



# ბატონიშვილის ბიბლიოთეკა

ციტირებისთვის:

კორკელია კ., ადამიანის უფლებათა შეზღუდვები საქართველოში  
პანდემიის დროს, 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)

# ადამიანის უფლებათა შეზღუდვები საქართველოში პანდემიის დროს

*კონსტანტინე კორკელია*

## 1. შესავალი

თანამედროვე მსოფლიო აღმოჩნდა უპრეცედენტო მასშტაბის პანდემიის კრიზისის წინაშე. ჩინეთის ქალაქ ვუჰანში აღმოჩენილი კორონავირუსის ინფექცია მალე გავრცელდა მთელ მსოფლიოში. ამის გამო 2020 წლის 20 იანვარს მსოფლიო ჯანდაცვის ორგანიზაციამ გამოაცხადა საერთაშორისო განგაში, ხოლო 11 მარტს მდგომარეობა შეფასდა როგორც პანდემია. პანდემიამ გავლენა მოახდინა მრავალი ქვეყნის ჯანდაცვის სისტემაზე, ეკონომიკასა და შრომის ბაზარზე. მიუხედავად იმისა, რომ კორონავირუსის სანინაალმდეგო ვაქცინა უკვე გამოიგონეს და ზოგიერთ ქვეყანაში დაიწყო კიდევ ვაქცინაცია, არაერთ ქვეყანაში, განსაკუთრებით კი განვითარებად ქვეყნებში, ის ჯერ კიდევ ხელმიუწვდომელია, ან არსებობს მისი მწვავე ნაკლებობა.

პანდემიის წინააღმდეგ მრავალმა ქვეყანამ გადადგა მნიშვნელოვანი ნაბიჯები. ზოგიერთმა საგანგებო მდგომარეობაც კი გამოაცხადა. კორონავირუსის გავრცელების გამო ქვეყნებმა შეზღუდეს ადამიანის უფლებები და თავისუფლებები. სხვა ქვეყნების მსგავსად, საქართველომაც დაანესა ადამიანის უფლებათა შეზღუდვები, რაც განპირობებული იყო პანდემიის წინააღმდეგ ეფექტიანი ბრძოლის საჭიროებით.

ამ სტატიის მიზანია პანდემიის პერიოდში საქართველოში დაწესებული ადამიანის უფლებათა შეზღუდვების შესაბამისობის შეფასება ადამიანის უფლებათა საერთაშორისო და ევროპულ სტანდარტებთან და რეკო-

მენდაციების შემუშავება კანონმდებლობისა და პრაქტიკის გაუმჯობესების მიზნით. სტატიაში ასევე შეფასდება საქართველოში დაწესებული შეზღუდვების კონსტიტუციურობა.

სტატიაში ძირითადად ყურადღება გამახვილდება ადამიანის უფლებათა ისეთ დოკუმენტებზე, რომლებიც სავალდებულოა საქართველოსათვის, კერძოდ: საერთაშორისო პაქტზე სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების შესახებ (შემდგომში – „საერთაშორისო პაქტი“) და ადამიანის უფლებათა ევროპულ კონვენციაზე (შემდგომში – „ევროპული კონვენცია“).

სტატიის შეზღუდული ფორმატიდან გამომდინარე, ყურადღება გამახვილდება პანდემიის პერიოდში საქართველოში ადამიანის უფლებათა შეზღუდვების ძირითად საკითხებზე. სტატიაში განხილულია პანდემიის მთელ პერიოდში დაწესებული შეზღუდვები, კერძოდ: პერიოდი საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადებამდე, საგანგებო მდგომარეობის მოქმედების პერიოდი და საგანგებო მდგომარეობის შემდგომი პერიოდი.

სტატიის დასკვნით ნაწილში გაკეთდება დასკვნები და გამოითქმება რეკომენდაციები საქართველოში ადამიანის უფლებათა დაცვის მარეგულირებელი კანონმდებლობისა და პრაქტიკის გაუმჯობესების შესახებ.

## **2. საგანგებო მდგომარეობის დროს ადამიანის უფლებათა შეზღუდვის მარეგულირებელი საქართველოს კანონმდებლობა**

### **2.1. ზოგადი მიმოხილვა**

მრავალი ქვეყნის კანონმდებლობის მსგავსად, საქართველოს კანონმდებლობაც ადგენს საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების წესსა და საგანგებო მდგომარეობის პერიოდში ადამიანის უფლებათა შეზღუდვის შესაძლებლობას. კერძოდ, საქართველოს კონსტიტუციის 71-ე მუხლის მიხედვით, საგანგებო მდგომარეობის, მათ შორის ეპიდემიის, დროს, როდესაც სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოები მოკლებულნი არიან კონსტიტუციურ უფლებამოსილებათა ნორმალური განხორციელების შესაძლებლობას, საქართველოს პრეზიდენტს შეუძლია, გამოაცხადოს საგანგებო მდგომარეობა და შეზღუდოს ზოგიერთი უფლება და თავისუფლება.

საქართველოს კონსტიტუციის მიხედვით, საგანგებო მდგომარეობის დროს პრეზიდენტს შეუძლია, შეზღუდოს ისეთი უფლებები და თავისუფ-

ლებები, როგორებიცაა: ადამიანის თავისუფლება, მიმოსვლის თავისუფლება, პირადი და ოჯახური ცხოვრების უფლება, გამოხატვის თავისუფლება, სამართლიანი ადმინისტრაციული წარმოებისა და საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის უფლება, საკუთრების უფლება, შეკრების თავისუფლება და გაერთიანების თავისუფლება.

უდავოა, რომ საგანგებო მდგომარეობასთან დაკავშირებით საქართველოს კონსტიტუცია განსაკუთრებულ როლს ასრულებს. ის არა მხოლოდ განსაზღვრავს გარემოებებს, რომლებშიც სახელმწიფომ შეიძლება გამოაცხადოს საგანგებო მდგომარეობა, არამედ ადგენს უფლებებსა და თავისუფლებებს, რომლებიც შეიძლება შეიზღუდოს საგანგებო მდგომარეობის დროს. კერძოდ, საქართველოს კონსტიტუციის 71(2)-ე მუხლი, რომელიც ადგენს საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების გარემოებებსა და პროცედურებს, ითვალისწინებს შემდეგს:

„მასობრივი არეულობის, ქვეყნის ტერიტორიული მთლიანობის ხელყოფის, სამხედრო გადატრიალების, შეიარაღებული ამბოხების, ტერორისტული აქტის, ბუნებრივი ან ტექნოგენური კატასტროფის, ან ეპიდემიის დროს, ან სხვა შემთხვევაში, როდესაც სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოები მოკლებულნი არიან კონსტიტუციურ უფლებამოსილებათა ნორმალური განხორციელების შესაძლებლობას, საქართველოს პრეზიდენტი პრემიერ-მინისტრის წარდგინებით აცხადებს საგანგებო მდგომარეობას ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე ან მის რომელიმე ნაწილში და ამ გადაწყვეტილებას დაუყოვნებლივ წარუდგენს პარლამენტს დასამტკიცებლად ...“.

საქართველოს კონსტიტუციის 71-ე მუხლის მე-4 პუნქტი განსაზღვრავს უფლებებსა და თავისუფლებებს, რომლებიც შეიძლება შეიზღუდოს ან შეჩერდეს საგანგებო მდგომარეობის დროს:

„საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის დროს საქართველოს პრეზიდენტს უფლება აქვს ქვეყანაში ან მის რომელიმე ნაწილში დეკრეტით შეზღუდოს კონსტიტუციის მე-13, მე-14, მე-15, მე-17, მე-18, მე-19, 21-ე და 26-ე მუხლებში ჩამოთვლილი უფლებები. საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის დროს საქართველოს პრეზიდენტს უფლება აქვს, ქვეყანაში ან მის რომელიმე ნაწილში დეკრეტით შეაჩეროს კონსტიტუციის მე-13 მუხლის მე-2-მე-6 პუნქტების, მე-14 მუხლის მე-2 პუნქტის, მე-15 მუხლის მე-2 პუნქტის, მე-17 მუხლის მე-3, მე-5 და მე-6 პუნქტების, მე-18 მუხლის მე-2 პუნქტის და მე-19 მუხლის მე-3 პუნქტის მოქმედება. საქართველოს

პრეზიდენტი ამ პუნქტით გათვალისწინებულ დეკრეტს დაუყოვნებლივ წა-  
რუდგენს პარლამენტს დასამტკიცებლად. დეკრეტი უფლების შეზღუდვის  
შესახებ ძალაში შედის გამოცემისთანავე, ხოლო ნორმის შეჩერების შესა-  
ხებ – პარლამენტის მიერ დამტკიცებისთანავე ...“.

საქართველოს კონსტიტუციით განსაზღვრული საფუძვლები საგანგე-  
ბო მდგომარეობის გამოცხადებისათვის არ არის ამომწურავი, რადგან ის  
მიუთითებს სხვა შემთხვევებზეც, როდესაც შეიძლება გამოცხადდეს სა-  
განგებო მდგომარეობა, კერძოდ: „ან სხვა შემთხვევაში, როდესაც სახელ-  
მწიფო ხელისუფლების ორგანოები მოკლებულნი არიან კონსტიტუციურ  
უფლებამოსილებათა ნორმალური განხორციელების შესაძლებლობას.“

კონსტიტუცია ადგენს, რომ სიტუაცია, როდესაც სახელმწიფოს შეუძ-  
ლია გამოაცხადოს საგანგებო მდგომარეობა, უნდა იყოს არაორდინარუ-  
ლი. სხვა სიტყვებით, სიტუაცია, მათ შორის ეპიდემიოლოგიური, უნდა  
იყოს იმდენად მწვავე, რომ სახელმწიფო მოკლებული უნდა იყოს კონს-  
ტიტუციურ უფლებამოსილებათა ნორმალური განხორციელების შესაძ-  
ლებლობას, რაც მოითხოვს ისეთი არაორდინარული ღონისძიებების გა-  
ტარებას, რომლებიც ზღუდავს ზოგიერთ უფლებასა და თავისუფლებას.

საქართველოს კონსტიტუცია განსაზღვრავს საგანგებო მდგომარე-  
ობის გამოცხადებისა და ადამიანის უფლებათა შეზღუდვის ზოგად ჩარ-  
ჩოს, თუმცა კონკრეტული დებულებები დადგენილია კანონში საგანგებო  
მდგომარეობის შესახებ.<sup>1</sup> ეს კანონი კონკრეტულად განსაზღვრავს კონ-  
სტიტუციაში ასახულ დებულებას საგანგებო მდგომარეობის შესახებ.  
კერძოდ, კანონის 1(1)-ლი მუხლი ადგენს, რომ საგანგებო მდგომარეობა  
არის „დროებითი ღონისძიება, რომელიც ... ცხადდება საქართველოს  
მოქალაქეთა უსაფრთხოების უზრუნველყოფის ინტერესებისათვის, ...  
ეპიდემიის დროს ან სხვა შემთხვევაში, როდესაც სახელმწიფო ხელისუფ-  
ლების ორგანოები მოკლებული არიან კონსტიტუციურ უფლებამოსი-  
ლებათა ნორმალური განხორციელების შესაძლებლობას“.<sup>2</sup> ამასთანავე,  
კანონი ადგენს, რომ „საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების მიზანია  
ვითარების უსწრაფესი ნორმალიზაცია, კანონიერებისა და მართლწეს-  
რიგის აღდგენა.“<sup>3</sup>

<sup>1</sup> 1997 წლის 17 ოქტომბერი. იხ. [\[https://matsne.gov.ge/ka/document/view/33472?publication=7\]](https://matsne.gov.ge/ka/document/view/33472?publication=7).

<sup>2</sup> Ibid.

<sup>3</sup> Ibid., 1(2)-ლი მუხლი.

## **2.2. ადამიანის უფლებები და თავისუფლებები, რომლებიც შეიძლება საგანგებო მდგომარეობის დროს შეიზღუდოს საქართველოს კანონმდებლობის მიხედვით**

როგორც აღინიშნა, საქართველოს კონსტიტუციის 71(4)-ე მუხლი განსაზღვრავს უფლებებსა და თავისუფლებებს, რომლებიც შეიძლება შეიზღუდოს (ან შეჩერდეს) საგანგებო მდგომარეობის დროს. ამ დებულების მიხედვით, „საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის დროს საქართველოს პრეზიდენტს უფლება აქვს ქვეყანაში ან მის რომელიმე ნაწილში დეკრეტით შეზღუდოს კონსტიტუციის მე-13, მე-14, მე-15, მე-17, მე-18, მე-19, 21-ე და 26-ე მუხლებში ჩამოთვლილი უფლებები“.

საქართველოს კონსტიტუციის მიხედვით, საგანგებო მდგომარეობის დროს პრეზიდენტს შეუძლია შეზღუდოს ისეთი უფლებები და თავისუფლებები, როგორებიცაა: ადამიანის თავისუფლება (მე-13 მუხლი), მიმოსვლის თავისუფლება (მე-14 მუხლი), პირადი და ოჯახური ცხოვრების უფლება (მე-15 მუხლი), გამოხატვის თავისუფლება (მე-17 მუხლი), სამართლიანი ადმინისტრაციული წარმოებისა და საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის უფლება (მე-18 მუხლი), საკუთრების უფლება (მე-19 მუხლი), შეკრების თავისუფლება (21-ე მუხლი), შრომის თავისუფლება და გაფიცვის უფლება (26-ე მუხლი).

საქართველოს კანონი საგანგებო მდგომარეობის შესახებ ითვალისწინებს კონკრეტულ ღონისძიებებს, რომლებიც შეიძლება გატარდეს საგანგებო მდგომარეობის დროს. ეს ღონისძიებები მოიცავს როგორც პრაქტიკულ ნაბიჯებს, რომლებიც პირდაპირ არ უკავშირდება ადამიანის უფლებათა შეზღუდვებს,<sup>4</sup> ისე ღონისძიებებს, რომლებიც მიზნად ისახავს შეზღუდვების დაწესებას. კანონის მე-4 მუხლის მიხედვით, საგანგებო მდგომარეობის დროს სახელმწიფოს აქვს უფლება, გაატაროს შემდეგი ღონისძიებები, რომლებიც ზღუდავს ადამიანის უფლებებს:

- ა) დროებით გაასახლოს მოქალაქეები საცხოვრებლად საშიში რაიონებიდან; ამასთან, აუცილებლად მისცეს სტაციონარული ან სხვა დროებითი საცხოვრებელი სადგომები („ბ“ პუნქტი);
- ბ) საგანგებო მდგომარეობის მოქმედების ადგილებში შემოიღოს მოქალაქეთა შესვლისა და გასვლის განსაკუთრებული რეჟიმი („გ“ პუნქტი);
- გ) აუცილებლობის შემთხვევაში შეზღუდოს მოქალაქეებსა და მოქალაქეობის არმქონე პირებს თავისუფალი გადაადგილების უფლება; აუკრძა-

<sup>4</sup> მაგ., კანონის მე-4 მუხლის ა) პუნქტი: საზოგადოებრივი წესრიგისა და იმ ობიექტების დაცვა, რომლებიც უზრუნველყოფენ მოსახლეობის საქმიანობას და მეურნეობის ფუნქციონირებას.

- ლოს თავიანთი საცხოვრებელი ადგილის ან სხვა ადგილსამყოფლის დატოვება სათანადო ნებართვის გარეშე; საზოგადოებრივი წესრიგის დამრღვევნი, რომლებიც არ არიან მოცემული ადგილის მცხოვრებნი, გააძევეს საკუთარი ხარჯით თავიანთ მუდმივ ადგილსამყოფელში ან საგანგებო მდგომარეობის მოქმედების ფარგლებს გარეთ („დ“ პუნქტი);
- დ) დროებით ჩამოართვას მოქალაქეებს ცეცხლსასროლი, ცივი იარაღი და ტყვია-წამალი („ე“ პუნქტი);
- ე) საგანგებო მდგომარეობის მოქმედების ტერიტორიაზე აკრძალოს კრებების, მიტინგების, ქუჩის მსვლელობებისა და დემონსტრაციების, აგრეთვე სანახაობრივი, სპორტული და სხვა მასობრივი ღონისძიებების მოწყობა („ვ“ პუნქტი);
- ვ) ისარგებლოს იურიდიული და ფიზიკური პირების კუთვნილი ქონებითა და მატერიალური საშუალებებით მხოლოდ სათანადო ანაზღაურებით, რომელიც გაიცემა საგანგებო მდგომარეობის დამთავრების შემდეგ („ი“ პუნქტი);
- ზ) აკრძალოს გაფიცვების მოწყობა („კ“ პუნქტი);
- თ) ჩააბას შრომისუნარიანი მოქალაქენი სანარმოების, დაწესებულებებისა და ორგანიზაციების მუშაობაში, შრომის საშუალო ანაზღაურებით, აგრეთვე საგანგებო მდგომარეობის შედეგების ლიკვიდაციაში („ლ“ პუნქტი);
- ი) შემოიღოს კარანტინი და განახორციელოს სხვა სავალდებულო სანიტარო-ეპიდემიასაზღვრავი ღონისძიებანი („ნ“ პუნქტი);
- კ) კანონმდებლობის შესაბამისად, კონტროლი დაანესოს მასობრივი ინფორმაციის საშუალებებზე („ო“ პუნქტი);
- ლ) შემოიღოს კავშირგაბმულობის საშუალებებით სარგებლობის განსაკუთრებული წესები („პ“ პუნქტი);
- მ) შეზღუდოს სატრანსპორტო საშუალებათა მოძრაობა და შეამოწმონ ისინი („ჟ“ პუნქტი);
- ნ) შემოიღოს კომენდანტის საათი („რ“ პუნქტი);
- ო) არ დაუშვას საქართველოს კანონმდებლობით გაუთვალისწინებელი მოქალაქეთა შეიარაღებული ფორმირებების შექმნა და საქმიანობა („ს“ პუნქტი);
- პ) შეამოწმოს დოკუმენტები მოქალაქეთა მასობრივი თავშეყრის ადგილებში, ხოლო სათანადო საფუძვლის არსებობისას მოაწყოს მოქალაქეთა პირადი გასინჯვა, მათი ნივთებისა და სატრანსპორტო საშუალებების შემოწმება („ტ“ პუნქტი).



საგანგებო მდგომარეობის შესახებ საქართველოს კანონის საფუძველზე შეიძლება გაკეთდეს რამდენიმე დასკვნა:

ა) საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადება წარმოშობს სამართლებრივ, ადამიანის უფლებებსა და კრიზისის მართვასთან დაკავშირებულ არაერთ საკითხს და საჭიროებს დეტალურ რეგულირებას. მიუხედავად ამისა, კანონი საგანგებო მდგომარეობის შესახებ არ აწესრიგებს მრავალ საკითხს, რომლებიც შეიძლება წარმოიშვას ასეთ სიტუაციაში. ის შედგება მხოლოდ 16 მუხლისაგან, რომელთაგან ერთი (მე-2 მუხლი) იმეორებს კონსტიტუციურ დებულებებს, ხოლო ორი მუხლი (მე-15 და მე-16) ტექნიკური ხასიათისაა.

კანონი არ განსაზღვრავს საგანგებო მდგომარეობის სახეებს და არ ადგენს ღონისძიებებსა და პროცედურებს, რომლებიც უნდა განახორციელოს მთავრობამ ეპიდემიით/პანდემიით გამონვეული საგანგებო მდგომარეობის დროს;

ბ) კანონი ანიჭებს საქართველოს აღმასრულებელი ხელისუფლების უმაღლეს ორგანოებს უფლებამოსილებას, დაანესოს შეზღუდვა გადაადგილების თავისუფლებაზე, შეკრების თავისუფლებასა და გაფიცვის უფლებაზე და შემოიღოს კომენდანტის საათი.<sup>5</sup> აღმასრულებელი ხელისუფლებისათვის ამ უფლებამოსილების მინიჭება ეწინააღმდეგება კონსტიტუციის დებულებებს, რომელთა მიხედვით, მხოლოდ პრეზიდენტია უფლებამოსილი, შემოიღოს ადამიანის უფლებათა შეზღუდვები, დადგინილი პროცედურის თანახმად;<sup>6</sup>

გ) კანონის მიზანია არა მხოლოდ კონსტიტუციური დებულებების ასახვა, არამედ ასევე საგანგებო მდგომარეობის დროს გასატარებელი კონკრეტული ღონისძიებებისა და მათი შესრულების მექანიზმის დადგენა.

კანონის მე-4 მუხლში ასახული ღონისძიებების ჩამონათვალი ამომწურავია, რადგან ის არ მიუთითებს „სხვა ღონისძიებებზე“, რომლებიც შეიძლება გატარდეს საგანგებო მდგომარეობის დროს. აქედან გამომდინარე, შეიძლება გაკეთდეს დასკვნა, რომ კანონი საგანგებო მდგომარეობის შესახებ, კონსტიტუციის საფუძველზე, განსაზღვრავს კონკრეტულ ღონისძიებებს, რომლებიც ზღუდავს ადამიანის უფლებებს საგანგებო მდგომა-

<sup>5</sup> Ibid., მე-4 მუხლი.

<sup>6</sup> საგანგებო მდგომარეობის სამართლებრივი და პოლიტიკური შინაარსი – არსებული გამოცდილების ანალიზი, ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრი, 9. იხ: <https://bit.ly/2HToxq8> [ნანახია: 28.09.20].



რეობის დროს.<sup>7</sup> ვინაიდან, კანონის მე-4 მუხლიდან გამომდინარე, კონკრეტული ღონისძიებები ამომწურავია, გონივრულია იმის მტკიცება, რომ საქართველოს მთავრობას არ აქვს ლეგიტიმური უფლება, გაატაროს სხვა ღონისძიებები, რომლებიც მიმართული იქნება ადამიანის უფლებათა შეზღუდვისაკენ საგანგებო მდგომარეობის დროს, გარდა იმ ღონისძიებებისა, რომლებიც პირდაპირ გათვალისწინებულია კანონის მე-4 მუხლით;

დ) ზოგიერთი უფლების შეზღუდვის ფარგლები ბუნდოვანია. მაგალითად, კანონის მე-4 მუხლი ითვალისწინებს კავშირგაბმულობის საშუალებებით სარგებლობის განსაკუთრებული წესების შემოღებას („პ“ პუნქტი). არ არის ნათელი, ეს ღონისძიება მოიცავს პირების პირად კომუნიკაციაში ჩარევას, თუ მას არ აქვს პირდაპირი გავლენა პირების პირად ცხოვრებაზე. ამიტომ საჭიროა, ნათელი მოეფინოს კანონის ამ დებულებას;

ე) კანონით გათვალისწინებული ზოგიერთი ღონისძიება ძალიან შეზღუდული ხასიათისაა. კანონმა უნდა დაადგინოს ღონისძიებები, რომლებიც მთავრობას მიაჩნება უფლებამოსილებას, გაუმკლავდეს საგანგებო მდგომარეობის დროს შექმნილ სხვადასხვა სიტუაციას, მათ შორის პანდემიას. სახელმწიფომ რომ შეძლოს, დაადგინოს ბალანსი პანდემიის წინააღმდეგ ეფექტიანი ბრძოლის საჭიროებასა და საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის დაცვას შორის, მან უნდა შეიმუშაოს კანონმდებლობა, რომელიც მისცემს სახელმწიფოს საშუალებას, ეფექტიანად გაუმკლავდეს საგანგებო მდგომარეობით წარმოქმნილ საფრთხეებს (მაგალითად, როგორცაა კორონავირუსის პანდემია).

ვინაიდან კანონი საგანგებო მდგომარეობის შესახებ შეიცავს მრავალ პრობლემას და არ აწესრიგებს საგანგებო მდგომარეობასთან დაკავშირებულ არაერთ საკითხს, რეკომენდებულია, დაიხვეწოს ეს კანონი, რომელმაც, სხვა საკითხებთან ერთად, დეტალურად უნდა მოაწესრიგოს ეპიდემიით/პანდემიით გამოწვეული საგანგებო მდგომარეობასთან დაკავშირებული საკითხები.

### **2.3. საგანგებო მდგომარეობის მარეგულირებელი საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისობა საერთაშორისო პაქტისა და ევროპული კონვენციის სტანდარტებთან**

საქართველოს კონსტიტუციით დადგენილი წესები საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადებასთან დაკავშირებით ძირითადად აკმაყოფილებს ადა-

<sup>7</sup> ისევე როგორც კანონი საომარი მდგომარეობის შესახებ, 1997 წლის 31 ოქტომბერი.

მიანის უფლებათა საერთაშორისო და ევროპულ სტანდარტებს. კერძოდ, როგორც საქართველოს კონსტიტუცია, ისე სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების საერთაშორისო პაქტი და ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენცია ადგენს, რომ საგანგებო მდგომარეობა არის ისეთი არაორდინარული სიტუაცია, რომელიც ანიჭებს სახელმწიფოს ადამიანის უფლებებისა და თავისუფლებების შეზღუდვის უფლებას.

საქართველოს კონსტიტუციისა და ადამიანის უფლებათა საერთაშორისო და ევროპული სტანდარტების შედარებითი ანალიზი ცხადყოფს, რომ საქართველოს კონსტიტუცია არ უშვებს ადამიანის იმ უფლებებისა და თავისუფლებების შეზღუდვას, რომლებიც აკრძალულია საერთაშორისო/ევროპული სტანდარტებით. აქედან გამომდინარე, საქართველოს კონსტიტუცია აკმაყოფილებს როგორც სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების საერთაშორისო პაქტით, ისე ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციით დადგენილ სტანდარტებს.

საქართველოს კონსტიტუცია არა მხოლოდ აკმაყოფილებს ამ დოკუმენტების მოთხოვნებს, არამედ აწესებს ადამიანის უფლებათა დაცვის უფრო მაღალ სტანდარტებსაც კი. მაგ., საგანგებო მდგომარეობის დროს ევროპული კონვენცია ითვალისწინებს მრწამსის, სინდისისა და რელიგიის თავისუფლების შეზღუდვის შესაძლებლობას, მაშინ, როდესაც საქართველოს კონსტიტუცია კრძალავს მის შეზღუდვას საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის დროს. ასევე, თუ ევროპული კონვენციით დასაშვებია განათლების უფლების შეზღუდვა საგანგებო მდგომარეობის დროს, კონსტიტუციით გათვალისწინებული ეს უფლება (27-ე მუხლი) არ შეიძლება შეიზღუდოს საგანგებო მდგომარეობის დროს.

### **3. ორდინარული (არასაგანგებო) მდგომარეობის დროს ადამიანის უფლებათა შეზღუდვის მარეგულირებელი საქართველოს კანონმდებლობა**

სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების შესახებ საერთაშორისო პაქტისა და ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მსგავსად, საქართველოს კანონმდებლობა ითვალისწინებს ადამიანის უფლებათა შეზღუდვას როგორც საგანგებო მდგომარეობის, ისე (არასაგანგებო) მდგომარეობის დროს. კერძოდ, კონსტიტუციის 71-ე მუხლით გათვალისწინებული ადამიანის უფლებათა შეზღუდვების გარდა, კონსტიტუცია უშვებს ადამიანის უფლებათა

შეზღუდვებს ორდინარულ სიტუაციაში. მაგალითად, კონსტიტუციის მე-14(2) მუხლი (მიმოსვლის თავისუფლება) ადგენს, რომ „ამ უფლებათა შეზღუდვა დასაშვებია მხოლოდ კანონის შესაბამისად, დემოკრატიულ საზოგადოებაში აუცილებელი სახელმწიფო ან საზოგადოებრივი უსაფრთხოების უზრუნველყოფის, ჯანმრთელობის დაცვის ან მართლმსაჯულების განხორციელების მიზნით“; სხვა მაგალითად გამოდგება რწმენის, აღმსარებლობისა და სინდისის თავისუფლების შეზღუდვა. კონსტიტუციის მე-16(2) მუხლი განსაზღვრავს, რომ „ამ უფლებათა შეზღუდვა დასაშვებია მხოლოდ კანონის შესაბამისად, დემოკრატიულ საზოგადოებაში აუცილებელი საზოგადოებრივი უსაფრთხოების უზრუნველყოფის, ჯანმრთელობის ან სხვათა უფლებების დაცვის მიზნით.“ ამას გარდა, კონსტიტუციის მე-15(1) მუხლი (პირადი და ოჯახური ცხოვრების უფლება) შეიძლება შეიზღუდოს „მხოლოდ კანონის შესაბამისად, დემოკრატიულ საზოგადოებაში აუცილებელი სახელმწიფო ან საზოგადოებრივი უსაფრთხოების უზრუნველყოფის ან სხვათა უფლებების დაცვის მიზნით.“ კონსტიტუციის მე-17(5) მუხლი (გამოხატვის თავისუფლება) ადგენს შემდეგს: „ამ უფლებათა შეზღუდვა დასაშვებია მხოლოდ კანონის შესაბამისად, დემოკრატიულ საზოგადოებაში აუცილებელი სახელმწიფო ან საზოგადოებრივი უსაფრთხოების ან ტერიტორიული მთლიანობის უზრუნველსაყოფად, სხვათა უფლებების დასაცავად, კონფიდენციალურად აღიარებული ინფორმაციის გამჟღავნების თავიდან ასაცილებლად ან სასამართლოს დამოუკიდებლობისა და მიუკერძოებლობის უზრუნველსაყოფად“.

ეს მაგალითები მიუთითებს ლეგიტიმურ მიზნებზე, რომელთა შეზღუდვა-საც ის ემსახურება, როგორებიცაა: ჯანმრთელობის დაცვა, საზოგადოებრივი უსაფრთხოების უზრუნველყოფა ან სხვათა უფლებების დაცვა. შესაბამისად, ეპიდემიოლოგიური მდგომარეობა, რომელიც საფრთხეს უქმნის საზოგადოებრივ ჯანმრთელობას, საზოგადოებრივ უსაფრთხოებას ან სხვათა უფლებებს, შეიძლება გახდეს კონსტიტუციური უფლებების შეზღუდვის საფუძველი. საქართველოს კონსტიტუციის საფუძველზე, ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა შეზღუდვები, რომლებიც წესდება ჯანმრთელობის დაცვის, საზოგადოებრივი უსაფრთხოების უზრუნველყოფისათვის ან სხვათა უფლებების დასაცავად, უნდა იყოს კანონით მოწესრიგებული.

საქართველოში საზოგადოებრივ ჯანმრთელობასთან დაკავშირებული საკითხები წესრიგდება კანონით საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ.<sup>8</sup> ამ

<sup>8</sup> 2007 წლის 27 ივნისი. იხ. <https://matsne.gov.ge/en/document/view/21784?publication=31>.

კანონის მე-12 მუხლი განსაზღვრავს, რომ „საზოგადოებრივი ჯანმრთელობისათვის განსაკუთრებით საშიში ეპიდემია და პანდემია განეკუთვნება საგანგებო სიტუაციას, რომლის მართვა ხორციელდება „სამოქალაქო უსაფრთხოების შესახებ“ საქართველოს კანონის შესაბამისად“. შესაბამისად, კანონი საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ, რომელიც მოიცავს საზოგადოებრივ ჯანმრთელობასთან დაკავშირებულ მრავალ საკითხს, განსაზღვრავს, რომ საზოგადოებრივი ჯანმრთელობისათვის განსაკუთრებით საშიში ეპიდემია და პანდემია წესრიგდება კონკრეტული კანონით სამოქალაქო უსაფრთხოების შესახებ.<sup>9</sup> ამ დებულების გათვალისწინებით, რთულია იმ ფაქტის ახსნა, რომ საქართველოს მთავრობა კორონავირუსის წინააღმდეგ ბრძოლის თავდაპირველი ღონისძიებების საფუძვლად მიუთითებს საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ კანონზე და არა სამოქალაქო უსაფრთხოების შესახებ კანონზე.<sup>10</sup>

სამოქალაქო უსაფრთხოების შესახებ კანონის 1(1)-ლი მუხლი ადგენს, რომ „ეს კანონი განსაზღვრავს საქართველოში სამოქალაქო უსაფრთხოების ეროვნული სისტემის ორგანიზებას, სამოქალაქო უსაფრთხოების ღონისძიებებს, სამოქალაქო უსაფრთხოების სფეროში საქართველოს აღმასრულებელი ხელისუფლების, ავტონომიური რესპუბლიკებისა და მუნიციპალიტეტის ორგანოების, სახელმწიფო რწმუნებულის უფლებამოსილებებს, საჯარო სამართლის იურიდიული პირებისა და კერძო სამართლის იურიდიული პირების, აგრეთვე საქართველოს მოქალაქეებისა და საქართველოს ტერიტორიაზე მყოფი სხვა პირების უფლებებსა და მოვალეობებს.“

მიუხედავად იმისა, რომ კანონი საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ პირდაპირ მიუთითებს კანონზე სამოქალაქო უსაფრთხოების შესახებ, როგორც კანონზე, რომელიც აწესრიგებს განსაკუთრებით საშიშ ეპიდემიასა და პანდემიასთან დაკავშირებულ საკითხებს, ეს უკანასკნელი ზოგადადაც კი არ ეხება ეპიდემიასა და პანდემიასთან დაკავშირებულ სიტუაციას და, მით უმეტეს, არ ადგენს ადამიანის უფლებათა შეზღუდვისაკენ მიმართულ ღონისძიებებს, რომლებიც საქართველომ შეიძლება დაანესოს ეპიდემიისა და პანდემიის დროს.<sup>11</sup>

<sup>9</sup> 2018 წლის 27 ივნისი. იხ. <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4243170?publication=3>.

<sup>10</sup> „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 განკარგულების პრეამბულა, იხ. <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4821121?publication=0>; ასევე იხ. საგანგებო მდგომარეობის სამართლებრივი და პოლიტიკური შინაარსი – არსებული გამოცდილების ანალიზი, ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრი, 13. იხ: <https://bit.ly/2HToxq8> [ნანახია: 28.09.20].

<sup>11</sup> საგანგებო მდგომარეობის სამართლებრივი და პოლიტიკური შინაარსი – არსებული გამოცდილების ანალიზი, ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრი, 13. იხ: <https://bit.ly/2HToxq8> [ნანახია: 28.09.20].

შესაბამისად, ადამიანის უფლებათა შეზღუდვების შესახებ ისეთი კონკრეტული ღონისძიებების გათვალისწინების გარეშე, რომლებიც შეიძლება დაწესდეს საზოგადოებრივი ჯანმრთელობისათვის განსაკუთრებით საშიში ეპიდემიისა და პანდემიის დროს, კანონი სამოქალაქო უსაფრთხოების შესახებ ვერ მიიჩნევა კანონად, რომელზეც მიუთითებს საქართველოს კონსტიტუციის კონკრეტული მუხლები. ასეთმა კანონმა საკმარისი სიზუსტით უნდა განსაზღვროს როგორც შესაბამისი შეზღუდვითი ღონისძიებები, რომლებიც შეიძლება დაწესდეს განსაკუთრებით საშიში ეპიდემიისა და/ან პანდემიის დროს, ისე უნდა დაადგინოს სახელმწიფო ორგანოთა შესაბამისი უფლებამოსილება.

მიუხედავად იმისა, რომ ამ შეზღუდვების სამართლებრივი საფუძვლის ჩამოყალიბებისათვის საქართველოს მთავრობამ მცირე დროში მიიღო არაერთი რეგულაცია, ორდინარულ სიტუაციაში ადამიანის უფლებათა შეზღუდვისათვის კონსტიტუციის მოთხოვნების დასაკმაყოფილებლად ამ რეგულაციებით გათვალისწინებული ღონისძიებები უნდა აისახოს შესაბამის საკანონმდებლო აქტში, როგორცაა კანონი სამოქალაქო უსაფრთხოების შესახებ.

აქედან გამომდინარე, რეკომენდებულია, რომ საქართველოს კანონმდებლობამ, კერძოდ, კანონმა სამოქალაქო უსაფრთხოების შესახებ კონკრეტულად მოაწესრიგოს საზოგადოებრივი ჯანმრთელობისათვის განსაკუთრებით საშიში ეპიდემიითა და პანდემიით გამოწვეული საგანგებო მდგომარეობა, დაადგინოს ადამიანის უფლებათა შეზღუდვის ობიექტი, შინაარსი და ფარგლები, რომლებიც შეიძლება დაწესდეს განსაკუთრებით საშიში ეპიდემიითა და პანდემიით გამოწვეული საგანგებო მდგომარეობის დროს და განსაზღვროს შესაბამის სახელმწიფო ორგანოთა უფლებამოსილება და მოქმედების ფარგლები.

#### **4. პანდემიის პერიოდში დაწესებული ადამიანის უფლებათა შეზღუდვები**

მსოფლიოს მრავალ ქვეყანაში კორონავირუსის სწრაფად გავრცელების გამო, თავიდანვე ნათელი იყო, რომ საქართველო ვერ აარიდებდა თავს მის საფრთხეს. ამ საფრთხის გამო ჯერ კიდევ 2020 წლის იანვარში საქართველოს მთავრობამ შექმნა უწყებათაშორისი საკოორდინაციო საბჭო, რომლის მიზანი იყო ეფექტიანი და კოორდინებული ბრძოლა კორონავირუსის წინააღმდეგ. საბჭო შეიქმნა როგორც ძირითადი გადაწყვეტილების მიმღები პლატფორმა

კორონავირუსის საკითხებთან მიმართებით. ის შედგება მთავრობისა პარლამენტის წევრების, პრეზიდენტის ადმინისტრაციისა და სამედიცინო სფეროს წარმომადგენლებისაგან.<sup>12</sup>

ადამიანის უფლებათა შეზღუდვები, რომლებიც საქართველოში დაწესდა პანდემიის პერიოდში, შეიძლება, პირობითად სამ ნაწილად დაიყოს: ა) საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადებამდე დაწესებული შეზღუდვები (2020 წლის 30 იანვარი – 20 მარტი); ბ) საგანგებო მდგომარეობის პერიოდში დაწესებული შეზღუდვები (2020 წლის 21 მარტი – 22 მაისი); და გ) საგანგებო მდგომარეობის შემდგომ პერიოდში დაწესებული შეზღუდვები (2020 წლის 23 მაისის შემდეგ).

#### **4.1. საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადებამდე დაწესებული შეზღუდვები (2020 წლის 30 იანვარი – 20 მარტი)**

ჯერ კიდევ 2020 წლის 28 იანვარს საქართველოს მთავრობამ მიიღო განკარგულება „საქართველოში ახალი კორონავირუსის შესაძლო გავრცელების აღკვეთის ღონისძიებებისა და ახალი კორონავირუსით გამოწვეული დაავადების შემთხვევებზე ოპერატიული რეაგირების გეგმის დამტკიცების შესახებ“.<sup>13</sup>

ოპერატიული რეაგირების გეგმის საფუძველზე საქართველოს მთავრობამ გაატარა არაერთი ღონისძიება.<sup>14</sup> ამ ღონისძიებათა ნაწილმა გავლენა მოახდინა ადამიანის უფლებებზე, კერძოდ:

- ა) დაწესდა სავალდებულო იზოლაცია იმ პირების მიმართ, რომლებიც საქართველოში შემოვიდნენ მაღალი რისკის ქვეყნიებიდან;<sup>15</sup> მოგვიანებით ეს წესი გავრცელდა ყველა სხვა ქვეყნიდან შემოსულ პირებზე;<sup>16</sup>
- ბ) შეჩერდა საერთაშორისო საჰაერო ფრენები<sup>17</sup> და საერთაშორისო საავტომობილო მიმოსვლა;<sup>18</sup>

<sup>12</sup> Report on the Measures Implemented by the Government of Georgia Against COVID-19, 2020, 6, [https://stopcov.ge/Content/files/COVID\\_RESPONSE\\_REPORT\\_ENG.pdf](https://stopcov.ge/Content/files/COVID_RESPONSE_REPORT_ENG.pdf).

<sup>13</sup> იხ. <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4821121?publication=45>. განკარგულებამ განიცადა მრავალი ცვლილება.

<sup>14</sup> იხ. პრემიერმინისტრის 2020 წლის 21 მარტის პრესკონფერენციის ვიდეოჩანაწერი საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების აუცილებლობის შესახებ: [http://gov.ge/index.php?lang\\_id=GEO&sec\\_id=200&info\\_id=75723](http://gov.ge/index.php?lang_id=GEO&sec_id=200&info_id=75723) [ნანახია: 03.09.20].

<sup>15</sup> საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 28 იანვრის N164 განკარგულება „საქართველოში ახალი კორონავირუსის შესაძლო გავრცელების აღკვეთის ღონისძიებებისა და ახალი კორონავირუსით გამოწვეული დაავადების შემთხვევებზე ოპერატიული რეაგირების გეგმის დამტკიცების შესახებ“: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4821121?publication=0>; ასევე იხ. 2020 წლის 12 მარტის ცვლილებები: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4821519?publication=0>.

<sup>16</sup> იხ. <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4824306?publication=0>.

<sup>17</sup> იხ. <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4830251?publication=0>.

<sup>18</sup> იხ. <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4824306?publication=0>.



- გ) შეჩერდა საგანმანათლებლო პროცესი საგანმანათლებლო დაწესებულებებში;<sup>19</sup>
- დ) შემოღებულ იქნა განსაკუთრებული რეჟიმი საქართველოს პენიტენციურ დაწესებულებებში;<sup>20</sup>
- ე) შეჩერდა მგზავრთა გადაყვანა M2 კატეგორიის ავტობუსებით მუნიციპალიტეტების ადმინისტრაციულ საზღვრებში.<sup>21</sup>

საქართველოს მთავრობის მიერ გამოქვეყნებული ანგარიშის მიხედვით, ღონისძიებები, რომლებიც ამ პერიოდში (საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადებამდე) გატარდა, იყო სარეკომენდაციო ხასიათისა.<sup>22</sup> ამ ღონისძიებებს შორის მართლაც იყო რეკომენდაციები, კერძოდ: გაუქმებულიყო თავყრილობებთან დაკავშირებული ღონისძიებები, პირებს თავი შეეკავებინათ მაღალი რისკის ქვეყნებში მოგზაურობისაგან,<sup>23</sup> გადადებულიყო დახურულ სივრცეში კულტურული და სპორტული ღონისძიებების გამართვა,<sup>24</sup> ასევე იყო რეკომენდაციები, რომ პირებს თავი შეეკავებინათ უცხოეთში სამუშაო და სასწავლო ვიზიტებისაგან,<sup>25</sup> და 70 წლისა და მეტი ასაკის ადამიანები დარჩენილიყვნენ სახლში.<sup>26</sup>

მიუხედავად იმისა, რომ განსხვავება სარეკომენდაციო და სავალდებულო ხასიათის ღონისძიებებს შორის, როგორც წესი, არ არის სადავო, საქართველოს მთავრობის მიერ გაცემული „რეკომენდაციების“ სტატუსი ბაღებს კითხვის ნიშნებს.<sup>27</sup> მთავრობის განცხადების მიუხედავად, რომ გაკეთდა რეკომენდაციები კორონავირუსის გავრცელების თავიდან ასაცილებლად, საქართველოს

<sup>19</sup> იხ. [http://gov.ge/files/545\\_75412\\_143943\\_434.pdf](http://gov.ge/files/545_75412_143943_434.pdf); ასევე იხ. [http://gov.ge/files/545\\_75507\\_389527\\_501.pdf](http://gov.ge/files/545_75507_389527_501.pdf).

<sup>20</sup> იხ. საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს სპეციალური პენიტენციური სამსახურის გენერალური დირექტორის N.4109 ბრძანება, 2020 წლის 5 მარტი.

<sup>21</sup> იხ. <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4825724?publication=0>. პრემიერმინისტრის 2020 წლის 17 მარტის პრესკონფერენციის ვიდეოჩანაწერი, იხ. [http://gov.ge/index.php?lang\\_id=GEO&sec\\_id=200&info\\_id=75614](http://gov.ge/index.php?lang_id=GEO&sec_id=200&info_id=75614) [ნანახია: 03.09.20].

<sup>22</sup> Report on the Measures Implemented by the Government of Georgia Against COVID-19, 2020, 8-9, [https://stopcov.ge/Content/files/COVID\\_RESPONSE\\_REPORT\\_ENG.pdf](https://stopcov.ge/Content/files/COVID_RESPONSE_REPORT_ENG.pdf).

<sup>23</sup> უწყებათაშორისი საკოორდინაციო საბჭოს 2020 წლის 1 მარტის შეხვედრის ვიდეოჩანაწერი, იხ. [http://gov.ge/index.php?lang\\_id=GEO&sec\\_id=200&info\\_id=75370](http://gov.ge/index.php?lang_id=GEO&sec_id=200&info_id=75370) [ნანახია: 03.09.20].

<sup>24</sup> უწყებათაშორისი საკოორდინაციო საბჭოს 2020 წლის 2 მარტის შეხვედრის ვიდეოჩანაწერი, იხ. [http://gov.ge/index.php?lang\\_id=GEO&sec\\_id=200&info\\_id=75383](http://gov.ge/index.php?lang_id=GEO&sec_id=200&info_id=75383) [ნანახია: 03.09.20].

<sup>25</sup> უწყებათაშორისი საკოორდინაციო საბჭოს 2020 წლის 9 მარტის შეხვედრის ვიდეოჩანაწერი, [http://gov.ge/index.php?lang\\_id=GEO&sec\\_id=200&info\\_id=75468](http://gov.ge/index.php?lang_id=GEO&sec_id=200&info_id=75468) [ნანახია: 03.09.20].

<sup>26</sup> პრემიერმინისტრის 2020 წლის 17 მარტის პრესკონფერენციის ვიდეოჩანაწერი, იხ. [http://gov.ge/index.php?lang\\_id=GEO&sec\\_id=200&info\\_id=75614](http://gov.ge/index.php?lang_id=GEO&sec_id=200&info_id=75614) [ნანახია: 03.09.20].

<sup>27</sup> საგანგებო მდგომარეობის სამართლებრივი და პოლიტიკური შინაარსი – არსებული გამოცდილების ანალიზი, ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრი, 12. იხ. <https://bit.ly/2HToxq8> [ნანახია: 28.09.20].



პრემიერმინისტრმა თავის პრესკონფერენციაზე ხაზი გაუსვა, რომ რეკომენდაციები იყო სავალდებულო. კერძოდ, პრემიერმინისტრმა აღნიშნა შემდეგი: „და რაც მთავარია ... კრიტიკულად მნიშვნელოვანია, უკლებლივ ყველას გვესმოდეს, როგორც მოქალაქეებს, ასევე კომპანიებს, ასევე ყველა იურიდიულ პირს, რომ რეკომენდაციები, რომელიც გაიცემა მთავრობის მიერ, არის სავალდებულო შესასრულებლად.“<sup>28</sup>

მიუხედავად ამისა, თავის პრესკონფერენციაზე საქართველოს პრემიერმინისტრმა საგანგებო მდგომარეობის ფარგლებში საქართველოს პრეზიდენტისათვის შეთავაზებული ღონისძიებების ჩამონათვალზე საუბრისას განაცხადა შემდეგი: „ეს გახლავთ ის ჩამონათვალი, რომლითაც ჩვენ მივმართავთ საქართველოს პრეზიდენტს. მოგეხსენებათ და აშკარად ჩანს, რომ ზოგიერთი ეს ქმედება უკვე შემოღებულია, მაგრამ გასათვალისწინებელია, რომ ამ ქმედებებს და ამ მოთხოვნებს მთავრობის მხრიდან ჰქონდა მხოლოდ სარეკომენდაციო ხასიათი. ... მას შემდგომ, რაც პრეზიდენტი დაეთანხმება ჩვენს გადაწყვეტილებას და ის იქნება დამტკიცებული პარლამენტში, ყველა ამ ქმედებას მიეცემა სავალდებულო ხასიათი.“<sup>29</sup>

საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადებამდე საქართველოს მთავრობის მიერ გატარებული ღონისძიებების ანალიზის საფუძველზე შეიძლება გაკეთდეს შემდეგი დასკვნა: მიუხედავად იმისა, რომ საქართველოს მთავრობის მიერ გატარებული ზოგიერთი ღონისძიება მართლაც იყო სარეკომენდაციო ხასიათის (მაგალითად: გაუქმებულიყო თავყრილობებთან დაკავშირებული ღონისძიებები, გადაღებულიყო დახურულ სივრცეში კულტურული და სპორტული ღონისძიებების გამართვა, პირებს თავი შეეკავებინათ მაღალი რისკის ქვეყნებში მოგზაურობისაგან და 70 წლისა და მეტი ასაკის ადამიანები დარჩენილიყვნენ სახლში), ყველა ღონისძიება ვერ ჩაითვლება ასეთად. კერძოდ, სარეკომენდაციოდ ვერ ჩაითვლება ისეთი ღონისძიება, რომელიც ითვალისწინებს სხვა ქვეყნებიდან საქართველოში შემოსული პირების იზოლაციას, საგანმანათლებლო პროცესის შეჩერებას, პენიტენციურ დაწესებულებებში განსაკუთრებული რეჟიმის შემოღებას და საერთაშორისო საჰაერო და საავტომობილო მიმოსვლის შეჩერებას.

რაც შეეხება ადამიანის უფლებათა იმ შეზღუდვების სამართლებრივ საფუძველს, რომლებიც დაწესდა საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადებამდე (ე.ი.

<sup>28</sup> პრემიერმინისტრის 2020 წლის 17 მარტის პრესკონფერენციის ვიდეოჩანაწერი, 6:06 წუთიდან. იხ. [http://gov.ge/index.php?lang\\_id=GEO&sec\\_id=200&info\\_id=75614](http://gov.ge/index.php?lang_id=GEO&sec_id=200&info_id=75614) [ნანახია: 03.09.20].

<sup>29</sup> პრემიერმინისტრის 2020 წლის 21 მარტის პრესკონფერენციის ვიდეოჩანაწერი, 5:15 წუთიდან. იხ. [http://gov.ge/index.php?lang\\_id=GEO&sec\\_id=200&info\\_id=75723](http://gov.ge/index.php?lang_id=GEO&sec_id=200&info_id=75723) [ნანახია: 03.09.20].

2020 წლის 21 მარტამდე),<sup>30</sup> ასეთი შეზღუდვები პირდაპირ თუ არაპირდაპირ უნდა გამომდინარეობდეს საქართველოს კონსტიტუციიდან. საქართველოს კონსტიტუციის ზოგიერთი დებულება ადგენს, რომ ადამიანის უფლებათა შეზღუდვები შეიძლება დაწესდეს გარკვეული პირობებით, მათ შორის „კანონის შესაბამისად“. აქედან გამომდინარე, კანონმა უნდა განსაზღვროს ამ შეზღუდვების დაწესების პირობები. კონსტიტუციის მუხლები მიმოსვლის თავისუფლებისა და პირადი და ოჯახური ცხოვრების უფლების შესახებ ამის მაგალითია.<sup>31</sup> საქართველოს კონსტიტუციის მე-14(2) მუხლის (მიმოსვლის თავისუფლება) მიხედვით, მიმოსვლის თავისუფლების შეზღუდვა „დასაშვებია მხოლოდ კანონის შესაბამისად, დემოკრატიულ საზოგადოებაში აუცილებელი სახელმწიფო ან საზოგადოებრივი უსაფრთხოების უზრუნველყოფის, ჯანმრთელობის დაცვის ან მართლმსაჯულების განხორციელების მიზნით“. ამის მსგავსად, კონსტიტუციის მე-15(1) მუხლის (პირადი და ოჯახური ცხოვრების უფლება) მიხედვით, „ამ უფლების შეზღუდვა დასაშვებია მხოლოდ კანონის შესაბამისად, დემოკრატიულ საზოგადოებაში აუცილებელი სახელმწიფო ან საზოგადოებრივი უსაფრთხოების უზრუნველყოფის ან სხვათა უფლებების დაცვის მიზნით.“

საქართველოს კონსტიტუციის სხვა მუხლები შეიძლება პირდაპირ არ მიუთითებდეს, რომ შეზღუდვები შეიძლება დაწესდეს „კანონის შესაბამისად“, მაგრამ ასეთი შეზღუდვები მაინც შეიძლება დაწესდეს კანონის საფუძველზე. კანონის საფუძველზე დაწესებული ადამიანის უფლებათა შეზღუდვა უნდა ემსახურებოდეს ლეგიტიმურ მიზანს და უნდა იყოს დასახული მიზნის პროპორციული.

ვინაიდან ადამიანის უფლებათა შეზღუდვები უნდა დაწესდეს კანონის საფუძველზე, ისინი არ შეიძლება დაწესდეს მთავრობის მიერ მიღებული აქტების საფუძველზე, გარდა იმ შემთხვევისა, თუ პირდაპირ არ გამომდინარეობს კანონიდან.

#### **4.2. ადამიანის უფლებათა შეზღუდვები საგანგებო მდგომარეობის დროს (2020 წლის 21 მარტი – 22 მაისი)**

საქართველოს მთავრობამ მოიშველია ორი გარემოება, რომელთა გამოც მიზანშეწონილად ჩათვალა ქვეყანაში საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადება. საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების ერთი გარემოება იყო ის, რომ კორონავირუსის წინააღმდეგ გატარებული სარეკომენდაციო ხასიათის ღონისძიებები არ აღმოჩნდა საკმარისი; მეორე გარემოებად საქართველოს

<sup>30</sup> ასევე მას შემდეგ, რაც საგანგებო მდგომარეობა დასრულდა საქართველოში.

<sup>31</sup> იხ. <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/30346?publication=36>.

მთავრობამ დაასახელა ქვეყნის შიგნით კორონავირუსის უკონტროლო გავრცელების საფრთხე.<sup>32</sup> საფრთხის სერიოზულობაზე ყურადღება გაამახვილეს ასევე ეპიდემიოლოგებმა, რომლებიც მიუთითებდნენ, რომ კორონავირუსის ფართოდ გავრცელების შემთხვევაში, არსებობდა ჯანდაცვის სისტემის კოლაფსის საფრთხე.<sup>33</sup>

ამ ორი გარემოების გამო 2020 წლის 21 მარტს საქართველოს მთავრობამ მიმართა საქართველოს პრეზიდენტს ქვეყანაში საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების თხოვნით.<sup>34</sup> საქართველოს პრეზიდენტმა 2020 წლის 21 მარტს გამოაცხადა საგანგებო მდგომარეობა.<sup>35</sup> იმავე დღეს საქართველოს პრეზიდენტმა მიიღო დეკრეტი საქართველოს კონსტიტუციის მე-2 თავით გათვალისწინებული უფლებებისა და თავისუფლებების შეზღუდვის შესახებ.<sup>36</sup> მომდევნო დღეს კი საქართველოს პარლამენტმა დაამტკიცა საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანება საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების შესახებ და დეკრეტი ადამიანის უფლებებისა და თავისუფლებების შეზღუდვის შესახებ. მართალია, თავდაპირველად საგანგებო მდგომარეობა გამოცხადდა ერთი თვით, ის მოგვიანებით გაგრძელდა კიდევ ერთი თვით, 2020 წლის 22 მაისამდე.<sup>37</sup>

საქართველოს კონსტიტუციის 71-ე მუხლის მე-4 პუნქტის შესაბამისად, საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე საგანგებო მდგომარეობის განმავლობაში შეიზღუდა კონსტიტუციის მე-13, მე-14, მე-15, მე-18, მე-19, 21-ე და 26-ე მუხლებით გათვალისწინებული უფლებები და თავისუფლებები.<sup>38</sup> კერძოდ, დადგინდა:

- 1) კონსტიტუციის მე-13 მუხლის (ადამიანის თავისუფლება) მიხედვით, „საქართველოს კანონმდებლობით განსაზღვრულ შესაბამის ორგანოებს მი-

<sup>32</sup> Report on the Measures Implemented by the Government of Georgia Against COVID-19, 2020, 17, [https://stopcov.ge/Content/files/COVID\\_RESPONSE\\_REPORT\\_ENG.pdf](https://stopcov.ge/Content/files/COVID_RESPONSE_REPORT_ENG.pdf).

<sup>33</sup> Ibid., 9.

<sup>34</sup> იხ. საქართველოს პრემიერმინისტრის მიმართვა საქართველოს პრეზიდენტს, 2020 წლის 21 მარტი, იხ. <http://www.parliament.ge/ge/ajax/downloadFile/135879/sruli> [ნანახია: 30.08.20]. See also Report on the Measures Implemented by the Government of Georgia Against COVID-19, 2020, 9, [https://stopcov.ge/Content/files/COVID\\_RESPONSE\\_REPORT\\_ENG.pdf](https://stopcov.ge/Content/files/COVID_RESPONSE_REPORT_ENG.pdf)

<sup>35</sup> საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების შესახებ საქართველოს პრეზიდენტის 2020 წლის 21 მარტის ბრძანება N.1. იხ. <https://matsne.gov.ge/en/document/view/4830390?publication=0>. ბრძანება იმავე დღეს დაამტკიცა საქართველოს პარლამენტმა. იხ. <https://matsne.gov.ge/en/document/view/4830327?publication=0>.

<sup>36</sup> ბრძანებასთან ერთად, საქართველოს პრეზიდენტმა მიიღო დეკრეტი N.1 საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადებასთან დაკავშირებით გასატარებელ ღონისძიებათა შესახებ. იხ. <https://matsne.gov.ge/en/document/view/4830372?publication=0>.

<sup>37</sup> იხ. <https://matsne.gov.ge/en/document/view/4853172?publication=0>.

<sup>38</sup> იხ. <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4830372?publication=0>.

ეცეთ უფლება, საქართველოს მთავრობის მიერ დადგენილი იზოლაციის ან კარანტინის წესების დარღვევისათვის პირი იძულებით გადაიყვანონ შესაბამის დაწესებულებაში საქართველოს მთავრობის მიერ განსაზღვრულ ადგილას“;<sup>39</sup>

- 2) კონსტიტუციის მე-14 მუხლის (მიმოსვლის თავისუფლება) მიხედვით:
  - ა) საქართველოს მთავრობას მიეცეს უფლება, დაადგინოს იზოლაციისა და კარანტინის წესები;
  - ბ) შეჩერდეს საერთაშორისო სამგზავრო, საჰაერო, სახმელეთო და საზღვაო მიმოსვლა, გარდა საქართველოს მთავრობის დადგენილებით გათვალისწინებული გამონაკლისი შემთხვევებისა;
  - გ) საქართველოს მთავრობას მიეცეს უფლება, საქართველოს მოქმედი კანონმდებლობისაგან განსხვავებული წესით, დაარეგულიროს საქართველოს ტერიტორიაზე მგზავრთა გადაყვანა და ტვირთის გადაზიდვა;<sup>40</sup>
- 3) კონსტიტუციის მე-15 მუხლის (პირადი და ოჯახური ცხოვრების, პირადი სივრცისა და კომუნიკაციის ხელშეუხებლობის უფლებები) მიხედვით: „შეჩერდეს პენიტენციურ დაწესებულებებში პატიმრობის კოდექსით გათვალისწინებული პაემნის უფლების მოქმედება“;<sup>41</sup>
- 4) კონსტიტუციის მე-18 მუხლის (სამართლიანი ადმინისტრაციული წარმოების, საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის, ინფორმაციული თვითგამორკვევისა და საჯარო ხელისუფლების მიერ მიყენებული ზიანის ანაზღაურების უფლებები) მიხედვით: „საქართველოს მთავრობას მიეცეს უფლება, დადგენილებით განსაზღვროს საჯარო სერვისებისა და ადმინისტრაციული საქმისწარმოების განხორციელების საქართველოს მოქმედი კანონმდებლობისაგან განსხვავებული წესები“;
- 5) კონსტიტუციის მე-19 მუხლის (საკუთრების უფლება) მიხედვით, „საქართველოს მთავრობას მიეცეს უფლება, აუცილებლობის შემთხვევაში, საკარანტინო, საიზოლაციო და სამედიცინო მიზნებისათვის მის მიერ დადგენილი წესით შეზღუდოს საკუთრების უფლება და გამოიყენოს ფიზიკურ და იურიდიულ პირთა ქონება და მატერიალური საშუალებები“;<sup>42</sup>
- 6) კონსტიტუციის 21-ე მუხლის (შეკრების თავისუფლება) მიხედვით, „შეზღუდოს ნებისმიერი სახის შეკრება, მანიფესტაცია და ადამიანე-

<sup>39</sup> Ibid., 1-ლი მუხლის 1-ლი პუნქტი.

<sup>40</sup> Ibid., 1-ლი მუხლის მე-2 პუნქტი.

<sup>41</sup> Ibid., 1-ლი მუხლის მე-3 პუნქტი.

<sup>42</sup> Ibid., 1-ლი მუხლის მე-5 პუნქტი.

ბის თავშეყრა, გარდა დადგენილებით განსაზღვრული გამონაკლისი შემთხვევებისა;<sup>43</sup>

7) კონსტიტუციის 26-ე მუხლის (შრომის თავისუფლება, პროფესიული კავშირების თავისუფლება, გაფიცვის უფლება და მენარმეობის თავისუფლება) მიხედვით:

„ა) საქართველოს მთავრობის დადგენილებით გათვალისწინებულ კერძო სამართლის იურიდიულ პირებს აეკრძალოთ, შეეზღუდოთ ან დაევალოთ ცალკეული საქმიანობის განხორციელება, ამავე დადგენილებით გათვალისწინებული წესის შესაბამისად;

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

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

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

ე) საქართველოს მთავრობას მიეცეს უფლება, მოახდინოს შესაბამისი სამედიცინო განათლებისა და უფლებამოსილების მქონე პირების მობილიზაცია საქართველოს მთავრობის დადგენილებით განსაზღვრული წესის შესაბამისად.<sup>44</sup>

დეკრეტი ასევე ადგენს, რომ „საქართველოს სისხლის სამართლის საპროცესო კანონმდებლობით გათვალისწინებული სასამართლო სხდომები შესაძლებელია გაიმართოს დისტანციურად, კომუნიკაციის ელექტრონული საშუალებების გამოყენებით. ამ წესით სხდომის გამართვის შემთხვევაში, მასში მონაწილე არცერთ პირს არ აქვს უფლება, უარი განაცხადოს დისტანციურად სხდომის ჩატარებაზე, მასზე უშუალოდ დასწრების სურვილის მოტივით“.<sup>45</sup>

<sup>43</sup> Ibid., 1-ლი მუხლის მე-6 პუნქტი.

<sup>44</sup> Ibid., 1-ლი მუხლის მე-7 პუნქტი.

<sup>45</sup> Ibid., მე-7 მუხლი.

საქართველოს პრეზიდენტმა 2020 წლის 21 მარტის საჯარო გამოსვლაში ხაზი გაუსვა კორონავირუსის წინააღმდეგ ღონისძიებების გატარების მნიშვნელობას და აღნიშნა, რომ „დეკრეტით გათვალისწინებულ ზომებში არ შედის არც სრული კარანტინი, არც კომენდანტის საათის გამოცხადება.“<sup>46</sup>

საქართველოს პრეზიდენტის 2020 წლის 21 მარტის განკარგულების შესასრულებლად, რომელიც ითვალისწინებს გარკვეული უფლებებისა და თავისუფლებების შეზღუდვას, 2020 წლის 23 მარტს საქართველოს მთავრობამ მიიღო დადგენილება N181 „საქართველოში ახალი კორონავირუსის გავრცელების აღკვეთის მიზნით გასატარებელი ღონისძიებების დამტკიცების შესახებ“,<sup>47</sup> რომელმაც შემდგომში არაერთი ცვლილება განიცადა.<sup>48</sup> კერძოდ, მთავრობის დადგენილებით გატარდა შემდეგი შეზღუდვითი ღონისძიებები:<sup>49</sup>

- ა) დაწესდა შეზღუდვა მგზავრების საერთაშორისო საჰაერო, სახმელეთო, საზღვაო ტრანსპორტირებაზე;<sup>50</sup>
- ბ) შემოღებულ იქნა კარანტინი საქართველოს რამდენიმე რეგიონში (მარნეულისა და ბოლნისის მუნიციპალიტეტები,<sup>51</sup> ლენტეხის მუნიციპალიტეტი,<sup>52</sup> ქობულეთის მუნიციპალიტეტის ადმინისტრაციულ ერთეულებში;<sup>53</sup> ხაშურის მუნიციპალიტეტის სოფელი ხიდისყური,<sup>54</sup> თერჯოლის მუნიციპალიტეტის სოფელი ღვანკითი;<sup>55</sup> თეთრინყაროს მუნიციპალიტეტი;<sup>56</sup>
- გ) აიკრძალა საქალაქთაშორისო და მუნიციპალური ტრანსპორტით გადაადგილება;
- დ) შეჩერდა საგანმანათლებლო პროცესი და სწავლა წარმართა დისტანციურად;<sup>57</sup>
- ე) აიკრძალა ღია სივრცეში 10-ზე მეტი პირის შეკრება;<sup>58</sup>

<sup>46</sup> საქართველოს პრეზიდენტის 2020 წლის 21 მარტის მიმართვის ვიდეოჩანაწერი, 03:36 წუთიდან. იხ. <https://ajaratv.ge/article/56955>; [ნახაზია: 07.09.20].

<sup>47</sup> იხ. <https://matsne.gov.ge/en/document/view/4830610?publication=0>.

<sup>48</sup> შედარებით მოკლე დროის განმავლობაში დადგენილებაში 40-ზე მეტი ცვლილების შეტანა აიხსნება ეპიდემიოლოგიური მდგომარეობის ყოველდღიური ცვლილებით.

<sup>49</sup> ამ პერიოდში დაწესებული შეზღუდვების ჩამონათვალი არ არის სრული.

<sup>50</sup> Ibid., მე-2 მუხლი.

<sup>51</sup> იხ. <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4870732?publication=0>.

<sup>52</sup> იხ. <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4849367?publication=0>.

<sup>53</sup> იხ. <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4849683?publication=0>.

<sup>54</sup> იხ. <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4850257?publication=0>.

<sup>55</sup> იხ. <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4854983?publication=0>.

<sup>56</sup> იხ. <https://matsne.gov.ge/document/view/4856705?publication=0>.

<sup>57</sup> იხ. <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4853868?publication=0>.

<sup>58</sup> იხ. <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4840082?publication=0>.



- ვ) დადგინდა კომენდანტის საათი 21:00 საათიდან 06:00 საათამდე და აიკრძალა ქვეითად და ავტომობილით გადაადგილება;<sup>59</sup>
  - ზ) ჩაიკეტა ქალაქები (თბილისი, რუსთავი, ქუთაისი და ბათუმი);<sup>60</sup>
  - თ) აიკრძალა 3-ზე მეტი პირის ავტომობილით გადაადგილება;<sup>61</sup>
  - ი) შეჩერდა პირადი ავტომობილით გადაადგილება;<sup>62</sup>
  - კ) შეჩერდა მგზავრთა გადაყვანა საავტომობილო, სარკინიგზო და საჰაერო ტრანსპორტით;<sup>63</sup>
  - ლ) აიკრძალა გადაადგილება საზოგადოებრივი ტრანსპორტით მუნიციპალიტეტების ადმინისტრაციულ საზღვრებში;<sup>64</sup>
  - მ) აიკრძალა შეკრებები და/ან მანიფესტაციები.<sup>65</sup>
  - ნ) აიკრძალა ისეთი სოციალური ღონისძიებები, რომლებიც დაკავშირებულია 10-ზე მეტი ფიზიკური პირის შეკრებასთან (მაგ., ქელები, ქორნილი და სხვა).<sup>66</sup>
  - ო) განისაზღვრა კორონავირუსზე საექვო ან მაღალი რისკის მატარებელი პირების იზოლაცია (კარანტინი ან თვითიზოლაცია);<sup>67</sup>
  - პ) დადგინდა ფიზიკური პირის შესაბამის სივრცეში მოთავსების წესი, იზოლაციისა ან/და კარანტინის წესის დარღვევის შემთხვევაში;<sup>68</sup>
- მას შემდეგ, რაც საქართველოს მთავრობამ ჩათვალა, რომ 2020 წლის აპრილის ბოლოს-მაისის დასაწყისში ქვეყანაში ეპიდემიოლოგიური მდგომარეობა დაექვემდებარა კონტროლს, მან მიიღო გადაწყვეტილება, დაეწყო შეზღუდვების მოხსნა.<sup>69</sup> კერძოდ, მთავრობის გადაწყვეტილების შედეგად<sup>70</sup> დაიშვა პირადი ავტომობილებით გადაადგილება (27 აპრილი); ზოგიერთ მუნიციპალიტეტში გაუქმდა კარანტინი,<sup>71</sup>

<sup>59</sup> იხ. <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4840082?publication=0>.

<sup>60</sup> იხ. <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4850634?publication=0>.

<sup>61</sup> იხ. <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4840082?publication=0>.

<sup>62</sup> იხ. <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4852403?publication=0>.

<sup>63</sup> იხ. <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4832959?publication=0>.

<sup>64</sup> იხ. <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4840082?publication=0>; Report on the Measures Implemented by the Government of Georgia Against COVID-19, 2020, 9, [https://stopcov.ge/Content/files/COVID\\_RESPONSE\\_REPORT\\_ENG.pdf](https://stopcov.ge/Content/files/COVID_RESPONSE_REPORT_ENG.pdf).

<sup>65</sup> იხ. <https://matsne.gov.ge/en/document/view/4830610?publication=0>.

<sup>66</sup> იხ. <https://bit.ly/3uSuibu>; ასევე იხ. <http://bit.ly/3rc5edz> და <http://bit.ly/3e3Ao2U>.

<sup>67</sup> იხ. <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4833995?publication=0>.

<sup>68</sup> იხ. ცვლილება მე-11<sup>1</sup> მუხლში, იხ. <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4854050?publication=0>.

<sup>69</sup> Report on the Measures Implemented by the Government of Georgia Against COVID-19, 2020, 11-14, [https://stopcov.ge/Content/files/COVID\\_RESPONSE\\_REPORT\\_ENG.pdf](https://stopcov.ge/Content/files/COVID_RESPONSE_REPORT_ENG.pdf).

<sup>70</sup> ამ პერიოდში დაწესებული შეზღუდვების ჩამონათვალი არ არის სრული.

<sup>71</sup> იხ. <http://bit.ly/3865d3g>. ასევე იხ. <http://bit.ly/387wlt9> და <http://bit.ly/3kF0gU5>.



გაიხსნა ქალაქები (ბათუმი და ქუთაისი (5 მაისი),<sup>72</sup> თბილისი (11 მაისი)).<sup>73</sup>

ვინაიდან, მთავრობის აზრით, შენარჩუნდა სტაბილური ეპიდემიოლოგიური მდგომარეობა, მან აღარ ჩათვალა მიზანშეწონილად საგანგებო მდგომარეობის შემდგომი გაგრძელება. შედეგად, ქვეყანაში საგანგებო მდგომარეობა დასრულდა 2020 წლის 22 მაისს. საგანგებო მდგომარეობის დასრულებასთან ერთად, 2020 წლის 23 მარტიდან ავტომატურად ძალა დაკარგა ადამიანის უფლებათა ყველა იმ შეზღუდვამ, რომლებიც დანესებული იყო საგანგებო მდგომარეობის დროს.<sup>74</sup>

საგანგებო მდგომარეობის პერიოდში დანესებულ შეზღუდვებთან დაკავშირებით განსაკუთრებულ ყურადღებას იპყრობს რამდენიმე საკითხი:

ა) როგორც აღინიშნა, საქართველოს მთავრობამ მოიშველია ორი ძირითადი გარემოება იმისათვის, რომ წამოეწყო პროცედურა საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების მიზნით, კერძოდ, კორონავირუსის შიდა უკონტროლო გავრცელების საფრთხე და მთავრობის რეკომენდაციების შესრულების დაბალი მაჩვენებელი.

მიუხედავად იმისა, რომ პირველი გარემოების არსებობამ შეიძლება გამოიწვიოს აზრთა სხვაობა, იყო თუ არა იმ პერიოდში კორონავირუსის გავრცელების რეალური და იმნუთიერი საფრთხე, მეორე გარემოების დამაჯერებლობა მთავრობის რეკომენდაციების შესრულების დაბალი მაჩვენებლის შესახებ სათუთა. საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადება და ადამიანის უფლებათა შეზღუდვა საგანგებო მდგომარეობის რეჟიმის ფარგლებში არ არის ერთადერთი სამართლებრივი საშუალება სარეკომენდაციო ღონისძიებების შესრულების მაჩვენებლის გასაზრდელად. მაგალითად, თუ მთავრობის რეკომენდაციები თავყრილობებთან დაკავშირებული ღონისძიებების გაუქმების შესახებ ან 70 წლისა და მეტი ასაკის ადამიანების სახლში დარჩენის შესახებ არ სრულდება ან არასაკმარისად სრულდება, საქართველოს პარლამენტს შეეძლო შესაბამის კანონში ცვლილების შეტანა, მაგალითად, თავყრილობებთან დაკავშირებული ღონისძიებების გაუქმების შესახებ ან 70 წლისა და მეტი ასაკის ადამიანების სახლში დარჩენის შესახებ, საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადებისა და მის ფარგლებში ადამიანის უფლებათა შეზღუდვის დანესების გარეშე. ადამიანის უფლებათა შეზღუდვა შეიძლება დანესებულიყო ორდინარული კანონმდებ-

<sup>72</sup> იხ. <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4864476?publication=0>. ასევე იხ. <https://bit.ly/3mIGUNV> [ნანახია: 24.09.20].

<sup>73</sup> იხ. <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4868455?publication=0>.

<sup>74</sup> იხ. <https://matsne.gov.ge/en/document/view/4830610?publication=0>.

ლობის საფუძველზე, რომელიც, ცხადია, ისედაც იურიდიულად სავალდებულო იქნებოდა ყველასათვის და ამისათვის საჭირო არ გახდებოდა საგანგებო მდგომარეობის შემოღება ქვეყანაში და მის საფუძველზე ადამიანის უფლებათა შეზღუდვა.

ბ) საგანგებო მდგომარეობის შეზღუდვისას საქართველოს პრეზიდენტი მოქმედებდა ადამიანის უფლებათა საერთაშორისო და ევროპული სტანდარტების შესაბამისად. კერძოდ, საქართველოს პრეზიდენტს არ შეუზღუდავს არცერთი აბსოლუტური უფლება, რომელიც გათვალისწინებულია სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების საერთაშორისო პაქტით და ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციით.

რაც შეეხება საქართველოს პრეზიდენტის მოქმედების კონსტიტუციურობას, აღსანიშნავია, რომ პრეზიდენტის დეკრეტით, ძირითადად, შეიზღუდა ის უფლებები და თავისუფლებები, რომლებიც შეიძლება შეზღუდულიყო კონსტიტუციის 71(3)-ე მუხლის მიხედვით. მიუხედავად ამისა, პრეზიდენტის დეკრეტი წარმოშობს მნიშვნელოვან სამართლებრივ პრობლემას კონსტიტუციასთან შესაბამისობის თვალსაზრისით. კერძოდ, პრეზიდენტის დეკრეტით, საგანგებო მდგომარეობის დროს განათლების უფლება შეიზღუდა საქართველოს კონსტიტუციის 26-ე მუხლის საფუძველზე, რომელიც ეხება შრომის თავისუფლებას, პროფესიული კავშირების თავისუფლებასა და გაფიცვის უფლებას. განათლების უფლების შეზღუდვა კონსტიტუციის იმ მუხლის საფუძველზე, რომელსაც არ აქვს შეხება განათლების უფლებასთან, მაშინ როდესაც ეს უფლება არ შეზღუდულა კონსტიტუციის 27-ე მუხლის საფუძველზე, რომელიც უშუალოდ ეხება განათლების უფლებას, როგორც მინიმუმ, უცნაურია. ეს უცნაურობა შეიძლება აიხსნას იმ ფაქტით, რომ, საქართველოს კონსტიტუციის მიხედვით, განათლების უფლება არ შეიძლება შეზღუდულიყო საქართველოს პრეზიდენტის მიერ საგანგებო მდგომარეობის დროს გამოცემული დეკრეტით. აქედან გამომდინარე, საქართველოს პრეზიდენტს არ ჰქონდა უფლება, შეეზღუდა განათლების უფლება.

გ) საქართველოს მთავრობის მიერ გატარებული ღონისძიებები, ძირითადად, გამომდინარეობს საქართველოს პრეზიდენტის მიერ დეკრეტით დაწესებული შეზღუდვებიდან. მიუხედავად ამისა, ერთი სამართლებრივი პრობლემა, რომელიც უკავშირდება კარანტინსა და კომენდანტის საათს, მაინც წარმოიშვა. კერძოდ, საქართველოს პრეზიდენტმა საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადებასა და ადამიანის უფლებათა შეზღუდვასთან დაკავშირებით 2020 წლის 21 მარტის სატელევიზიო მიმართვისას აღნიშნა შემდეგი: „დეკრეტით გათვალის-

წინებულ ზომებში არ შედის არც სრული კარანტინი, არც კომენდანტის საათის გამოცხადება.<sup>75</sup>

ეჭვს არ იწვევს, რომ საქართველოს პრეზიდენტს ჰქონდა უფლება, თავისი დეკრეტი არ გაევერცელებინა ისეთ ღონისძიებაზე, რომელიც დაკავშირებული იქნებოდა კარანტინის ან კომენდანტის საათის გამოცხადებასთან. მას ასევე შეეძლო, რომ მოგვიანებით, ეპიდემიოლოგიური სიტუაციის გართულების კვალდაკვალ, დეკრეტი გაევერცელებინა კარანტინზე ან კომენდანტის საათზე. მიუხედავად ამისა, არც 2020 წლის 21 მარტის დეკრეტში შეტანილა ცვლილება და არც ახალი დეკრეტი ყოფილა მიღებული, რომელიც გაითვალისწინებდა სრული კარანტინის ან კომენდანტის საათის გამოცხადებას.

მიუხედავად ამისა, საქართველოს მთავრობამ გამოაცხადა კარანტინი და კომენდანტის საათი. აქედან გამომდინარე, საქართველოს პრეზიდენტისა და მთავრობის პოზიციები წინააღმდეგობრივია კარანტინისა და კომენდანტის საათის გამოცხადებასთან დაკავშირებით, რის გამოც კარანტინისა და კომენდანტის საათის დაწესების ლეგიტიმურობა ეჭვის ქვეშ უნდა დადგეს.

დ) საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადება წარმოშობს სამართლებრივ, ადამიანის უფლებებთან და კრიზისის მართვასთან დაკავშირებული საკითხების მთელ კომპლექსს, რომლებიც საჭიროებს სათანადო საკანონმდებლო რეგულირებას. მიუხედავად ამისა, საქართველოს კანონი საგანგებო მდგომარეობის შესახებ, რომელიც უნდა იყოს ამ პერიოდში წარმოშობილი საკითხების მარეგულირებელი ძირითადი ნორმატიული აქტი, სათანადო დონეზე არ აწესრიგებს მრავალ დეტალს. მეტიც, კანონი პრაქტიკულად გამოუსადეგარია ამ სიტუაციისათვის. კანონი არ აწესრიგებს საგანგებო სიტუაციის სახეებს და არ განსაზღვრავს იმ ღონისძიებებსა და პროცედურებს, რომლებიც უნდა გამოიყენოს მთავრობამ ეპიდემიით/პანდემიით გამონვეული საგანგებო მდგომარეობის დროს.

აქედან გამომდინარე, რეკომენდებულია: ა) მკაცრად იქნეს დაცული კონსტიტუციის დებულებები საგანგებო მდგომარეობის დროს ადამიანის უფლებათა შეზღუდვის შესახებ, მათ შორის განათლების უფლებასთან (კონსტიტუციის 27-ე მუხლი) მიმართებით; ბ) კანონმა საგანგებო მდგომარეობის შესახებ დეტალურად მოაწესრიგოს პანდემიასა და ეპიდემიასთან დაკავშირებული საკითხები და არ განსაზღვროს ის ღონისძიებები და პროცედურები, რომლებიც უნდა გამოიყენოს მთავრობამ ეპიდემიით/პანდემიით გამონვეული საგანგებო მდგომარეობის დროს.

<sup>75</sup> საქართველოს პრეზიდენტის 2020 წლის 21 მარტის მიმართვის ვიდეოჩანაწერი, 03:36 წუთიდან. იხ. <https://ajaratv.ge/article/56955>; [ნანახია: 07.09.20].

#### 4.3. ადამიანის უფლებათა შეზღუდვები საგანგებო მდგომარეობის შემდგომ პერიოდში (2020 წლის 23 მაისიდან)

2020 წლის 22 მაისს საქართველოში დასრულდა საგანგებო მდგომარეობა. საგანგებო მდგომარეობის დასრულების მიუხედავად, კორონავირუსის საფრთხის გამო, საქართველოს მთავრობამ გადაწყვიტა ადამიანის უფლებათა შეზღუდვების შენარჩუნება. ამისათვის საქართველოს მთავრობამ მიმართა პარლამენტს, რათა შეტანილიყო შესაბამისი ცვლილებები კანონში საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ.<sup>76</sup> ამ ცვლილებებით გაფართოვდა საკარანტინე ღონისძიებების დეფინიცია, რომელმაც მოიცვა არა მხოლოდ ღონისძიებები, რომლებიც ტარდებოდა კონკრეტული პირის მიმართ (რაც ისედაც გათვალისწინებული იყო კანონით), არამედ ღონისძიებათა კომპლექსი, რომლებიც ითვალისწინებდა ადამიანის უფლებათა შეზღუდვებს (მაგ.: მიმოსვლის თავისუფლების, შეკრების თავისუფლების, საკუთრების უფლების), საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების გარეშე. ამასთანავე, საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ კანონში შეტანილი ცვლილებები ადგენდა, რომ ასეთი შეზღუდვების ფარგლები განისაზღვრებოდა საქართველოს მთავრობის მიერ.<sup>77</sup> ინიცირებულმა კანონპროექტმა განიცადა გარკვეული ცვლილებები და, საბოლოოდ, პარლამენტმა ეს ცვლილებები მიიღო 2020 წლის 22 მაისს.<sup>78</sup>

საგანგებო მდგომარეობის დასრულების შემდეგ ქვეყანაში ადამიანის უფლებათა შეზღუდვები, ძირითადად, მონესრიგდა საქართველოს მთავრობის N322 დადგენილებით, რომელიც მთავრობამ მიიღო 2020 წლის 23 მაისს, საგანგებო მდგომარეობის დასრულების მომდევნო დღეს.<sup>79</sup> საქართველოში საგანგებო მდგომარეობის დასრულების შემდეგ დადგინდა ადამიანის უფლებათა არაერთი შეზღუდვა, მათ შორის:<sup>80</sup>

- ა) დაწესდა შეზღუდვა მგზავრების საერთაშორისო საჰაერო, სახმელეთო, საზღვაო ტრანსპორტირებაზე;<sup>81</sup> ასევე საზოგადოებრივი ტრანსპორტით სარგებლობაზე, რაც მოგვიანებით დაიშვა;<sup>82</sup>

<sup>76</sup> <https://bit.ly/2TlbWsu> [ნანახია: 09.09.20].

<sup>77</sup> <https://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/248129>. Also <https://bit.ly/35Y3Ame> [ნანახია: 09.09.20].

<sup>78</sup> <https://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/249312?>

<sup>79</sup> იხ. <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4877009?publication=38>.

<sup>80</sup> ამ პერიოდში დაწესებული შეზღუდვების ჩამონათვალი არ არის სრული.

<sup>81</sup> იხ. <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4922274?publication=0>.

<sup>82</sup> მე-2(5)(გ) მუხლი, იხ. <http://bit.ly/3uJ6hUj>; ასევე იხ. <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4883020?publication=0>.

- ბ) შეჩერდა საგანმანათლებლო პროცესი საგანმანათლებლო დაწესებულებებში, ხოლო სწავლა გაგრძელდა დისტანციურად;<sup>83</sup>
- გ) დადგინდა შეზღუდვა 10-ზე მეტი პირის შეკრებაზე, რომელიც უკავშირდება სოციალურ ღონისძიებას (ქორწილი, პანაშვილი, ა.შ.);<sup>84</sup>
- დ) დაწესდა პირბადის ტარების ვალდებულება დახურულ საჯარო სივრცეში.<sup>85</sup> პირბადის ტარების ვალდებულება ასევე დაწესდა საზოგადოებრივ ტრანსპორტში, მათ შორის მეტროში;<sup>86</sup>
- ე) დადგინდა კორონავირუსზე საექვო ან მაღალი რისკის მატარებელი პირების იზოლაცია (კარანტინი ან თვითიზოლაცია);<sup>87</sup>
- ვ) დადგინდა, რომ სასამართლო სხდომები გაიმართებოდა დისტანციურად;<sup>88</sup>
- ზ) აიკრძალა რკინიგზითა და საჰაერო ტრანსპორტით მგზავრთა გადაყვანა,<sup>89</sup> ისევე როგორც საქალაქთაშორისო და მუნიციპალური ტერიტორიების ფარგლებში მგზავრთა გადაყვანა;<sup>90</sup>
- თ) აიკრძალა 3-ზე მეტი პირის (მძღოლის ჩათვლით) გადაადგილება ტაქსით.<sup>91</sup> საგანგებო მდგომარეობის შემდგომ პერიოდში დაწესებული ადამიანის უფლებათა შეზღუდვები, კერძოდ, ცვლილებები კანონში საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ, რომლებიც პარლამენტმა 2020 წლის 22 მაისს მიიღო, როგორც მინიმუმ, ორ სამართლებრივ პრობლემას წარმოშობს:

პირველი, კანონი კონკრეტულად არ განსაზღვრავს კონსტიტუციური უფლებების შეზღუდვის ობიექტს, შინაარსსა და ფარგლებს და სრულად ახდენს ადამიანის უფლებათა შეზღუდვის უფლებამოსილების დელეგირებას აღმასრულებელი ხელისუფლებისათვის.<sup>92</sup> საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ კანონში არსებული ფორმალური ჩანაწერი, რომ გარკვეული უფლებები

<sup>83</sup> იხ. <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4876977?publication=0>.

<sup>84</sup> იხ. <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4931389?publication=0>.

<sup>85</sup> იხ. <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4877009?publication=38>.

<sup>86</sup> იხ. <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4883020?publication=0>.

<sup>87</sup> იხ. <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4877009?publication=38>.

<sup>88</sup> იხ. ცვლილებები სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსში: <http://bit.ly/3sOa7tp>; ასევე <http://bit.ly/3qdkgOE>.

<sup>89</sup> იხ. <https://bit.ly/3uJ6hUj>; ასევე იხ. <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4891162?publication=0>.

<sup>90</sup> იხ. <https://bit.ly/3uJ6hUj>; ასევე იხ. <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4886920?publication=0>.

<sup>91</sup> იხ. <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4877009?publication=38>.

<sup>92</sup> იხ. <https://bit.ly/3kRppqhs> [ნანახია: 12.09.20]; ასევე იხ. <https://gdi.ge/ge/news/statement-02-07-2020.page> [ნანახია: 12.09.20]. ამ საკითხზე განსხვავებული პოზიცია აქვს საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს. იხ. საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება, N1/1/1505,1515,1516,1529, 2021 წლის 11 თებერვალი, 23-ე-61-ე პუნქტები; ასევე იხ. საკონსტიტუციო სასამართლოს მოსამართლე, გიორგი კვერენჩილაძის განსხვავებული აზრი. <https://www.constcourt.ge/ka/judicial-acts?legal=10658> [ნანახია: 14.02.21]; ასევე იხ. არასამთავრობო ორგანიზაციების მოსაზრებები: <https://bit.ly/3eP3gMT> [ნანახია: 15.02.21].

შეიძლება შეიზღუდოს, არ არის საკმარისი, რადგან ის არ აკმაყოფილებს სამართლებრივი სიცხადისა და განჭვრეტადობის მოთხოვნებს. ამიტომ, აუცილებელია, რომ კანონმა კონკრეტულად განსაზღვროს შესაბამისი უფლებების შეზღუდვის ობიექტი, შინაარსი და ფარგლები;

მეორე, კანონი საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ ანიჭებს მთავრობას უფლებამოსილებას, განსაზღვროს პარლამენტის მიერ დადგენილი რეგულაციებისაგან განსხვავებული წესები.<sup>93</sup> ამდენად, კანონი მთავრობას ანიჭებს უფლებამოსილებას, დაადგინოს ისეთი შეზღუდვები, რომლებიც შეიძლება წინააღმდეგობაში იყოს კანონმდებლის მიერ დადგენილ ნორმებთან.<sup>94</sup>

აქედან გამომდინარე, რეკომენდებულია: ა) კანონმა საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ კონკრეტულად დაადგინოს კონსტიტუციური უფლებების შეზღუდვის ობიექტი, შინაარსი და ფარგლები; ბ) გაუქმდეს საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ კანონის ის დებულებები, რომლებიც მთავრობას ანიჭებს უფლებამოსილებას, განსაზღვროს პარლამენტის მიერ დადგენილი რეგულაციებისაგან განსხვავებული წესები.

## **5. პანდემიის პერიოდში საქართველოში დაწესებული ადამიანის უფლებათა შეზღუდვების შესაბამისობა ადამიანის უფლებათა საერთაშორისო და ევროპულ სტანდარტებთან**

### **5.1. თავისუფლებისა და უსაფრთხოების უფლება**

თავისუფლებისა და უსაფრთხოების უფლება იცავს პირის თავისუფლებას უკანონო ხელყოფისაგან. პირის იზოლაცია (კარანტინი ან თვითიზოლაცია), რაც მას აქცევს სახელმწიფოს კონტროლქვეშ, გავლენას ახდენს მის თავისუფლებასა და უსაფრთხოების უფლებაზე. თუ პირი ვერ ტოვებს კონკრეტულ ადგილს, თუნდაც საკუთარ საცხოვრებელს, იგი ჩაითვლება თავისუფლებადალკვეთილად.<sup>95</sup>

<sup>93</sup> ლ. ჯიბლაძე, კოვიდ 19 პანდემია და ადამიანის უფლებები, ადამიანის უფლებათა ცენტრი, 2020 წ., ნ. 6. <http://www.hridc.org/admin/editor/uploads/files/pdf/report2020/pandemia%20-geo.pdf> [ნანახია: 12.09.20].

<sup>94</sup> <https://bit.ly/2HW8LuN> [ნანახია: 12.09.20]. See also [https://gdi.ge/ge/news/statement-02-07-2020\\_page](https://gdi.ge/ge/news/statement-02-07-2020_page) [ნანახია: 12.09.20].

<sup>95</sup> Para. 8, Deliberation No. 11 on prevention of arbitrary deprivation of liberty in the context of public health emergencies, UN Working Group on Arbitrary Detention, 8 May 2020. <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Detention/DeliberationNo11.pdf>.



როგორც აღინიშნა, საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესი პირის იზოლაციის (კარანტინი და თვითიზოლაცია) შესახებ გამოიყენებოდა საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადებამდე,<sup>96</sup> საგანგებო მდგომარეობის დროს<sup>97</sup> და მის შემდეგ.<sup>98</sup>

მნიშვნელოვანია, რომ საქართველოს მთავრობის მიერ დადგენილი წესი პირის იზოლაციის შესახებ შეფასდეს ადამიანის უფლებათა საერთაშორისო და ევროპულ სტანდარტებთან შესაბამისობის თვალსაზრისით. ამ სტანდარტების მიხედვით, თავისუფლებააღკვეთილი პირი უნდა იყოს უზრუნველყოფილი ადამიანის უფლებათა შესაბამისი გარანტიებით, მათ შორის იგი უნდა იყოს მისთვის გასაგებ ენაზე დაუყოვნებლივ ინფორმირებული მისი დაკავების მიზეზების შესახებ და მას ხელი უნდა მიუწვდებოდეს იურიდიულ დახმარებაზე.<sup>99</sup>

თავისუფლებისა და უსაფრთხოების უფლებასთან დაკავშირებით ერთ-ერთი პრობლემური საკითხია პირის იზოლაციის შესახებ გადაწყვეტილების გასაჩივრება, რაც დადგენილია საერთაშორისო პაქტის მე-9(4) მუხლით და ევროპული კონვენციის მე-5(4) მუხლით. როგორც აღნიშნულია საქართველოს სახალხო დამცველის ანგარიშში, მოქმედი კანონმდებლობის მიხედვით, პირის იზოლაციის კანონიერება წყდება ადმინისტრაციული<sup>100</sup> და სასამართლო წესით.<sup>101</sup> კანონმდებლობით დადგენილი წესით, პირის იზოლაციის კანონიერების გასაჩივრება შეიძლება გაგრძელდეს უფრო ხანგრძლივი დროით, ვიდრე თავად პირის იზოლაცია. კერძოდ, საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 183(1)-ე მუხლის მიხედვით, ადმინისტრაციული ორგანო ვალდებულია, ადმინისტრაციული საჩივარი განიხილოს და შესაბამისი გადაწყვეტილება მიიღოს ერთი თვის ვადაში. სასამართლოსათვის სარჩელით მიმართვის შემთხვევაში, სამოქალაქო საპროცესო კოდექსი ადგენს, რომ მოსამართლე ვალდებულია, სარჩელის ჩა-

<sup>96</sup> იხ. <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4821519?publication=0>.

<sup>97</sup> იხ. ცვლილება მე-11<sup>1</sup> მუხლში <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4854050?publication=0>.

<sup>98</sup> იხ. <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4877009?publication=38>.

<sup>99</sup> Para. 19, Deliberation No. 11 on prevention of arbitrary deprivation of liberty in the context of public health emergencies, UN Working Group on Arbitrary Detention, 8 May 2020; იხ. <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Detention/DeliberationNo11.pdf>. ამ საკითხზე განსხვავებული პოზიცია აქვს საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს. იხ. საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება, N1/1/1505,1515,1516,1529, 2021 წლის 11 თებერვალი, მე-9-22-ე პუნქტები. [ნანახია: 14.02.21].

<sup>100</sup> იხ. ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 178(1)-ე მუხლი: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/16270?publication=36>.

<sup>101</sup> ახალი კორონავირუსის (COVID-19) წინააღმდეგ მიმართული საკარანტინე ღონისძიებებით გამოწვეული თავისუფლების შეზღუდვის ადგილების მონიტორინგის ანგარიში, 2020, 10. იხ. <https://ombudsman.ge/res/docs/2020071010392251855.pdf> [ნანახია: 28.09.20].



ბარებიდან 5 დღის ვადაში გამოიტანოს განჩინება ამ სარჩელის მიღების შესახებ, ხოლო სასამართლო განიხილავს სამოქალაქო საქმეს განცხადების მიღების დღიდან არაუგვიანეს 2 თვისა.<sup>102</sup>

იზოლაციაში მყოფი პირის სამართლებრივი დაცვის უზრუნველყოფისათვის მნიშვნელოვანია, რომ იზოლაციაში პირის მოთავსების კანონიერება გადანყდეს დაუყოვნებლივ, მაგრამ, ცხადია, არაუგვიანეს იზოლაციაში ყოფნის ვადის ამოწურვისა.<sup>103</sup> ამ პოზიციას ემხრობა ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო.<sup>104</sup> შესაბამისად, აუცილებელია, რომ საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ კანონით დადგინდეს პროცედურა, რომლის მიხედვით, პირის იზოლაციაში (კარანტინი ან თვითიზოლაცია) მოთავსების კანონიერება გადანყდება დაჩქარებული წესით. სასამართლოს მიერ პირის იზოლაციაში მოთავსების კანონიერების გადანყვეტა 48 ან 72 საათში უნდა იყოს მიჩნეული გონივრულ ვადად.

იმავეს მტკიცება შეიძლება ზემდგომი ადმინისტრაციული ორგანოსათვის საჩივრით მიმართვასთან დაკავშირებით, კერძოდ, უნდა არსებობდეს ზემდგომი ადმინისტრაციული ორგანოსათვის საჩივრით მიმართვის ეფექტიანი მექანიზმი. როგორც სასამართლომ გონივრულ ვადაში უნდა გადანყვიტოს ოზოლაციის კანონიერება, საკითხი იმავენაირად უნდა გადანყდეს ზემდგომი ადმინისტრაციული ორგანოსათვის საჩივრით მიმართვის შემთხვევაში.<sup>105</sup> ვინაიდან პირი იმყოფება იზოლაციაში, ეროვნულმა კანონმდებლობამ მხედველობაში უნდა მიიღოს ეს გარემოება და უზრუნველყოს იგი ადმინისტრაციული ორგანოსათვის და/ან სასამართლოსათვის დისტანციურად მიმართვის შესაძლებლობით.<sup>106</sup> არსებული ინფორმაცია სამართლებრივი დაცვის საშუალებების ხელმისაწვდომობის სირთულეების შესახებ ადასტურებს, რომ იზოლაციაში მყოფი პირების ხელთ არსებული გასაჩივრების მექანიზმი არ არის ეფექტიანი.<sup>107</sup>

<sup>102</sup> საქართველოს სამოქალაქო საპროცესო კოდექსის 59-ე მუხლი.

<sup>103</sup> ახალი კორონავირუსის (COVID-19) წინააღმდეგ მიმართული საკარანტინე ღონისძიებებით გამონვეული თავისუფლების შეზღუდვის ადგილების მონიტორინგის ანგარიში, საქართველოს სახალხო დამცველი, 2020, 10. იხ. <http://ombudsman.ge/res/docs/2020071010392251855.pdf> [ნანახია: 28.09.20].

<sup>104</sup> *შვიდკა უკრაინის წინააღმდეგ (Shvydka v. Ukraine)*, 2014 წლის 30 ოქტომბერი.

<sup>105</sup> ახალი კორონავირუსის (COVID-19) წინააღმდეგ მიმართული საკარანტინე ღონისძიებებით გამონვეული თავისუფლების შეზღუდვის ადგილების მონიტორინგის ანგარიში, საქართველოს სახალხო დამცველი, 2020, 11. იხ. <http://ombudsman.ge/res/docs/2020071010392251855.pdf> [ნანახია: 28.09.20].

<sup>106</sup> Ibid.

<sup>107</sup> იხ. საიას განცხადება: <https://bit.ly/34M8Qdp> [ნანახია: 10.10.20].

გარდა იმისა, რომ კანონში საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ უნდა იყოს გათვალისწინებული დებულება გასაჩივრების უფლების შესახებ, მნიშვნელოვანია, იზოლაციაში მოთავსებული პირები უზრუნველყოფილი იყვნენ შესაფერისი ინფორმაციით მიღებული გადაწყვეტილების გასაჩივრების მექანიზმის შესახებ.<sup>108</sup>

აქედან გამომდინარე, კანონმდებლობამ არა მხოლოდ უნდა გაითვალისწინოს პირის იზოლაციის კანონიერების გასაჩივრების უფლება, არამედ უზრუნველყოს ამ მექანიზმისა და პროცედურის სისწრაფე და ეფექტიანობა.<sup>109</sup>

პირისათვის თავისუფლების აღკვეთა შეიძლება უკანონოდ ჩაითვალოს, თუ პირის დაკავება არ არის ლეგიტიმური მიზნის პროპორციული.<sup>110</sup> ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს მიდგომით, ინფიცირებული პირის დაკავება უნდა იყოს უკიდურესი ნაბიჯი ავადმყოფობის გავრცელების თავიდან ასაცილებლად. პირის დაკავება შეიძლება მოხდეს მხოლოდ მაშინ, თუ მანამდე განხილული იყო სხვა, ნაკლებად მკაცრი ღონისძიება, თუმცა მიიჩნევა, რომ ეს ღონისძიება არ არის საკმარისი საზოგადოებრივი ინტერესის უზრუნველყოფისათვის.<sup>111</sup> აქედან გამომდინარე, ევროპული სასამართლოს პოზიციით, თუ ნაკლებად მკაცრი ღონისძიება იძლევა იმავე შედეგის მიღწევის საშუალებას, შედარებით მკაცრი ღონისძიების გატარება არ ჩაითვლება პროპორციულად.

საქართველოს კანონმდებლობა ითვალისწინებს იზოლაციის ორ ფორმას: კარანტინსა და თვითიზოლაციას. ამ ფორმებს შორის თვითიზოლაცია არის უფრო მსუბუქი ღონისძიება, რადგან პირს ანიჭებს უფლებას, ეს პერიოდი გაატაროს საკუთარ საცხოვრებელში.<sup>112</sup>

მიუხედავად იმისა, რომ ევროპული სასამართლოს მიდგომიდან გამომდინარე, კარანტინთან შედარებით უპირატესობა უნდა მიენიჭოს თვითიზოლაციას, საქართველოს სახალხო დამცველის მიერ განხორციელებული კვლევა ცხადყოფს, რომ პრაქტიკაში ეს მიდგომა ყოველთვის არ არის დაცული. ამ კვლევის

<sup>108</sup> ახალი კორონავირუსის (COVID-19) წინააღმდეგ მიმართული საკარანტინე ღონისძიებებით გამოწვეული თავისუფლების შეზღუდვის ადგილების მონიტორინგის ანგარიში, საქართველოს სახალხო დამცველი, 2020, 11. იხ. <http://ombudsman.ge/res/docs/2020071010392251855.pdf> [ნანახია: 28.09.20].

<sup>109</sup> COVID-19 ინფექციის გამოწვევების მართვა, საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველო, 2020, 17. იხ. <https://bit.ly/38auZUQ> [ნანახია: 30.09.20].

<sup>110</sup> Para. 3, Deliberation No. 11 on prevention of arbitrary deprivation of liberty in the context of public health emergencies, UN Working Group on Arbitrary Detention, 8 May 2020. იხ. <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Detention/DeliberationNo11.pdf>.

<sup>111</sup> ენჰორნი შვედეთის წინააღმდეგ (*Enhorn v. Sweden*), 2005 წლის 25 იანვარი, 44-ე პუნქტი.

<sup>112</sup> იხ. <http://bit.ly/3uY5teD>. ასევე იხ. <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4877009?publication=38>.

მიხედვით, თუ 2020 წლის მარტში პირთა თხოვნა თვითიზოლაციის შესახებ კმაყოფილდებოდა, 2020 წლის აპრილიდან ეს პირები იმავე თხოვნაზე, უმრავლეს შემთხვევაში, უარს იღებდნენ.<sup>113</sup>

2020 წლის ოქტომბერში საქართველოს მთავრობამ მიიღო გადაწყვეტილება, რომ კარანტინთან შედარებით თვითიზოლაციას მინიჭებოდა უპირატესობა.<sup>114</sup> კერძოდ, 2020 წლის 21 ოქტომბრიდან საქართველოში შემოსული საქართველოს მოქალაქეები, რომლებსაც ჰქონდათ PCR-ის ტესტის შედეგი, ექვემდებარებოდნენ თვითიზოლაციას, კარანტინის ნაცვლად.<sup>115</sup> აქედან გამომდინარე, მისასაღმებელია საქართველოს მთავრობის გადაწყვეტილება, რომ უპირატესობა მიენიჭოს იზოლაციის უფრო მსუბუქ ღონისძიებას, როგორცაა თვითიზოლაცია.

თავისუფლებისა და უსაფრთხოების უფლებასთან დაკავშირებით, რეკომენდებულია:

- ა) შეიქმნას გასაჩივრების ეფექტიანი სასამართლო და ადმინისტრაციული მექანიზმი, რომელიც შეძლებისდაგვარად მოკლე დროში (სასურველია 48 ან 72 საათში) განიხილავს პირის იზოლაციაში მოთავსების კანონიერებას. ასევე რეკომენდებულია, რომ ამ მექანიზმმა უზრუნველყოს შესაბამისი პირი ადმინისტრაციული ორგანოსათვის და/ან სასამართლოსათვის დისტანციურად მიმართვის შესაძლებლობით;
- ბ) იზოლაციაში მოთავსებული პირი უზრუნველყონ შესაფერისი ინფორმაციით მიღებული გადაწყვეტილების გასაჩივრების მექანიზმის შესახებ.

## 5.2. განათლების უფლება

კორონავირუსის პანდემიის გამო, 2020 წლის 4 მარტს საქართველოს საგანმანათლებლო დაწესებულებებში შეჩერდა საგანმანათლებლო პროცესი. 2020 წლის 21 მარტს საქართველოს პრეზიდენტმა, საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადებასთან ერთად, კონსტიტუციის 26-ე მუხლის საფუძველზე შეზღუდა განათლების უფლება. პრეზიდენტის დეკრეტის საფუძველზე საქართველოს მთავრობამ მიიღო გადაწყვეტილება საგანმანათლებლო პროცესის შეჩერებისა და მისი დისტანციურად წარმართვის შესახებ.<sup>116</sup> საგანგებო

<sup>113</sup> ახალი კორონავირუსის (COVID-19) წინააღმდეგ მიმართული საკარანტინე ღონისძიებებით გამოწვეული თავისუფლების შეზღუდვის ადგილების მონიტორინგის ანგარიში, საქართველოს სახალხო დამცველი, 2020, 13. იხ. <http://ombudsman.ge/res/docs/2020071010392251855.pdf> [ნანახია: 28.09.20].

<sup>114</sup> იხ. <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4877009?publication=38>.

<sup>115</sup> იხ. <https://bit.ly/3eksVuE> [ნანახია: 21.10.20]; <https://bit.ly/2HRRekdQ> [ნანახია: 21.10.20].

<sup>116</sup> იხ. <https://matsne.gov.ge/en/document/view/4830610?publication=0>.

მდგომარეობის გაუქმების შემდეგ, საქართველოს მთავრობის გადანყვეტილებით, საგანმანათლებლო პროცესი გაგრძელდა დისტანციურად.<sup>117</sup>

აკადემიური წლის დასაწყისის მოახლოებასთან ერთად, 2020 წლის 11 სექტემბერს საქართველოს მთავრობამ განაცხადა, რომ 2020 წლის 1 ოქტომბრამდე ზოგადსაგანმანათლებლო დაწესებულებებში საგანმანათლებლო პროცესი წარმართებოდა დისტანციურად, ხოლო 1 ოქტომბრიდან ეს პროცესი წარმართებოდა სკოლებში. მიუხედავად ამისა, მოგვიანებით გამოცხადდა, რომ დიდ ქალაქებში (თბილისი, ქუთაისი, რუსთავი და ზუგდიდი) 2020 წლის 1 ოქტომბრიდან საგანმანათლებლო პროცესი წარმართებოდა ჰიბრიდული მოდელით (I–VI კლასების მოსწავლეთა გაკვეთილები ჩატარდებოდა სკოლაში, ხოლო VI–XII კლასების მოსწავლეთა – დისტანციურად).<sup>118</sup>

რაც შეეხება განათლების უფლების შეზღუდვას საგანგებო მდგომარეობის პერიოდში, მისი შეზღუდვა ეწინააღმდეგება კონსტიტუციას, რადგან კონსტიტუცია არ უშვებს ამ უფლების შეზღუდვას საგანგებო მდგომარეობის პერიოდში.

მიუხედავად ამისა, განათლების უფლება შეიძლება შეზღუდოს ორდინარულ სიტუაციაში. ცხადია, რომ ამ უფლების შეზღუდვა უნდა იყოს კანონის შესაბამისი, მას უნდა ჰქონდეს ლეგიტიმური მიზანი, მაგალითად, საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის დაცვა, და ეს შეზღუდვა უნდა იყოს ამ მიზნის პროპორციული. უდავოა, თუ სახელმწიფო ხედავს რისკს, რომ, მაგალითად, სკოლებისა და უმაღლესი სასწავლებლების ფუნქციონირებამ შეიძლება ხელი შეუწყოს ვირუსის გავრცელებას, მან შეიძლება შეზღუდოს ეს უფლება.

საქართველოს მთავრობამ საკუთარი რეგულაციების საფუძველზე შეზღუდა განათლების უფლება როგორც საგანგებო მდგომარეობამდე, ისე მის შემდეგ. ვინაიდან კონსტიტუციის 27-ე მუხლი (განათლების უფლება) პირდაპირ მიუთითებს „კანონზე“, ასეთი შეზღუდვის საფუძველი უნდა იყოს კანონი და არა მთავრობის რეგულაციები. ამგვარად, მნიშვნელოვანია, რომ შესაბამისმა კანონმა, მაგალითად: კანონმა სამოქალაქო უსაფრთხოების შესახებ (როგორც კანონმა, რომელმაც უნდა მოაწესრიგოს საზოგადოებისათვის განსაკუთრებით საშიშ ეპიდემიასა და პანდემიასთან დაკავშირებული საკითხები), კანონმა საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ და/ან განათლების საკითხების მარეგულირებელმა კანონმდებლობამ, კონკრეტულად განსაზღვროს განათლების უფლების შეზღუდვის ობიექტი, შინაარსი და ფარგლები.

<sup>117</sup> იხ. <http://bit.ly/3sL0s77>; ასევე იხ. <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4877009?publication=38>.

<sup>118</sup> იხ. <https://bit.ly/2HSSNI8> [ნანახია: 11.10.20].

რაც შეეხება განათლების უფლების შეზღუდვის პროპორციულობას, ზოგადად მისი შეზღუდვა საზოგადოებრივი ჯანმრთელობისა და სხვათა უფლებების დაცვის მიზნის პროპორციულად უნდა ჩაითვალოს.<sup>119</sup> ამასთანავე, შეზღუდვა, რომელიც არსებობდა VII–XII კლასების მოსწავლეთა მიმართ, არაპროპორციულად უნდა იქნეს მიჩნეული.

პრაქტიკული თვალსაზრისით, აღსანიშნავია, რომ დისტანციურ სწავლებაზე გადასვლამ პრობლემა შექმნა არაერთი მოსწავლისა და სტუდენტისათვის, რომლებსაც, ტექნიკური აღჭურვილობისა და ინტერნეტზე წვდომის არარსებობის გამო, წაერთვათ განათლების უფლება.

აქედან გამომდინარე, რეკომენდებულია, რომ საქართველოს შესაბამისმა კანონმა განსაზღვროს განათლების უფლების შეზღუდვის ობიექტი, შინაარსი და ფარგლები.

### 5.3. შეკრების თავისუფლება

შეკრების თავისუფლება საქართველოში შეიზღუდა როგორც საგანგებო მდგომარეობის დროს, ისე მის შემდეგ. საგანგებო მდგომარეობამდე შეკრების თავისუფლება იურიდიულად არ შეზღუდულა, თუმცა მთავრობამ გასცა რეკომენდაცია, გაუქმებულიყო თავყრილობებთან დაკავშირებული ღონისძიებები.<sup>120</sup>

რაც შეეხება საგანგებო მდგომარეობის პერიოდს, საქართველოს პრეზიდენტის 2020 წლის 21 მარტის დეკრეტით შეიზღუდა კონსტიტუციის 21-ე მუხლი (შეკრების თავისუფლება). პრეზიდენტის დეკრეტის ცხოვრებაში გასატარებლად, 2020 წლის 23 მარტს საქართველოს მთავრობამ მიიღო დადგენილება, რომელმაც გაითვალისწინა შეკრების თავისუფლების შეზღუდვითი ღონისძიებები.<sup>121</sup>

შეკრების თავისუფლების შეზღუდვის მიზნით მთავრობამ დაანესა: აკრძალვა შეკრებისა და დემონსტრაციების ჩატარებაზე,<sup>122</sup> შეზღუდვა ღია სივრცეში 10-ზე მეტი პირის შეკრებაზე,<sup>123</sup> აკრძალვა ისეთი სოციალური ღონისძიებების ჩატარებაზე, რომლებიც დაკავშირებული იყო 10-ზე მეტი პირის შეკრებასთან (მაგ.: ქელები, ქორწილი და სხვ.)<sup>124</sup> და სხვ.

<sup>119</sup> Report on the Measures Implemented by the Government of Georgia Against COVID-19, 2020, 21, [https://stopcov.ge/Content/files/COVID\\_RESPONSE\\_REPORT\\_ENG.pdf](https://stopcov.ge/Content/files/COVID_RESPONSE_REPORT_ENG.pdf).

<sup>120</sup> უწყებათაშორისი საკოორდინაციო საბჭოს 2020 წლის 1 მარტის შეხვედრის ვიდეოჩანაწერი, იხ. [http://gov.ge/index.php?lang\\_id=GEO&sec\\_id=200&info\\_id=75370](http://gov.ge/index.php?lang_id=GEO&sec_id=200&info_id=75370) [ნანახია: 03.09.20].

<sup>121</sup> იხ. <https://matsne.gov.ge/en/document/view/4830610?publication=0>.

<sup>122</sup> იხ. <https://matsne.gov.ge/en/document/view/4830610?publication=0>.

<sup>123</sup> ეს მოთხოვნა მოგვიანებით შემცირდა 3 პირამდე, თუმცა მდგომარეობის გაუარესების გამო ისევ გაიზარდა.

<sup>124</sup> იხ. <http://bit.ly/3kHvt9m>; ასევე იხ. <https://bit.ly/3rc5edz> და <https://bit.ly/3e3Ao2U>.

რაც შეეხება საგანგებო მდგომარეობის შემდგომ პერიოდს, საქართველოს მთავრობამ ასევე დაანესა შეკრების თავისუფლების შეზღუდვა, და აიკრძალა ისეთი სოციალური ღონისძიებები, რომლებიც დაკავშირებული იყო 10-ზე მეტი პირის შეკრებასთან (მაგ.: ქელები, ქორწილი და სხვ.).<sup>125</sup> მთავრობის გადაწყვეტილებით, აიკრძალა 3-ზე მეტი პირის (მძლოლის ჩათვლით) გადაადგილება ტაქსით.<sup>126</sup>

საქართველოს მთავრობამ ასეთი შეზღუდვების დანესება დაასაბუთა სოციალური დისტანციის დაცვის აუცილებლობით.<sup>127</sup>

საქართველოს მთავრობის მიერ გადადგმული ნაბიჯები ადასტურებს, რომ შეკრების თავისუფლების შეზღუდვის დანესებისას ის ხელმძღვანელობდა პროპორციულობის პრინციპით. ამის მაგალითია 10-ზე მეტი პირის შეკრების შეზღუდვა, რაც, ეპიდემიოლოგიური მდგომარეობის გაუარესების გამო, შემცირდა 3 პირამდე, ხოლო მოგვიანებით, მდგომარეობის გაუმჯობესების კვალდაკვალ, ისევ გაიზარდა 10 პირამდე.

როგორც აღინიშნა, შეკრების თავისუფლება საქართველოში შეიზღუდა არა მხოლოდ საგანგებო მდგომარეობის დროს, არამედ მის შემდეგაც. საგანგებო მდგომარეობის შემდეგ დანესებული შეზღუდვა შეკრების თავისუფლების მიმართ უნდა შეფასდეს საერთაშორისო პაქტისა და ევროპული კონვენციის შესაბამისი მუხლების საფუძველზე. ამ დოკუმენტების მიხედვით, შეკრების თავისუფლება შეიძლება შეიზღუდოს კანონის შესაბამისად, შეზღუდვა უნდა ემსახუროდეს ლეგიტიმურ მიზანს (როგორებიცაა ჯანმრთელობის დაცვა და სხვათა უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვა) და უნდა იყოს მიზნის პროპორციული.

რაც შეეხება იმას, შეიზღუდა თუ არა შეკრების თავისუფლება კანონის შესაბამისად, მიმოხილული შეზღუდვები დანესებულია მთავრობის რეგულაციებით.<sup>128</sup> ვინაიდან კონსტიტუციის 21-ე მუხლი (შეკრების თავისუფლება) პირდაპირ მიუთითებს, რომ შეზღუდვა უნდა იყოს დანესებული „კანონის“ საფუძველზე, შეზღუდვა უნდა იყოს დადგენილი კანონით და არა მთავრობის რეგულაციით. აქედან გამომდინარე, მნიშვნელოვანია, რომ შესაბამისმა კანონმა, მაგალითად: კანონმა სამოქალაქო უსაფრთხოების შესახებ (როგორც

<sup>125</sup> იხ. <http://bit.ly/3bPsY0k>; ასევე იხ. <https://bit.ly/3bPsY0k>.

<sup>126</sup> იხ. დადგენილების მე-2(7) მუხლი: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4877009?publication=38>.

<sup>127</sup> Report on the Measures Implemented by the Government of Georgia Against COVID-19, 2020, 26, [https://stopcov.ge/Content/files/COVID\\_RESPONSE\\_REPORT\\_ENG.pdf](https://stopcov.ge/Content/files/COVID_RESPONSE_REPORT_ENG.pdf).

<sup>128</sup> იხ. <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4931389?publication=0>; ასევე იხ. დადგენილების მე-2(7) მუხლი: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4877009?publication=38>.



კანონმა, რომელიც ანესრიგებს საზოგადოებრივი ჯანმრთელობისათვის განსაკუთრებით საშიში ეპიდემიისა და პანდემიის საკითხებს), კანონმა საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ ან კანონმა შეკრებებისა და მანიფესტაციების შესახებ, განსაზღვროს შეკრების თავისუფლების შეზღუდვის ობიექტი, შინაარსი და ფარგლები. მიუხედავად იმისა, რომ 2020 წლის 22 მაისს კანონში საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ შევიდა ცვლილება, რომელიც ადგენს შეკრების თავისუფლების შეზღუდვის შესაძლებლობას, ის არ აკმაყოფილებს სიცხადისა და განჭვრეტადობის მოთხოვნებს.

რაც შეეხება შეკრების თავისუფლების ლეგიტიმურ მიზანს, ანალიზი ცხადყოფს, რომ შეზღუდვები დანესდა ისეთი ლეგიტიმური მიზნებისათვის, როგორებიცაა საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის დაცვა და სხვათა უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვა. რაც შეეხება შეკრების თავისუფლების შეზღუდვის პროპორციულობას დასახულ მიზანთან, მთავრობის მიერ გადადგმული ღონისძიებები მიზნად ისახავდა ბალანსის დადგენას სხვადასხვა ინტერესს შორის და მთავრობა მოქმედებდა მდგომარეობის ცვლილების კვალდაკვალ. აქედან გამომდინარე, საგანგებო მდგომარეობის შემდეგ საქართველოს მთავრობის მიერ გატარებული ღონისძიებები, ზოგადად, უნდა ჩაითვალოს დასახული მიზნის პროპორციულად.

მიუხედავად იმისა, რომ შეკრების თავისუფლებასთან დაკავშირებული შეზღუდვების დიდი ნაწილი პროპორციულად უნდა ჩაითვალოს, ისეთი ღონისძიებების თანაზომიერება, რომელიც კრძალავდა ოჯახის წევრის მიერ საკუთარი ავტომობილის წინა სავარძლით სარგებლობას, ბადებს კითხვის ნიშანს.

აქედან გამომდინარე, რეკომენდებულია, რომ საქართველოს შესაბამისმა კანონმა კონკრეტულად განსაზღვროს შეკრების თავისუფლების შეზღუდვის ობიექტი, შინაარსი და ფარგლები.

ერთ-ერთი საკითხი, რომელიც საგანგებო მდგომარეობის დროს საქართველოში ფართოდ განიხილებოდა, იყო შეკრების თავისუფლების გავლენა რელიგიის თავისუფლებაზე. ვინაიდან რელიგიის თავისუფლებით პირი სარგებლობს არა მხოლოდ მარტო, არამედ სხვა ადამიანებთან ერთად, რაც საჭიროებს მრევლის შეკრებას, შეკრების თავისუფლების შეზღუდვა გავლენას ახდენს რელიგიის თავისუფლებით სარგებლობაზე.<sup>129</sup> თავიდანვე უნდა აღინიშნოს, რომ საქართველოს კონსტიტუცია არ უშვებს რელიგიის თავისუფლების შეზღუდვას საგანგებო მდგომარეობის დროს.

<sup>129</sup> იხ. <https://bit.ly/35TUA1z> [ნანახია: 19.09.20]; <https://bit.ly/325bQzY> [ნანახია: 09.10.20].



საქართველოს მთავრობის მიერ დაწესებულმა შეზღუდვამ, რომლის მიხედვით, აკრძალა 3-ზე მეტი პირის შეკრება, გავლენა მოახდინა რელიგიის თავისუფლებაზე.<sup>130</sup> ამ აკრძალვას მოჰყვა უკმაყოფილება მართლმადიდებელი ეკლესიის წარმომადგენლების მხრიდან. ამის გამო გაიმართა მოლაპარაკებები საქართველოს მთავრობასა და მართლმადიდებელ ეკლესიას შორის. მოლაპარაკებების შედეგად მართლმადიდებელი ეკლესიის მრევლს მიეცა უფლება, დასწრებოდნენ 2020 წლის 18 აპრილის სააღდგომო ლიტურგიას გარკვეული პირობით: დიდი ზომის ეკლესიებში დაცული უნდა ყოფილიყო მინიმუმ 2-მეტრიანი დისტანცია, ხოლო მცირე ზომის ეკლესიებში უნდა ყოფილიყვნენ მხოლოდ სასულიერო პირები და ეკლესიის მსახურნი.<sup>131</sup> ეს შეთანხმება, რომელიც მიღწეულ იქნა მთავრობასა და მართლმადიდებელ ეკლესიას შორის, უხვევს საქართველოს მთავრობის მიერ დადგენილი წესიდან, რომლის მიხედვით, არ შეიძლება 3-ზე მეტი პირის შეკრება.

საქართველოს კონსტიტუცია და ადამიანის უფლებათა ხელშეკრულებები (საერთაშორისო პაქტი და ევროპული კონვენცია) ადასტურებს, რომ საქართველოს აქვს უფლება, შეზღუდოს რელიგიის თავისუფლება, მათ შორის შეზღუდოს რელიგიური რიტუალების შესრულება ვირუსის გავრცელების რისკის შემთხვევაში, თუ დაკმაყოფილებულია შესაბამისი პირობები, კერძოდ, თუ შეზღუდვა არის კანონის შესაბამისად, შეზღუდვას აქვს ლეგიტიმური მიზანი (საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის დაცვა და სხვა პირთა უფლებებისა და თავისუფლებების დაცვა) და არის აუცილებელი დემოკრატიულ საზოგადოებაში.

აქედან გამომდინარე, თუ არსებობს ვირუსის გავრცელების რისკი რელიგიური შეკრების შედეგად, მნიშვნელოვანია, რომ სახელმწიფომ გაატაროს შესაფერისი ღონისძიებები ასეთი შეკრებების აკრძალვის მიზნით. იგივე მიდგომა უნდა არსებობდეს საერთო კოვზით ზიარებასთან მიმართებით.<sup>132</sup>

#### **5.4. წვდომა საჯარო და პერსონალურ ინფორმაციაზე**

საქართველოს კონსტიტუციის მე-18 მუხლით გათვალისწინებული უფლება, რომელიც მოიცავს საჯარო და პერსონალურ ინფორმაციაზე წვდომის უფლებას, შეიზღუდა როგორც საგანგებო მდგომარეობის დროს, ისე მის შემდეგ.

საგანგებო მდგომარეობის პერიოდთან მიმართებით, საქართველოს პრეზიდენტის 2020 წლის 21 მარტის დეკრეტით, რომელმაც, სხვა დებულებებ-

<sup>130</sup> იხ. <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4840082?publication=0>.

<sup>131</sup> იხ. <https://civil.ge/archives/347100> [ნანახია: 18.09.20]; <https://bit.ly/3jOGTpu> [ნანახია: 19.09.20].

<sup>132</sup> იხ. <https://bit.ly/36btz1> [ნანახია: 19.09.20]. Also: <https://bit.ly/34OfqZk> [ნანახია: 23.09.20].

თან ერთად, შეზღუდა კონსტიტუციის მე-18 მუხლი, გათვალისწინებულია შემდეგი: „საქართველოს მთავრობას მიეცეს უფლება, დადგენილებით განსაზღვროს საჯარო სერვისებისა და ადმინისტრაციული საქმისწარმოების განხორციელების საქართველოს მოქმედი კანონმდებლობისაგან განსხვავებული წესები.“<sup>133</sup> კონსტიტუციის მე-18 მუხლის შეზღუდვიდან გამომდინარე, საქართველოს მთავრობამ მიიღო დადგენილება, რომელმაც, სხვა საკითხებთან ერთად, შეაჩერა საჯარო ინფორმაციისა და პერსონალური ინფორმაციის გაცემისათვის საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი ვადები.<sup>134</sup>

საგანგებო მდგომარეობის დროს საჯარო ინფორმაციის გაცემის შეჩერება უარყოფითად შეაფასა სამოქალაქო საზოგადოებამ.<sup>135</sup> ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტის აზრით, საქართველოში საგანგებო მდგომარეობის განმავლობაში საჯარო ინფორმაციის გაცემის ვადების შეჩერება, „შეზღუდვის ბლანკეტური ხასიათიდან გამომდინარე, პრობლემურია. მნიშვნელოვანია, საგანგებო მდგომარეობის დროს საჯარო ინფორმაციის გაცემა შეიზღუდოს არა სრულად, არამედ მხოლოდ იმ ფარგლებში, რასაც მდგომარეობის კრიტიკულობა განაპირობებს.“<sup>136</sup>

იმავეს მტკიცება შეიძლება პერსონალურ ინფორმაციაზე წვდომასთან დაკავშირებით. პერსონალურ ინფორმაციაზე წვდომისა და პერსონალური ინფორმაციის გაცემისათვის დადგენილი ვადების შეჩერება არის ჩარევა პირადი ცხოვრების უფლებაში. მიუხედავად ამისა, საქართველოს პრეზიდენტის დეკრეტით არ არის გათვალისწინებული პირადი ცხოვრების უფლების შეზღუდვა, პენიტენციურ დაწესებულებებში პაემნის უფლების შეზღუდვის გარდა. საქართველოს მთავრობას არ წარმოუდგენია რაიმე დასაბუთება პერსონალურ ინფორმაციაზე წვდომის შეზღუდვის მიზეზების შესახებ, ამიტომ არ არის ნათელი, რატომ ჩაითვალა, რომ პერსონალური ინფორმაციის გაცემისათვის საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი ვადების შეჩერება იყო ღონისძიება, რომელიც მკაცრად მოითხოვებოდა მდგომარეობის სიმწვავეთ. იმის გათვალისწინებით, რომ საგანგებო მდგომარეობის დროს არც პრეზიდენტის დეკრეტით და არც მთავრობის რეგულაციებით არ შეჩე-

<sup>133</sup> იხ. <https://matsne.gov.ge/en/document/view/4830372?publication=0>.

<sup>134</sup> იხ. <https://matsne.gov.ge/en/document/view/4830610?publication=0>.

<sup>135</sup> ანგარიში „კანონის უზენაესობა და ადამიანის უფლებები COVID-19 კრიზისის დროს“, ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი, 2020 წლის მაისი, 10, იხ. <https://idfi.ge/public/upload/Sida/rule-of-law-and-human-rights.pdf> [ნანახია: 12.10.20].

<sup>136</sup> Ibid., 12.

რებული სახელმწიფო დანესებულებათა მუშაობა, საჯარო და პერსონალური ინფორმაციის წვდომაზე ბლანკეტური შეზღუდვის დანესება ვერ ჩაითვლება საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის დაცვის ლეგიტიმური მიზნის პროპორციულად.

### 5.5 სამართლიანი სასამართლო განხილვის უფლება

საქართველოში სამართლიანი სასამართლო განხილვის უფლება შეიზღუდა საგანგებო მდგომარეობამდე, მის განმავლობაში და საგანგებო მდგომარეობის შემდეგ. რაც შეეხება საგანგებო მდგომარეობის პერიოდს, საქართველოს პრეზიდენტის 2020 წლის 21 მარტის დეკრეტის მიხედვით: „საქართველოს სისხლის სამართლის საპროცესო კანონმდებლობით გათვალისწინებული სასამართლო სხდომები შესაძლებელია გაიმართოს დისტანციურად, კომუნიკაციის ელექტრონული საშუალებების გამოყენებით. ამ წესით სხდომის გამართვის შემთხვევაში, მასში მონაწილე არცერთ პირს არ აქვს უფლება, უარი განაცხადოს დისტანციურად სხდომის ჩატარებაზე, მასზე უშუალო დასწრების სურვილის მოტივით.“<sup>137</sup>

საქართველოს კონსტიტუცია საგანგებო მდგომარეობის დროს არ უშვებს კონსტიტუციის 31-ე მუხლის (პროცედურული უფლებები) შეზღუდვას, რომელიც მოიცავს სამართლიანი სასამართლო განხილვის უფლებას. აქედან გამომდინარე, საქართველოს პრეზიდენტს არ ჰქონდა უფლება, შეეზღუდა საქართველოს კონსტიტუციის 31-ე მუხლით გათვალისწინებული პროცედურული უფლებები. შესაბამისად, ამ უფლების შეზღუდვა საგანგებო მდგომარეობის დროს ვერ ჩაითვლება ლეგიტიმურად.

საყურადღებოა, რომ საქართველოს პრეზიდენტის 2020 წლის 21 მარტის დეკრეტის საფუძველზე არ ყოფილა მიღებული რეგულაცია სასამართლო სხდომების დისტანციურად ჩატარების შესახებ. ამის მიზეზად შეიძლება ის ფაქტი ჩაითვალოს, რომ ჯერ კიდევ საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადებამდე, კერძოდ, 2020 წლის 13 მარტს, საქართველოს იუსტიციის უმაღლესმა საბჭომ მიიღო რეკომენდაცია სასამართლო სისტემაში კორონავირუსის შესაძლო გავრცელების აღსაკვეთად გასატარებელი ღონისძიებების შესახებ.<sup>138</sup>

ამ რეკომენდაციის მიხედვით, საერთო სასამართლოებმა უნდა უზრუნველყონ შემდეგი: ნარმოებაში არსებულ საქმეთა (გარდა შემჭიდროებულ ვადებში

<sup>137</sup> იხ. <https://matsne.gov.ge/en/document/view/4830372?publication=0>.

<sup>138</sup> იხ. <http://hcoj.gov.ge/Uploads/2021/2/01-2020.pdf> [ნანახია: 23.02.21].

განსახილველი საქმეებისა) განხილვის გადადება; საქმეთა ზეპირი მოსმენის გარეშე განხილვა საპროცესო კანონმდებლობით გათვალისწინებულ შემთხვევებში; პროცესის მონაწილეთა სასამართლო განხილვაში მონაწილეობა დისტანციურად, საპროცესო კანონმდებლობით გათვალისწინებული წესით; სხდომაზე დამსწრე პირთა, მათ შორის, მასმედიის წარმომადგენელთა, რაოდენობის შეზღუდვა.<sup>139</sup>

მოგვიანებით, 2020 წლის 5 ივნისსა და 15 სექტემბერს იუსტიციის უმაღლესმა საბჭომ მიიღო ახალი რეკომენდაციები იმავე საკითხებთან მიმართებით.<sup>140</sup> საქართველოში საგანგებო მდგომარეობის დასრულების შემდეგ შეზღუდვა სასამართლო სხდომის მხოლოდ დისტანციურად გამართვის შესახებ განისაზღვრა სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსში შეტანილი ცვლილებებით (2020 წლის 23 მაისი).<sup>141</sup>

## 5.6 მიმოსვლის თავისუფლება

პანდემიის პერიოდში საქართველოში გადაადგილების თავისუფლება შეიზღუდა საგანგებო მდგომარეობამდე, საგანგებო მდგომარეობის განმავლობაში და მის შემდეგ, მათ შორის შეჩერდა საერთაშორისო საჰაერო, საზღვაო და საავტომობილო მიმოსვლა, მგზავრთა საქალაქთაშორისო გადაყვანა, ისევე როგორც მგზავრთა გადაყვანა მუნიციპალიტეტების ადმინისტრაციულ ფარგლებში, შეიზღუდა საზოგადოებრივი ტრანსპორტი და გადაადგილება საკუთარი ავტომობილებით, დანესდა უცხო ქვეყნებიდან შემოსულ პირთა სავალდებულო იზოლაცია, შეიზღუდა დიდ ქალაქებში შესვლა და ქალაქებიდან გასვლა, აიკრძალა ავტომობილში 3-ზე მეტი პირის (მძღოლის ჩათვლით) გადაადგილება, დანესდა კარანტინი რამდენიმე მუნიციპალიტეტში და დანესდა კომენდანტის საათი.

საგანგებო მდგომარეობამდე და მის შემდეგ საქართველოში დანესებული მიმოსვლის თავისუფლების შეზღუდვა უნდა შეფასდეს საერთაშორისო პაქტით (მე-12 მუხლი) და ევროპული კონვენციით (მე-4 ოქმის მე-2 მუხლი) გათვალისწინებული მოთხოვნების საფუძველზე, კერძოდ, როგორც საერთაშორისო პაქტი, ისე ევროპული კონვენცია ადგენს, რომ მიმოსვლის თავისუფლება შეიძლება შეიზღუდოს, თუ შეზღუდვა გათვალისწინებულია კანონით, ემსახურება ლეგიტიმურ მიზანს და არის ლეგიტიმური მიზნის პროპორციული.

<sup>139</sup> Ibid., 1-ლი პუნქტი.

<sup>140</sup> იხ. <https://bit.ly/3sJRmr9>; <https://bit.ly/3uOHn5D> [ნანახია: 23.02.21].

<sup>141</sup> იხ. 1-ლი პუნქტი: <https://bit.ly/3sOa7tp>; ასევე იხ. ცვლილება სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსში: <https://bit.ly/3qdkgOE>.

რაც შეეხება იმას, გათვალისწინებულია თუ არა მიმოსვლის თავისუფლების შეზღუდვა კანონით, აღსანიშნავია, რომ შესაბამისი შეზღუდვები დადგენილია მთავრობის რეგულაციებით.<sup>142</sup> იმის გათვალისწინებით, რომ საქართველოს კონსტიტუციის მე-14 მუხლი (მიმოსვლის თავისუფლება) პირდაპირ მიუთითებს „კანონზე“, ასეთი შეზღუდვები უნდა იყოს კანონით გათვალისწინებული და არა მთავრობის რეგულაციებით. შესაბამისად, მნიშვნელოვანია, რომ შესაბამისმა კანონმა, მაგალითად: კანონმა სამოქალაქო უსაფრთხოების შესახებ (როგორც კანონმა, რომელიც ანესრიგებს განსაკუთრებით საშიშ ეპიდემიასა და პანდემიასთან დაკავშირებულ საკითხებს) ან კანონმა საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ, კონკრეტულად განსაზღვროს მიმოსვლის თავისუფლების შეზღუდვის ობიექტი, შინაარსი და ფარგლები. მიუხედავად იმისა, რომ საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ კანონში 2020 წლის 22 მაისს შევიდა ცვლილება, რომლის მიხედვით, შეიძლება დანესდეს მიმოსვლის თავისუფლების შეზღუდვა, ის არ აკმაყოფილებს სიცხადისა და განჭვრეტადობის მოთხოვნებს.

რაც შეეხება მიმოსვლის თავისუფლების შეზღუდვის ლეგიტიმურ მიზანს, ანალიზმა ცხადყო, რომ შეზღუდვები დანესდა საზოგადოებრივი ჯანმრთელობისა და/ან სხვათა უფლებათა და თავისუფლებათა დასაცავად. მიმოსვლის თავისუფლების შეზღუდვის პროპორციულობასთან დაკავშირებით, აღსანიშნავია, რომ სახელმწიფოს მიერ გატარებული შეზღუდვითი ღონისძიებები, ზოგადად, უნდა ჩაითვალოს დასახული მიზნის პროპორციულად.

აქედან გამომდინარე, რეკომენდებულია, რომ საქართველოს შესაბამისმა კანონმა კონკრეტულად განსაზღვროს მიმოსვლის თავისუფლების შეზღუდვის ობიექტი, შინაარსი და ფარგლები.

მიმოსვლის თავისუფლებასთან დაკავშირებით საქართველოში არსებული მდგომარეობის დადებითი შეფასების მიუხედავად, ერთი სამართლებრივი პრობლემა მაინც წარმოიშვა, კერძოდ, ერთი მხრივ, უცხო ქვეყნის მოქალაქეთა და მუდმივად მცხოვრები პირებისა და, მეორე მხრივ, საქართველოს მოქალაქეთა მიმართ განსხვავებული მოპყრობა წარმოშობს დისკრიმინაციის პრობლემას.

იზოლაციისა და კარანტინის წესების დამტკიცების შესახებ საქართველოს მთავრობის დადგენილებით, ყველა პირი, მათ შორის საქართველოს მოქალა-

<sup>142</sup> იხ. მე-7 პუნქტი: <http://bit.ly/3rj511C>; ასევე იხ. <http://bit.ly/3c0YoB0>.

ქეები, საქართველოში შემოსვლისას ექვემდებარება 8-დღიან კარანტინს.<sup>143</sup> მიუხედავად ამ მოთხოვნისა, რომლის მიხედვით, საქართველოში შემოსული ყველა პირი უნდა დაექვემდებაროს კარანტინს, მთავრობის N164 განკარგულება ადგენს, რომ ხუთი ქვეყნის (გერმანია, საფრანგეთი, ლატვია, ლიეტუვა და ესტონეთი) მოქალაქეები/მუდმივად მცხოვრები პირები არ ექვემდებარებიან კარანტინს.<sup>144</sup>

უცხო ქვეყნების მოქალაქეთა/მუდმივად მცხოვრებ პირთა მიმართ განსხვავებული მოპყრობის დაწესებას შეიძლება ჰქონდეს გონივრული გამართლება, რადგან ზოგიერთ ქვეყანაში შეიძლება უფრო უსაფრთხო ეპიდემიოლოგიური მდგომარეობა იყოს, ვიდრე სხვა ქვეყნებში, საიდანაც უფრო დიდია კორონავირუსის გავრცელების საფრთხე მათი მოქალაქეების/მუდმივად მცხოვრები პირების ქვეყანაში შემოსვლის შემთხვევაში. შესაბამისად, ერთი მხრივ, ამ ხუთი ქვეყნის მოქალაქეთა და მუდმივად მცხოვრები პირების მიმართ და, მეორე მხრივ, ყველა სხვა ქვეყნის მოქალაქეთა და მუდმივად მცხოვრები პირების მიმართ განსხვავებული მოპყრობა არ ეწინააღმდეგება დისკრიმინაციის აკრძალვის პრინციპს.

მიუხედავად ამისა, განსხვავებული მოპყრობის პრობლემა წამოიჭრება საქართველოს მოქალაქეთა და ამ ხუთი ქვეყნის მოქალაქეთა/მუდმივად მცხოვრებ პირთა მიმართ. როგორც აღინიშნა, საქართველოს მოქალაქეები ქვეყანაში შემოსვლისას ექვემდებარებიან სავალდებულო კარანტინს, მაშინ, როდესაც ზემოხსენებული ხუთი ქვეყნის მოქალაქეები/მუდმივად მცხოვრები პირები არ ექვემდებარებიან მას.<sup>145</sup>

იმის გათვალისწინებით, რომ ამ შეზღუდვის დაწესების დროს საქართველო მიიჩნეოდა უსაფრთხო ქვეყანად, რთულია იმის დასაბუთება, რატომ უნდა დაექვემდებარონ საქართველოს მოქალაქეები კარანტინს იმ ხუთ ქვეყანაში მათი მოგზაურობიდან საქართველოში დაბრუნებისას, განსხვავებით იმ პირებისაგან, რომლებიც ამ ხუთი ქვეყნის მოქალაქეები/მუდმივად მცხოვრები პირები არიან.<sup>146</sup> აქედან გამომდინარე, უცხოელთა და საქართველოს მოქალაქეთა მიმართ განსხვავებული მოპყრობის საკითხი წარმოშობს დისკრიმინაციის პრობლემას.

<sup>143</sup> იხ. <https://bit.ly/3uJ6hUj>; ასევე იხ. <http://bit.ly/3rgKhya>; კარანტინის ვადის შემცირების შესახებ იხ. <https://bit.ly/2GkGy05> [ნანახია: 25.09.20].

<sup>144</sup> იხ. <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4920321?publication=0>.

<sup>145</sup> იხ. <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4993225?publication=0>.

<sup>146</sup> იხ. <https://metronome.ge/story/282550> [ნანახია: 15.09.20].



## 6. იყო თუ არა აუცილებელი საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადება საქართველოში?

ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი საკითხი, რომელსაც პასუხი უნდა გაეცეს სტატიაში, არის ის, აუცილებელი იყო თუ არა საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადება საქართველოში და მის ფარგლებში ადამიანის უფლებათა შეზღუდვების დანესება, თუ ეს შეზღუდვები შეიძლება დანესებულიყო ორდინარული კანონმდებლობის საფუძველზე?

ამ თვალსაზრისით საინტერესოა ევროპული სახელმწიფოების გამოცდილება. მიუხედავად იმისა, რომ ევროპული სახელმწიფოებიდან, რომლებშიც კორონავირუსთან დაკავშირებული მდგომარეობა საკმაოდ რთული იყო, მხოლოდ ნაწილმა (10-მა სახელმწიფომ 47-იდან) გამოაცხადა საგანგებო მდგომარეობა და დაანესა შეზღუდვები ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მიხედვით.<sup>147</sup> აქედან გამომდინარე, ევროპულ სახელმწიფოთა უმრავლესობამ ჩათვალა, რომ არ არსებობდა საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადებისა და ევროპული კონვენციით გათვალისწინებული უფლებების შეზღუდვის საჭიროება, მიუხედავად იმისა, რომ ეპიდემიოლოგიური მდგომარეობა ევროპული სახელმწიფოების აბსოლუტურ უმრავლესობაში 2020 წლის გაზაფხულზე ბევრად მძიმე იყო, ვიდრე საქართველოში. თუ ეს სახელმწიფოები ჩათვლიდნენ, რომ ორდინარული კანონმდებლობით გათვალისწინებული შეზღუდვები არ იქნებოდა საკმარისი საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის დასაცავად, არაფერი შეუშლიდა ხელს, გამოეცხადებინათ საგანგებო მდგომარეობა და მის ფარგლებში შეეზღუდათ ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციით გათვალისწინებული უფლებები.

ესე იგი, ევროპული სახელმწიფოების უმრავლესობამ ჩათვალა, რომ ორდინარული კანონმდებლობის საფუძველზე დანესებული შეზღუდვები საკმარისი იყო საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის დასაცავად, მაშინ როდესაც სახელმწიფოთა მხოლოდ მცირე ნაწილმა მიიჩნია, რომ ადამიანის უფლებათა შეზღუდვები ორდინარული კანონმდებლობის საფუძველზე არ იყო საკმარისი შექმნილ სიტუაციაში და საჭირო იყო განსაკუთრებული შეზღუდვების დანესება, რისთვისაც აუცილებელი გახდა საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადება და ევროპული კონვენციის მე-15 მუხლის საფუძველზე ადამიანის უფლებების შეზღუდვა.

<sup>147</sup> ალბანეთმა, სომხეთმა, ესტონეთმა, საქართველომ, ლატვიამ, ჩრდილოეთ მაკედონიამ, მოლდოვამ, რუმინეთმა, სან-მარინომ და სერბეთმა პანდემიის დროს გადაუხვიეს (შეზღუდეს) ევროპული კონვენციით გათვალისწინებულ უფლებებსა და თავისუფლებებს, <https://bit.ly/36bZ5o7> [ნანახია: 14.09.20].

რაც შეეხება ორდინარული (არასაგანგებო) მდგომარეობის დროს ადამიანის უფლებათა შეზღუდვებს, საერთაშორისო პაქტისა და ევროპული კონვენციის არაერთი დებულება ადგენს, რომ სახელმწიფომ შეიძლება დაანესოს შეზღუდვები და ამისათვის არ არის აუცილებელი, გამოცხადდეს საგანგებო მდგომარეობა და შეიზღუდოს ადამიანის უფლებები საერთაშორისო პაქტის მე-4 და ევროპული კონვენციის მე-15 მუხლების საფუძველზე.

მნიშვნელოვანია იმის განხილვა, შეეძლო თუ არა საქართველოს მთავრობას, პანდემიის პირობებში შემოეღო ადამიანის უფლებათა შეზღუდვები ორდინარული კანონმდებლობის საფუძველზე, რომლებიც მან შემოიღო საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების შედეგად, საერთაშორისო პაქტის მე-4 მუხლისა და ევროპული კონვენციის მე-15 მუხლის შესაბამისად.

როგორც საერთაშორისო პაქტი, ისე ევროპული კონვენცია ადგენს პირობებს, რომელთა დაკმაყოფილების შემთხვევაში, ორდინარულ სიტუაციაში შეიძლება შეიზღუდოს ადამიანის უფლებები და თავისუფლებები. კერძოდ, ეს დოკუმენტები ადგენს, რომ შეზღუდვა უნდა იყოს კანონის შესაბამისად, ის უნდა ემსახურობდეს ლეგიტიმურ მიზანს და უნდა იყოს აუცილებელი დემოკრატიულ საზოგადოებაში. მაგალითად, ევროპული კონვენციის მე-11(2) მუხლი, რომელიც ეხება შეკრების თავისუფლებას, ადგენს, რომ ამ უფლების შეზღუდვა უნდა იყოს კანონით გათვალისწინებული, ემსახურობდეს ლეგიტიმურ მიზანს, მათ შორის ჯანმრთელობის დაცვასა და სხვათა უფლებებისა და თავისუფლებების დაცვას და იყოს დასახული მიზნის პროპორციული. სხვა მაგალითად გამოდგება მიმოსვლის თავისუფლება. საერთაშორისო პაქტის მე-12 მუხლი და ევროპული კონვენციის მე-4 ოქმის მე-2(3) მუხლით, მიმოსვლის თავისუფლება შეიძლება შეიზღუდოს კანონის შესაბამისად, შეზღუდვა უნდა ემსახურობდეს ლეგიტიმურ მიზანს, მათ შორის ჯანმრთელობის დაცვასა და სხვათა უფლებებისა და თავისუფლებების დაცვას და უნდა იყოს დასახული მიზნის პროპორციული.

საერთაშორისო პაქტიდან და ევროპული კონვენციიდან გამომდინარეობს, რომ სახელმწიფოს შეუძლია, შეზღუდოს ადამიანის უფლებები და თავისუფლებები საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების გარეშე. გამომდინარე მდგომარეობის სიმწვავიდან, სახელმწიფო უფლებამოსილია, შეზღუდოს ადამიანის უფლებები ორდინარული კანონმდებლობის ან საგანგებო მდგომარეობის მარეგულირებელი კანონმდებლობის საფუძველზე. შესაბამისად, პასუხი კითხვაზე – შეეძლო თუ არა საქართველოს, შეეზღუდა ადამიანის უფლებები ორდინარული კანონმდებლობის საფუძველზე, დადებითია.

თუ საერთაშორისო პაქტი და ევროპული კონვენცია უშვებს ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა შეზღუდვას ორდინარული კანონმდებლობის საფუძველზე, მაშინ რატომ გამოცხადდა საქართველოში საგანგებო მდგომარეობა და შეიზღუდა ადამიანის უფლებები და თავისუფლებები საქართველოს კონსტიტუციის 71-ე მუხლის საფუძველზე?

საკმარისი საფუძველია მტკიცებისათვის, რომ საქართველოში საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების მიზეზი იყო არა მდგომარეობის სიმწვავე, არამედ ქვეყანაში სათანადო სამართლებრივი ბაზის არარსებობა, რომელიც შესაძლებლობას მისცემდა სახელმწიფოს, დაენესებინა ადამიანის უფლებათა შესაბამისი შეზღუდვები, საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების გარეშე. არც კანონი საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ, არც კანონი სამოქალაქო უსაფრთხოების შესახებ და არც სხვა საკანონმდებლო აქტი სრულყოფილად არ განსაზღვრავდა ადამიანის უფლებათა შეზღუდვის პირობებს გართულებული ეპიდემიოლოგიური სიტუაციის შემთხვევაში.

აქედან გამომდინარე, სათანადო სამართლებრივი ბაზის არარსებობამ, რაც სახელმწიფოს მისცემდა შესაძლებლობას, დაენესებინა შესაფერისი შეზღუდვები ორდინარული კანონმდებლობის საფუძველზე, განაპირობა საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების კონსტიტუციური მექანიზმის ამოქმედება და მის საფუძველზე ადამიანის უფლებათა შეზღუდვების დაწესება. შესაბამისი საკანონმდებლო ბაზის არსებობის შემთხვევაში, რაც ადამიანის უფლებათა შეზღუდვის საფუძველი გახდებოდა, თავიდან იქნებოდა აცილებული საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადება და შეზღუდვების დაწესება კონსტიტუციის 71-ე მუხლის საფუძველზე.

ამ არგუმენტის მართებულობას ადასტურებს ის ფაქტი, რომ საგანგებო მდგომარეობის ვადის ამოწურვის შემდეგ საქართველოს მთავრობამ დაანესათითქმის იგივე შეზღუდვები, რომლებიც იყო საგანგებო მდგომარეობის დროს. განსხვავება ადამიანის უფლებათა შეზღუდვებს შორის, რომლებიც დაწესდა საგანგებო მდგომარეობასა და ორდინარულ სიტუაციაში, ასეთი შეზღუდვების დაწესების სამართლებრივ საფუძველშია. თუ საგანგებო მდგომარეობის დროს ადამიანის უფლებათა შეზღუდვების სამართლებრივი საფუძველი იყო საქართველოს კონსტიტუციის 71-ე მუხლი და საქართველოს პრეზიდენტის 2020 წლის 21 მარტის დეკრეტი, საგანგებო მდგომარეობის შემდეგ ადამიანის უფლებათა შეზღუდვის სამართლებრივი საფუძველი იყო ორდინარული კანონმდებლობა, კერძოდ, კანონი საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ, შესაბამისი კოდექსები და მთავრობის რეგულაციები. საგანგებო მდგომარეობის შემდეგ ადა-

მიანის უფლებათა შეზღუდვების დანესება ორდინარული კანონმდებლობის საფუძველზე ნათელს ჰფენს, რომ შესაძლებელია ეპიდემიასთან დაკავშირებული სიტუაციის მართვა საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების გარეშე. მით უმეტეს, რომ საქართველოში კორონავირუსთან დაკავშირებული მდგომარეობა საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების დროს იყო ბევრად უკეთესი, ვიდრე მდგომარეობა 2020 წლის სექტემბერ-ოქტომბერში, როდესაც კორონავირუსის გავრცელებამ ქვეყანაში ფართომასშტაბიანი ხასიათი შეიძინა. მიუხედავად იმისა, რომ 2020 წლის სექტემბერ-ოქტომბერში ეპიდემიოლოგიური მდგომარეობა საქართველოში საგრძნობლად გაუარესდა იმ პერიოდთან შედარებით, როდესაც ქვეყანაში გამოცხადდა საგანგებო მდგომარეობა, საქართველოს პრეზიდენტმა აღარ გამოაცხადა საგანგებო მდგომარეობა, რადგან ქვეყანაში უკვე მოქმედებდა ეპიდემიოლოგიური სიტუაციის მარეგულირებელი კანონმდებლობა.

საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადება და ადამიანის უფლებათა შეზღუდვა საგანგებო მდგომარეობის რეჟიმის ფარგლებში უნდა მოხდეს როგორც უკიდურესი ნაბიჯი სახელმწიფოს მხრიდან მაშინ, როდესაც პანდემიის ან სხვა მსგავსი საფრთხეების წინააღმდეგ ბრძოლის ყველა სხვა საშუალება ამონურულია.<sup>148</sup>

განხილული საკითხების ანალიზი ცხადყოფს, რომ აუცილებელია, საქართველოში დაიხვეწოს საკანონმდებლო ბაზა, რომელიც მოაწესრიგებს ადამიანის უფლებათა შეზღუდვას როგორც ორდინარულ, ისე საგანგებო მდგომარეობის დროს და, შექმნილი მდგომარეობის სიმწვავიდან გამომდინარე, უზრუნველყოფს ეპიდემიოლოგიურ საფრთხეებთან სათანადო ბრძოლას. კერძოდ, ერთი მხრივ, კანონმა სამოქალაქო უსაფრთხოების შესახებ, რომელიც უნდა გამოიყენებოდეს ორდინარულ სიტუაციაში ეპიდემიოლოგიური საფრთხის შემთხვევაში, აუცილებელია, ასახოს შესაბამისი ღონისძიებები, რომლებიც უნდა გატარდეს ეპიდემიისა და პანდემიის დროს;<sup>149</sup> მეორე მხრივ, უნდა დაიხვეწოს საგანგებო მდგომარეობის მარეგულირებელი კანონმდებლობა. ამის საჭიროება მკაფიოდ გამოჩნდა საგანგებო მდგომარეობის შესახებ მოქმედი კანონის ანალიზიდან, რომელიც პრაქტიკულად გამოუსადეგარია საგანგებო მდგომარეობის დროს, მისი არასრულყოფილი ხასიათის გამო, განსაკუთრებით კი ეპიდემიოლოგიურ საფრთხესთან დაკავშირებით.

<sup>148</sup> <https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CCPR/COVIDstatementEN.pdf> Human Rights Committee, *Statement on derogations from the Covenant in connection with the COVID-19 pandemic*; UN Doc. CCPR/C/128/2, 30 April 2020, para. 2(c).

<sup>149</sup> 2018 წლის 27 ივნისი. იხ. <https://matsne.gov.ge/en/document/view/4243170?publication=2>.

საქართველოში მოქმედი საკანონმდებლო ბაზის ანალიზის საფუძველზე შეიძლება გაკეთდეს დასკვნა, რომ აუცილებელია, შემუშავდეს სათანადო სამართლებრივი ბაზა, რომელიც, ეპიდემიოლოგიური საფრთხეების არსებობის შემთხვევაში, ქვეყანაში დაადგენს ადამიანის უფლებათა შეზღუდვის ობიექტს, შინაარსსა და ფარგლებს. კანონმდებლობით მკაფიოდ უნდა განისაზღვროს პანდემიით გამოწვეული ადამიანის უფლებათა შეზღუდვების წინაპირობები, რომლებიც გამოიყენება როგორც საგანგებო მდგომარეობისას, ისე ორდინარულ სიტუაციაში.

## 7. სახელმწიფოს ვალდებულება, საზოგადოებას მიაწოდოს ინფორმაცია კორონავირუსით შექმნილი საფრთხის შესახებ და დაასაბუთოს ადამიანის უფლებათა შეზღუდვები

ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს პრაქტიკის მიხედვით, სახელმწიფოს ეკისრება ვალდებულება, საზოგადოების წევრებს მიაწოდოს ინფორმაცია საფრთხის შესახებ, რომელიც ემუქრება მათ სიცოცხლესა და ჯანმრთელობას.<sup>150</sup>

პანდემიის პერიოდში საქართველოს მთავრობამ მიიღო ნორმატიული აქტები და გადადგა პრაქტიკული ნაბიჯები იმისათვის, რომ საზოგადოებისათვის მიეწოდებინა ინფორმაცია კორონავირუსით გამოწვეული საფრთხის შესახებ. კერძოდ, ნორმატიულ დონეზე განისაზღვრა, რომ საზოგადოებას უნდა მიეწოდოს ზუსტი და საჭირო ინფორმაცია კორონავირუსის ეპიდაფეთქებისა და ამ ვირუსის ზემოქმედების რისკის შემცირების ღონისძიებების შესახებ. ამას გარდა, საქართველოს მთავრობამ ნორმატიული აქტით დაადგინა, რომ საქართველოს ოკუპირებულ ტერიტორიაზე მცხოვრებ მოსახლეობას, ასევე საქართველოს კონტროლირებად ტერიტორიაზე კომპაქტურად მცხოვრებ ეთნიკურ უმცირესობებს მიეწოდოს ინფორმაცია ახალი კორონავირუსის (COVID-19) შესახებ გავრცელების პრევენციის მიზნით საგანგებო ზომების გატარების შესახებ მათთვის გასაგებ ენაზე და ხელმისაწვდომი კომუნიკაციის საშუალებით.<sup>151</sup>

რაც შეეხება პრაქტიკულ ნაბიჯებს, საქართველოს მთავრობამ გადადგა რამდენიმე მნიშვნელოვანი ნაბიჯი კორონავირუსის საფრთხის შესახებ საზოგადოების წევრების ინფორმირებისათვის. სახელმწიფოს წარმომადგენლები

<sup>150</sup> *ონერუილდიზი თურქეთის წინააღმდეგ (Oneryildiz v. Turkey)*, დიდი პალატა, 2004 წლის 30 ნოემბერი, 108-ე პუნქტი; *ბუდაევა და სხვები რუსეთის წინააღმდეგ (Budayeva and Others v. Russia)*, 2008 წლის 20 მარტი, 52-ე პუნქტი.

<sup>151</sup> იხ. <https://matsne.gov.ge/en/document/view/4830610?publication=0>.

და ეპიდემიოლოგები ყოველდღიურად, ხშირად კი დღეში რამდენჯერმე აწვდიდნენ საზოგადოებას ინფორმაციას როგორც კორონავირუსთან დაკავშირებულ მდგომარეობასა და საფრთხეებზე, ისე ინფიცირებისაგან თავის დაცვის საშუალებათა შესახებ.

საზოგადოების ინფორმირების მიზნით მთავრობამ შექმნა სპეციალური ვებგვერდი ([www.stopcov.ge](http://www.stopcov.ge)), რომელზეც 6 ენაზე ხელმისაწვდომია კორონავირუსთან დაკავშირებული ინფორმაცია. ვინაიდან მნიშვნელოვანია, რომ ინფორმაცია კორონავირუსის საფრთხისა და დაწესებული შეზღუდვების შესახებ საზოგადოებას მიენოდოს არა მხოლოდ სახელმწიფო ენაზე, არამედ იმ ენებზეც, რომლებიც ფართოდ გამოიყენება ქვეყანაში ან მის რომელიმე ნაწილში. მთავრობის მიერ გადადგმული ეს ნაბიჯი მისასალმებელია.<sup>152</sup>

აქედან გამომდინარე, კორონავირუსით გამოწვეული საფრთხის შესახებ საზოგადოების წევრების ინფორმირების თვალსაზრისით, საქართველოს მთავრობის მიერ გადადგმული ღონისძიებები მთლიანობაში დადებითად უნდა შეფასდეს.

ასევე მნიშვნელოვანია, რომ მთავრობამ საზოგადოებას მიაწოდოს ინფორმაცია ადამიანის უფლებათა შეზღუდვების მიზეზების შესახებ და დაასაბუთოს დაწესებული შეზღუდვების მიზანშეწონილობა. საზოგადოებამ უნდა იცოდეს ადამიანის უფლებათა შეზღუდვების შემოღების კონკრეტული მიზეზები და შეზღუდვების დასაბუთება.

მიუხედავად იმისა, რომ მთავრობამ არაერთხელ მიაწოდა საზოგადოებას ინფორმაცია დაწესებული შეზღუდვითი ღონისძიებების მიზეზების შესახებ, მათ შორის: მიმოსვლის თავისუფლების, შეკრების თავისუფლების, განათლების უფლების შესახებ, გარკვეული შეზღუდვების შემოღების მიზეზები და მათი დასაბუთება არ იყო ნათელი. თვალსაჩინოებისათვის შეიძლება ორი მაგალითის მოშველიება: საზოგადოებისათვის არ ყოფილა განმარტებული სხვადასხვა კლასის სკოლის მოსწავლეების მიმართ განსხვავებული რეჟიმის დაწესების მიზეზები, კერძოდ VII–XII კლასის მოსწავლეებისათვის, რომლებსაც დაუსწრებელი ფორმით უნდა გაეგრძელებინათ სწავლა და I–VI კლასის მოსწავლეებისათვის, რომლებსაც დასწრებული ფორმით უნდა გაეგრძელებინათ სწავლა; ასევე, არ ყოფილა დასაბუთებული საჯარო და პირადი ინფორმაციის გაცემაზე შეზღუდვის დაწესების საჭიროება.

<sup>152</sup> COVID-19-ის ინფექციის გამოწვევების მართვა, საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველო, 2020, 9. იხ. <https://bit.ly/38auZUQ> [ნანახია: 30.09.20].



საზოგადოების მობილობის შემცირების საჭიროება და სოციალური დისტანციის უზრუნველყოფა, რომელსაც მთავრობა იშველიებდა ადამიანის უფლებათა შეზღუდვითი ღონისძიებების დასასაბუთებლად, მეტისმეტად ზოგადია.<sup>153</sup> ასეთი ზოგადი ფორმულირებებით ვერ დასაბუთდება ადამიანის უფლებათა ნებისმიერი შეზღუდვითი ღონისძიების გატარების საჭიროება. მთავრობამ უნდა დაასაბუთოს გასატარებელი თითოეული შეზღუდვითი ღონისძიება. ამგვარი დასაბუთება უნდა მოიცავდეს შეზღუდვითი ღონისძიების პროპორციულობას, კერძოდ, საზოგადოებას უნდა მიენოდოს ინფორმაცია იმის შესახებ, რომ შეზღუდვითი ღონისძიებები არის კონკრეტულ სიტუაციაში შესაფერისი ნაბიჯი და რომ სხვა, უფრო ნაკლებად შემზღუდველი ღონისძიება არასაკმარისია მოსახლეობის ჯანმრთელობისა და სიცოცხლის დასაცავად კორონავირუსის საფრთხისაგან.

მიუხედავად იმისა, რომ მთავრობის მიერ დაწესებული შეზღუდვები შეიძლება დასახული მიზნის პროპორციული იყოს, შეზღუდვების დაწესების მიზეზებზე ინფორმაციის არარსებობამ/ინფორმაციის ნაკლებობამ შეიძლება გამოიწვიოს უკმაყოფილება საზოგადოებაში, გაურკვეველობა გატარებული შეზღუდვითი ღონისძიებების პროპორციულობის შესახებ და უნდობლობა მთავრობის მიერ გადადგმული ნაბიჯების მიმართ.<sup>154</sup>

აქედან გამომდინარე, ადამიანის უფლებათა შეზღუდვების მიზეზებისა და დაწესებული შეზღუდვების დასაბუთების შესახებ საზოგადოებისათვის ინფორმაციის მიწოდების პრაქტიკა საჭიროებს შემდგომ გაუმჯობესებას.

ამდენად, რეკომენდებულია, რომ მთავრობამ გააუმჯობესოს შემზღუდველი ღონისძიებების მიზეზებისა და შეზღუდვების დასაბუთების შესახებ საზოგადოების ინფორმირების პრაქტიკა, მათ შორის მათი პროპორციულობის შესახებ.

## **8. საერთაშორისო პაქტით და ევროპული კონვენციით დადგენილი პროცედურული ვალდებულება: საქართველოს გამოცდილება**

როგორც სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების საერთაშორისო პაქტი, ისე ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენცია ადგენს პროცედურულ ვალდებულებას საგანგებო მდგომარეობის დროს ადამიანის უფლებათა შეზღუდვების

<sup>153</sup> Report on the Measures Implemented by the Government of Georgia Against COVID-19, 2020, 17. იხ. [https://stopcov.ge/Content/files/COVID\\_RESPONSE\\_REPORT\\_ENG.pdf](https://stopcov.ge/Content/files/COVID_RESPONSE_REPORT_ENG.pdf).

<sup>154</sup> COVID-19-ის ინფექციის გამომწვევების მართვა, საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველო, 2020, 22. იხ. <https://bit.ly/38auZUQ> [ნანახია: 30.09.20].

ლუდვის მიმართ.<sup>155</sup> კერძოდ, სახელმწიფოს ეკისრება ვალდებულება, შეატყობინოს შესაბამისი საერთაშორისო ორგანიზაციის გენერალურ მდივანს, რომ ქვეყანაში გამოცხადდა საგანგებო მდგომარეობა და დაწესდა ადამიანის უფლებათა შეზღუდვები.

საერთაშორისო პაქტის მე-4(3) მუხლითა და ევროპული კონვენციის მე-15(3) მუხლის შესაბამისად, 2020 წლის 21 მარტს საქართველომ შეატყობინა გაეროს გენერალურ მდივანს და ევროპის საბჭოს გენერალურ მდივანს, რომ საქართველომ გამოაცხადა საგანგებო მდგომარეობა და შეზღუდა ამ დოკუმენტებით გათვალისწინებული უფლებები და თავისუფლებები.<sup>156</sup>

როგორც აღინიშნა, ევროპის საბჭოს წევრი 47 ქვეყნიდან 10-მა ქვეყანამ, მათ შორის საქართველომ, შეატყობინა ევროპის საბჭოს გენერალურ მდივანს, რომ ზღუდავს ევროპული კონვენციით გათვალისწინებულ უფლებებსა და თავისუფლებებს; რაც შეეხება გაეროს, მისი წევრი 173 ქვეყნიდან, რომლებიც არიან სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების საერთაშორისო პაქტის მონაწილენი, მხოლოდ 20-მა ქვეყანამ, მათ შორის საქართველომ, შეატყობინა გაეროს გენერალურ მდივანს, რომ სახელმწიფო ზღუდავს პაქტით გათვალისწინებულ უფლებებსა და თავისუფლებებს.

საქართველოს მთავრობის მიერ გაეროში გაგზავნილი შეტყობინების მიხედვით, ის ზღუდავს საერთაშორისო პაქტის მე-9, მე-12, მე-17 და 21-ე მუხლებით გათვალისწინებულ უფლებებსა და თავისუფლებებს;<sup>157</sup> ევროპის საბჭოში გაგზავნილი შეტყობინების მიხედვით კი, იზღუდება ევროპული კონვენციის მე-5, მე-8 და მე-11 მუხლებით, ასევე ევროპის კონვენციის 1-ლი ოქმის 1-ლი და მე-2 მუხლებითა და კონვენციის მე-4 ოქმის მე-2 მუხლით გათვალისწინებული უფლებები და თავისუფლებები. ვინაიდან მოგვიანებით საქართველომ კიდევ ერთი თვით გააგრძელა საგანგებო მდგომარეობა, მთავრობამ შესაბამის საერთაშორისო ორგანიზაციებს დამატებით შეატყობინა, რომ ამ პერიოდის განმავლობაში ის ინარჩუნებს ქვეყანაში დაწესებულ ადამიანის უფლებათა შეზღუდვებს.<sup>158</sup>

საქართველოში საგანგებო მდგომარეობა დასრულდა 2020 წლის 22 მაისს. ეს ნიშნავს, რომ, საგანგებო მდგომარეობის დასრულებასთან ერთად, ქვეყანა-

<sup>155</sup> General Comment No.29, State of Emergency (Article 4), International Covenant on Civil and Political Rights, CCPR/C/21/Rev.1/Add.11, 31 August, 2001, para. 17.

<sup>156</sup> იხ. <https://treaties.un.org/doc/Publication/CN/2020/CN.125.2020-Eng.pdf> [ნანახია: 10.10.20]; <https://bit.ly/36bZ5o7> [ნანახია: 10.10.20].

<sup>157</sup> ევროპული კონვენციისა და მისი ოქმებისაგან განსხვავებით, საერთაშორისო პაქტი არ უშვებს საკუთრების უფლებისა და განათლების უფლებისაგან გადახვევას.

<sup>158</sup> იხ. <https://treaties.un.org/doc/Publication/CN/2020/CN.142.2020-Eng.pdf> [ნანახია: 10.10.20]; <https://bit.ly/36bZ5o7> [ნანახია: 10.10.20].

ში დაწესებული ადამიანის უფლებათა შეზღუდვები კარგავს იურიდიულ ძალას. თუმცა საქართველოს მთავრობას ამ საერთაშორისო ორგანიზაციებისათვის უნდა შეეტყობინებინა, რომ საგანგებო მდგომარეობის ფარგლებში დაწესებული შეზღუდვები კარგავს იურიდიულ ძალას და, შესაბამისად, ისინი აღარ გამოიყენებიან 2020 წლის 23 მაისსა და 25 მაისს, კერძოდ, ქვეყანაში საგანგებო მდგომარეობის დასრულების შემდეგ, მთავრობამ შეატყობინა გაეროს გენერალურ მდივანსა და ევროპის საბჭოს გენერალურ მდივანს, რომ ის ინარჩუნებს საგანგებო მდგომარეობის დროს დაწესებულ შეზღუდვებს, საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ კანონისა და სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსის საფუძველზე.<sup>159</sup>

2020 წლის 15 ივლისს საქართველოს მთავრობამ ასევე შეატყობინა შესაბამის საერთაშორისო ორგანიზაციებს, რომ საერთაშორისო პაქტითა და ევროპული კონვენციით გათვალისწინებული შეზღუდვები განაგრძობენ მოქმედებას 2021 წლის 1 იანვრამდე და, უფრო მეტიც, შეზღუდვების არეალი ფართოვდება. კერძოდ, გაეროს გენერალურ მდივანთან გაგზავნილ შეტყობინებაში მითითებულია, რომ ადრე დაწესებულ შეზღუდვებს დაემატა მითითება საერთაშორისო პაქტის მე-14 მუხლზე (სამართლიანი სასამართლო განხილვის უფლება), რომელსაც ასევე ზღუდავს საქართველოს მთავრობა.<sup>160</sup> ევროპის საბჭოს გენერალურ მდივანთან გაგზავნილ შეტყობინებაში აღნიშნულია, რომ უკვე დაწესებულ შეზღუდვებს დაემატა მითითება ევროპული კონვენციის მე-6 მუხლზე (სამართლიანი სასამართლო განხილვის უფლება), რომელსაც ასევე ზღუდავს საქართველოს მთავრობა.<sup>161</sup>

2020 წლის 31 დეკემბერს საქართველომ შეატყობინა გაეროს გენერალურ მდივანს, რომ მანამდე დაწესებული ადამიანის უფლებათა შეზღუდვები განაგრძობს მოქმედებას 2021 წლის 1 ივლისამდე,<sup>162</sup> მსგავსი შინაარსის შეტყობინება 2021 წლის 1 იანვარს საქართველომ გაუგზავნა ევროპის საბჭოს გენერალურ მდივანს.<sup>163</sup>

როგორც მინიმუმ, ორი მნიშვნელოვანი დასკვნის გაკეთება შეიძლება გაეროსა და ევროპის საბჭოში გაგზავნილი შეტყობინებების საფუძველზე, კერძოდ:

<sup>159</sup> იხ. <https://treaties.un.org/doc/Publication/CN/2020/CN.183.2020-Eng.pdf> [ნანახია: 11.10.20]; იხ. <https://bit.ly/36bZ5o7> [ნანახია: 11.10.20].

<sup>160</sup> იხ. <https://treaties.un.org/doc/Publication/CN/2020/CN.314.2020-Eng.pdf> [ნანახია: 11.10.20].

<sup>161</sup> იხ. <https://bit.ly/36bZ5o7> [ნანახია: 11.10.20].

<sup>162</sup> <https://treaties.un.org/doc/Publication/CN/2020/CN.580.2020-Eng.pdf> [ნანახია: 28.01.21].

<sup>163</sup> <https://rm.coe.int/1680a0e8a0> [ნანახია: 28.01.21].

ა) ვინაიდან საგანგებო მდგომარეობის არსებობა საერთაშორისო პაქტისა და ევროპული კონვენციის შეზღუდვის ფუნდამენტური წინაპირობაა, სახელმწიფოს არ შეეძლო საგანგებო მდგომარეობის დროს შემოღებული შეზღუდვების შენარჩუნება საგანგებო მდგომარეობის დასრულების შემდეგ,<sup>164</sup> სხვა სიტყვებით, თუ სახელმწიფოში აღარ მოქმედებს საგანგებო მდგომარეობა, სახელმწიფო ვერ შეინარჩუნებდა ადამიანის უფლებათა შეზღუდვებს, რომლებიც დაწესდა საგანგებო მდგომარეობის დროს.

თუ ქვეყანაში არ მოქმედებს საგანგებო მდგომარეობა, სახელმწიფოს შეუძლია ორდინარულ სიტუაციაში შეზღუდოს საერთაშორისო პაქტითა და ევროპული კონვენციით გათვალისწინებული უფლებები, რომლებიც ამ დოკუმენტების კონკრეტული მუხლებიდან გამომდინარეობს,<sup>165</sup> მაგრამ ასეთი შეზღუდვა არ შეიძლება დაწესდეს საერთაშორისო პაქტის მე-4 მუხლისა და ევროპული კონვენციის მე-15 მუხლის საფუძველზე, რომლებიც აწესრიგებს საგანგებო მდგომარეობის დროს ადამიანის უფლებათა შეზღუდვას. ეს დოკუმენტები არ ადგენს გაეროს გენერალური მდივნისა და ევროპის საბჭოს გენერალური მდივნისათვის შეტყობინების გაგზავნის საჭიროებას, თუ ადამიანის უფლებები იზღუდება ორდინარულ სიტუაციაში.

აქედან გამომდინარე, საქართველოში საგანგებო მდგომარეობის დასრულების შემდეგ საქართველოს მთავრობას არ ჰქონდა უფლება, შეენარჩუნებინა სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების საერთაშორისო პაქტის მე-4 მუხლითა და ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მე-15 მუხლით გათვალისწინებული ადამიანის უფლებათა შეზღუდვები.

ბ) საქართველოში საგანგებო მდგომარეობის დასრულების შემდეგ, კერძოდ, 2020 წლის 23 მაისს გაეროს გენერალურ მდივანთან და 2020 წლის 25 მაისს ევროპის საბჭოს გენერალურ მდივანთან გაგზავნილი შეტყობინებებით, საქართველოს მთავრობამ გააფართოვა ადამიანის უფლებათა შეზღუდვის ფარგლები, კერძოდ, შეზღუდვა გააგრძელა სამართლიანი სასამართლო განხილვის უფლებაზე.<sup>166</sup> ვინაიდან სამართლიანი სასამართლო განხილვის უფლებასთან დაკავშირებით საქართველოს მთავრობას არ დაუწესებია სხვა შეზღუდვა, სავარაუდოა, რომ ამ უფლების შეზღუდვა ეხება სისხლის სამართლის კანონმ-

<sup>164</sup> General Comment No.29, State of Emergency (Article 4), International Covenant on Civil and Political Rights, CCPR/C/21/Rev.1/Add.11, 31 August, 2001, para. 2.

<sup>165</sup> მაგ., პაქტის მე-12(3) მუხლისა და კონვენციის მე-4 ოქმის მე-2(3) მუხლის საფუძველზე შეუძლია შეზღუდოს მიმოსვლის თავისუფლება, ხოლო პაქტის 21-ე მუხლისა და კონვენციის მე-11(2) მუხლის საფუძველზე შეუძლია შეზღუდოს შეკრების თავისუფლება.

<sup>166</sup> იხ. <https://treaties.un.org/doc/Publication/CN/2020/CN.183.2020-Eng.pdf> [ნანახია: 11.10.20]; იხ. <https://bit.ly/36bZ5o7> [ნანახია: 11.10.20].

დებლობით დადგენილ შეზღუდვას სასამართლო სხდომის დისტანციურად გამართვის შესახებ.

ვინაიდან სასამართლო სხდომის მხოლოდ დისტანციურად გამართვის შესახებ საქართველოს პრეზიდენტმა ჯერ კიდევ 2020 წლის 21 მარტს დაანესა შეზღუდვა, გაურკვეველია მიზეზი, საქართველოს მთავრობამ თავიდანვე რატომ არ შეატყობინა გაეროსა და ევროპის საბჭოს, რომ, სხვა უფლებებსა და თავისუფლებებთან ერთად, ზღუდავს საერთაშორისო პაქტის მე-14 და ევროპული კონვენციის მე-6 მუხლით გათვალისწინებულ უფლებებს.

საინტერესოა, რომ საქართველო ერთადერთი ქვეყანაა იმ 10 ქვეყნიდან, რომელიც ამ სტატიის მომზადების დროისათვის ინარჩუნებს ევროპული კონვენციის მე-15 მუხლის საფუძველზე საგანგებო მდგომარეობის დროს დაწესებულ შეზღუდვებს.

დასკვნის სახით უნდა აღინიშნოს, რომ საქართველოში საგანგებო მდგომარეობის გაუქმების შემდეგ საქართველოს მთავრობას არ ჰქონდა დაწესებული შეზღუდვების გაფართოების უფლება.

ზემოაღნიშნული ანალიზიდან გამომდინარე, რეკომენდებულია, რომ საქართველოს მთავრობამ დაუყოვნებლივ შეატყობინოს გაეროს გენერალურ მდივანსა და ევროპის საბჭოს გენერალურ მდივანს, რომ საერთაშორისო პაქტის მე-4 მუხლისა და ევროპული კონვენციის მე-15 მუხლის შესაბამისად დაწესებული შეზღუდვები აღარ მოქმედებს.

## 9. დასკვნები და რეკომენდაციები

კორონავირუსის პანდემიის წინააღმდეგ ბრძოლა უპრეცედენტო გამოწვევა აღმოჩნდა მთელი მსოფლიოსათვის, მათ შორის საქართველოსათვის. ამ ბრძოლაში საქართველოს გამოცდილებამ ცხადყო, რომ ეპიდემიოლოგიური სიტუაციის მარეგულირებელი კანონმდებლობა არ იყო მზად, სათანადო პასუხი გაეცა ამ გამოწვევისათვის. მიუხედავად იმისა, რომ რთული და, ალბათ, შეუძლებელიც კი იყო იმის განჭვრეტა, რომ პანდემიას შეეძლო გამოენვია ასეთი მასშტაბის შეზღუდვები, საქართველოში შესაფერისი საკანონმდებლო ბაზის არსებობა თავიდან აგვაცილებდა ისეთ პრობლემებს, რომლებიც უკავშირდება დაწესებული შეზღუდვების ლეგიტიმურობასა და პროპორციულობას.

აქედან გამომდინარე, აუცილებელია, რომ ქვეყანაში დაიხვეწოს როგორც საგანგებო, ისე ორდინარული მდგომარეობის მარეგულირებელი კანონმდებ-

ლობა. ეს კანონმდებლობა უნდა იყოს მორგებული ეპიდემიოლოგიურ სიტუაციას და ასახავდეს იმ ღონისძიებებს, რომლებიც უნდა გატარდეს როგორც კრიზისის მენეჯმენტის, ისე ადამიანის უფლებათა შეზღუდვის თვალსაზრისით. ამის გარეშე, ადამიანის უფლებათა შეზღუდვების დაწესება შეიძლება შეიცავდეს არალეგიტიმური და არაპროპორციული შეზღუდვების მაღალ რისკს.

სტატიაში განხილული საკითხებიდან გამომდინარე, შეიძლება გაკეთდეს რამდენიმე დასკვნა და გამოითქვას რეკომენდაციები:

*საგანგებო მდგომარეობის დროს ადამიანის უფლებათა შეზღუდვის მარეგულირებელი საქართველოს კანონმდებლობა*

- ა) საქართველოს კანონი საგანგებო მდგომარეობის შესახებ არ აწესრიგებს მრავალ საკითხს, რომლებიც შეიძლება წარმოიშვას საგანგებო მდგომარეობის დროს. კერძოდ, ის არ განსაზღვრავს საგანგებო მდგომარეობის სახეებს და არ ადგენს ღონისძიებებსა და პროცედურებს, რომლებიც უნდა განახორციელოს მთავრობამ ეპიდემიით/პანდემიით გამონეული საგანგებო მდგომარეობის დროს.
- ბ) კანონი ანიჭებს საქართველოს აღმასრულებელი ხელისუფლების უმაღლეს ორგანოებს უფლებამოსილებას, დაანესოს შეზღუდვა გადაადგილების თავისუფლებაზე, შეკრების თავისუფლებაზე და გაფიცვის უფლებაზე, ან შემოიღოს კომენდანტის საათი. აღმასრულებელი ხელისუფლებისათვის ამ უფლებამოსილების მინიჭება ეწინააღმდეგება კონსტიტუციის დებულებებს, რომელთა მიხედვით, მხოლოდ პრეზიდენტია უფლებამოსილი, შემოიღოს ადამიანის უფლებათა შეზღუდვები.
- გ) კანონით გათვალისწინებული ზოგიერთი ღონისძიება ძალიან შეზღუდული ხასიათისაა. კანონმა უნდა დაადგინოს ღონისძიებები, რომლებიც მთავრობას მიანიჭებს უფლებამოსილებას, გაუმკლავდეს საგანგებო მდგომარეობის დროს შექმნილ სხვადასხვა სიტუაციას, მათ შორის პანდემიას.

რეკომენდებულია, დაიხვეწოს საქართველოს კანონი საგანგებო მდგომარეობის შესახებ, რომელმაც, სხვა საკითხებთან ერთად, დეტალურად უნდა მოაწესრიგოს ეპიდემიით/პანდემიით გამონეული საგანგებო მდგომარეობასთან დაკავშირებული საკითხები.



*ორდინარული (არასაგანგებო) მდგომარეობის დროს ადამიანის უფლებათა შეზღუდვის მარეგულირებელი საქართველოს კანონმდებლობა*

- ა) ორდინარული მდგომარეობის მარეგულირებელმა საქართველოს კანონმდებლობამ საკმარისი სიზუსტით უნდა განსაზღვროს როგორც შეზღუდვითი ღონისძიებები, რომლებიც შეიძლება დაწესდეს განსაკუთრებით საშიში ეპიდემიისა და/ან პანდემიის დროს, ისე უნდა დაადგინოს სახელმწიფო ორგანოთა შესაბამისი უფლებამოსილება.
- ბ) მიუხედავად იმისა, რომ შეზღუდვების სამართლებრივი საფუძვლის ჩამოყალიბებისათვის საქართველოს მთავრობამ მცირე დროში მიიღო არაერთი რეგულაცია ორდინარულ სიტუაციაში ადამიანის უფლებათა შეზღუდვისათვის კონსტიტუციის მოთხოვნების დასაკმაყოფილებლად, ამ რეგულაციებით გათვალისწინებული ღონისძიებები უნდა აისახოს შესაბამის საკანონმდებლო აქტში, როგორცაა კანონი სამოქალაქო უსაფრთხოების შესახებ. რეკომენდებულია, რომ საქართველოს კანონმდებლობამ, კერძოდ, კანონმა სამოქალაქო უსაფრთხოების შესახებ, კონკრეტულად მოაწესრიგოს საზოგადოების ჯანმრთელობისათვის განსაკუთრებით საშიში ეპიდემიითა და პანდემიით გამოწვეული მდგომარეობა, დაადგინოს ადამიანის უფლებათა შეზღუდვის ობიექტი, შინაარსი და ფარგლები და განსაზღვროს შესაბამის სახელმწიფო ორგანოთა უფლებამოსილება და მოქმედების ფარგლები.

*საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადებამდე დაწესებული შეზღუდვები*

- ა) მიუხედავად იმისა, რომ საქართველოს მთავრობის მიერ გატარებული ზოგიერთი ღონისძიება მართლაც იყო სარეკომენდაციო ხასიათისა, ყველა ღონისძიება ვერ ჩაითვლება ასეთად, მაგალითად: სხვა ქვეყნებიდან საქართველოში შემოსული პირების იზოლაცია, საგანმანათლებლო პროცესის შეჩერება, პენიტენციურ დაწესებულებებში განსაკუთრებული რეჟიმის შემოღება და საერთაშორისო საჰაერო და საავტომობილო მიმოსვლის შეჩერება.
- ბ) რაც შეეხება ადამიანის უფლებათა იმ შეზღუდვების სამართლებრივ საფუძვლს, რომლებიც დაწესდა საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადებამდე, ასეთი შეზღუდვები პირდაპირ თუ არაპირდაპირ უნდა გამომდინარეობდეს საქართველოს კონსტიტუციიდან.

ადამიანის უფლებათა შეზღუდვები საგანგებო მდგომარეობის დროს

ა) საქართველოს მთავრობამ მოიშველია ორი ძირითადი გარემოება იმისათვის, რომ წამოეწყო პროცედურა საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების მიზნით, კერძოდ: კორონავირუსის შიდა უკონტროლო გავრცელების საფრთხე და მთავრობის რეკომენდაციების შესრულების დაბალი მაჩვენებელი.

მიუხედავად იმისა, რომ პირველი გარემოების არსებობამ შეიძლება გამოიწვიოს აზრთა სხვაობა, იყო თუ არა იმ პერიოდში კორონავირუსის გავრცელების რეალური და იმწუთიერი საფრთხე, მეორე გარემოების დამაჯერებლობა მთავრობის რეკომენდაციების შესრულების დაბალი მაჩვენებლის შესახებ სათუთა. ადამიანის უფლებათა შეზღუდვა შეიძლება დაწესებულიყო ორდინარული კანონმდებლობის საფუძველზე, რომელიც, ცხადია, ისედაც იურიდიულად სავალდებულო იქნებოდა ყველასათვის და ამისათვის საჭირო არ გახდებოდა საგანგებო მდგომარეობის შემოღება ქვეყანაში და მის საფუძველზე ადამიანის უფლებათა შეზღუდვა.

ბ) საგანგებო მდგომარეობის შეზღუდვისას საქართველოს პრეზიდენტი მოქმედებდა ადამიანის უფლებათა საერთაშორისო და ევროპული სტანდარტების შესაბამისად. კერძოდ, საქართველოს პრეზიდენტს არ შეუზღუდავს არცერთი აბსოლუტური უფლება, რომლებიც გათვალისწინებულია საერთაშორისო პაქტით და ევროპული კონვენციით.

გ) საქართველოს პრეზიდენტის დეკრეტით, ძირითადად, შეიზღუდა ის უფლებები და თავისუფლებები, რომლებიც შეიძლება შეზღუდულიყო კონსტიტუციის 71(3)-ე მუხლის მიხედვით. მიუხედავად ამისა, პრეზიდენტის დეკრეტი წარმოშობს მნიშვნელოვან სამართლებრივ პრობლემას კონსტიტუციასთან შესაბამისობის თვალსაზრისით. კერძოდ, პრეზიდენტის დეკრეტით, საგანგებო მდგომარეობის დროს განათლების უფლება შეიზღუდა საქართველოს კონსტიტუციის 26-ე მუხლის საფუძველზე, რომელიც ეხება შრომის თავისუფლებას, პროფესიული კავშირების თავისუფლებასა და გაფიცვის უფლებას, თუმცა განათლების უფლებას აწესრიგებს კონსტიტუციის 27-ე მუხლი, რომელიც არ შეიძლება შეიზღუდოს საგანგებო მდგომარეობის დროს. აქედან გამომდინარე, საქართველოს პრეზიდენტს არ ჰქონდა უფლება, შეეზღუდა განათლების უფლება.

დ) საქართველოს მთავრობის მიერ გატარებული ღონისძიებები, ძირითადად, გამომდინარეობს საქართველოს პრეზიდენტის მიერ დეკრეტით დაწესე-

ბული შეზღუდვებიდან. მიუხედავად ამისა, ერთი სამართლებრივი პრობლემა, რომელიც უკავშირდება კარანტინსა და კომენდანტის საათს, მაინც წარმოიშვა. კარანტინისა და კომენდანტის საათის გამოცხადებასთან დაკავშირებით საქართველოს პრეზიდენტისა და მთავრობის პოზიციები წინააღმდეგობრივია, რის გამოც კარანტინისა და კომენდანტის საათის დაწესების ლეგიტიმურობა ეჭვის ქვეშ უნდა დადგეს.

რეკომენდებულია, მკაცრად იქნეს დაცული კონსტიტუციის დებულებები საგანგებო მდგომარეობის დროს ადამიანის უფლებათა შეზღუდვის შესახებ, მათ შორის განათლების უფლებასთან (კონსტიტუციის 27-ე მუხლი) მიმართებით.

### *ადამიანის უფლებათა შეზღუდვები საგანგებო მდგომარეობის შემდგომ პერიოდში*

საგანგებო მდგომარეობის შემდგომ პერიოდში დაწესებული ადამიანის უფლებათა შეზღუდვები, კერძოდ, ცვლილებები კანონში საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ, რომლებიც პარლამენტმა 2020 წლის 22 მაისს მიიღო, როგორც მინიმუმ, ორ სამართლებრივ პრობლემას წარმოშობს:

პირველი, კანონი კონკრეტულად არ განსაზღვრავს კონსტიტუციური უფლებების შეზღუდვის ობიექტს, შინაარსსა და ფარგლებს და სრულად ახდენს ადამიანის უფლებათა შეზღუდვის უფლებამოსილების დელეგირებას აღმასრულებელი ხელისუფლებისათვის. საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ კანონში არსებული ფორმალური ჩანაწერი, რომ გარკვეული უფლებები შეიძლება შეიზღუდოს, არ არის საკმარისი, რადგან ის არ აკმაყოფილებს სამართლებრივი სიცხადისა და განჭვრეტადობის მოთხოვნებს. ამიტომ აუცილებელია, რომ კანონმა კონკრეტულად განსაზღვროს შესაბამისი უფლებების შეზღუდვის ობიექტი, შინაარსი და ფარგლები;

მეორე, კანონი საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ ანიჭებს მთავრობას უფლებამოსილებას, განსაზღვროს პარლამენტის მიერ დადგენილი რეგულაციებისაგან განსხვავებული წესები. აქედან გამომდინარე, კანონი მთავრობას ანიჭებს უფლებამოსილებას, დაადგინოს ისეთი შეზღუდვები, რომლებიც შეიძლება წინააღმდეგობაში იყოს კანონმდებლის მიერ დადგენილ ნორმებთან.

აქედან გამომდინარე, რეკომენდებულია: ა) კანონმა საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ კონკრეტულად დაადგინოს კონსტიტუციური უფლებების შეზღუდვის ობიექტი, შინაარსი და ფარგლები; ბ) გაუქმდეს საზოგადოებრივი

ჯანმრთელობის შესახებ კანონის ის დებულებები, რომლებიც მთავრობას ანიჭებს უფლებამოსილებას, განსაზღვროს პარლამენტის მიერ დადგენილი რეგულაციებისაგან განსხვავებული წესები.

### *თავისუფლებისა და უსაფრთხოების უფლება*

- ა) საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ კანონით უნდა დადგინდეს პროცედურა, რომლის მიხედვით, პირის იზოლაციაში (კარანტინი ან თვითიზოლაცია) მოთავსების კანონიერება გადანყვება დაჩქარებული წესით.
- ბ) იზოლაციაში მოთავსებული პირები უნდა იყვნენ უზრუნველყოფილნი შესაფერისი ინფორმაციით მიღებული გადანყვეტილების გასაჩივრების მექანიზმის შესახებ. კანონმდებლობამ არა მხოლოდ უნდა გაითვალისწინოს პირის იზოლაციის კანონიერების გასაჩივრების უფლება, არამედ უზრუნველყოს ამ მექანიზმისა და პროცედურის სისწრაფე და ეფექტიანობა.
- გ) მისასალმებელია 2020 წლის ოქტომბერში საქართველოს მთავრობის გადანყვეტილება, რომ კარანტინთან შედარებით თვითიზოლაციას მიენიჭოს უპირატესობა.

რეკომენდებულია:

- ა) შეიქმნას გასაჩივრების ეფექტიანი სასამართლო და ადმინისტრაციული მექანიზმი, რომელიც შეძლებისდაგვარად მოკლე დროში (სასურველია 48 ან 72 საათში) განიხილავს პირის იზოლაციაში მოთავსების კანონიერებას. ასევე რეკომენდებულია, რომ ამ მექანიზმმა უზრუნველყოს შესაბამისი პირი ადმინისტრაციული ორგანოსათვის და/ან სასამართლოსათვის დისტანციურად მიმართვის შესაძლებლობით;
- ბ) იზოლაციაში მოთავსებული პირი უზრუნველყონ შესაფერისი ინფორმაციით მიღებული გადანყვეტილების გასაჩივრების მექანიზმის შესახებ.

### *განათლების უფლება*

- ა) განათლების უფლების შეზღუდვა საგანგებო მდგომარეობის პერიოდში ეწინააღმდეგება კონსტიტუციას, რადგან კონსტიტუცია არ უშვებს ამ უფლების შეზღუდვას საგანგებო მდგომარეობის პერიოდში. ორდინარულ სიტუაციაში განათლების უფლების შეზღუდვასთან დაკავშირებით, აღსანიშნავია, რომ კონსტიტუციის 27-ე მუხლი (განათლების უფლება) პირდაპირ მიუთითებს „კანონზე“. შესაბამისად, ასეთი შეზღუდვის

საფუძველი უნდა იყოს კანონი და არა მთავრობის რეგულაციები. აქედან გამომდინარე, მნიშვნელოვანია, რომ შესაბამისმა კანონმა განსაზღვროს განათლების უფლების შეზღუდვის ობიექტი, შინაარსი და ფარგლები.

ბ) რაც შეეხება განათლების უფლების შეზღუდვის პროპორციულობას, ზოგადად მისი შეზღუდვა საზოგადოებრივი ჯანმრთელობისა და სხვათა უფლებების დაცვის მიზნის პროპორციულად უნდა ჩაითვალოს. ამასთანავე, შეზღუდვა, რომელიც არსებობდა VII–XII კლასის მოსწავლეების მიმართ, არაპროპორციულად უნდა იქნეს მიჩნეული.

რეკომენდებულია, რომ საქართველოს შესაბამისმა კანონმა განსაზღვროს განათლების უფლების შეზღუდვის ობიექტი, შინაარსი და ფარგლები.

### *შეკრების თავისუფლება*

ა) მიუხედავად იმისა, რომ შეკრების თავისუფლებასთან დაკავშირებული შეზღუდვების დიდი ნაწილი პროპორციულად უნდა ჩაითვალოს, ისეთი ღონისძიების თანაზომიერება, რომელიც კრძალავდა ოჯახის წევრის მიერ საკუთარი ავტომობილის წინა სავარძლით სარგებლობას, ბადაებს კითხვის ნიშანს.

ბ) ვინაიდან კონსტიტუციის 21-ე მუხლი (შეკრების თავისუფლება) პირდაპირ მიუთითებს, რომ შეზღუდვა უნდა იყოს დაწესებული „კანონის“ საფუძველზე, შეზღუდვა უნდა იყოს დადგენილი კანონით და არა მთავრობის რეგულაციით. შეკრების თავისუფლების მარეგულირებელმა შესაბამისმა კანონმა უნდა განსაზღვროს შეკრების თავისუფლების შეზღუდვის ობიექტი, შინაარსი და ფარგლები.

რეკომენდებულია, რომ საქართველოს შესაბამისმა კანონმა კონკრეტულად განსაზღვროს შეკრების თავისუფლების შეზღუდვის ობიექტი, შინაარსი და ფარგლები.

### *წვდომა საჯარო და პერსონალურ ინფორმაციაზე*

საქართველოს მთავრობას არ წარმოუდგენია რაიმე დასაბუთება საჯარო და პერსონალურ ინფორმაციაზე წვდომის შეზღუდვის მიზეზების შესახებ, ამიტომ არ არის ნათელი, რატომ ჩაითვალა, რომ საჯარო და პერსონალური ინფორმაციის გაცემისათვის საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი ვადების შეჩერება იყო ღონისძიება, რომელიც მკაცრად მოითხოვებოდა მდგომარეობის

სიმწვავის გამო. იმის გათვალისწინებით, რომ საგანგებო მდგომარეობის დროს არც პრეზიდენტის დეკრეტით და არც მთავრობის რეგულაციებით არ შეჩერებულა სახელმწიფო დაწესებულებათა მუშაობა, საჯარო და პერსონალური ინფორმაციის წვდომაზე ბლანკეტური შეზღუდვის დაწესება ვერ ჩაითვლება საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის დაცვის ლეგიტიმური მიზნის პროპორციულად.

### *სამართლიანი სასამართლო განხილვის უფლება*

საქართველოს კონსტიტუცია საგანგებო მდგომარეობის დროს არ უშვებს კონსტიტუციის 31-ე მუხლის (პროცედურული უფლებები) შეზღუდვას, რომელიც მოიცავს სამართლიანი სასამართლო განხილვის უფლებას. აქედან გამომდინარე, საქართველოს პრეზიდენტს არ ჰქონდა უფლება, შეეზღუდა საქართველოს კონსტიტუციის 31-ე მუხლით გათვალისწინებული პროცედურული უფლებები. შესაბამისად, ამ უფლების შეზღუდვა საგანგებო მდგომარეობის დროს ვერ ჩაითვლება ლეგიტიმურად.

### *მიმოსვლის თავისუფლება*

- ა) მიმოსვლის თავისუფლებასთან დაკავშირებით საქართველოს მთავრობის მიერ დაწესებული შეზღუდვები საგანგებო მდგომარეობის დროს, ძირითადად, იყო მდგომარეობის სიმწვავის პროპორციული.
- ბ) ვინაიდან საქართველოს კონსტიტუციის მე-14 მუხლი (მიმოსვლის თავისუფლება) პირდაპირ მიუთითებს „კანონზე“, ასეთი შეზღუდვები უნდა იყოს კანონით გათვალისწინებული და არა მთავრობის რეგულაციებით. აქედან გამომდინარე, მიმოსვლის თავისუფლების მარეგულირებელმა შესაბამისმა კანონმა კონკრეტულად უნდა განსაზღვროს მიმოსვლის თავისუფლების შეზღუდვის ობიექტი, შინაარსი და ფარგლები.

რეკომენდებულია, რომ საქართველოს შესაბამისმა კანონმა კონკრეტულად განსაზღვროს მიმოსვლის თავისუფლების შეზღუდვის ობიექტი, შინაარსი და ფარგლები.



*იყო თუ არა აუცილებელი საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადება საქართველოში?*

- ა) საქართველოში საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების მიზეზი იყო არა მდგომარეობის სიმწვავე, არამედ ქვეყანაში არარსებობა სათანადო სამართლებრივი ბაზისა, რომელიც შესაძლებლობას მისცემდა სახელმწიფოს, დაენესებინა ადამიანის უფლებათა შესაბამისი შეზღუდვები, საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების გარეშე. არც კანონი საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ, არც კანონი სამოქალაქო უსაფრთხოების შესახებ და არც სხვა საკანონმდებლო აქტი სრულყოფილად არ განსაზღვრავდა ადამიანის უფლებათა შეზღუდვის პირობებს გართულებული ეპიდემიოლოგიური სიტუაციის შემთხვევაში.
- ბ) აუცილებელია, საქართველოში დაიხვეწოს საკანონმდებლო ბაზა, რომელიც მოაწესრიგებს ადამიანის უფლებათა შეზღუდვას როგორც ორდინარულ, ისე საგანგებო მდგომარეობის დროს და, შექმნილი მდგომარეობის სიმწვავიდან გამომდინარე, უზრუნველყოფს ეპიდემიოლოგიურ საფრთხეებთან სათანადო ბრძოლას.

რეკომენდებულია, შემუშავდეს სათანადო სამართლებრივი ბაზა, რომელიც, ეპიდემიოლოგიური საფრთხის არსებობის შემთხვევაში, დაადგენს ადამიანის უფლებათა შეზღუდვას არა მხოლოდ საგანგებო მდგომარეობის დროს, არამედ ორდინარულ სიტუაციაში.

*სახელმწიფოს ვალდებულება, საზოგადოებას მიაწოდოს ინფორმაცია კორონავირუსით შექმნილი საფრთხის შესახებ და დაასაბუთოს ადამიანის უფლებათა შეზღუდვები*

სახელმწიფოს ეკისრება ვალდებულება, საზოგადოების წევრებს მიაწოდოს ინფორმაცია საფრთხის შესახებ, რომელიც ემუქრება მათ სიცოცხლესა და ჯანმრთელობას. კორონავირუსით გამოწვეული საფრთხის შესახებ საზოგადოების წევრების ინფორმირების თვალსაზრისით, საქართველოს მთავრობის მიერ გადადგმული ღონისძიებები მთლიანობაში დადებითად უნდა შეფასდეს.

სახელმწიფოს ასევე ეკისრება ვალდებულება, საზოგადოებას მიაწოდოს ინფორმაცია ადამიანის უფლებათა შეზღუდვების მიზეზების შესახებ და დაასაბუთოს დაწესებული შეზღუდვების მიზანშეწონილობა. ადამიანის უფლებათა შეზღუდვების მიზეზებისა და დაწესებული შეზღუდვების მიზანშეწონილობის

დასაბუთების შესახებ საზოგადოების ინფორმირების პრაქტიკა საჭიროებს შემდგომ გაუმჯობესებას.

რეკომენდებულია, რომ მთავრობამ გააუმჯობესოს ადამიანის უფლებათა შემზღვეველი ღონისძიებების მიზნებისა და დანესებული შეზღვევების მიზანშეწონილობის დასაბუთების შესახებ საზოგადოების ინფორმირების პრაქტიკა, მათ შორის დანესებული შეზღვევების პროპორციულობის შესახებ.

*საერთაშორისო პაქტით და ევროპული კონვენციით დადგენილი პროცედურული ვალდებულება: საქართველოს გამოცდილება*

ვინაიდან საგანგებო მდგომარეობის არსებობა საერთაშორისო პაქტისა და ევროპული კონვენციის შეზღვევის ფუნდამენტური წინაპირობაა, სახელმწიფოს არ შეეძლო საგანგებო მდგომარეობის დროს შემოღებული შეზღვევების შენარჩუნება საგანგებო მდგომარეობის დასრულების შემდეგ და, მით უფრო, არ ჰქონდა დანესებული შეზღვევების გაფართოების უფლება, საერთაშორისო პაქტის მე-4 მუხლისა და ევროპული კონვენციის მე-15 მუხლის საფუძველზე.

რეკომენდებულია, რომ საქართველომ გაიხმოს შეტყობინება შეზღვევების შესახებ, რომლებიც გააკეთა საერთაშორისო პაქტის მე-4 მუხლისა და ევროპული კონვენციის მე-15 მუხლის საფუძველზე.