმგებლობის დამდგენი ნორმა თავად არ განსაზღვრავს პირბადის ტარების წესს, ცხადია, უმაღლესი საკანონმდებლო ორგანო საზოგადოებრივად გასაკიცხ ქმედებად მიიჩნევს პანდემიის პირობებში პირბადის ტარების წესის დარღვევას და ითვალისწინებს შესაბამის სახდელს. ამ ნორმის საფუძველზე, აღმასრულებელი ხელისუფლება განსაზღვრავს პირბადის ტარებასთან დაკავშირებულ სხვა საკითხებს, თუ სად და როგორ უნდა ეკეთოს ადამიანს პირბადე. ამ თვალსაზრით პრობლემაა, უშუალოდ ქმედების შემადგენლობის გნაჭვრეტადობა (მაგ. ქუჩაში საკვების ან სასმელის მიღებისას რამდენად შეიძლება პირბადის მოხსნა და ა.შ.)

საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 42¹⁰ მუხლით, ისევე როგორც სისხლის სამართლის კოდექსის 248¹ მუხლით სამართალდაღვევად დანაშაულად გამოცხადებულ კონკრეტული აკრძალვების ნუსხა სინამდვილეში მოცემულია არა დასახელებულ საკანონმდებლო აქტებში, არამედ საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 23 მაისის N322 დადგენილებაში „იზოლაციისა და კარანტინის წესების დამტკიცების შესახებ“ და ამავე დადგენილების მე-3 მუხლით მის განუყოფელ ნაწილად არის აღიარებული „საქართველოში ახალი კორონავირუსის შესაძლო გავრცელების აღკვეთის ღონისძიებებისა და ახალი კორონავირუსით გამოწვეული დაავადების შემთხვევებზე ოპერატიული რეაგირების გეგმის დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 28 იანვრის N164 განკარგულება, თუ იგი არ ეწინააღმდეგება N322 დადგენილების მოთხოვნებს.

მხოლოდ დასახელებულ სამართლებრივ აქტებში მათი მიღებიდან 2020 წლის 12 ოქტომბრამდე 200-ზე მეტი სხვადასხვა მოცულობის ცვლილება აისახა. თუ ჩავთვლით, თითოეულ მათგანში მხოლოდ ერთი ნორმატიული მოთხოვნაა დასახელებული, ბრძანება 250 შესასრულებლად სავალდებულო წესს ადგენს ფიზიკური და იურიდიული პირებისთვის, ასევე სახელმწიფო ორგანოებისათვის. იმავდროულად, ეს ნორმატიული მოთხოვნები უნდა შესრულდეს მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ ისინი არ ეწინააღმდეგება N322 დადგენილებას, რომელიც, თავის მხრივ, უფრო მეტი რაოდენობის მოთხოვნას შეიცავს.¹²⁰ „საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ“ საქართველოს კანონის 45³ მუხლის პირველი და მე-2 პუნქტების თანახმად, ყველა ეს ნორმატიული მოთხოვნა არის საკარანტინო ღონისძიებების ნაწილი. შესაბამისად მათ დარღვევას კრძალავს და პასუხისმგებლობებს ადგენს საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 42¹⁰ პუნქტი.¹²¹ იმავდროულად, ეს მუხლი ითვალისწინებს აბსოლუტურად განსაზღვრულ სანქციებს. კერძოდ, იგი სამართალშემფარდებელს არ ანიჭებს თავისუფალ მიხედულებას საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის თვალსაზრისით შექმნილი რისკიდან გამომდინარე, მინიმალური და მაქსიმალური სახდელის პირობებში თავად განსაზღვროს სანქციის სიმკაცრე. სამართალშემფარდებელი ვალდებულია, გამოიყენოს 2000 ლარიანი ჯარიმა ფიზიკური პირებისთვის ან 10 000 ლარიანი ჯარიმა იურიდიული პირებისთვის. სავალდებულო მოთხოვნები და რეკომენდაციები, ფაქტობრივად, ყველა ცხოვრებისეულ სფეროს და საზოგადოების ყველა წევრს შეეხება. გასაგებია, რომ განსახილველ ნორმაში მოაზრებულ ყოველ სამართალდარღვევას ერთი და იგივე მიზანი გააჩნია, მაგრამ აკრძალული ქმედებების ჩადენა დაცულ სიკეთეს სხვადასხვა მასშტაბით აზიანებს.

¹²⁰ დასახელებულ ნორმატიულ აქტებში პუნქტებისა და ქვეპუნქტების განსაზღვრად გამოყენებულია საქართველოს საკანონმდებლო მაცნეზე (www.matsne.gov.ge) გამოქვეყნებული კონსოლიდირებული ვერსიის html კოდის შესაბამის ატრიბუტულ მონაცემთა რაოდენობა. რასაც გამოაკლდა სხვა მონაცემთა რაოდენობა რომელიც იგივე ატრიბუტული მონაცემით იყო აღნიშნული. (ცდომილების ალბათობა: 10%. ამასთან, ნაგულისხმევია, რომ თითოეული პუნქტი/ქვეპუნქტი შეიცავს მინიმუმ ერთ ნორმატიულ მოთხოვნას.

¹²¹ თუ საკითხი პირბადის ტარების წესის დარღვევას არ შეეხება.

საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 42¹⁰ მუხლის შინაარსიდან გამომდინარე აშკარაა, რომ იგი არ შეიცავს პოლიტიკურ გადაწყვეტილებას პრინციპული მნიშვნელობის საკითხებზე ან აკრძალულ ქმედებებზე. დასახელებული ნორმის მიზანი არაა აკრძალულ ქმედებასთან დაკავშირებული შინაარსობრივი თუ ტექნიკური საკითხების დაბუსტება, მისი მიზანია აღმასრულებელ ხელისუფლებას გადააბაროს ახალ კორონავირუსთან დაკავშირებული სამართალდარღვევების განსაზღვრის სრული პოლიტიკა. საქართველოს მთვარობისთვის დელეგირებული უფლებამოსილების მასშტაბი, არ არის შეზღუდული საკანონმდებლო ორგანოს მიერ პრინციპული მნიშვნელობის საკითხებზე მიღებული გადაწყვეტილებებით.

ახალი კორონავირუსის გავრცელებიდან მომდინარე გამოწვევები ცხოვრების ყველა სფეროზე, მათ შორის სამართალზეც აისახა. ამდენად, გონივრულია ვარაუდი, რომ ამ გამოწვევებზე სწრაფი რეაგირების საჭიროება აღმასრულებელი ხელისუფლებისთვის უფლებამოსილებების დელეგირების კონსტიტუციურ/ადამიანის უფლებათა ტრადიციულ სტანდარტებს უფრო შეარბილებს. თუმცა, დანაშაულის და სასჯელის განსაზღვრა არის საკანონმდებლო ხელისუფლების ისტორიული უფლებამოსილება და მისი მანდატის განუყოფელი ნაწილი, შეიძლება ითქვას, ამგვარი მანდატის არსებობის ერთ-ერთი განმსაზღვრელიც კი. ამდენად, დელეგირებული უფლებამოსილების კონტროლის შერბილების პოლიტიკა, ყველაზე ნაკლებად განხილულ კონსტიტუციურ მოთხოვნაზე მოახდენს გავლენას.

საქართველოს პარლამენტს, როგორც ხალხის მიერ პირდაპირი წესით არჩეულ უმაღლეს საკანონმდებლო ორგანოს, საქართველოს კონსტიტუცია ავალდებულებს დაადგინოს საზოგადოებრივად გასაკვიც ქმედებათა ამომწურვი ნუსხა. პირობითად, აკრძალულ ქმედებებთან დაკავშირებული ტექნიკური მათ შორის შინაარსობრივი საკითხების მოწესრიგება შეიძლება გამართლდეს covid-19-თან ბრძოლის ოპერატიულობის საჭიროებით. თუმცა, პარლამენტმა პრინციპული სამართლებრივი მნიშვნელობის მქონე საკითხებზე უნდა მიიღოს პოლიტიკური გადაწყვეტილება, აღიაროს კონკრეტულ ქმედებათა მართლსაწინააღმდეგო ხასიათი და დაადგინოს შესაბამისი პასუხისმგებლობა. მაგალითად, როგორც ეს პირბადის ტარების წესის დარღვევისთვის პასუხისმგებლობის დადგენით გააკეთა. იმავდროულად, სამართალდარღვევათა დიფერენციაცია სამართალშემფარდებელს მისცემდა პასუხისმგებლობის ინდივიდუალიზაციის შესაძლებლობას აკრძალული ქმედებების სიმძიმის ხარისხის შესაბამისად.

2021 წლის 24 ივნისს საქართველოს პრემიერ-მინისტრმა განცხადა, რომ Covid რეგულაციების დარღვევებზე გამოცხადდება ამნისტია. პრემიერ-მინისტრის განცხადების თანახმად ჩამოწერილი იქნება ყველა ჯარიმა და შეწყდება ყველა მიმდინარე სისხლის სამართლებრივი დევნა.¹²²

საქართველოს მთავრობის მიერ ინიცირებული კანონის პროექტის თანახმად¹²³ სახდელისგან გათავისუფლებიან პირები, რომლებსაც არ გადაუხდიათ მათთვის დაკისრებული ჯარიმები. ამნისტია შეეხება საქართველოს პრეზიდენტის N1 დეკრეტის მე-8 მუხლის, ისევე როგორც ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 42¹⁰, 41¹¹ და 177¹⁵ მუხლებით დადგენილ ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევებს. „ადმინისტრაციულსამართლებრივ“ ამნისტიას დაქვემდებარებულ ქმედებათა ჩადენის პერიოდი საერთოდ არ არის განსაზღვრული.

ამნისტია ასევე შეეხება საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსის 248¹ და 359¹ მუხლით გათვალისწინებულ ქმედებებს, რომლებიც 2021 წლის 23 ივნისამდე იქნა ჩადენილი.

როგორც ზემოთ აღინიშნა, კოვიდ რეგულაციების შემოღებისა და აღსრულების თვალსაზრისით მრავალი პრობლემა არსებობს, რომელიც ადამიანის ძირითადი უფლებების დარღვევის რისკებს წარმოშობს. ცხადია, ამნისტია, რომელიც წარსულისკენ მიმართული აქტია, სისტემური პრობლემების პრევენციების მიზანს ვერ მოემსახურება.

ხაზგასასმელია ის ლეგიტიმური მოლოდინები, რომლებიც პრემიერ-მინისტრის განცხადებამ და შესაბამისმა კანონპროექტმა გამოიწვია. პრემიერ-მინისტრს არ დაუსახელებია თარიღი (ანუ რომელ თარიღამდე დაკისრებულ ადმინისტრაციული სახდელებს შეეხება ინიციატივა). ეს თარიღი არც კანონის პროექტშია განსაზღვრული. კანონპროექტის ამგვარი ფორმით მიღების შემთხვევაში იგი გავრცელდება მის მიღებამდე არსებულ ყველა ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევაზე. იმის გათვალისწინებით, რომ კანონის ჯერ არ არის მიღებული და მასში არც შესაბამისი თარიღია დაზუსტებული, აღმასრულებელმა ხელისუფლებამ, ადმინისტრაციული სახდელიდან ფაქტობრივად მომავლში ჩადენილი ადმინისტრაციული სამართალდარღვევები გაათავისუფლა.

¹²² იხ. ბმული

¹²³ იხ. ბმული

ვაქცინაციის მიმდინარე ტემპის გათვალისწინებით, სავარაუდოა, რომ საქართველო კვლავ დადგება შებლუდების დაწესების საჭიროების წინაშე. აღმასრულებელი ხელისუფლების ეს გადაწყვეტილება წაახალისებს Covid რეგულაციების დარღვევის ფაქტებს მომავალში, რაც თავის მხრივ, სახელმწიფოსგან რეპრესიული მექანიზმების გაძლიერებას გამოიწვევს. მთლიანობაში დაანონსებული ამნისტია, როგორც სამართლებრივად ისე ეპიდემიოლოგიური მართვის თვალსაზრისით მნიშვნელოვან პრობლემებთანაა დაკავშირებული. აღმასრულებელი ხელისუფლებისა და მმართველი პარტიის ამგვარი გადაწყვეტილებამ¹²⁴ გააჩინა ეჭვი, რომ იგი ადგილობრივი თვითმმართველობის მოახლოებული არჩევნებით არის განპირობებული.¹²⁵

¹²⁴ კრემიერ-მინისტრმა განაცხადა რომ ამნისტიის გამოცხადება შეთანხმებულია ქართულ ოცნებასთან, რომელსაც პარლამენტში ამნისტიის გამოსაცხადებლად საჭირო უმრავლესობა გააჩნია. იხ. ბმული.

¹²⁵ იხ. ბმული.

ახალი კორონავირუსის აღკვეთის პრევენციის მიზნით პასუხისმგებლობა განსაზღვრული ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსითა (შემდგომ „ასკ“) და საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსით (შემდგომ „სსკ“). ამ პასუხისმგებლობებს ჭამურად, სულ სამი მუხლი განსაზღვრავს. ასკ. მუხლი 42¹¹ და მუხლი 42¹⁰, სსკ. 248¹.

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

მუხლი	აკრძალული ქმედების აღწერა (შემადგენლობა)
ასკ. მუხლი 42 ¹¹	<p>ეს ნორმა ექსკლუზიურად პირბადის ტარების წესს მიემართება. ამ სამართალდარღვევად გამოცხადებულია:</p> <ul style="list-style-type: none"> ა „პანდემიის ან/და ეპიდემიის დროს ღია ან დახურულ საჯარო სივრცეში პირბადის ტარების წესის დარღვევა“; - ჭარიმა 20GEL ბ „პანდემიის ან/და ეპიდემიის დროს დახურულ საჯარო სივრცეში პირბადის არმქონე პირის დაშვება“ - ჭარიმა 500GEL გ პირბადის ტარების წესის დარღვევა საზოგადოებრივი ტრანსპორტით გადაადგილებისას; ჭარიმა 20GEL დ პირბადის ტარების წესის დარღვევა ტაქსით გადაადგილებისას; ჭარიმა 20GEL
ასკ. მუხლი 42 ¹⁰	<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> <p>ჭარიმა ფიზიკური პირისთვის: 2000GEL ჭარიმა იურიდიული პირისთვის: 10 000GEL</p>

სსკ. მუხლი 248 ¹	არც სისხლის სამართლის კოდექსი შეიცავს კონკრეტულ აკრძალულ ქმედებას. იგი ასკ 42 ¹⁰ 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 covid რეგულაციების დარღვევისთვის პასუხისმგებლობის დამდგენ ნორმის კონსტიტუციურობის თაობაზე მნიშვნელოვანი სამართლებრივი კითხვები არსებობს.¹²⁶

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.

შენიშვნა: 24 ივნისს, ანისტიის კანონის პროექტის დაანონსებისა, საქართველოს პრემიერ მინისტრმა განაცხადა, რომ ანისტია შეიხება 245 000 მოქალაქეს, 344 იურიდიულ პირს. რომელთა მიერ გადაუხდელი ჯარი- მისის საერთო რაოდენობა 76 000 000 ლარს შეადგენს. ქვემოთ ჩვენს მიერ წარმოდგენილი მონაცემები არ არის განახლებული 24 ივნისის მდგომარეობით.

¹²⁶ Covid-19 და პასუხისმგებლობის ზომები: კონსტიტუციურობის სისტემური პრობლემა. ანალიზის სრული ვერსიის სანახავად მიჰყევით ამ ბმულს.

8.1. 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 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 ოქმი თარიღდება 2021 წლის 22 მარტით. ამდენად, ქვემოთმოყვანილი მონაცემები ასახავს პასუხისმგებლობის დამდგენი ნორმების ძალაში შესვლიდან (2020 წლის 23 მაისიდან 2021 წლის 22 მარტის ჩათვლით) დასახელებული სამინისტროს მიერ გამოწერილ ყველა ჭარიმას.¹²⁷

მოწოდებული მონაცემების თანახმად,¹²⁸ 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. 42¹⁰ მუხლი.

იმის გათვალისწინებით, რომ ასკ. 42¹⁰ 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.

¹²⁷ 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.

¹²⁸ იხ. სსიპ შრომის ინსპექციის მიერ მოწოდებულ ინფორმაციის გადამუშავების შედეგად შექმნილი მონაცემები, რომლებსაც ქვემოთ წარმოდგენილი რაოდენობრივი ანალიზი ემყარება.

მდებარეობა/ LOCATION	ჯამი/ SUM	იურიდიული პირი/ LEGAL PERSON	ინდ. მენარმა IND. E	%
TBILISI	124	86	38	68,51%
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 გეოგრაფიული განაწილება

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

აღნიშნას 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 ¹²⁹	10	5,52%

გრაფიკი 11

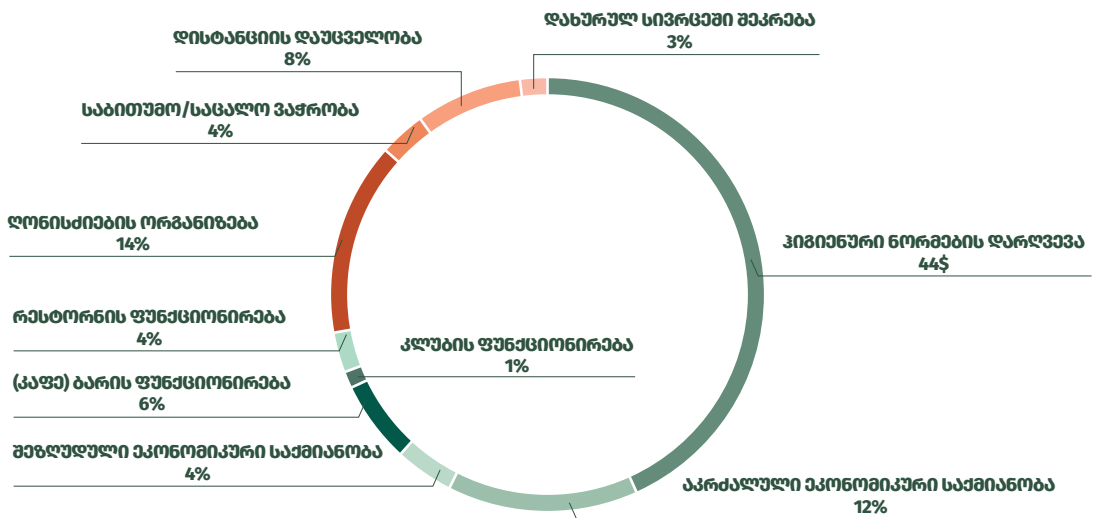
დროში ანალიზი მიუთითებს, რომ შრომის ინსპექციის მიერ გამოვლენილი ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა დაახლოებით 30% პირველ ორ თვეზე ივნისსა და ივლისზე მოდის. აგვისტოში რადიკალურად შემცირდა გამოვლენილ სამართალდარღვევათა მაჩვენებელი და იგი 1% მდე დაეცა (აგვისტოში საქართველოს მასშტაბით მხოლოდ ორი სამართალდარღვევა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

¹²⁹ მონაცემები ასახავს 2021 წლის 22 მარტის ჩათვლით არსებულ მდგომარეობას.

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 დარღვევის არსებობის გამო. შრომის ინსპექციის მიერ მოწოდებული ოქმების ანალიზი მიუთითებს, რომ ყველაზე ხშირად შემდეგი მიზეზები ხდებოდა ადმინისტრაციული პასუხისმგებლობის დაკისრების საფუძვლები.



გრაფიკი 12

8.2. შინაგან საქმეთა სამინისტროს მიერ კოვიდ რეგულაციების აღსრულების სტატისტიკა

შსს-ს ევალუება, როგორც პირბადის ტარების წესის, ისე იზოლაციისა და კარანტინის წესების დარღვევების გამოვლენა და კონტროლი. ეს კონტროლი ძირითადად ფიზიკურ პირებზეა კონცენტრირებული.

ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტმა, შსს-გან covid რეგულაციების დარღვევისთვის დაჯარიმებასთან და ჯარიმების აღსრულებასთან დაკავშირებული სხვადასხვა ტიპის გადაუმუშავებელი მონაცემები გამოითხოვა. სამწუხაროდ, სამინისტრომ მოთხოვნილი ინფორმაცია, მხოლოდ შეჭამებული სახით მოგვანოდა და ისიც არასრულად.

ქვემოთ წარმოგიდგენთ შსს-ს მიერ ჩვენთვის საჭარო ინფორმაციის სახით მოწოდებულ მონაცემებს რომელიც ასახავს 2020 წლის 23 მაისიდან 2021 წლის თებერვლის ჩათვლით (შემდგომ „საანგარიშო პერიოდი“) არსებულ მდგომარეობას.

საანგარიშო პერიოდში შსს-ს მიერ კოვიდ რეგულაციების დარღვევის სულ 104 073 ფაქტი გამოვლინდა. მათი აბსოლუტური უმრავლესობა (93642 პირბადის ტარების წესის დარღვევას უკავშირდება).

დარღვევა	ფიზიკური პირი	იურიდიული პირი	სულ
სსკ. 42 ¹⁰ მუხლი	10414	17	10 431
სსკ. 42 ¹¹ მუხლი	93 633	9	93 642

ჭარიმებით ფიზიკურ პირებს მიენიშნა 22,700,660 (GEL), ხოლო იურიდიულ პირებს 174,500 (GEL) დარის სანქციები დაეკისრა.

გრაფიკი 13: შინაგან საქმეთა სამინისტროს მიერ გამოვლენილი სამართალდარღვევების ჯამური მონაცემები

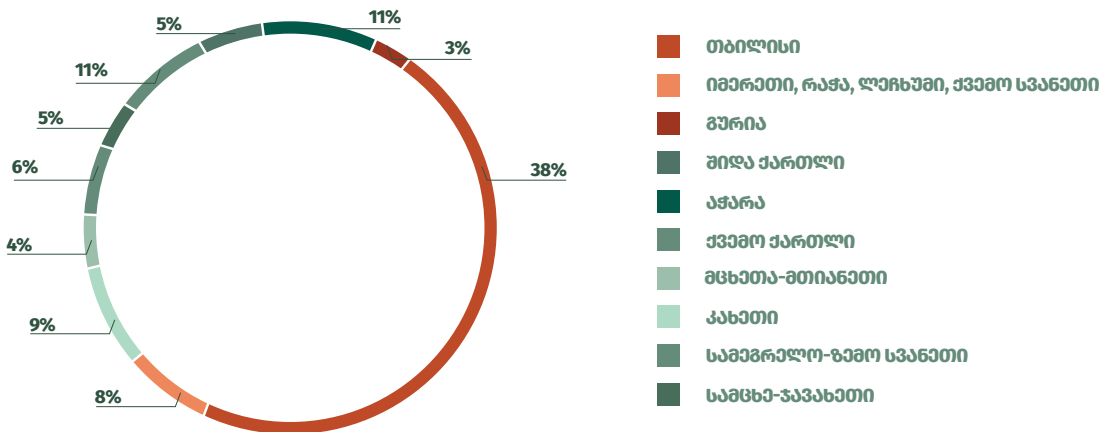
შეღარებისთვის: საქართველოში 2020 წლის 21 მარტიდან 22 მაისის ჩათვლით გამოცხადებული ორთვიანი საგანგებო მდგომარეობის დროს, რა დროსაც მსგავსი ტიპის შიზღუდვები მოქმედებდა ფიზიკური და იურიდიული პირებისთვის (პირბადის ტარების წესის გარდა). შსს-ს მიერ 8737 სამართალდარღვევა გამოვლინდა და გამოფარილი ჯარიმების ჯამურმა რაოდენობამ 26 463 000 ლარი შეადგინა.

შრომის ინსპექციის და შსს-ს მიერ გამოფარილი ჯარიმების ფულადი მოცულობა დაახლოებით 50 000 000 ლარს შეადგენს.

მონაცემები მიუთითებს, რომ შსს-ს მიერ covid რეგულაციების აღსრულების ძალისხმევა ძირითადად ფიზიკური პირების მიერ ჩადენილი დარღვევების გამოვლენისკენაა მიმართული.¹³⁰ დაახლოებით 104 000 ჯარიმიდან იურიდიულ პირებს მხოლოდ 26-ჯერ იქნენ ცნობილი სამართალდამრღვევებად.

სამწუხაროდ, შსს-ს მონაცემები ქალაქების სიბუსტიით ჩაშლის საშუალებას არ იძლევა და მხოლოდ რეგიონალური განაწილებით ამოიწურება.

ასპ. 4210 მუხლით გათვალისწინებული სამართალდარღვევები



გრაფიკი 14

როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ, შსს-მ არასრულად ან საერთოდ არ მოგვანოდა ზოგიერთი სტატისტიკური მონაცემი. ეს შეუძლებელს ხდის covid რეგულაციების გამო დაჯარიმების და აღსრულების პროცესის თაობაზე ღირებულ დაცვების 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.¹³¹

¹³⁰ შსს-ს მონაცემებიდან შეუძლებელია ფიზიკური პირის და ინდივიდუალური მენარმის ერთმანეთისგან გამორჩევა.

¹³¹ საკმარისი მონაცემები ამ საკითხის საკვლევად არ არსებობს. შინაგან საქმეთა სამინისტრომ IDFI-ს ინფორმაცია გამოწერილი ჯარიმების აღსრულების თაობაზე საერთოდ არ მიაწოდა.

8.3. საქართველოს პროკურატურა და შსს: სისხლის სამართლებრივ დევნის სტატისტიკა კანდემიის წესების დარღვევისთვის

როგორც ზემოთ აღინიშნა, ადმინისტრაციულ სახდელდადებული პირის მიერ იზოლაციისა და კარანტინის წესების განმეორებითი დარღვევა (1 წლის განმავლობაში) სისხლის სამართლის კოდექსის 248¹ 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.

შსს-ს ვებგვერდზე ხელმისაწვდომია რეგისტრირებული დანაშაულების სტატისტიკა. სამწუხაროდ, იგი არ ასახავს ინფორმაციას რამდენჯერ გამოავლინა სამინისტრომ სისხლის სამართლის 248¹ მუხლით გათვალისწინებული დანაშაულის ჩადენის ფაქტი.

18 თვეზე მეტია საქართველოს ახალი კორონავირუსის გავრცელებით გამოწვეულ პანდემიასთან ცდილობს გამკლავებას. ბრძოლის დამაიმედებელი დასაწყისმა, რომელიც ადამიანის ძირითადი უფლებების მასშტაბური შეზღუდვებისა და მნიშვნელოვანი ეკონომიკური მსხვერპლის ხარჯზე იქნა მიღწეული 2020 წლის ოქტომბრამდე გასტანა.

2020 წლის 21 მარტს გამოცხადებული ორთვიანი საგანგებო მდგომარეობა, 2020 მაისში *de facto* საგანგებო მდგომარეობის რეჟიმმა ჩაანაცვლა. ამ დროიდან მოყოლებული პანდემიის მართვის მოდელში ფაქტობრივად არაფერი შეცვლილა. აღმასრულებელი ხელისუფლების არაორდინალურად გაზრდილი რეგულირების უფლებამოსილება ვერ ბალანსდება ფორმალურსამართლებრივი წესებით. ადამიანის ძირითად უფლებათა დაცვის პრევენციული და შემდგომი რეაგირების მექანიზმების მნიშვნელოვნად შესუსტებულია.

პანდემიის პირობებში დადგინდა არაერთი პრობლემური შეზღუდვა. მათგან გამოსაყოფია კომენდანტის საათი, რომელიც უწყვეტად 8 თვის განმავლობაში მოქმედებდა და იგი არაერთხელ გახდა გადაადგილების თავისუფლების, შეკრებისა და მანიფესტაციების უფლების, რელიგიის თავისუფლებისა და თანასწორობის დარღვევის/შეზღუდვის საფუძველი. პანდემიის პირობებში, სავარაუდოდ ათასობით უკანონო ჯარიმა იქნა გამოწერილი.

აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ პანდემიისას ადამიანის ძირითადი უფლებების შეზღუდვაზე ეფექტური სასამართლო, საპარლამენტო და სამოქალაქო კონტროლი შესუსტებულია. ჯეროვანი და მტკიცებულებებზე დაფუძნებული სამოქალაქო კონტროლის განხორციელებას არსებითად აბრკოლებს აღმასრულებელი ხელისუფლების გაუმჭვირვალე საქმიანობა.

მთლიანობაში, პანდემიამ არსებითი დარტყმა მიაყენა კანონის უზენაესობის დაცვის ხარისხს და მნიშვნელოვნად შეაფერხა ადამიანის ძირითადი უფლებებითა და თავისუფლებებით ჯეროვნად სარგებლობა.

ძირითადი რეკომენდაციები

- ⚠ უნდა გაიზარდოს საქართველოს საკანონმდებლო ორგანოს ჩართულობა პანდემიისას ადამიანის ძირითად უფლებათა შეზღუდვის სფეროში. საქართველოს პარლამენტმა უნდა გააქტიუროს კონსტიტუციითა და რეგლამენტით მისთვის მინიჭებული, აღმასრულებელი ხელისუფლების 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 და ჩართულობა. 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 covid 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.
- ⚠ საქართველოს პარლამენტმა უნდა უზრუნველყოს covid რეგულაციების დარღვევაზე პრემიერ-მინისტრის მიერ დაანონსებული ამნისტიის დროულად მიღება და კანონის თანხვედრა, იმ ლეგიტიმურ მოლოდინებთან რომლებიც აღმასრულებელმა ხელისუფლებამ მოსახლეობას შეუქმნა.

ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი (IDFI)

Ⓞ ო. შავჩაიას ქ. 20, 0108 თბილისი

Ⓞ +995 32 2 92 15 14

Ⓞ INFO@IDFI.GE

Ⓞ WWW.IDFI.GE