



# ბატონიშვილის ბიბლიოთეკა

ციტირებისთვის:

კაპანაძე მ., პანდემიასთან ბრძოლის მიზნით საქართველოში დაწესებული პასუხისმგებლობის ზომების კონსტიტუციურობა, ადამიანის უფლებათა დაცვა და კოვიდ-19-ის პანდემია, სტატიათა კრებული, კ. კორკელიას რედაქტორობით, თბილისი, 2021

ელექტრონული იურიდიული ბიბლიოთეკა [www.princelibrary.ge](http://www.princelibrary.ge)

შექმნილია USAID/PROLoG-ის ფინანსური ხელშეწყობით



სულხან-საბა ორბელიანის  
უნივერსიტეტი



**USAID**  
ამერიკელი ხალხისგან

EAST • WEST  
MANAGEMENT  
INSTITUTE

კანონის უზენაესობის მხარდაჭერა  
საქართველოში (PROLoG)

# პანდემიასთან ბრძოლის მიზნით საქართველოში დანესაჯული პასუხისმგებლობის ზომების კონსტიტუციურობა

*მარინე კაპანაძე*

## შესავალი

უდავოა, რომ 2020 წელს განვითარებულმა მოვლენებმა მრავალი გამოწვევა წარმოშვა როგორც ზოგადად მსოფლიოში, ისე საქართველოში. შეუიარაღებელი თვალთაც მარტივი შესამჩნევია, რომ საქართველოს ნორმატიული რეალობა პანდემიას მოუშზადებელი შეხვდა. გაუმართავი აღმოჩნდა არა მხოლოდ საზოგადოებრივ ჯანმრთელობასთან დაკავშირებული საკანონმდებლო ბაზა, არამედ საქართველოს კონსტიტუციით მოწესრიგებული საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადებისა და აღსრულების მექანიზმებიც.<sup>1</sup> ამ პრობლემის ერთ-ერთი გამოვლინება კი პასუხისმგებლობითი სფეროა, კერძოდ, პანდემიის კონტექსტში შემოღებული რეგულაციების აღსრულების მიზნით დადგენილი სანქციები.

წინამდებარე სტატიის მიზანია პანდემიის პერიოდში მიღებული პასუხისმგებლობის მომწესრიგებელი ნორმების კონსტიტუციურობის ანალიზი. სტატიაში გაანალიზებულია როგორც საგანგებო მდგომარეობის დროს მოქმედი ნორმები, ასევე მის შემდგომ დადგენილი რეგულაციები, თუმცა პრობლემათა კატალოგი ორივე პერიოდს თანაბრად ეხება. სტატიაში განსაკუთრებული ყურადღება გამახვილებულია ფორმალური კონსტიტუციური მოთხოვნების, განჭვრეტადობისა და თანაზომიერების პრინციპების დაცვაზე. მსჯელობის გასამყარებლად კი მოხმობილია როგორც საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პრაქტიკა, ისე სხვა ქვეყნების გამოცდილება და საერთაშორისო ორგანიზაციების შე-

<sup>1</sup> იხ. კვლევა „დემოკრატია და ადამიანის უფლებები პანდემიისა და საგანგებო მდგომარეობის პირობებში“, საქართველოს დემოკრატიული ინიციატივა (GDI) და სამართლიანი არჩევნებისა და დემოკრატიის საერთაშორისო საზოგადოება (ISFED), 2020. ხელმისაწვდომია: <<https://bit.ly/3rqrO13>>.

ფასებები/რეკომენდაციები პასუხისმგებლობითი სამართლის მოწესრიგებასთან დაკავშირებით.

სტატიაში არ არის გაანალიზებული საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2021 წლის 11 თებერვალს მიღებული გადაწყვეტილება, რომელიც მხოლოდ ირიბად ეხება სტატიის საკვლევ საკითხს და, იმავდროულად, ამოვარდნილია საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ მანამდე ჩამოყალიბებული სტანდარტებიდან და პრაქტიკიდან.

## 1. საგანგებო მდგომარეობის დროს შემოღებული პასუხისმგებლობის ზომების კონსტიტუციურობა

### 1.1. ზოგადი მიმოხილვა

2020 წლის 21 მარტს, საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების პარალელურად, საქართველოს პრეზიდენტმა დეკრეტით განსაზღვრა საგანგებო მდგომარეობის რეჟიმის დარღვევისათვის პასუხისმგებლობის დაკისრების საკითხი. კერძოდ, დეკრეტით დადგინდა, რომ რეჟიმის დარღვევისათვის ფიზიკურ პირებს ადმინისტრაციული წესით დაეკისრებოდათ 3000-ლარიანი ჯარიმა, ხოლო იურიდიულ პირებს ჯარიმა 15000 ლარის ოდენობით. ამავე ნორმით განისაზღვრა ისიც, რომ ადმინისტრაციულსაზღვრულადებული პირის მიერ იმავე ქმედების განმეორებით ჩადენა გამოიწვევდა სისხლის სამართლის პასუხისმგებლობას, კერძოდ, თავისუფლების აღკვეთას 3 წლამდე ვადით, ხოლო იმავე ქმედებისათვის იურიდიული პირი დაისჯებოდა ჯარიმით, საქმიანობის უფლების ჩამორთმევით ან ლიკვიდაციითა და ჯარიმით.<sup>2</sup>

აღსანიშნავია ისიც, რომ საკუთრივ საგანგებო რეჟიმის ქვეშ მოაზრებული ვალდებულებებისა და, შესაბამისად, ამკრძალავი ქმედებების განსაზღვრის უფლებამოსილება პრეზიდენტმა ამავე დეკრეტით, ფაქტობრივად, მთავრობას გადაანდო; მასვე დაევალა რეჟიმის დარღვევის აღსრულებაზე პასუხისმგებელი ორგანოების დადგენა;<sup>3</sup> თავის მხრივ, საქართველოს მთავრობის N181 დადგენილებით განისაზღვრა პანდემიასთან დაკავშირებული რეგულაციები, ასევე ის, რომ „...საგანგებო მდგომარეობის რეჟიმის დაცვასთან დაკავშირებული სამართლებრივი აქტების დაცვას აღასრულებენ საქართველოს შინაგან საქმეთა სამი-

<sup>2</sup> საქართველოს პრეზიდენტის 2020 წლის 21 მარტის №1 დეკრეტი „საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადებასთან დაკავშირებით გასატარებელ ღონისძიებათა შესახებ“, მე-8 მუხლი.

<sup>3</sup> იქვე, მე-9 მუხლი.

ნისტროს, საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს, საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს, საქართველოს გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტროს შესაბამისი დანაყოფები.“<sup>4</sup> ამასთან, 31 მარტს დადგენილებაში შესული ცვლილებებით დამატებით დაწესდა, რომ 16 ნლამდე ასაკის პირის მიერ საგანგებო მდგომარეობის რეჟიმის დარღვევისათვის ადმინისტრაციული პასუხისმგებლობა ეკისრებოდა მის მშობელს ან ბავშვის სხვა კანონიერ წარმომადგენელს.<sup>5</sup>

## 1.2. შეფასება

### ა) კონსტიტუციური მონესრიგება და მასთან შესაბამისობა

როგორც აღინიშნა, პანდემიამ გააშიშვლა კანონმდებლობაში არსებული სერიოზული პრობლემები, როგორც საგანგებო მდგომარეობის კონსტიტუციური მონესრიგების, ისე პანდემიასთან ბრძოლის მიმართულებით. საგანგებო მდგომარეობის რეჟიმის დარღვევასთან დაკავშირებით პასუხისმგებლობის დამდგენ კანონმდებლობაში შესაბამისი ნორმების არარსებობაც სწორედ ამ პრობლემის ლოგიკური გაგრძელებაა, რომელსაც, სხვა საკითხების მსგავსად, საქართველოს საკანონმდებლო ხელისუფლებამ მარტივი გამოსავალი უპოვა – ამ საკითხის სისხლის სამართლის და ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსით მონესრიგების ნაცვლად, ის პრეზიდენტსა და, მისი გავლით, მთავრობას გადაანდო.

ამიტომ, მნიშვნელოვანია იმის გამოკვლევა, რამდენად პასუხობს კონსტიტუციის მოთხოვნებს შემთხვევა, როდესაც პასუხისმგებლობის ზომებს პრეზიდენტი, იმავდროულად კი, ქმედების შემადგენლობას/სამართალდარღვევას მთავრობა განსაზღვრავს.

საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების საკითხს საქართველოს კონსტიტუციის 71-ე მუხლი აწესრიგებს, რომლის მე-4 პუნქტშიც მითითებულია მხოლოდ ის, თუ რომელი კონსტიტუციური უფლებების/ნორმების შეზღუდვისა და შეჩერების უფლებამოსილება აქვს საქართველოს პრეზიდენტს დეკრეტით. საქართველოს კონსტიტუცია დუმს იმაზე, თუ რა კონკრეტული პროცედურით უნდა აღსრულდეს პრეზიდენტის დეკრეტით უფლებების შეზღუდვა. ამდენად, სულ

<sup>4</sup> საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 23 მარტის №181 დადგენილება „საქართველოში ახალი კორონავირუსის გავრცელების აღკვეთის მიზნით გასატარებელი ღონისძიებების დამტკიცების შესახებ“ (პირველადი რედაქცია), მე-14 მუხლის პირველი პუნქტი.

<sup>5</sup> საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 30 მარტის №204 დადგენილება „საქართველოში ახალი კორონავირუსის გავრცელების აღკვეთის მიზნით გასატარებელი ღონისძიებების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 23 მარტის №181 დადგენილებაში ცვლილების შეტანის თაობაზე.

მცირე სიტყვიერი განმარტებით, საქართველოს კონსტიტუცია არ ანიჭებს პრეზიდენტს უფლებამოსილებას, უფლებების შეზღუდვასთან ერთად, დეკრეტით დაანსოს პასუხისმგებლობის დამდგენი ნორმები.

საფუძველს მოკლებული იქნება იმის მტკიცება, რომ ამგვარი უფლებამოსილება კონსტიტუციის 71-ე მუხლიდან თავისთავად გამომდინარეობს. კონსტიტუცია, როგორც უზენაესი კანონი, მკაფიოდ უნდა ანიჭებდეს სახელმწიფოს თითოეულ ორგანოს ამა თუ იმ ფუნქციას და მათი მანდატი ხელისუფლების დანაწილების პრინციპისა და კონსტიტუციის სხვა ნორმების კონტექსტში უნდა იქნეს გაგებული, მითუმეტეს მაშინ, როდესაც შეიძლება წარმოიშვას დავა ორგანოთა კომპეტენციების შესახებ.

ამ მხრივ გასათვალისწინებელია საქართველოს კონსტიტუციის მე-7 მუხლის პირველი პუნქტის „ბ“ ქვეპუნქტი, რომელიც მკაფიოდ მიუთითებს, რომ საქართველოს უმაღლეს სახელმწიფო ორგანოთა განსაკუთრებულ გამგებლობას მიეკუთვნება სისხლის სამართლისა და ადმინისტრაციული სამართლის კანონმდებლობა. კონსტიტუციის 36-ე მუხლის პირველი პუნქტი კი განმარტავს, რომ „საქართველოს პარლამენტი არის ქვეყნის უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანო, რომელიც ახორციელებს საკანონმდებლო ხელისუფლებას...“. აღსანიშნავია ასევე ნორმატიული აქტების შესახებ საქართველოს კანონის მე-8 მუხლის „ბ“ და „ი“ ქვეპუნქტები, რომელთა თანახმადაც: „მხოლოდ საქართველოს საკანონმდებლო აქტით შეიძლება განისაზღვროს: ბ) ძირითად უფლებათა და თავისუფლებათა განხორციელებისა და დაცვის პირობები და წესი, იურიდიული პასუხისმგებლობისა და იძულების ზომის გამოყენების საკითხები; ი) სისხლის, სისხლის სამართლის საპროცესო, სამოქალაქო, სამოქალაქო სამართლის საპროცესო, ადმინისტრაციული, ადმინისტრაციული საპროცესო, სასჯელალსრულების კანონმდებლობა, შრომის, სამეწარმეო კანონმდებლობა;“

ამდენად, აღნიშნული ნორმების ერთობლიობა მიუთითებს იმაზე, რომ პასუხისმგებლობითი სფეროს (სისხლის სამართალი და ადმინისტრაციული სამართალდარღვევები ამ შემთხვევაში) დარეგულირება ექსკლუზიურად უმაღლესი საკანონმდებლო ორგანოს – პარლამენტის პრეროგატივაა. ამას, რა თქმა უნდა, აქვს ახსნაც. ადამიანისთვის პასუხისმგებლობის დაკისრება მის თავისუფლებაში ჩარევის ყველაზე მძიმე ფორმაა. შესაბამისად, კრიტიკულად მნიშვნელოვანია, აღნიშნული სრულყოფილი დემოკრატიული პროცედურების გამოყენებით მოხდეს. ამის გარანტიას კი სწორედ საქართველოს პარლამენტში შესაბამისი წესით მიღებული კანონები იძლევა.

აღსანიშნავია, რომ საკანონმდებლო ორგანოს ამ პრეროგატივაზე საუბრობს საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოც, როდესაც აღნიშნავს, რომ „ქმედების სამართალდარღვევად განსაზღვრა, სახდელის დაწესება და მისი სიმძიმის განსაზღვრა სახელმწიფოს (კანონმდებლის) ექსკლუზიურ კომპეტენციას წარმოადგენს.“<sup>6</sup> ამდენად, სასამართლოს უკვე მკაფიოდ ჩამოყალიბებული პრაქტიკის თანახმად, ექსკლუზიურად კანონმდებლის უფლებამოსილებათა როგორც გარკვეული ქმედების დასჯადად გამოცხადება, ისე დასჯადი ქმედებისათვის შესაბამისი სასჯელის განსაზღვრა.<sup>7</sup>

მართალია, უფლებამოსილებათა დელეგირება აღიარებულია საკანონმდებლო მონესრიგებითა და სასამართლო პრაქტიკით, თუმცა დელეგირება უკანონო და არაკონსტიტუციურია სწორედ მაშინ, როდესაც სახელმწიფო ორგანო უარს ამბობს საკუთარი ექსკლუზიური კომპეტენციის განხორციელებაზე. დელეგირების კონსტიტუციური სტანდარტები დადგენილია საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერაც, რომელიც აღნიშნავს: „პარლამენტის მიერ უფლებამოსილების დელეგირებამ შეიძლება კონსტიტუციის დარღვევა გამოიწვიოს იმ შემთხვევებში, როდესაც მას საქართველოს კონსტიტუცია პირდაპირ კრძალავს (ა) ... ან/და, როდესაც დადგინდება, რომ გარკვეული უფლებამოსილების დელეგირებით საქართველოს პარლამენტი თავისი კონსტიტუციური უფლებამოსილების განხორციელებაზე ამბობს უარს, (ბ) ან/და საქართველოს პარლამენტი ახდენს მისი უფლებამოსილების ფუნდამენტურად მნიშვნელოვანი ნაწილის დელეგირებას (გ).“<sup>8</sup>

ამ სტანდარტებისა და ზემოთ განხილული მსჯელობის გათვალისწინებით, ამკარაა, რომ საქართველოს პრეზიდენტის მიერ პასუხისმგებლობის ზომების დეკრეტით, ხოლო მთავრობის მიერ ქმედებების შემადგენლობების დადგენილებით განსაზღვრა ეწინააღმდეგება კონსტიტუციის მოთხოვნებს, ვინაიდან როგორც ერთი, ისე მეორე საქართველოს პარლამენტის ექსკლუზიური კომპეტენციაა,

<sup>6</sup> საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2010 წლის 10 ნოემბრის №4/482,483,487,502 საოქმო ჩანაწერი საქმეზე – მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანება „მოდრობა 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, II-8.

<sup>7</sup> იხ. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2017 წლის 13 ოქტომბრის №1/10/703 გადაწყვეტილება საქმეზე – საქართველოს მოქალაქე გიორგი ქართველიშვილი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ, II-37.

<sup>8</sup> 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, II-78.

რომლის გადანდობაც ხელისუფლების სხვა ორგანოებზე დაუშვებელია. ამავე მსჯელობაზე დაყრდნობით, პრობლემურია საგანგებო რეჟიმის აღმასრულებელი ორგანოების მთავრობის მიერ განსაზღვრის საკითხიც.

*ბ) კონსტიტუციური მონესრიგების ლოგიკა*

მნიშვნელოვანია იმის განხილვაც, რა უდევს საფუძვლად კონსტიტუციის ამგვარ მონესრიგებას და რატომ არის ამდენად აუცილებელი, რომ პასუხისმგებლობის სფეროს ექსკლუზიურად საკანონმდებლო ორგანო განსაზღვრავდეს. ამ კითხვაზე პირველად და ყველაზე მარტივ პასუხს ხელისუფლების დანაწილების პრინციპი იძლევა. როგორც აღინიშნა, საქართველოს კონსტიტუციის თანახმად, უმაღლესი საკანონმდებლო ორგანო საქართველოს პარლამენტია, რომელიც, მოქმედი კონსტიტუციით, პოლიტიკური დღის წესრიგის შექმნის ცენტრალური ინსტიტუტია, საქართველოს მთავრობა კი სწორედ ამ პოლიტიკის გამტარებელი, აღმასრულებელი უწყება. იმ შემთხვევაში, თუ საქართველოს მთავრობას მიენიჭება პასუხისმგებლობით სფეროში პოლიტიკის განსაზღვრის მანდატი, მის ხელთ აღმოჩნდება როგორც საკანონმდებლო, ისე აღმასრულებელი ფუნქცია, რაც თვითნებობის რისკებს მნიშვნელოვნად გაზრდის. შესაბამისად, საქართველოს კონსტიტუციით კომპეტენციათა მკაფიო გამიჯვნა სწორედ ამ რისკების დაზღვევის ერთ-ერთი იარაღია. როგორც საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო აღნიშნავს, „ზოგადად, დემოკრატიისა და კონსტიტუციით გათვალისწინებული ადამიანის ძირითადი უფლებების დაცვის ერთ-ერთ მთავარ გარანტორს საქართველოს კონსტიტუციით განმტკიცებული ხელისუფლების დანაწილების პრინციპი წარმოადგენს, რომლის დანიშნულებაა, არ მოხდეს ძალაუფლების კონცენტრაცია მხოლოდ ერთ სახელისუფლებო შტოში და გამოირიცხოს ამა თუ იმ ორგანოს მიერ მისთვის კონსტიტუციით მიუნიჭებელი ფუნქციების განხორციელება.“<sup>9</sup>

საყურადღებოა ასევე ის მნიშვნელოვანი სხვაობა, რომელიც სამართალშემოქმედებით პროცესში არსებობს, ერთი მხრივ, საქართველოს პარლამენტში და, მეორე მხრივ, აღმასრულებელ უწყებებში. საქართველოს კონსტიტუცია, პარლამენტის რეგლამენტი და მთელი რიგი სხვა კანონებისა ადგენენ მკაფიო პირობებს კანონის მიღების პროცედურებთან დაკავშირებით, რომელიც მათ შორის

<sup>9</sup> საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2017 წლის 13 ოქტომბრის №1/10/703 გადაწყვეტილება საქმეზე – საქართველოს მოქალაქე გიორგი ქართველიშვილი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ, II-38.

მოიცავს კანონის სამი მოსმენით, კანონთან ერთად მისი განმარტებითი ბარათის მომზადების, საჯარო განხილვისა და გამჭვირვალობის მოთხოვნებს.

ამგვარი ვალდებულებები და კანონით დადგენილი წესები არ არსებობს აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ მისაღები სამართლებრივი აქტების შემთხვევაში. კერძოდ, აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოებს (ცალკეულ სამინისტროებს, მთავრობას) არ აქვთ ვალდებულება, სამართლებრივ აქტთან ერთად მოამზადონ მისი განმარტებითი ბარათი, სადაც აღწერილი იქნება აქტის მიღების მიზეზები და მიზნები; მათ ასევე არ აქვთ ვალდებულება, აქტის მიღებისათვის გამართონ საჯარო მოსმენები/კონსულტაციები და ამ პროცესისათვის გარკვეული ვადები დაადგინონ. შედეგად, აღმასრულებელი ხელისუფლების დონეზე აქტები შეიძლება ერთ ლამეში მომზადდეს და მეორე დღეს შევიდეს ძალაში, ისე, რომ მას თან არ ახლდეს საკმარისი ახსნაც კი. ზოგიერთ შემთხვევაში, რა თქმა უნდა, ამგვარი მიდგომა აუცილებელი საჭიროებებით არის ნაკარნახევი და, ზოგადად, აღმასრულებელ ხელისუფლებას უნდა ჰქონდეს მსგავსი ბერკეტები, თუმცა არა მაშინ, როდესაც საქმე პირისთვის სისხლისსამართლებრივი ან ადმინისტრაციულსამართლებრივი პასუხისმგებლობის დაკისრებას ეხება. ამ უკანასკნელთან მიმართებით საქართველოს კონსტიტუცია ხელისუფლებას განსაკუთრებულ მოთხოვნებს უყენებს, რომლებიც მათ შორის მოიცავს სამართლებრივი უსაფრთხოებისა და განჭვრეტადობის პრინციპების დაცვას.<sup>10</sup> სწორედ ამ პრინციპების დარღვევის მნიშვნელოვანი საფრთხე იქმნება მაშინ, როდესაც პასუხისმგებლობის დამდგენი ნორმები არა საკანონმდებლო აქტით, არამედ პრეზიდენტის დეკრეტით ან მთავრობის დადგენილებით მიიღება. ამ საფრთხეების რეალურობა კარგად გამოჩნდა 2020 წელს მთავრობის მიერ გატარებული ღონისძიებებითაც, რაც უფრო დანვრილებით ქვემოთ არის განხილული.

### გ) პრაქტიკაში გამოვლენილი პრობლემები

ფორმალურ-კონსტიტუციური მოთხოვნების დარღვევის გარდა, პასუხისმგებლობის დამდგენმა ნორმებმა სერიოზული პრობლემები წარმოშვა მისი განჭვრეტადობის, ბლანკეტურობისა და პროპორციულობის თვალსაზრისითაც.

საქართველოს მთავრობის N181-მა დადგენილებამ, რომელშიც გათვალისწინებული იყო საგანგებო რეჟიმის დროს მოქმედი ყველა ვალდებულება, ზუსტად ორი თვეს (60 დღე) იარსება. ამ დროის განმავლობაში კი დადგენილებამ ცვლილება 41-ჯერ განიცადა. ამდენად, აქტში ცვლილებები საშუალოდ დღე-

<sup>10</sup> საქართველოს კონსტიტუციის 31-ე მუხლის მე-9 პუნქტი.



ნახევარში ერთხელ შედიოდა, ზოგჯერ კი დღეში რამდენჯერმეც. შესაბამისად, იცვლებოდა იმ ქმედებათა ნუსხა, რისთვისაც პირს შეიძლებოდა დაკისრებოდა ადმინისტრაციული ან სისხლისსამართლებრივი პასუხისმგებლობა. აღნიშნულის გათვალისწინებით, აქტი გამოირჩეოდა განუჭვრეტელობის მაღალი ხარისხით და ადამიანებს ყოველდღიურ რეჟიმში უწევდათ იმის გარკვევა, თუ რა კონკრეტული ვალდებულებები არსებობდა ან იარსებებდა უახლოეს პერიოდში პანდემიასთან ბრძოლის მოტივით. როგორც საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლომ განაცხადა ერთ-ერთ საქმეზე: „განჭვრეტადი და არაორაზროვანი კანონმდებლობა, ერთი მხრივ, უზრუნველყოფს პირის დაცვას სამართალშემფარდებლის თვითნებობისგან, მეორე მხრივ კი, ადგენს გარანტიას, რომ პირმა მიიღოს მკაფიო შეტყობინება სახელმწიფოსგან, რათა მოახერხოს ნორმის სწორი აღქმა, განსაზღვროს, რომელი ქმედებაა კანონით აკრძალული და რომელ ქმედებას შეიძლება მოჰყვეს სამართლებრივი პასუხისმგებლობა. პირს უნდა ჰქონდეს შესაძლებლობა, განჭვრიტოს საკუთარ ქმედებაში აკრძალული ქმედების ნიშნები და წარმართოს საკუთარი ქცევა კანონმდებლობით დადგენილი წესების შესაბამისად.“<sup>11</sup> ამ მოთხოვნების საწინააღმდეგოდ კი, საგანგებო რეჟიმის მთელ პერიოდში ადამიანებს უწევდათ სამართლებრივად არასტაბილურ რეალობაში ყოფნა, სადაც გართულებული იყო ყოველდღიურად ცვლად სამართლებრივ ვალდებულებებთან მათი ქცევის მორგება. ეს კი, საბოლოოდ, მათ სამართლებრივ პასუხისმგებლობას იწვევდა. ამ პრობლემის მთავარი გამომწვევი მიზეზი იყო ის, რომ პასუხისმგებლობის დაკისრებისათვის ქმედებათა შემადგენლობას მთავრობა კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტი/აქტებით განსაზღვრავდა.

მეორე მნიშვნელოვანი პრობლემა ეხება საკუთრივ პასუხისმგებლობის დაკისრების ბლანკეტურობას. საქართველოს პრეზიდენტის მიერ დეკრეტით გათვალისწინებული პასუხისმგებლობის ზომები მოქმედებდა ერთნაირად ყველა იმ ვალდებულებასთან მიმართებით, რომელიც საქართველოს მთავრობამ შემოიღო საგანგებო მდგომარეობის პერიოდში. ამდენად, ნორმა არ ითვალისწინებდა ქმედების სოციალური საშიშროების მიხედვით განსხვავებული სანქციის დაკისრების შესაძლებლობას. მეტიც, სამართალშემფარდებელს/სასამართლოს ჯარიმის ოდენობებს შორის ვარიაციების საშუალებაც კი არ ჰქონდა. მაგალითად, ადამიანი 3000-ლარიანი ჯარიმით დაისჯებოდა იმ შემთხვევაში, თუ გამართავდა მრავალრიცხოვან სოციალურ თავყრილობას და მაშინაც, თუ ქუჩაში გადაადგილებისას

<sup>11</sup> საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2013 წლის 14 მაისის N2/2/516,542 გადაწყვეტილება საქმეზე – საქართველოს მოქალაქეები ალექსანდრე ბარამიძე, ლაშა ტულუში, ვახტანგ ხმალაძე და ვახტანგ მახისაია საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ, II-30.

პირადობის დამადასტურებელი მოწმობა თან არ ექნებოდა. ცხადია, პირველ შემთხვევაში პანდემიის გავრცელების მაღალი საშიშროებიდან გამომდინარე, შეიძლება დაჯარიმება, თუნდაც ასეთი მაღალი ოდენობით, გამართლებული ყოფილიყო, რისი მტკიცებაც შეუძლებელია მეორე შემთხვევაზე, რომელიც პასუხისმგებლობის საფუძველი საერთოდ არც კი უნდა იყოს, ვინაიდან ID ბარათის თანტარება არა პანდემიასთან ბრძოლას, არამედ სხვა ვალდებულებების აღსრულებას/ადმინისტრირებას ემსახურება. ცნობისთვის, საგანგებო მდგომარეობის პერიოდში ამ უკანასკნელი ვალდებულების შეუსრულებლობისთვის (პირადობის მოწმობის გარეშე გადაადგილების გამო) 27 პირი დაჯარიმდა.<sup>12</sup>

ზემოთ განხილული პრობლემა თავისთავად კიდევ ერთ საკითხს უკავშირდება, კერძოდ, ჯარიმების არაპროპორციულობას. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს განმარტებით, „ადმინისტრაციული სახდელის განსაზღვრისას კანონმდებელი ვალდებულია, მოქმედებდეს პროპორციულობის პრინციპის დაცვით. კანონით გათვალისწინებული ადმინისტრაციული სახდელი არ უნდა იყოს აშკარად არაგონივრული და არაპროპორციული საშუალება კანონმდებლის მიერ დასახული მიზნის მიღწევისა და, შესაბამისად, არ უნდა იწვევდეს პირის კონსტიტუციური უფლებებისა და თავისუფლებების დარღვევას.“<sup>13</sup> მეტიც, აშკარად არაპროპორციული სასჯელები, სასამართლოს განმარტებით, არღვევს სასტიკი, არაადამიანური და დამამცირებელი მოპყრობისა და სასჯელის კონსტიტუციური აკრძალვის მოთხოვნებს.<sup>14</sup> ამდენად, მნიშვნელოვანია, რომ სანქციის ზომა შესაბამისობაში იყოს არა მხოლოდ ქმედების საშიშროების ხარისხთან, არამედ ქვეყნის სოციალურ და ეკონომიკურ მდგომარეობასთანაც. იმის გათვალისწინებით, რომ საქართველოში საშუალო ხელფასი, საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახურის მონაცემებით, დაახლოებით 1200 ლარი<sup>15</sup>, ხოლო საარსებო მინიმუმი 190 ლარია, 3000-ლარიანი ჯარიმა ქვეყნის მოსახლეობის აბსოლუტური უმრავლესობისთვის არაპროპორციულად მაღალი სანქციაა. მეტიც, სანქციის სიმკაცრიდან გამომდინარე, ადმინისტრაციული პასუხისმგებლობის ეს ზომა სისხლისსამართლებრივ დასჯადობას უთანაბრდება და ადამიანის უფლებათა

<sup>12</sup> საგანგებო მდგომარეობის რეჟიმის დარღვევის გამო გამოვლენილი სამართალდარღვევები, შინაგან საქმეთა სამინისტროს სტატისტიკა, ხელმისაწვდომია: <<https://bit.ly/31hqy5X>>.

<sup>13</sup> საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2017 წლის 13 ოქტომბრის №1/10/703 გადაწყვეტილება საქმეზე – საქართველოს მოქალაქე გიორგი ქართველიშვილი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ, II-26.

<sup>14</sup> საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2015 წლის 24 ოქტომბრის №1/4/592 გადაწყვეტილება საქმეზე – საქართველოს მოქალაქე ბექა წიქარიშვილი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ, II-25.

<sup>15</sup> საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახურის მონაცემები, ხელმისაწვდომია: <<https://bit.ly/39eGPNp>>.

ევროპული კონვენციის მე-6 და მე-7 მუხლების მიზნებისთვის სწორედ სისხლის-სამართლებრივი ბუნების მქონე სანქციად შეიძლება ჩაითვალოს. ამას ამყარებს საკუთრივ ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს პრაქტიკაც.<sup>16</sup>

და ბოლოს, ადმინისტრაციული წესით ზემოთ განხილული სანქციის დაკისრება 1984 წელს მიღებული ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსით გათვალისწინებული პროცედურების გამოყენებით ხდებოდა, რომელიც სრულიად აცდენილია თანამედროვე სტანდარტებსა და კონსტიტუციურ მოთხოვნებს. კოდექსი არ ითვალისწინებს უდანაშაულობის პრეზუმფციას, გონივრულ ეჭვს მიღმა სტანდარტსა და მთელ რიგს საპროცესო გარანტიებისას, რომლებიც ერთგვარი დამაბალანსებელი ფაქტორი იქნებოდა იმ სერიოზული ხარვეზების გამოსასწორებლად, რაც ზემოთ იქნა განხილული. ამის საპირისპიროდ, საგანგებო რეჟიმის დარღვევისათვის სანქცირებული ადამიანი პრობლემებს არა მხოლოდ მის მიმართ სამართლის აღსრულებისას, არამედ სასამართლოში გასაჩივრების შემთხვევაშიც ხვდებოდა, სადაც თავად უნევდა იმის დამტკიცება, რომ 3000-ლარიანი ჯარიმა მას უკანონოდ დააკისრეს.

## 2. საგანგებო მდგომარეობის დასრულების შემდეგ დაწესებული პასუხისმგებლობის ზომების კონსტიტუციურობა

### 2.1. ზოგადი მიმოხილვა

ჯერ კიდევ 2020 წლის 2 მაისს, როდესაც საგანგებო რეჟიმი მოქმედებდა, საქართველოს პარლამენტმა მიიღო კანონი, რომლითაც ცვლილებები შევიდა სისხლის სამართლისა და ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსში.<sup>17</sup> მიღებული კანონის თანახმად, ორივე კოდექსში განისაზღვრა პასუხისმგებლობის ზომები საგანგებო რეჟიმის დარღვევისა (ა) და „საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ“ საქართველოს კანონით გათვალისწინებულ საკითხებთან დაკავშირებით დადგენილი იზოლაციის ან/და კარანტინის წესის დარღვევისათვის (ბ). ადმინისტრაციული პასუხისმგებლობის ზომად პირველ შემთხვევაში 2000 ლარი (იურიდიულ პირებისათვის – 10000 ლარი), მეორე შემთხვევაში კი, 3000 ლარი

<sup>16</sup> იხ. *ენგელი და სხვები ნიდერლანდის წინააღმდეგ (Engel and Others v. the Netherlands)*, 1976 წლის 8 ივნისი, 82-ე პუნქტი. ამ გადაწყვეტილებაში დადგინდა კრიტერიუმები „დანაშაულის“ სისხლისსამართლებრივი ბუნების მინიჭებისათვის. ეს კრიტერიუმებია: 1. ეროვნულ კანონმდებლობაში არსებული კლასიფიკაცია; 2. დანაშაულის ბუნება; 3. სანქციის სიმკაცრის ხარისხი.

<sup>17</sup> 2020 წლის 23 აპრილის საქართველოს კანონი „საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსში ცვლილების შეტანის შესახებ“, №5887-სს.

(იურიდიული პირებისათვის – 15000 ლარი) განისაზღვრა.<sup>18</sup> რაც შეეხება სისხლისსამართლებრივ სანქციებს, პირველ შემთხვევაში, სასჯელად განისაზღვრა შინაპატიმრობა, ექვსი თვიდან ორ წლამდე ვადით ან თავისუფლების აღკვეთა სამ წლამდე ვადით (იურიდიული პირის მიმართ – ჯარიმა, საქმიანობის უფლების ჩამორთმევა ან ლიკვიდაცია და ჯარიმა); ხოლო მეორე შემთხვევაში, თავისუფლების აღკვეთა ექვს წლამდე ვადით (იურიდიული პირების მიმართ – ჯარიმა, საქმიანობის უფლების ჩამორთმევით ან ლიკვიდაციითა და ჯარიმით).

საგანგებო მდგომარეობის დასრულების შემდეგ მოქმედება სწორედ აღნიშნულმა ნორმებმა გააგრძელა და ამ ეტაპისათვის მთავრობის მიერ დადგენილი ვალდებულებების დარღვევისათვის (რეგულაციები განსაზღვრულია მთავრობის N322 დადგენილებით) პასუხისმგებლობის დაკისრება სწორედ მათ საფუძველზე ხდება.

## 2.2. შეფასება

სისხლის სამართლის კოდექსსა და ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსში პასუხისმგებლობის ზომების გათვალისწინებამ მოხსნა დეკრეტში არსებული ჩანაწერის ფორმალური კონსტიტუციურობის საკითხი, თუმცა დანარჩენი პრობლემები იმავე სიმწვავეთა და სრული მოცულობით კვლავ შენარჩუნდა. კერძოდ, კანონმდებლობაში სანქციების დადგენის მიუხედავად, ქმედების შემადგენლობის განსაზღვრის უფლებამოსილება კვლავ მთავრობის ხელში დარჩა და, ამდენად, არ გადაჭრილა განჭვრეტადობისა და სამართლებრივი უსაფრთხოების პრინციპების დაკმაყოფილების საკითხი. იმავდროულად, კანონმდებლობაში არ განსაზღვრულა განსხვავებული სანქციები ქმედებათა სოციალური საშიშროების მიხედვით, ამასთან, შენარჩუნდა არაპროპორციულად მაღალი სანქციები. ერთადერთი გამონაკლისი, რომელიც კანონმდებელმა დაადგინა, ეხებოდა პირბადის ტარების ვალდებულებას, რისთვისაც სანქციის ზომად 20 ლარი განისაზღვრა.<sup>19</sup> სანქციებს შორის ასეთი დიდი სხვაობა პანდემიასთან დაკავშირებით არსებული ერთი და სხვა ვალდებულებების დარღვევისას (20 ლარი ერთ შემთხვევაში და დანარჩენ შემთხვევებში 2000 ლარი) კიდევ ერთხელ უსვამს ხაზს სანქციის ზომების არაადეკვატურობასა და არაგონივრულობას. შესაბამისად, საგანგებო მდგომარეობის დროს მოქმედ მონესრიგებასთან მიმართებით განხილული მსჯელობა მართებულია მის შემდგომ მიღებული და დღემდე მოქმედი სისხლის სამართლისა და ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა ნორმების მიმართ.

<sup>18</sup> ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 42<sup>10</sup> და 177<sup>15</sup> მუხლები.

<sup>19</sup> ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 42<sup>11</sup> მუხლი.

### 3. სხვა ქვეყნების გამოცდილება და საერთაშორისო შეფასებები

#### 3.1. სხვა ქვეყნებში მოქმედი პასუხისმგებლობის ზომები

ზემოთ განხილული პრობლემების სიმწვავე კიდევ უფრო კარგად ჩანს სხვა ქვეყნების გამოცდილების შედარებითი ანალიზის ფონზე. პანდემიის კონტექსტში რეგულაციები და შესაბამისი სანქციები, რა თქმა უნდა, სხვა ქვეყნებშიც დანესდა, თუმცა ევროპულ სახელმწიფოებში ნაკლებად შეიმჩნევა ამ სანქციო-ათა ფორმალური კონსტიტუციურობის, განჭვრეტადობის ან პროპორციულობის პრობლემა. მაგალითად, დიდ ბრიტანეთში დაწესებული ჯარიმები 100-იდან 10000 ფუნტამდე მერყეობს და იგი დამოკიდებულია ქმედების შინაარსსა და სამართალდარღვევის განმეორებაზე. ასე მაგალითად, საჯარო ადგილას პირბადის ტარების წესის დარღვევისათვის გათვალისწინებულია ფიქსირებული ჯარიმა 200 ფუნტი; თავშეყრის რეგულაციების დარღვევისათვის (რაც გულისხმობს 15-ზე მეტი ფიზიკური პირის თავშეყრაში მონაწილეობის მიღებას) გათვალისწინებულია 800 ფუნტი; 30-ზე მეტი ფიზიკური პირის თავშეყრის ორგანიზების შემთხვევაში კი ჯარიმის ოდენობა 10000 ფუნტია. სამართალდარღვევის განმეორება კი იწვევს ჯარიმის ოდენობის ზრდას ამ პირის მიმართ.<sup>20</sup>

საინტერესოა ასევე გერმანიის მაგალითი. ბერლინში მიიღეს განკარგულება „SARS-CoV-2 ინფექციისაგან თავის დაცვის თაობაზე“, სადაც დეტალურად არის ჩამონერილი, რა რეგულაციები უნდა დაიცვას თითოეულმა პირმა კოვიდ-პანდემიის გავრცელების პრევენციის მიზნით. განკარგულებას თან ერთვის ე.წ „ჯარიმათა კატალოგი“ (Bußgeldkatalog)<sup>21</sup>, რომელიც განსხვავებული ოდენობის ჯარიმას ითვალისწინებს დეტალურად განსაზღვრული თითოეული სამართალდარღვევისათვის. მაგალითად, განკარგულების მეორე აბზაცის თანახმად, საცხოვრებელი სახლის დატოვებისას საზოგადოებრივ სივრცეში ერთდროულად ყოფნა მხოლოდ ოჯახის წევრებისათვის არის დაშვებული, პირთა მაქსიმალური რაოდენობა კი ხუთია.<sup>22</sup> იმ შემთხვევაში, თუ პირი დაარღვევს ამ წესს, „ჯარიმათა კატალოგის“ თანახმად, მას ჯარიმა დაეკისრება 50-იდან 500 ევრომდე. მსგავსი

<sup>20</sup> The Health Protection (Coronavirus, Restrictions) (All Tiers) (England) Regulations 2020, available: <<https://bit.ly/3tUghJi>>.

<sup>21</sup> Bußgeldkatalog zur Ahndung von Verstößen im Bereich des Infektionsschutzgesetzes (IfSG) in Verbindung mit der Zweiten SARS-CoV-2-Infektionsschutzmaßnahmenverordnung in Berlin, <<https://bit.ly/3IOzKIi>>.

<sup>22</sup> Second Ordinance on Measures Required to Protect the Population from Infections with the SARS-CoV-2 Coronavirus (Second SARS-CoV-2 Infection Protection Measures Ordinance), Para 2 (3), available <<https://bit.ly/3vT5IIL>>.

ოდენობის (100-იდან 500 ევრომდე) ჯარიმა არის გათვალისწინებული მინიმალური დისტანციის (1,5 მ) არდაცვის ან პირბადის არტარების შემთხვევებშიც.

ამდენად, ორივე იურისდიქციაში, სანქციასთან ერთად, დაკონკრეტებული როგორც ქმედების შემადგენლობები, ისე ჯარიმის ოდენობა, რომელიც განსხვავებულია თითოეულ სამართალდარღვევასთან მიმართებით. იმავდროულად, განსხვავებით საქართველოსგან, ზოგიერთ შემთხვევაში, დადგენილია ჯარიმის ზედა და ქვედა ზღვარი, რაც სამართალმემფარდებელს აძლევს შესაძლებლობას, სანქციის ზუსტი ოდენობა ინდივიდუალურად, თითოეული პირისთვის განსაზღვროს. საკუთრივ ჯარიმის ოდენობები კი პროპორციულია ამ ქვეყნებში არსებული შემოსავლისა და ცხოვრების დონის გათვალისწინებით. კერძოდ, საშუალო (მედიანური) თვიური ხელფასი დიდ ბრიტანეთში 2600 ფუნტი,<sup>23</sup> გერმანიაში კი 3500 – 3800 ევროა.<sup>24</sup>

### 3.2. საერთაშორისო ორგანიზაციების რეკომენდაციები და შეფასებები

ევროპის უშიშროებისა და თანამშრომლობის ორგანიზაციამ (ეუთომ) მიმოიხილა ორგანიზაციის წევრი სახელმწიფოების მიერ გადადგმული ნაბიჯები და COVID-19-ის პანდემიის დროს ადამიანის უფლებათა დაცვასთან დაკავშირებული გამოწვევები. სხვა საკითხებთან ერთად, ეუთომ ყურადღება გაამახვილა პანდემიის პირობებში შემუშავებული რეგულაციების დარღვევისათვის პასუხისმგებლობის დაკისრების პროპორციულობასთან დაკავშირებულ ხარვეზებზე. ორგანიზაცია აღნიშნავს, რომ ერთ-ერთი ყველაზე შემაშფოთებელი ტენდენცია იყო პანდემიასთან დაკავშირებული ვალდებულებების დარღვევის კრიმინალიზაცია, რომელსაც თან ახლდა არაპროპორციული სასჯელები, როგორცაა, მაგალითად, გადაჭარბებული ჯარიმები ქვეყნის საშუალო ხელფასთან შედარებით და, ასევე, თავისუფლების აღკვეთა, მათ შორის, ისეთი ნაკლებად საშიში დარღვევებისთვის, როგორცაა საჯარო სივრცეში ნიღბის არტარება. ეუთომ ასეთი პრობლემების მქონე ქვეყნების მაგალითად საქართველოც მოიხსენია.<sup>25</sup> ეუთომ ყურადღება გაამახვილა სანქცირებადი რეგულაციების განჭვრეტადობის საკითხზეც, რასთან დაკავშირებითაც მან კვლავ საქართველოსა და რამდენიმე სხვა ქვეყნის რეგულაციები დაასახელა.<sup>26</sup> კერძოდ, მან მიუთითა, რომ „[ასეთი ბუნდო-

<sup>23</sup> Median Annual Earnings for full-time employees in the United Kingdom from 1999 to 2020, available: <<https://bit.ly/3sll6tB>>.

<sup>24</sup> Average Annual wages in Germany from 2000 to 2019, available: <<https://bit.ly/3IOGxSm>>.

<sup>25</sup> OSCE Human Dimension Commitments and State Responses to the Covid-19 Pandemic, OSCE/ODIHR, 2020, 37, available: <<https://bit.ly/3lPhRZU>>.

<sup>26</sup> იქვე, 33, footnote 78.

ვანი ჩანანერის მაგალითები გვხვდება] მაგალითად, საქართველოში, უნგრეთში, ირლანდიასა და პოლონეთში. ხოლო, რუმინეთში თავად საკონსტიტუციო სასამართლომ განმარტა, რომ პანდემიასთან დაკავშირებული ადმინისტრაციულსამართლებრივი პასუხისმგებლობის დამდგენი ნორმები ზედმეტად ფართოა, არ განსაზღვრავს ქმედების შემადგენლობის ელემენტებს და დასჯადი ქმედება არ არის განჭვრეტადი.<sup>27</sup>

COVID-პანდემიის დროს პროპორციული ზომების მიღების აუცილებლობას ხაზგასმით აღნიშნავს ევროპული საბჭოც: „მნიშვნელოვანია, რომ ნებისმიერი შეზღუდვის გამოყენება მოხდეს პროპორციულობის პრინციპის დაცვით. ამდენად, ნებისმიერი მიღებული ღონისძიება მკაცრად აუცილებელი უნდა იყოს საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის დასაცავად.“<sup>28</sup> ევროპის საბჭო კი აღნიშნავს, რომ ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მე-8, მე-9, მე-10 და მე-11 მუხლებით გარანტირებული უფლებების შეზღუდვისას სისხლისსამართლებრივი სანქციები ყოველთვის უნდა დაექვემდებაროს მკაცრ შემოწმებას და არ უნდა მოხდეს მათი გადაჭარბებით გამოყენება. „სამართლიანი ბალანსი იძულებასა და პრევენციას შორის არის ერთადერთი გზა იმისათვის, რომ დაცული იყოს პროპორციულობის მოთხოვნა.“<sup>29</sup>

მნიშვნელოვანია Amnesty International-ის მიერ გაცემული რეკომენდაციებიც, რომელთა მიხედვით:

- ა) აუცილებელია, პანდემიის პირობებში შემუშავებული რეგულაციების დარღვევისათვის დაკისრებული ნებისმიერი ჯარიმა შეესაბამებოდეს კანონიერების, აუცილებლობისა და პროპორციულობის პრინციპებს. ეს ნიშნავს იმას, რომ ღონისძიებები უნდა იყოს ადეკვატური (ვარგისი) ლეგიტიმური მიზნის მისაღწევად, ყველაზე ნაკლებად მზლუდავი და პროპორციული;
- ბ) ორგანიზაცია ასევე მიუთითებს, რომ სახელმწიფოებმა თავი უნდა აარიდონ საპატიმრო სანქციების გამოყენებას მხოლოდ და მხოლოდ პანდემიის კონტექსტში დანესებული რეგულაციების დარღვევისათვის, ვინაიდან ეს გააუარესებს საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის კუთხით არსებულ მდგომარეობას და არ დააკმაყოფილებს აუცილებლობისა და პროპორციულობის მოთხოვნებს;

<sup>27</sup> იქვე.

<sup>28</sup> Draft Council Recommendation on a coordinated approach to the restriction of free movement in response to the COVID-19 pandemic, Council of the European Union, 2020, 7, available: <<https://bit.ly/3fcCMoA>>

<sup>29</sup> Respecting democracy, rule of law and human rights in the framework of the COVID-19 sanitary crisis, Council of Europe, 2020, 6, available: <<https://bit.ly/3sm99Vr>>.

გ) მნიშვნელოვანია ასევე ის, რომ სახელმწიფოებმა გაითვალისწინონ ალტერნატივები, (მაგალითად, დააკავშირონ ჯარიმის ოდენობა სამართალდამრღვევის შემოსავალთან ან სანქციად დაანესონ საზოგადოებისთვის სასარგებლო შრომა), რათა შეამცირონ არაპროპორციული ჯარიმების გავლენა, განსაკუთრებით კონკრეტულ ჯგუფებზე.<sup>30</sup>

ამდენად, პასუხისმგებლობის დაკისრება განჭვრეტადი ნორმებით და პროპორციული სანქციით ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი რეკომენდაციაა, რომლის შესრულების ვალდებულებაც საქართველოსაც აკისრია. სამწუხაროა, რომ საქართველო უკვე მოხვდა იმ ქვეყნების სიაში, სადაც ამ მხრივ სერიოზული გამონკვევებია. მიუხედავად ამისა, ფაქტი ერთია: დღეს არსებული მონესრიგება ვერ უძლებს კრიტიკას და იგი, უდავოდ, ეწინააღმდეგება არა მხოლოდ კონსტიტუციურ, არამედ საერთაშორისო სტანდარტებსაც.

## დასკვნა და რეკომენდაციები

პანდემიასთან დაკავშირებული რეგულაციების დარღვევისათვის პასუხისმგებლობის დამდგენი ნორმების ანალიზმა აჩვენა, რომ, როგორც საგანგებო მდგომარეობის დროს, ისე მას შემდგომ, მოქმედი მონესრიგება არ აკმაყოფილებს კონსტიტუციის არცერთ ფუნდამენტურ მოთხოვნას. კერძოდ:

- ა) არ არის დაცული განჭვრეტადობის პრინციპი, რაც საშუალებას მისცემდა რეგულაციების სუბიექტებს, შესაბამისობაში მოეყვანათ საკუთარი ქცევა. ამის საპირისპიროდ, მათ უწევთ მუდმივად ცვლად ნორმატიულ რეალობაში გარკვევა;
- ბ) არ არის დაცული ხელისუფლების დანაწილების პრინციპი. დღემდე სანქციონებადი ქმედების შემადგენლობას არა საკანონმდებლო ორგანო, არამედ საქართველოს მთავრობა განსაზღვრავს, რაც ზრდის თვითნებობის რისკებს; იმავდროულად, ირღვევა კონსტიტუციის ფორმალური მოთხოვნაც – პასუხისმგებლობის სფერო დარეგულირდეს კანონით.
- გ) არ არის დაცული აუცილებლობის მოთხოვნა. კერძოდ, დადგენილი სანქციები არის ბლანკეტური. იგი არ ითვალისწინებს ქმედების სოციალურ საშიშროებას და არ არსებობს სამართალდარღვევის ბუნების მიხედვით განსხვავებული სანქციის დაკისრების შესაძლებლობა;
- დ) არ არის დაცული პროპორციულობის მოთხოვნა, კერძოდ, დადგენილი ჯარი-

<sup>30</sup> COVID-19 Crackdowns, Police Abuse and the Global Pandemic, Amnesty International, 2020, 26, available: <<https://bit.ly/2PvV1uf>>.



მების ოდენობა შეუსაბამოა ქვეყნის ეკონომიკურ მდგომარეობასა და ქვეყანაში არსებულ საშუალო ხელფასთან. ქმედების კრიმინალიზაცია/სისხლისსამართლებრივი სანქცია (მითუმეტეს, თავისუფლების აღკვეთა) კი სრულიად დაუსაბუთებელი და არაპროპორციულია;

- ე) დამატებით, პასუხისმგებლობის ზომების დეკრეტით დადგენამ დაარღვია კონსტიტუციის ფორმალური მოთხოვნა – პასუხისმგებლობის სფერო განისაზღვროს კანონით;
- ვ) განხილული ნორმების პრობლემურობა კიდევ უფრო თვალსაჩინოა სხვა ქვეყნების გამოცდილებისა და საერთაშორისო ორგანიზაციების შეფასებების ფონზე.

სტატიაში განიხილული სისტემური პრობლემების გათვალისწინებით, უკიდურესად მნიშვნელოვანია, შეიცვალოს სისხლის სამართლისა და ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის განხილული ნორმები და თავად მასში განისაზღვროს ქმედების შემადგენლობა. აუცილებელია, თითოეული სამართალდარღვევის/დანაშაულის სახე და სანქციაც დადგინდეს მათი სოციალური საშიშროების მიხედვით. ამასთან, სანქცია უნდა იყოს პროპორციული და მოსამართლეს უნდა ჰქონდეს შესაძლებლობა, აირჩიოს ალტერნატიული სანქციებიდან და ჯარიმის ოდენობებიდან ინდივიდუალური შემთხვევისათვის თანაზომიერი პასუხისმგებლობის ზომა. იმავდროულად, სისხლისსამართლებრივი პასუხისმგებლობა მხოლოდ უკიდურეს შემთხვევაში, იმგვარი რეგულაციების დარღვევის დროს უნდა დადგინდეს, რომელთა გარდაუვალ საჭიროებასაც ხელისუფლება დაადასტურებს.