



ბატონიშვილის ბიბლიოთეკა

ციტირებისთვის:

ნაკაშიძე მ., ადამიანის თავისუფლების შეზღუდვა კოვიდ-19-ის პანდემიის პირობებში: ევროპული სტანდარტები და საქართველოს კანონმდებლობა, ადამიანის უფლებათა დაცვა და კოვიდ-19-ის პანდემია, სტატიათა კრებული, კ. კორკელიას რედაქტორობით, თბილისი, 2021

ელექტრონული იურიდიული ბიბლიოთეკა 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 თავისუფლების შეზღუდვა კოვიდ-19-ის პანდემიის პირობებში: ევროპული სტანდარტები და საქართველოს კანონმდებლობა

მალხაზ ნაკაშიძე

შესავალი

ჯანდაცვის მსოფლიო ორგანიზაციამ 2020 წლის 11 მარტს კორონავირუსის ეპიდემია გლობალურ პანდემიად გამოაცხადა,¹ რამაც ადამიანის უფლებათა დაცვის ეროვნული და საერთაშორისო სისტემები არაერთი გამოწვევის წინაშე დააყენა. ვირუსის სწრაფი გავრცელების გამო, მთავრობები და საერთაშორისო ორგანიზაციები პანდემიის გასამკლავებლად სათანადოდ მომზადებული არ აღმოჩნდნენ. სახელმწიფოებმა სხვადასხვა სახის შეზღუდვა დაანესეს, საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების ჩათვლით. COVID-19-ის გავრცელებამ, პირველ რიგში, საფრთხე შეუქმნა ადამიანის ჯანმრთელობასა და სიცოცხლეს, თუმცა ასევე გავლენა მოახდინა ისეთ ფუნდამენტურ უფლებებზე, როგორებიცაა თავისუფლება და უსაფრთხოება.

გლობალურმა პანდემიამ განსაკუთრებული გავლენა მოახდინა გადაადგილების თავისუფლებაზე, რადგან მთავრობებმა დაადგინეს იზოლაციისა და კარანტინის წესები, შეაჩერეს საერთაშორისო სამგზავრო საჰაერო, სახმელეთო და საზღვაო მიმოსვლა, ასევე დაადგინეს ქვეყნის ტერიტორიაზე მგზავრთა გადაყვანისა და ტვირთის გადაზიდვის შემზღუდველი წესები. ქვეყნებმა ვირუსის გავრცელების თავიდან აცილების მიზნით შეზღუდეს ნებისმიერი სახის შეკრება და მანიფესტაცია, ასევე საკუთრების უფლება და მთავრობებს საკარანტინო, საიზოლაციო და სამედიცინო მიზნებისათვის ფიზიკურ და იურიდიულ პირ-

¹ WHO Director-General's opening remarks at the media briefing on COVID-19, 11 March 2020, <<http://tiny.cc/eo0smz>> accessed: 25.03.2021.

თა ქონებისა და მატერიალური საშუალებების გამოყენების უფლება მიეცათ. პანდემიამ ასევე გამოწვევების წინაშე დააყენა საჯარო სერვისების მიწოდების, სამართლიანი სასამართლოს, მართლმსაჯულების განხორციელებასთან დაკავშირებული უფლებები, ასევე განათლების უფლება, როდესაც დაიხურა საგანმანათლებლო დაწესებულებები და სასწავლო პროცესი დისტანციურ რეჟიმზე გადავიდა.²

ბევრ ქვეყანაში პანდემიის გამო დადგენილმა წესებმა სხვადასხვა ხარისხით შეზღუდა ადამიანთა პირადი ცხოვრების უფლება, სინდისის თავისუფლება, გამოხატვის თავისუფლება, გაერთიანების თავისუფლება, ინფორმაციის თავისუფლება, მედიის თავისუფლება, ოფიციალური ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა და საფრთხე შეუქმნა პერსონალური მონაცემების დაცვას. ვირუსის გავრცელებასთან ბრძოლის მიზნით გატარებულმა ღონისძიებებმა ბევრი ადამიანი დისკრიმინაციის საფრთხის წინაშე დააყენა,³ ხოლო საკარანტინე, იზოლაციის ნორმებმა და გადაადგილების შეზღუდვამ ოჯახში ძალადობის შემთხვევები გაზარდა.⁴

პანდემიის წინააღმდეგ ბრძოლის მიზნით სახელმწიფოებმა განსხვავებული ნაბიჯები გადადგეს. ეს ნაბიჯები ეყრდნობა როგორც სახელმწიფოთა კონსტიტუციას, ეროვნულ კანონმდებლობას, ისე საერთაშორისო ნორმებს, მათ შორის ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციით დადგენილ სტანდარტებს, რომლის ფარგლებშიც ადამიანის ჯანმრთელობისა და სიცოცხლის დაცვის მიზნით შეზღუდვების დაწესება გამართლებულია. მიუხედავად ამისა, საგანგებო მდგომარეობის დროს ადამიანის უფლებათა დაცვის საერთაშორისო ნორმებთან შესაბამისობის უზრუნველყოფა მოითხოვს სახელმწიფოების მიერ გატარებული ღონისძიებების საკანონმდებლო და სასამართლო კონტროლს, ხელისუფლების დანაწილების, ურთიერთშეკავებისა და კონტროლის მექანიზმების ეფექტიან განხორციელებას, რათა გამოირიცხოს ადამიანის უფლებათა სფეროში არაპროპორციული ჩარევა, თუნდაც საგანგებო მდგომარეობის პირობებში.

პანდემიის გამო შემოღებული შეზღუდვები განხილვის საგანი გახდა სხვადასხვა ქვეყნის სასამართლოებში. წინამდებარე სტატიის ფარგლებში ვერ მოხერხდება ამ საქმეების დეტალური განხილვა, თუმცა მოშველიებული იქ-

² Coronavirus Pandemic in the EU – Fundamental Rights Implications, Bulletin N1, European Union Agency for Fundamental Rights, 2020, 1 February – 20 March 2020, 8.

³ Nena Georgantzi, How Covid-19 is Compounding Inequalities Against Older Persons, October 1, 2020 <<https://equineteurope.org>> accessed: 25.03.2021.

⁴ Elisabeth Mahase, Covid-19: EU states report 60% rise in emergency calls about domestic violence, 11 May 2020 BMJ 2020;369:m1872, 1.

ნება ზოგიერთი მნიშვნელოვანი პრეცედენტი ევროკავშირის ქვეყნების პრაქტიკიდან.

ავსტრიაში სამართლის ორმა სტუდენტმა ავსტრიის საკონსტიტუციო სასამართლოში გაასაჩივრა კომენდანტის საათის შემოღების საკითხი, ვინაიდან კომენდანტის საათი არ არის გათვალისწინებული კანონით და, მათი აზრით, ძირითადი უფლებები გაუმართლებლად ირღვევა.⁵

იმავე საკითხზე საფრანგეთის სასამართლოს შეფასებით, ინფექცია, ძირითადად, კერძო საკუთრებაში არსებულ ადგილებში ვრცელდებოდა და კომენდანტის საათი ეფექტიანი აღმოჩნდა ვირუსის გავრცელების შესაზღუდავად, თუმცა, სასურველია, დროთა განმავლობაში, როგორც კი აღარ იქნება საჭირო, შეზღუდვების დაუყოვნებლივ შეჩერება.⁶ სამოცხე მეტმა სენატორმა საკონსტიტუციო საბჭოს წინაშე დააყენა კანონის კონსტიტუციურობა, რომელიც საგანგებო მდგომარეობის დასრულებას ეხებოდა. საბჭომ დაადგინა, რომ კანონის ამ მუხლის დებულებები შეესაბამება კონსტიტუციას, რადგან შეიძლება შეზღუდვების შეწყვეტა დაუყოვნებლივ, როდესაც აღარ არის საჭირო და შეიძლება გახდეს დროებითი შეჩერების საგანი ადმინისტრაციული მოსამართლის წინაშე;⁷

ბულგარეთში სავალდებულო კარანტინი და იზოლაცია გაასაჩივრეს სასამართლოში და ზოგიერთ შემთხვევაში სასამართლომ იგი გააუქმა, რადგან კომპეტენტურმა ორგანოებმა ვერ შეძლეს შეგროვება და წარმოდგენა საკმარისი მტკიცებულებებისა, რომ კარანტინში მოთავსებულ ადამიანს მჭიდრო კავშირში ჰქონდა ინფიცირებულთან.⁸ ბულგარეთის პრეზიდენტმა საჩივარი შეიტანა საკონსტიტუციო სასამართლოში და ამტკიცებდა, რომ მთავრობის უფლებამოსილება, შემოიღოს საგანგებო ეპიდემიური ვითარება, რომლის დროსაც ძირითადი უფლებები შეიძლება შეიზღუდოს ჯანდაცვის სამინისტროს ბრძანებით, პარლამენტის გადაწყვეტილების გარეშე, ან განსაზღვრული მაქსიმალური ხანგრძლივობა, ეწინააღმდეგება კონსტიტუციას და მხოლოდ კანონს შეუძლია შეზღუდოს ძირითადი უფლებები. საქმე მაისის ბოლოს მიმდინარეობდა;⁹

⁵ Coronavirus Pandemic in the EU – Fundamental Rights Implications, Country: Austria, European Training and Research Centre for Human Rights and Democracy (ETC Graz), 3 November 2020, 6.

⁶ Coronavirus Pandemic in the EU – Fundamental Rights Implications Country: France, Institut Français des Droits et Libertés, 3 November 2020, 6.

⁷ Coronavirus Pandemic in the EU – Fundamental Rights Implications Country: France, Institut Français des Droits et Libertés, 3 November 2020, 3.

⁸ Coronavirus Pandemic in the EU – Fundamental Rights Implications Country: Bulgaria, Center for the Study of Democracy, 3 November 2020, 4.

⁹ The President refers to the Constitutional Court with a request to declare unconstitutional provisions of the Health Act, May 14 2020 <<https://m.president.bg/bg>> accessed: 25.03.2021.

ესპანეთში გადაადგილებისა და შეკრების უფლებათა შეზღუდვითი ღონისძიებები ზოგიერთ შემთხვევაში სასამართლოებმა დარღვევად არ ჩათვალეს, ხოლო ცალკეულ საქმეებზე მიიჩნიეს, რომ ამ ღონისძიებებს არ გააჩნდათ სასამართლებრივი საფუძველი და ისინი გავლენას ახდენდნენ მოქალაქეთა ფუნდამენტურ უფლებებსა და თავისუფლებებზე;¹⁰

გერმანიაში ბერლინის ადმინისტრაციულმა სასამართლომ კომენდანტის საათი არაპროპორციულად გამოაცხადა, მაგრამ გადაწყვეტილება მხოლოდ იმ ბარებს ეხებოდა, რომლებმაც რეგულაციები გაასაჩივრეს. მიუხედავად ამისა, 2020 წლის 29 ოქტომბერს ახალი რეგულაციით გადაწყდა ყველა ბარისა და რესტორნის დახურვა.¹¹ გარდა ამისა, გერმანიის ბადენ-ვიურტემბერგის მიწის სასამართლომ კომენდანტის საათი გააუქმა, რადგან იგი კონკრეტული მხარის სიტუაციის გათვალისწინების გარეშე იყო დანესებული.¹² გერმანიის საოლქო სასამართლომ გადაწყვიტა, რომ ადამიანთა სოციალური კონტაქტის შეზღუდვა ადამიანის ღირსებას ლახავდა, იყო არაპროპორციული და ეწინააღმდეგებოდა კონსტიტუციას;¹³

ხორვატიაში საკონსტიტუციო სასამართლოში გასაჩივრდა საკანონმდებლო აქტები და COVID-19-ის კრიზისის საპასუხოდ მიღებული სხვა შეზღუდვები.¹⁴ ლუქსემბურგში პირმა გაასაჩივრა იძულებითი იზოლაციაში მოთავსება ორი კვირის ვადით. სასამართლომ არ დააკმაყოფილა მოსარჩელის სარჩელი, მაგრამ, ამავე დროს, შეამცირა ორკვირიანი იზოლაცია 10 დღემდე, თუმცა უკვე ახალი კანონის საფუძველზე. ლუქსემბურგში საგანგებო მდგომარეობის დასრულების შემდეგ მიღებული ერთ-ერთი კანონი ინფიცირებულთა იძულებითი ჰოსპიტალიზაციის საშუალებას იძლეოდა. ადამიანის უფლებათა საკონსულტაციო კომისიამ მიუთითა, რომ იძულებითი ჰოსპიტალიზაცია არის თავისუფლების აღკვეთა, მისი გამართლება მხოლოდ განსაკუთრებული მიზეზებით შეიძლება და რომ ნებისმიერი ასეთი ბრძანება უნდა იყოს დასაბუთებული და

¹⁰ Coronavirus Pandemic in the EU – Fundamental Rights Implications, Country: Spain, University Institute of Migration Studies, 3 November 2020, 4.

¹¹ Coronavirus Pandemic in the EU – Fundamental Rights Implications, Country: Germany, German Institute for Human Rights, 3 November 2020, 3-4.

¹² Corona Ordinance: Nightly exit restrictions from Thursday out of action, Successful urgent application against Corona regulation, 02 August 2021, <<https://verwaltungsgerechtshof-baden-wuerttemberg.justiz-bw.de>> accessed: 25.03.2021.

¹³ German District Court declares Corona Ordinance Unconstitutional, 25 January 2021, <https://ukhumanrightsblog.com> accessed: 25.03.2021.

¹⁴ Coronavirus Pandemic in the EU – Fundamental Rights Implications, Country: Croatia, Centre for Peace Studies, Human Rights House, Be active. Be emancipated, 3 November 2020, 2-4.

პატივს სცემდეს პროცედურულ გარანტიებს, გასაჩივრების შესაძლებლობის ჩათვლით;¹⁵

პოლონეთში კოჩიანის საოლქო სასამართლომ უარი თქვა სისხლის სამართლის საქმის აღძვრაზე იმ ადამიანის მიმართ, რომელიც, სავარაუდოდ, არ ატარებდა პირბადეს, რადგან მინისტრთა საბჭოს არ ჰქონდა უფლებამოსილება, გამოეცა განკარგულება, რომელიც პირს ამგვარი მოვალეობის შესრულებას აკისრებდა. სასამართლომ გააუქმა პირის მიმართ დაკისრებული ჯარიმა, რადგან ჩათვალა, რომ არ შეიძლებოდა გარკვეული მწვანე ზონების (პარკების, ბოტანიკური ბაღების, ბულვარების და სხვ.) გამოყენების აკრძალვა.¹⁶

რუმინეთის ომბუდსმენმა ეჭვის ქვეშ დააყენა საგანგებო ვითარების დროს მთავრობისა და პრეზიდენტის აქტებით დადგენილი ადმინისტრაციული ჯარიმების კონსტიტუციურობა. ომბუდსმენის აზრით, პარლამენტი კანონის საფუძველზე ნათლად არ განსაზღვრავდა ჯარიმების შემოღების საფუძველს და არსებობდა არაპროპორციული სანქციების გამოყენების საფრთხე. საკონსტიტუციო სასამართლომ დაადგინა, რომ გასაჩივრებული აქტები არაკონსტიტუციურია, რადგან ისინი არ აკმაყოფილებდა განსაზღვრულობის, განჭვრეტადობის მოთხოვნებს და არ შეესაბამებოდა კონსტიტუციით გათვალისწინებულ ძირითადი უფლებებისა და თავისუფლებების პროპორციული შეზღუდვის პრინციპს.¹⁷

საინტერესო სასამართლო განხილვა მოხდა სლოვენიაში, სადაც საკონსტიტუციო სასამართლოს განხილვის საგანი გახდა მთავრობის მიერ გადაადგილებისა და შეკრების თავისუფლების საკითხი. სასამართლომ დაადგინა, რომ ადამიანის უფლებებისა და ძირითადი თავისუფლებების ხელყოფა გრძელვადიან ხასიათს ატარებს, არ არის განსაზღვრული ვადით და იგი არ არის საჭირო განკარგულების მიზნის მისაღწევად. იმავე მიზნების მიღწევა შეიძლება ღონისძიებების პროპორციულობის პერიოდული გადახედვით და ამგვარი ღონისძიებების გახანგრძლივება მხოლოდ იმ შემთხვევაში უნდა დადგინდეს, თუ, გარემოებებიდან და ექსპერტული დასკვნიდან გამომდინარე, მიჩნეულია, რომ მიზანს მიაღწევს. სასამართლომ დაავალა მთავრობას, შეიდ დღეში ერთხელ მაინც შეაფასოს, არის თუ არა აუცილებელი ასეთი შეზღუდვები დასახული მიზნების

¹⁵ Coronavirus Pandemic in the EU – Fundamental Rights Implications, Country: Luxembourg, University of Luxembourg, 3 November 2020, 3.

¹⁶ Coronavirus Pandemic in the EU – Fundamental Rights Implications, Country: Poland, Helsinki Foundation for Human Rights, 3 November 2020, 2-3.

¹⁷ Decision of the Constitutional Court of Romania, No 152 of 6 May 2020 <https://www.ccr.ro/wp-content/uploads/2021/01/D_152_2020_en.pdf> accessed: 05.11.2021.

მისალწევად. ექსპერტის დასკვნის საფუძველზე იგი გადაწყვეტს, გააგრძელოს შეზღუდვები, შეცვალოს ან გააუქმოს ისინი, და აცნობოს საზოგადოებას გადაწყვეტილების შესახებ.¹⁸

როგორც ამ მაგალითებიდან გამომჩნდა, ევროპის ქვეყნებში პანდემიის პირობებში დადგენილი შეზღუდვები ადამიანის უფლებათა ძალიან ფართო სპექტრს შეეხო, წარმოშვა განსხვავებული მიდგომები და ბევრგან დავის საგანიც გახდა. წარმოდგენილი სტატიის მიზანია, პანდემიისა და საგანგებო მდგომარეობის პირობებში დადგენილი შეზღუდვების გაანალიზება ადამიანის თავისუფლებისა და უსაფრთხოების უფლებასთან დაკავშირებით. სტატიაში განსაკუთრებული ყურადღება გამახვილდება საქართველოში კანონმდებლობის საფუძველზე დადგენილ შეზღუდვებზე, ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოსა და საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პრაქტიკის გათვალისწინებით.

1. სამართლებრივი საფუძვლები და საპასუხო ქმედებები ევროპის კავშირში

პანდემიის გამო წარმოქმნილ გამოწვევებთან გამკლავების მიზნით, ევროპის ქვეყნებმა სხვადასხვა ღონისძიებას მიმართეს და მათ შორის სხვადასხვა სახის საგანგებო მდგომარეობა გამოაცხადეს. ევროპის ქვეყნებიდან 2020 წლის იანვარ-მარტში საგანგებო მდგომარეობა გამოცხადდა ევროპის კავშირის წევრ 9 ქვეყანაში: ბულგარეთში, ჩეხეთში, ფინეთში, ესტონეთში, უნგრეთში, ლუქსემბურგში, პორტუგალიაში, რუმინეთსა და ესპანეთში; 2 ქვეყანაში (ბულგარეთი, პორტუგალია) საგანგებო მდგომარეობა გამოაცხადა პარლამენტმა, ხოლო 7 ქვეყანაში (ჩეხეთი, ესტონეთი, ფინეთი, უნგრეთი, ლუქსემბურგი, რუმინეთი, ესპანეთი) საგანგებო მდგომარეობა გამოაცხადა მთავრობამ. სხვა 5-მა სახელმწიფომ (საფრანგეთი, გერმანია, იტალია, ლატვია და სლოვაკეთი) საგანგებო მდგომარეობა ორდინარული კანონმდებლობის საფუძველზე გამოაცხადა; 14 სახელმწიფოს (ავსტრია, ბელგია, ხორვატია, კვიპროსი, დანია, საბერძნეთი, ირლანდია, ლიეტუვა, მალტა, ნიდერლანდი, პოლონეთი, სლოვენია, შვედეთი და დიდი ბრიტანეთი) კი კოვიდ-19-ის დროს *დე იურე* საგანგებო მდგომარეობა არ გამოუცხადებია. კოვიდ-19-ის კრიზისის დასაძლევად ევროკავშირის თითქმის ყველა წევრმა ქვეყანამ გაატარა ღონისძიებები (ე.ი. დროში შეზღუდული) საგანგებო ღონისძიებები (ავსტრია, ბელგია, ბულგარეთი, კვიპროსი, ჩეხეთი,

¹⁸ Coronavirus Pandemic in the EU – Fundamental Rights Implications, Country: Slovenia, Peace Institute, 3 November 2020, 6.

დანია, ესტონეთი, ფინეთი, საფრანგეთი, გერმანია, საბერძნეთი, უნგრეთი, იტალია, ირლანდია, ლატვია, ლიეტუვა, ლუქსემბურგი, მალტა, ნიდერლანდი, პოლონეთი, პორტუგალია, რუმინეთი, სლოვაკეთი, სლოვენია, ესპანეთი და შვედეთი), ძირითადად, ორდინარული კანონმდებლობის საფუძველზე. ზოგადად, პირველ ეტაპზე საგანგებო ღონისძიებები შემოღებულ იქნა 15 დღიდან დაახლოებით ერთ თვემდე ვადით ევროკავშირის ყველა წევრ სახელმწიფოში და შემდეგ ერთხელ მაინც განახლდა. ევროკავშირის მხოლოდ რამდენიმე წევრმა ქვეყანამ არ დაადგინა ვადა საგანგებო მდგომარეობისთვის (ხორვატია, უნგრეთი). ვენეციის კომისია რეკომენდაციას იძლევა, რომ საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადება ან შეზღუდვები, რომლებსაც არ აქვთ კონკრეტული ვადა, მათ შორის რომელთა შეჩერებაც განსაკუთრებული ვითარების დაძლევაზეა დამოკიდებული, არ უნდა ჩაითვალოს კანონიერად, თუ არ ხდება სიტუაციის რეგულარული გადახედვა.¹⁹

ევროკავშირის დონეზე აღამიანის თავისუფლებისა და ხელშეუხებლობის უფლება გათვალისწინებულია ფუნდამენტურ უფლებათა შესახებ ევროპული ქარტიის მე-6 მუხლით, რომელშიც განსაზღვრულია, რომ ყველას აქვს თავისუფლებისა და უსაფრთხოების უფლება.²⁰ ქარტიით განსაზღვრული თავისუფლებების დაცვის, ევროკავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-2 და 21-ე მუხლებით გათვალისწინებული სოლიდარობის, როგორც კავშირის მთავარი ღირებულების, და სხვა ღირებულებების უზრუნველყოფის მიზნით, ევროპარლამენტმა 2020 წლის 17 აპრილს COVID-19-ის პანდემიასა და მის შედეგებთან საბრძოლველად სპეციალური რეზოლუცია მიიღო და მოუწოდა წევრ სახელმწიფოებს, გაატარონ მხოლოდ აუცილებელი, კოორდინებული და პროპორციული ღონისძიებები გადაადგილების შეზღუდვის ან შიდა საზღვრის კონტროლის შემოღებისას, გახანგრძლივებისას და გადაადგილების ყველა თავისუფლება უნდა აღდგეს, როგორც კი ეს მიზანშეწონილად ჩაითვლება. ევროპარლამენტი ხაზს უსვამს, რომ საგანგებო ღონისძიებების კონტექსტში უნდა მოხდეს ევროკავშირის ძირითადი უფლებების ქარტიისა და კანონის უზენაესობის დაცვა და ხელისუფლებამ უნდა იზრუნოს, რათა ყველა იყოს უზრუნველყოფილი თანაბარი უფლებებით. ეროვნულ და/ან ევროკავშირის დონეზე გატარებული ყველა ღონისძიება უნდა შეესაბამებოდეს კანონის უზენაესობას, უნდა იყოს

¹⁹ Interim Report on the Measures Taken in the EU Member States as a Result of the Covid-19 Crisis and their Impact on Democracy, the Rule of Law and Fundamental Rights, Venice Commission, 8 October 2020, 12-15.

²⁰ Charter of Fundamental Rights of the European Union, (2007/C 303/01), <<https://eur-lex.europa.eu>> accessed 25.03.2021.

მკაცრად პროპორციული სიტუაციის საჭიროებებისადმი, მკაფიოდ დაკავშირებული ჯანმრთელობის არსებულ კრიზისთან, დროში შეზღუდული და რეგულარულ კონტროლს დაქვემდებარებული.²¹ სპეციალური რეზოლუცია „საგანგებო მდგომარეობა: პროპორციულობის საკითხები ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მე-15 მუხლით გათვალისწინებულ შეზღუდვებზე“ მიიღო ასევე ევროპის საბჭოს საპარლამენტო ასამბლეამ.²² ასევე ვირუსის გავრცელების საფრთხესთან თანაზომიერების დასაცავად წევრ ქვეყნებს მოუწოდა, დარწმუნდნენ შესაბამისი სამართლებრივი საფუძვლის არსებობაში და განიხილონ, თუ რამდენად არის თავისუფლების აღკვეთის ღონისძიებები მკაცრი აუცილებლობა ნებისმიერ ნაკლებად მკაცრ ალტერნატივასთან შედარებით.²³

2020 წლის 12 მარტს დაავადებათა პრევენციისა და კონტროლის ევროპულმა ცენტრმა (ECDC) განსაზღვრა აუცილებელი ნაბიჯები პანდემიის ზემოქმედების შესამსუბუქებლად, მათ შორის: მასობრივი შეკრებების შეჩერება, სამუშაო ადგილებზე სოციალური და ფიზიკური დისტანცირების ღონისძიებები (მაგალითად, ტელემუშაობა), სკოლების დახურვა, ვირუსის გადაცემის მაღალი რისკის მქონე საცხოვრებელი ადგილების ჩაკეტვა. ევროკავშირის ძირითადი უფლებების სააგენტოს შეფასებით, ასეთმა ღონისძიებებმა შეიძლება, გავლენა მოახდინოს ქარტიაში მოცემულ ბევრ უფლებაზე, მათ შორისაა: თავისუფლებისა და უსაფრთხოების უფლებები (მე-6 მუხლი), პირადი და ოჯახური ცხოვრების პატივისცემა (მე-7 მუხლი), აზრის, სინდისისა და რელიგიის თავისუფლება (მე-10 მუხლი), თავისუფლება გამოხატვისა და ინფორმაციის (მე-11 მუხლი), შეკრებისა და გაერთიანების თავისუფლება (მე-12 მუხლი), ხელოვნებისა და მეცნიერების თავისუფლება (მე-13 მუხლი) და გადაადგილებისა და საცხოვრებლის თავისუფლება (45-ე მუხლი), ასევე კონკრეტული ჯგუფების უფლებებზე, მათ შორის ბავშვებზე, ხანდაზმულებსა და შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირებზე.²⁴

უფლების ნებისმიერი შეზღუდვა უნდა იყოს განსაზღვრული კანონით, პროპორციული, აუცილებელი და შეზღუდული ხანგრძლივობით. ეს სტანდარტები

²¹ European Parliament resolution of 17 April 2020 on EU coordinated action to combat the COVID-19 pandemic and its consequences (2020/2616(RSP) <<https://www.europarl.europa.eu>>accessed: 25.03.2020.

²² State of Emergency: proportionality issues concerning derogations under Article 15 of the European Convention on Human Rights, Resolution 2209 (2018), <<http://assembly.coe.int>>accessed: 25.03.2020.

²³ Respecting Democracy, Rule of Law and Human Rights in the Framework of the COVID-19 Sanitary Crisis, A toolkit for member states, Information Documents, SG/Inf(2020)11, 7 April 2020, 6.

²⁴ Coronavirus Pandemic in the EU — Fundamental Rights Implications, Bulletin #1, 1 February 20 March, 2020, 16

ევროპის ფარგლებში ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის საფუძველზე ადამიანის უფლებათა ევროპულმა სასამართლომ ჩამოაყალიბა. როდესაც საკითხი ეხება საგანგებო მდგომარეობას, პირველ რიგში, საყურადღებოა კონვენციის მე-15 მუხლი, რომელიც ხელშემკვრელ მხარეებს ანიჭებს უფლებას საგანგებო მდგომარეობის დროს, გაატარონ ღონისძიებები კონვენციით ნაკისრი ვალდებულებებიდან გადახვევის მიზნით მხოლოდ იმ ფარგლებში, რამდენადაც ამას მკაცრად მოითხოვს მდგომარეობის სიმწვავე და იმ პირობით, რომ ეს ღონისძიებები არ ეწინააღმდეგება მის სხვა საერთაშორისოსამართლებრივ ვალდებულებებს.

ევროპული კონვენცია განსაზღვრავს უფლებებს, რომელთაგან გადახვევა დაშვებულია და უფლებებს, რომელთაგან გადახვევა დაუშვებელია (მაგალითად, სიცოცხლის უფლება, ნამების აკრძალვა, მონობის აკრძალვა და კანონის უკუძალის გამოყენების აკრძალვა). უფლებები, რომელთაგან გადახვევა დაშვებულია, მოიცავს კონვენციის მე-5 მუხლს – თავისუფლებისა და უსაფრთხოების უფლებას. ყოველი მაღალი ხელშემკვრელი მხარე, რომელიც იყენებს გადახვევის უფლებას, ევროპის საბჭოს გენერალურ მდივანს აწვდის ამომწურავ ინფორმაციას გატარებული ღონისძიებებისა და მათი მიზეზების შესახებ. იგი აგრეთვე ატყობინებს ევროპის საბჭოს გენერალურ მდივანს ასეთ ღონისძიებათა შეწყვეტისა და კონვენციის დებულებათა სრულად ამოქმედების თარიღს.²⁵ ამ ნორმიდან გამომდინარე, ევროპის ქვეყნებმა (ლატვია, რუმინეთი, სომხეთი, მოლდოვა, ესტონეთი, ალბანეთი, ჩრდილოეთ მაკედონია, სერბეთი, სან-მარინო), მათ შორის საქართველომ 2020 წლის მარტ-აპრილში, COVID-19-ის კრიზისის ფონზე, აცნობეს ევროპის საბჭოს გენერალურ მდივანს თავიანთი გადაწყვეტილების შესახებ კონვენციის მე-15 მუხლის გამოყენებასთან დაკავშირებით.²⁶ ალბანეთმა, სომხეთმა, ესტონეთმა, ლატვიამ,²⁷ ჩრდილოეთ მაკედონიამ, მოლდოვამ, რუმინეთმა და სან-მარინომ გააუქმეს გადადგომის შესახებ გადაწყვეტილება, რადგან ვირუსის გავრცელების ტემპი შენეულა.²⁸

²⁵ ადამიანის უფლებათა და ძირითად თავისუფლებათა დაცვის კონვენცია, 1950 წლის 4 ნოემბერი, მე-5 მუხლი.

²⁶ Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (ETS No. 5) Notifications under Article 15 of the Convention in the context of the COVID-19 pandemic, <<https://www.coe.int>>accessed: 25.03.2020.

²⁷ ლატვიამ თებერვალში კვლავ მიმართა ევროპის საბჭოს გენერალურ მდივანს საგანგებო მდგომარეობის გაგრძელების გამო დეროგაციის შესახებ. Notification – JJ9177C Tr./005-274 – 9 February 2021 – Communication related to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (ETS No. 5), <<https://www.coe.int>>accessed: 25.03.2020.

²⁸ Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (ETS No. 5) Notifications under Article 15 of the Convention in the context of the COVID-19 pandemic, <<https://www.coe.int>> accessed: 25.03.2020.

სხვა სახელმწიფოებს გადახვევა არ გამოუყენებიათ. თავად ევროპული სასამართლოს განმარტებით, ყველა შეზღუდვას, რასაკვირველია, ყოველთვის უნდა ჰქონდეს სამართლებრივი საფუძველი და ითვალისწინებდეს შესაბამის კონსტიტუციურ გარანტიებსა და მონაწილე სახელმწიფოებში დადგენილ მოთხოვნებს.²⁹

2. საგანგებო რეგულაციები და ადამიანის უფლებათა შეზღუდვა საქართველოში

საქართველოში 2020 წლის 26 თებერვალს გამოვლინდა³⁰ COVID-19-ით პირველი ინფიცირებული, რომელიც ირანიდან დაბრუნდა საქართველოში.³¹ 2020 წლის 21 მარტს COVID-19-ის მასობრივი გავრცელების თავიდან ასაცილებლად საქართველოს პრეზიდენტმა ქვეყანაში გამოაცხადა საგანგებო მდგომარეობა.³² საქართველოს პრეზიდენტმა იმავე დღეს გამოსცა დეკრეტი და საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე საგანგებო მდგომარეობის მოქმედების ვადით შეზღუდა საქართველოს კონსტიტუციის მე-13, მე-14, მე-15, მე-18, მე-19, 21-ე და 26-ე მუხლებით გათვალისწინებული უფლებები. პრეზიდენტის დეკრეტით ადამიანის თავისუფლებასთან დაკავშირებით (კონსტიტუციის მე-13 მუხლი) საქართველოს კანონმდებლობით განსაზღვრულ შესაბამის ორგანოებს მიეცა უფლება, საქართველოს მთავრობის მიერ დადგენილი იზოლაციის ან კარანტინის წესების დარღვევისათვის პირი იძულებით გადაიყვანონ შესაბამის დაწესებულებაში საქართველოს მთავრობის მიერ განსაზღვრულ ადგილას.³³

საგანგებო მდგომარეობის დროს და ასევე მისი დასრულების შემდეგ, ადამიანის უფლებათა შეზღუდვის საკითხების რეგულირება ძალიან ხშირი ცვლილებებით გამოირჩეოდა. კერძოდ, საქართველოს მთავრობამ 2020 წლის 28 იანვარს გამოსცა განკარგულება №164 „საქართველოში ახალი კორონავირუსის შესაძლო გავრცელების აღკვეთის ღონისძიებებისა და ახალი კორონავირუსით

²⁹ მეჰმედ ჰასან ალტანი თურქეთის წინააღმდეგ (*Mehmet Hasan Altan v. Turkey*), 13237/17, 20 March 2018.

³⁰ საქართველოში კორონავირუსის პირველი შემთხვევა დაფიქსირდა, 26 თებერვალი, 2020, <http://tiny.cc/fj0smz>

³¹ ამირან გამყრელიძის ინფორმაციით, საქართველოში კორონავირუსის ინფექცია 50 წლის მამაკაცს დაუდგინდა, 26 თებერვალი, 2020, <<http://tiny.cc/dn0smz>>accessed: 25.03.2020.

³² საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანება №1, 2020 წლის 21 მარტი, საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების შესახებ, <<https://matsne.gov.ge>> accessed: 25.03.2020.

³³ საქართველოს პრეზიდენტის დეკრეტი №1, 2020 წლის 21 მარტი, საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადებასთან დაკავშირებით გასატარებელ ღონისძიებათა შესახებ, <<https://matsne.gov.ge>>accessed: 25.03.2020.

გამონვეული დაავადების შემთხვევებზე ოპერატიული რეაგირების გეგმის დამტკიცების შესახებ“,³⁴ 2020 წლის 21 აპრილს მეორეჯერ გამოცხადდა საგანგებო მდგომარეობა,³⁵ 2020 წლის 23 მარტს მთავრობამ მიიღო №181 დადგენილება „საქართველოში ახალი კორონავირუსის გავრცელების აღკვეთის მიზნით გასატარებელი ღონისძიებების დამტკიცების შესახებ“,³⁶ 2020 წლის 25 მარტს დეენილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის მინისტრმა გამოსცა ბრძანება „იზოლაციისა და კარანტინის წესების განსაზღვრის შესახებ“,³⁷ 2020 წლის 30 მარტს მთავრობამ ცვლილება შეიტანა №181 დადგენილებაში,³⁸ ხოლო 2020 წლის 23 მაისს მიიღო №322 დადგენილება „იზოლაციისა და კარანტინის წესების დამტკიცების შესახებ“. უნდა აღინიშნოს, რომ, დღეის მდგომარეობით, მთავრობის №181 დადგენილებაში 41, ხოლო №322 დადგენილებაში 99 ცვლილება შევიდა. იზოლაციისა და კარანტინის პირობებში აღამიანის უფლებების შეზღუდვის დეტალური მონესრიგება სწორედ №322 დადგენილებით არის განსაზღვრული.³⁹

საკანონმდებლო დონეზე იზოლაციისა და საკარანტინე ღონისძიებების ცნებას „საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ“ კანონი განსაზღვრავს. კანონის თანახმად, იზოლაცია არის ავადმყოფის ან ინფიცირებული პირის გაცალკეება სხვა ადამიანებისაგან დაავადების გადამდებობის პერიოდში, ისეთ ადგილას ან/და ისეთ პირობებში, რომელიც (რომლებიც) შეზღუდავს ან გამორიცხავს მისგან ამ დაავადების პირდაპირი ან არაპირდაპირი გზით სხვა ადამიანზე გადადებას, ხოლო საკარანტინო ღონისძიებები განმარტებულია როგორც ღონისძიებათა ერთობლიობა, რომელიც გამოიყენება იმ პირის მიმართ,

³⁴ ეს განკარგულება იყო ერთ-ერთი პირველი აქტი, რომელიც მთავრობამ მიიღო და იგი ეფუძნებოდა, ზოგადად, „საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ“ საქართველოს კანონსა და „საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-6 მუხლს, არის ნორმატიული აქტი, თუმცა მიღებულია ინდივიდუალურსამართლებრივი აქტის ფორმით.

³⁵ საქართველოს პრეზიდენტის №2 ბრძანება „საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების შესახებ“, 2020 წლის 21 აპრილი, <<https://matsne.gov.ge>>accessed: 25.03.2020.

³⁶ საქართველოს მთავრობის №181 დადგენილება „საქართველოში ახალი კორონავირუსის გავრცელების აღკვეთის მიზნით გასატარებელი ღონისძიებების დამტკიცების შესახებ“, 2020 წლის 23 მარტი, <<https://matsne.gov.ge>>accessed: 25.03.2020.

³⁷ საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დეენილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის მინისტრის ბრძანება №01-31/ნ „იზოლაციისა და კარანტინის წესების განსაზღვრის შესახებ“, 2020 წლის 25 მარტი, <<https://matsne.gov.ge>>accessed: 25.03.2020.

³⁸ „საქართველოში ახალი კორონავირუსის გავრცელების აღკვეთის მიზნით გასატარებელი ღონისძიებების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 23 მარტის №181 დადგენილებაში ცვლილების შეტანის თაობაზე <<https://matsne.gov.ge>>.

³⁹ საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 23 მაისის №322 დადგენილება „იზოლაციისა და კარანტინის წესების დამტკიცების შესახებ“, <<https://matsne.gov.ge>>.

რომელიც არ არის ავად, მაგრამ ჰქონდა ექსპოზიცია გადამდები დაავადების შემთხვევასთან გადამდებობის პერიოდის განმავლობაში.⁴⁰

საქართველოში საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადებისა და მისი გაუქმების შემდეგაც იზოლაციაში/კარანტინში მოთავსება შეეხებოდა პირებს, რომლებსაც დაუდასტურდათ კორონავირუსი, პირებს, რომლებსაც ჰქონდათ კონტაქტი დაინფიცირებულ პირთან, ვინც გადმოკვეთა საქართველოს საზღვარი და შემოდის საქართველოს ტერიტორიაზე. აგრეთვე 70 წლისა და მეტი ასაკის პირებს აეკრძალათ ფაქტობრივი/რეგისტრირებული საცხოვრებელი ადგილის დატოვება, გარდა გადაუდებელი აუცილებლობის ან უახლოეს სასურსათო მაღაზიაში, აფთიაქსა თუ სამედიცინო დაწესებულებაში გადაადგილებისა.⁴¹ საქართველოში დასაწყისში იზოლაცია/კარანტინის ვადა იყო 14 დღე, ხოლო მოგვიანებით იგი 12 დღემდე შემცირდა. უცხო ქვეყნიდან ჩამოსული პირი 8 დღით მოთავსდებოდა იზოლაციაში და საიზოლაციო სივრცეს დატოვებდა მე-8 დღეს PCR-ტესტირებაზე უარყოფითი პასუხის მიღების შემთხვევაში, ხოლო მე-12 დღეს მას კვლავ უნდა ჩაეტარებინა PCR-ტესტირება. დადასტურებული შემთხვევის იზოლაციის ვადის ხანგრძლივობას განსაზღვრავდნენ საზოგადოებრივი ჯანდაცვის სამსახურების უფლებამოსილი პირები.⁴² უნდა აღინიშნოს, რომ მსგავსი შეზღუდვები 10-იდან 14 დღემდე ხანგრძლივობით დააწესეს ევროპის ქვეყნებმა.⁴³ ზოგიერთ ქვეყანაში ასევე შემოიღეს ხანდაზმულთა თვითიზოლაციაში სავალდებულო დარჩენა. მაგალითად, მალტაში,⁴⁴ სერბეთში,⁴⁵ თუმცა დიდ ბრიტანეთში იგი სერიოზული კრიტიკის საგანი გახდა.⁴⁶

იზოლაცია/კარანტინის წესების დარღვევისთვის კანონმდებლობით დადგინდა პასუხისმგებლობა. კერძოდ, ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა

⁴⁰ საქართველოს კანონი „საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ“, 2007 წლის 27 ივნისი <<https://matsne.gov.ge>>accessed: 25.03.2020.

⁴¹ საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 30 მარტის №204 დადგენილება „საქართველოში ახალი კორონავირუსის გავრცელების აღკვეთის მიზნით გასატარებელი ღონისძიებების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 23 მარტის №181 დადგენილებაში ცვლილების შეტანის თაობაზე <<https://matsne.gov.ge>>accessed: 25.03.2020.

⁴² საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 14 სექტემბრის №577 დადგენილება „იზოლაციისა და კარანტინის წესების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 23 მაისის №322 დადგენილებაში ცვლილების შეტანის თაობაზე, <<https://www.matsne.gov.ge>>accessed: 25.03.2020.

⁴³ Coronavirus Pandemic in the EU – Fundamental Rights Implications: Focus on Social Rights, Bulletin #6, 1 September - 31 October 2020, European Union Agency for Fundamental Rights, 2020, 20.

⁴⁴ Lockdown rules revised for vulnerable people and their household members, those in same house can go to work; vulnerable people allowed to go shopping COVID-19, March 27, 2020 <<https://timesofmalta.com>>accessed: 25.03.2020.

⁴⁵ Pandemic leaves older populations struggling with isolation in Serbia, 27 April 2020, <<https://www.unfpa.org>>accessed: 25.03.2020.

⁴⁶ Expert reaction to plans for self isolation for over 70s that may be implemented in the UK in the coming weeks, March 15, 2020, <<https://www.sciencemediacentre.org>>accessed: 25.03.2020.

კოდექსის მიხედვით, „საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ“ საქართველოს კანონით გათვალისწინებულ საკითხებთან დაკავშირებით დადგენილი იზოლაციის ან/და კარანტინის წესის დარღვევა გამოიწვევს ფიზიკური პირის დაჯარიმებას 2 000 ლარით, ხოლო იურიდიული პირისა – 10 000 ლარით. ამ მუხლით გათვალისწინებული იზოლაციის ან/და კარანტინის წესის დარღვევის შემთხვევაში საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს უფლებამოსილ პირს შეუძლია, სამართალდამრღვევი ფიზიკური პირი, „საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-11 მუხლის მე-11 პუნქტის თანახმად, გონივრულ ვადაში გადაიყვანოს შესაბამის სივრცეში მოსათავსებლად.⁴⁷

იზოლაციის ან/და კარანტინის წესის განმეორებით დარღვევა გამოიწვევს სისხლის სამართლის პასუხისმგებლობას, შინაპატიმრობას ექვსი თვიდან ორ წლამდე ვადით ან თავისუფლების აღკვეთას სამ წლამდე ვადით, ხოლო საქართველოს პრეზიდენტის დეკრეტით ან/და სხვა შესაბამისი ნორმატიული აქტებით განსაზღვრული საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის რეჟიმის დამრღვევი, ასეთი ქმედების ჩადენისათვის ადმინისტრაციულსახდელდადებული ან/და ამ მუხლით გათვალისწინებული დანაშაულისათვის ნასამართლევ პირი, ისჯება თავისუფლების აღკვეთით ექვს წლამდე ვადით, თუ საქართველოს პრეზიდენტის დეკრეტით სხვა რამ არ არის დადგენილი.⁴⁸

იზოლაციის/კარანტინის პერიოდის განმავლობაში კანონმდებლობა ითვალისწინებს გარკვეულ კონტროლს ადამიანის ქცევაზე, რასაც სხვადასხვა ორგანო ახორციელებს. კერძოდ, იზოლაციაში მყოფი პირის პერიოდულ მონიტორინგს საჭიროებისამებრ ახორციელებს საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის დაცვის შესაბამისი სამსახური, ასევე საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს მიერ უფლებამოსილი სამსახურები.⁴⁹ კომენდანტის საათის დროს ოფიციალურად გაცემული საშვებისა და პირადობის დამადასტურებელი დოკუმენტების გარეშე ქუჩებში ან საზოგადოებრივი თავშეყრის ადგილებში ყოფნას, თავიანთი ბინის ფარგლებს გარეთ ყოფნას ამონმებს პოლიცია ან პატრული, რომელთაც შეუძლიათ წესის დამრღვევი პირების დაკავება კომენდანტის საათის დამთავრებამდე, ხოლო ვისაც თან

⁴⁷ საქართველოს კანონი „საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსში ცვლილებების შეტანის შესახებ“, 2020 წლის 23 აპრილი.

⁴⁸ საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსი, 1999 წლის 22 ივლისი, 248-ე¹, 359-ე¹ მუხლები.

⁴⁹ საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 23 მაისის №322 დადგენილება „იზოლაციისა და კარანტინის წესების დამტკიცების შესახებ“, <<https://matsne.gov.ge>>accessed: 25.03.2020.

დოკუმენტები არა აქვს, მათი პიროვნების დადგენამდე, მაგრამ არა უმეტეს 3 დღისა.⁵⁰

საქართველოს კანონმდებლობის მიხედვით, მოქალაქეებს, რომლებიც მოთავსებულნი იყვნენ იზოლაციასა თუ კარანტინში, ჰქონდათ უფლება, გაესაჩივრებინათ დადგენილი შეზღუდვები როგორც საერთო სასამართლოში, ისე საკონსტიტუციო სასამართლოში. საკონსტიტუციო სასამართლომ მხოლოდ 2021 წლის თებერვალში გამოაცხადა გადაწყვეტილება ერთ საქმეზე,⁵¹ რამდენიმე სარჩელი არ მიიღო განსახილველად, თუმცა 2020 წლის 20 ნოემბრისთვის საქართველოს პარლამენტის/მთავრობის მიერ მიღებულ ნორმებზე საკონსტიტუციო სასამართლოში შეტანილი იყო 15 კონსტიტუციური სარჩელი ფიზიკური პირების და ერთი იურიდიული პირის მიერ, რის გამოც საკონსტიტუციო კონტროლი Covid-19-თან დაკავშირებული საკითხების მიმართ არაეფექტიანად შეფასდა.⁵² ზუსტი ინფორმაციის მოყვანა საერთო სასამართლოებში მიმდინარე დავების შესახებ რთულია, თუმცა, მაგალითად, თბილისის საქალაქო სასამართლომ დააკმაყოფილა სარჩელი კარანტინიდან თვითიზოლაციაში გადაყვანის მოთხოვნის შესახებ.⁵³ გარდა ამისა, ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტმა (IDFI) 2021 წლის 9 მარტს კომენდანტის საათის გაუქმების მოთხოვნით სასამართლოს მიმართა.⁵⁴

აღსანიშნავია, რომ პანდემიის დასაწყისიდან, საქართველოს მსგავსად, ევროპის ქვეყნებმაც იზოლაცია/კარანტინის წესების დარღვევისთვის გარკვეული ადმინისტრაციული პასუხისმგებლობა დაადგინეს, რაც განსხვავებულია სხვადასხვა ქმედებისთვის და ჯარიმა 25 ევროდან 500 ევრომდე მერყეობს. რაც შეეხება სისხლის სამართლის სანქციებს, თუ ზოგიერთ წევრ ქვეყანას არ გაუთვალისწინებია სისხლისსამართლებრივი სანქციები (ესტონეთი, შვედეთი), სხვებმა გამოიყენეს სისხლის სამართლის კოდექსში უკვე არსებული ნორმები (ავსტრია, ბელგია, ხორვატია, ჩეხეთი, ფინეთი, იტალია, ლიეტუვა,

⁵⁰ საქართველოს კანონი „საგანგებო მდგომარეობის შესახებ“, 1997 წლის 17 ოქტომბერი, კანონის მე-4 მუხლის „რ“ ქვეპუნქტი და მე-7 მუხლის პირველი პუნქტი, <<https://matsne.gov.ge>>accessed: 25.03.2020.

⁵¹ იხ. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2021 წლის 11 თებერვლის №1/1/1505, 1515,1516,1529 გადაწყვეტილება.

⁵² Covid-19 და კონსტიტუციური კონტროლი: საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს საქმიანობის ეფექტურობის შეფასება, IDFI, 20 ნოემბერი 2020, 4, 18.

⁵³ სასამართლომ ანა არგანაშვილის მოთხოვნა კარანტინიდან იზოლაციაში გადასვლაზე დააკმაყოფილა, 7 ივლისი, 2020, <<https://publika.ge>>accessed: 25.03.2020.

⁵⁴ IDFI-მ კომენდანტის საათის გაუქმების მოთხოვნით სასამართლოს მიმართა, 9 მარტი 2021 <<https://idfi.ge>>accessed: 25.03.2020.

სლოვაკეთი, ესპანეთი) და ზოგიერთმა ქვეყანამ შემოიღო სასჯელები ახალი დანაშაულებისათვის, ან გაზარდა არსებული სანქციები (ბულგარეთი, საფრანგეთი, უნგრეთი). მაგალითად, უნგრეთში შემოიღეს სასჯელები ორი ახალი დანაშაულისთვის: ეპიდემიის შეკავების ხელის შეშლა (თავისუფლების აღკვეთა 8 წლამდე) და პანიკის დათესვა (5 წლამდე თავისუფლების აღკვეთა). ევროპის ქვეყნებში სისხლისსამართლებრივი სანქცია სხვადასხვა სახის დარღვევისთვის ზოგადად 3-იდან 5 წლამდე თავისუფლების აღკვეთას შორის მერყეობს. ყველაზე მსუბუქი სისხლისსამართლებრივი პასუხისმგებლობა შემოღებულია ბელგიაში – 8 დღიდან სამ თვემდე, ხოლო დიდ ბრიტანეთში პატიმრობა – 6 თვემდე ვადით.⁵⁵

3. ადამიანის თავისუფლების დაცვის სტანდარტი ევროპული კონვენციის მიხედვით

საქართველოში ადამიანის უფლებების დაცვისთვის მნიშვნელოვანია ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციით დადგენილი სტანდარტების გათვალისწინება. კონვენციის მე-5 მუხლი ითვალისწინებს პირის ფიზიკურ თავისუფლებას და მისი მიზანია, უზრუნველყოს, რომ არავის ჩამოერთვას თავისუფლება თვითნებურად. იგი არ ეხება მხოლოდ გადაადგილების თავისუფლების შეზღუდვას, რომლებიც განსაზღვრულია კონვენციის მე-4 ოქმის მე-2 მუხლით (*De Tommaso v. Italy*,⁵⁶ *Creangă v. Romania*,⁵⁷ *Engel and Others v. the Netherlands*).⁵⁸ თავისუფლების აღკვეთა ხვდება მე-5 მუხლის პირველი პუნქტის ფარგლებში, ხოლო თავისუფლების შეზღუდვები მხოლოდ მე-4 დამატებითი ოქმის მე-2 მუხლის მოქმედების სფეროში ექცევა. თავისუფლებისა და გადაადგილების უფლების შეზღუდვათა შორის განსხვავება საკმაოდ სერიოზულია და ამოსავალი წერტილი უნდა იყოს მისი კონკრეტული მდგომარეობა და გათვალისწინებული უნდა იყოს მრავალი ფაქტორით: ღონისძიების ტიპით, ხანგრძლივობით, შედეგებითა და განხორციელების წესით. თავისუფლების აღკვეთასა და შეზღუდვას შორის განსხვავება არის ხარისხსა და ინტენსივობაში, და არა მის ბუნე-

⁵⁵ O. Marzocchi, the Impact of Coronavirus Measures on Democracy, Rule of Law and Fundamental Rights in the EU, An overview of the measures taken by EU Member States, European Parliament, April to July 2020, 14.

⁵⁶ *დე ტომასო იტალიის წინააღმდეგ (De Tommaso v. Italy)*, 2017 წლის 23 თებერვალი, მე-80 პუნქტი.

⁵⁷ *კრეანგა რუმინეთის წინააღმდეგ (Creangă v. Romania)*, 23 February 2012, 92-ე პუნქტი.

⁵⁸ *ენგელი და სხვები ნიდერლანდის წინააღმდეგ (Engel and Others v. The Netherlands)*, 1976 წლის 8 ივნისი, 58-ე პუნქტი.

ბასა თუ შინაარსში (*De Tommaso v. Italy*,⁵⁹ *Guzzardi v. Italy*,⁶⁰ *Rantsev v. Cyprus and Russia*,⁶¹ *Stanev v. Bulgaria*).⁶²

კონვენციის მე-5 მუხლის მიხედვით, არავის შეიძლება აღეკვეთოს თავისუფლება, გარდა კონვენციით დადგენილი შემთხვევებისა და კანონით განსაზღვრული წესის შესაბამისად. კერძოდ, ამ შემთხვევაში მნიშვნელოვანია მე-5 მუხლის 1-ლი პუნქტის „ე“ ქვეპუნქტი, რომლის თანახმად, შეიძლება ინფექციურ დაავადებათა გავრცელების თავიდან ასაცილებლად ინფიცირებული პირების, აგრეთვე სულით ავადმყოფების, ალკოჰოლიკების, ნარკომანების ან მანანნალების მართლზომიერი დაპატიმრება.⁶³ სწორედ ამ პუნქტის ფარგლებში შეიძლება მოხდეს კორონავირუსით ინფიცირებული, ანდა კონტაქტირებული პირის მოთავსება იზოლაციაში/კარანტინში, ან კომენდანტის საათის დამრღვევი პირის დაკავება კომენდანტის საათის დამთავრებამდე, ხოლო ვისაც თან დოკუმენტები არ აქვს, მისი პიროვნების დადგენამდე, მაგრამ არა უმეტეს 3 დღისა.

ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს პრაქტიკის მიხედვით, ყველა ზემოთ აღნიშნულ პირს შორის კავშირი იმით გამოიხატება, რომ მათ შეიძლება, წაერთვათ თავისუფლება მკურნალობისთვის, სოციალური პოლიტიკით ნაკარნახევი მოსაზრებების გამო, ან ორივე, სამედიცინო და სოციალური, საფუძველით.⁶⁴ „ინფექციური დაავადებების გავრცელების პრევენციისთვის“ პირის დაკავების „კანონიერების“ შეფასებისას არსებითი კრიტერიუმებია: 1) საშიშია თუ არა ინფექციური დაავადების გავრცელება საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის ან უსაფრთხოებისათვის? 2) არის თუ არა დაინფიცირებული პირის დაპატიმრება უკიდურესი საშუალება დაავადების გავრცელების თავიდან ასაცილებლად, რადგან ნაკლებად მკაცრი ზომები განხილულ იქნა და არასაკმარისი აღმოჩნდა საზოგადოების ინტერესის დასაცავად? თუ ეს კრიტერიუმები არ სრულდება, თავისუფლების აღკვეთის საფუძველი არ არსებობს.⁶⁵ ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს განმარტებით, ეს პირები მიჩნეულ უნდა იქნენ არა მარტო სახიფათოდ საზოგადოებრივი უსაფრთხოებისათვის, არამედ შეიძლება, თვით მათივე ინტერესები, როგორცაა მათი ჯანმრთელობა

⁵⁹ *დე ტომასო იტალიის წინააღმდეგ (De Tommaso v. Italy)*, 2017 წლის 23 თებერვალი, მე-80 პუნქტი.

⁶⁰ *გუზარდი იტალიის წინააღმდეგ (Guzzardi v. Italy)*, 1980 წლის 6 ნოემბერი, 93-ე პუნქტი.

⁶¹ *რანსევი კვიპროსისა და რუსეთის წინააღმდეგ (Rantsev v. Cyprus and Russia)*, 2010 წლის 7 იანვარი, 314-ე პუნქტი.

⁶² *სტანევი ბულგარეთის წინააღმდეგ (Stanev v. Bulgaria)*, 2012 წლის 17 იანვარი, 115-ე პუნქტი.

⁶³ ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენცია, ევროპის საბჭოს ხელშეკრულებათა სერია, N5, 6.

⁶⁴ *ენჰორნი შვედეთის წინააღმდეგ (Enhorn v. Sweden)*, 2005 წლის 25 იანვარი, 43-ე პუნქტი.

⁶⁵ *ენჰორნი შვედეთის წინააღმდეგ (Enhorn v. Sweden)*, 2005 წლის 25 იანვარი, 44-ე პუნქტი.

ან პირადი უსაფრთხოება, აუცილებელს ხდიდეს მათ დაკავებას.⁶⁶ თავისუფლების აღკვეთა არ შემოიფარგლება დაკავების ან გამამტყუნებელი განაჩენის შემდეგ პატიმრობის კლასიკური შემთხვევით, მაგრამ მას შეუძლია, მრავალი სხვა ფორმა მიიღოს.⁶⁷

უფლებებზე დანესებული შეზღუდვები აუცილებელი უნდა იყოს დემოკრატიული საზოგადოებისთვის და ჰქონდეს ლეგიტიმური მიზანი. იმის დასადგენად, არის თუ არა ჩარევა „აუცილებელი დემოკრატიული საზოგადოებისთვის“, სასამართლო გაითვალისწინებს ხელშემკვრელ სახელმწიფოთა შეფასების ზღვარს (ფარგლებს). სასამართლომ განმარტა, რომ შეზღუდვა უნდა იყოს დროებითი ღონისძიება, რომელიც უნდა გაუქმდეს, როგორც კი შესაბამისი გარემოებები იარსებებს.⁶⁸ მკაცრი და ხანგრძლივი შეზღუდვები შეიძლება არ იყოს ლეგიტიმური მიზნის პროპორციული.⁶⁹

კონვენციის მე-5 მუხლის მიხედვით, თუ პირი სარგებლობს თავისუფლების გარკვეული ხარისხით კონკრეტულ ადგილას ყოფნის დროს, ეს არ ნიშნავს, რომ ამ მუხლის მოქმედება არ გავრცელდება მასზე. ევროპულმა სასამართლომ დაადგინა, რომ მე-5 მუხლის მოქმედების სფეროში ხვდებოდა პირის იძულებითი მოთავსება ფსიქიატრიულ საავადმყოფოში, რომლის კარიც არ იყო დაკეტილი და მას უფლება ჰქონდა, დღის განმავლობაში, ასევე შაბათ-კვირას, დაეტოვებინა საავადმყოფო.⁷⁰ გარდა ამისა, სასამართლომ საქმეში გუჯარდი იტალიის წინააღმდეგ დაადგინა, რომ მე-5 მუხლის მოქმედების სფეროში ხვდებოდა ის, რომ პირი, რომელიც ეჭვმიტანილი იყო ჯგუფურ ორგანიზებულ დანაშაულში, იმყოფებოდა კუნძულზე თავისი ოჯახის წევრებთან ერთად და შეზღუდვები ერთობლიობაში თავისუფლების აღკვეთად იქნა მიჩნეული.⁷¹

ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს პრაქტიკის მიხედვით, კონვენციის მე-5 მუხლის პირველი პუნქტის „ე“ ქვეპუნქტთან დაკავშირებით ადამიანის უფლებათა ევროპულმა სასამართლომ დღემდე ძალიან მცირე რაოდენობის საქმეები განიხილა და დღეს მხოლოდ არსებული პრაქტიკით შეიძლება ხელმძღვანელობა. როგორც ჩანს, შემდეგ წლებში არაერთი საქმე გახდება სასამართლოს განხილვის საგანი.

⁶⁶ ვიტოლდ ლიტვა პოლონეთის წინააღმდეგ (*Witold Litwa v. Poland judgment*), 2000 წლის 4 აპრილი, 60-63-ე პუნქტები.

⁶⁷ ენჰორნი შვედეთის წინააღმდეგ (*Enhorn v. Sweden*), 2005 წლის 25 იანვარი, 95-ე პუნქტი.

⁶⁸ კუიმოვი რუსეთის წინააღმდეგ (*Kuimov v. Russia*), 2009 წლის 8 იანვარი, 96-ე პუნქტი.

⁶⁹ ერიკსონი შვედეთის წინააღმდეგ (*Eriksson v. Sweden*), 1989 წლის 22 ივნისი, 71-ე, 72-ე პუნქტები.

⁷⁰ აშინგდანე დიდი ბრიტანეთის წინააღმდეგ (*Ashingdane v. the United Kingdom*), 1985 წლის 28 მაისი, 42-ე პუნქტი

⁷¹ გუჯარდი იტალიის წინააღმდეგ (*Guzzardi v. Italy*), 1980 წლის 6 ნოემბერი, 104-ე პუნქტი.

4. ადამიანის თავისუფლება და გადაადგილების თავისუფლება პანდემიის დროს

ხშირად რთულია მკვეთრი ხაზის გავლება მიმოსვლის თავისუფლების შეზღუდვასა და ადამიანის თავისუფლების შეზღუდვას შორის. ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს პრეცედენტული სამართალი საშუალებას იძლევა, დადგინდეს, შეიზღუდა თუ არა ადამიანის თავისუფლება. გადაადგილების თავისუფლება შეიძლება შეიზღუდოს მე-5 მუხლის ფარგლებში, როდესაც ის საკმარისად მძიმეა ინტენსიურობის ხარისხისა და კრიტერიუმების მთელი რიგის გათვალისწინებით, როგორებიცაა: ამ შეზღუდვის სახე, ხანგრძლივობა, შედეგები და განხორციელების მეთოდი.⁷² კერძოდ, მხედველობაში მიიღება ერთიანობაში აღებული სიტუაცია – მისი სახე, ხანგრძლივობა და მიღებული შეზღუდვის ზომის განხორციელების თავისებურება. აქ გასათვალისწინებელია ამ ელემენტების ხარისხი და ინტენსივობა.⁷³ ევროპული სასამართლო არ ადგენს მინიმალურ ზღვარს, რასაც უნდა აკმაყოფილებდეს შეზღუდვის ხანგრძლივობა და ინდივიდუალურ შემთხვევებში განიხილავს სხვა ობიექტურ ელემენტებთან ერთობლიობაში.⁷⁴

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პრაქტიკის მიხედვით, ადამიანის თავისუფლება გულისხმობს მის ფიზიკურ თავისუფლებას, უფლებას თავისუფლად გადაადგილდეს ფიზიკურად, თავისი ნების შესაბამისად, იმყოფებოდეს ან არ იმყოფებოდეს რომელიმე ადგილზე. ადამიანის თავისუფლება არის მისი გადაადგილების თავისუფლება, ვინრო გაგებული. ამასთანავე, ამკარად განსხვავებულია იმ ჩარევების ინტენსიურობა და სიმძიმე, რომელთაგანაც ამ უფლებებს იცავს კონსტიტუცია. ადამიანის თავისუფლებაში ჩარევა უფრო ნონადია და კონსტიტუციაც მისგან დასაცავად განსაკუთრებულ რეგულირებებს ადგენს.⁷⁵ ადამიანისათვის გადაადგილების შესაძლებლობის აკრძალვა თავისუფლების უფლებაში ჩარევის აუცილებელი ნიშანია. თავისუფლების უფლებაში ჩარევა, ვინრო გაგებით, გადაადგილების უფლების შეზღუდვაა, თუმცა თავისუფლების

⁷² გუცარდი იტალიის წინააღმდეგ (*Guzzardi v. Italy*), 1980 წლის 6 ნოემბერი, 92-ე პუნქტი.

⁷³ ოსტინი და სხვები გაერთიანებული სამეფოს წინააღმდეგ (*Austin and Others v. the United Kingdom*), 57-ე პუნქტი; ასევე იხ. გადანყვეტილებები: ენგელი და სხვები ნიდერლანდის წინააღმდეგ, 59-ე პუნქტი; გუცარდი იტალიის წინააღმდეგ, 92-ე-93-ე პუნქტები.

⁷⁴ გილიანი და კუინტონი გაერთიანებული სამეფოს წინააღმდეგ (*Gillan and Quinton v. the United Kingdom*), 2010 წლის 12 იანვარი, 56-ე პუნქტი.

⁷⁵ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2009 წლის 6 აპრილის N2/1/415 გადანყვეტილება საქმეზე – საქართველოს სახალხო დამცველი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ, II-2.

უფლება განსხვავდება გადაადგილების თავისუფლებისაგან უფლების შეზღუდვის ინტენსივობითა და ხარისხით. თავისუფლების უფლების შეზღუდვით ადამიანი მოკლებულია სხვა უფლებების განხორციელების შესაძლებლობასაც. კონსტიტუციურსამართლებრივი შემოწმების სიმკაცრის ხარისხს ზრდის ის გარემოებაც, რომ ფიზიკური თავისუფლების შეზღუდვა და, განსაკუთრებით კი, მისი ყველაზე ინტენსიური ფორმა – თავისუფლების აღკვეთა აფერხებს და ზოგჯერ სრულიადაც გამორიცხავს ადამიანის მიერ სხვა უფლებებისა და თავისუფლებების რეალიზაციას.⁷⁶ ამასთან ერთად, საკონსტიტუციო სასამართლოს განმარტებების თანახმად, საქართველოს კონსტიტუციის სულისკვეთება მოითხოვს, რომ თითოეული უფლების დაცული სფერო შესაბამის კონსტიტუციურ დებულებებში იქნეს ამოკითხული და კონკრეტული შეზღუდვის შეფასება განხორციელდეს სათანადო კონსტიტუციურ უფლებასთან მიმართებით, რათა არ მოხდეს ძირითად უფლებებს შორის კონსტიტუციით გავლებული ზღვრის ხელოვნური წაშლა და კონსტიტუციური წესრიგის დაზიანება.⁷⁷ კონსტიტუციის განსხვავებული ნორმებით დაცული უფლებების ფარგლების ხელოვნური გაფართოება, უფლებებს შორის კონსტიტუციით გავლებული ზღვრის წაშლა ვერც უფლების დაცვას მოემსახურება და ვერც კონსტიტუციით დადგენილ წესრიგს უზრუნველყოფს.⁷⁸

საქართველოს კონსტიტუციის მე-13 მუხლი ადამიანის თავისუფლების ხელყოფის სხვადასხვა ფორმას ითვალისწინებს: თავისუფლების აღკვეთას, თავისუფლების სხვაგვარ შეზღუდვას, დაკავებას, დაპატიმრებას. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პრაქტიკის მიხედვით, კონსტიტუციის მე-13 მუხლით გარანტირებული სტანდარტები არ იზღუდება სამართლის ერთი დარგით ან ერთი კონკრეტული საკანონმდებლო აქტით. კონსტიტუციის მე-13 მუხლით გარანტირებული დაცვა ვრცელდება როგორც სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსით გათვალისწინებულ დაკავებასა და დაპატიმრებაზე,⁷⁹ ისე ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსით

⁷⁶ იქვე, II-3.

⁷⁷ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2016 წლის 14 აპრილის №3/2/588 გადაწყვეტილება საქმეზე – საქართველოს მოქალაქეები – სალომე ქინქლაძე, ნინო კვეციანიძე, ნინო ოდიშარია, დარიჯანელიძე, თამარ ხითარიაშვილი და სალომე სებისკვერაძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ, II-12.

⁷⁸ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2013 წლის 20 დეკემბრის №17/561,568 საოქმო ჩანაწერი საქმეზე – საქართველოს მოქალაქე იური ვაზაგაშვილი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ, II-11.

⁷⁹ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2009 წლის 6 აპრილის N2/1/415 გადაწყვეტილება საქმეზე – საქართველოს სახალხო დამცველი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ, II-16.

მონესრიგებულ იმავე ურთიერთობაზეც.⁸⁰ კონსტიტუცია მკაცრ მოთხოვნებს აწესებს თავისუფლების უფლებაში ჩარევის შემთხვევაში და ამ უფლების შეზღუდვისას საკონსტიტუციო სასამართლოც ზრდის სახელმწიფოს ჩარევის შემონების სიმკაცრის ხარისხს.⁸¹

5. ადამიანის თავისუფლების შეზღუდვა კანონის საფუძველზე

როგორც აღინიშნა, თავდაპირველად კონსტიტუციის მე-13 მუხლის შეზღუდვას – იზოლაციის ან კარანტინის წესების დარღვევისათვის პირის იძულებით გადაყვანას შესაბამის დაწესებულებაში საქართველოს მთავრობის მიერ განსაზღვრულ ადგილას – ითვალისწინებდა საქართველოს პრეზიდენტის დეკრეტი.⁸² საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადებისა და პრეზიდენტის დეკრეტის გამოცემის მომენტისთვის იზოლაციის/კარანტინის წესებს მხოლოდ ზოგადად განსაზღვრავდა საქართველოს კანონი „საგანგებო მდგომარეობის შესახებ“.⁸³ საქართველოს პარლამენტმა 2020 წლის 23 აპრილს მიიღო საქართველოს კანონი „საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე, რის საფუძველზეც დადგინდა, რომ ფიზიკური პირის იზოლაციის ან/და კარანტინში მოთავსების შესახებ გადაწყვეტილებას აღმასრულებელ სუბიექტად დაემატა საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს უფლებამოსილი პირი და განსაზღვრავდა, რომ იზოლაციის ან/და კარანტინის წესს ადგენს საქართველოს მთავრობა ან საქართველოს მთავრობის მიერ განსაზღვრული სამინისტრო.⁸⁴ საქართველოს პარლამენტმა იზოლაციისა და კარანტინის წესებთან დაკავშირებით მეორე ცვლილება „საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ“ საქართველოს კანონში 2020 წლის 22 მაისს, საგანგებო მდგომარეობის დასრულების დღეს, შეიტანა. კანონს დაემატა სპეციალური 45-ე მუხლი 2020 წლის 15 ივლისამდე გასატარებელი დროებით ღონისძი-

⁸⁰ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2005 წლის 4 თებერვლის N2/1/263 გადაწყვეტილება საქმეზე – მოქალაქე გიორგი ჩხეიძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ, II.

⁸¹ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2009 წლის 6 აპრილის N2/1/415 გადაწყვეტილება საქმეზე – საქართველოს სახალხო დამცველი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ, II-6.

⁸² საქართველოს პრეზიდენტის 2020 წლის 21 მარტის №1 დეკრეტი „საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადებასთან დაკავშირებით გასატარებელ ღონისძიებათა შესახებ“ <<https://matsne.gov.ge>> accessed: 25.03.2020.

⁸³ საქართველოს კანონი „საგანგებო მდგომარეობის შესახებ“, 1997 წლის 17 ოქტომბერი, მე-4 მუხლის „დ“ ქვეპუნქტი.

⁸⁴ საქართველოს კანონი „საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე, 23 აპრილი 2020 წ.

ებების შესახებ, სადაც განისაზღვრა, რომ იზოლაციის ან/და კარანტინის წესს ადგენს საქართველოს მთავრობა ან საქართველოს მთავრობის მიერ განსაზღვრული სამინისტრო. იქვე დადგინდა, რომ ამ წესით შეიძლება განისაზღვროს შესაბამისი საკარანტინო ღონისძიებებიც, რომლებიც აღნიშნულ შემთხვევაში ამ წესის ნაწილია.⁸⁵ განსაკუთრებით აღსანიშნავია, რომ კანონის ჩანაწერი, რომელიც ადგენს, რომ „აღნიშნული წესით ამ კანონით დადგენილისგან განსხვავებულად შეიძლება განისაზღვროს აგრეთვე ამ წესის აღმასრულებელი უწყებები და თანამდებობის პირები. კანონით განისაზღვრა საკარანტინე ღონისძიებების ჩამონათვალი, ასევე დადგინდა, რომ ეს ღონისძიებები შეიძლება გულისხმობდეს საქართველოს სხვა ნორმატიული აქტებით დადგენილისგან განსხვავებულ მოწესრიგებას, მათ შორის, შესაბამისი შეზღუდვების დროებით დაწესებას. ცვლილება მიუთითებდა, რომ ადამიანის უფლების შეზღუდვა უნდა იყოს კანონის შესაბამისი, აუცილებელი, არადისკრიმინაციული, პროპორციული და პირის იზოლაციის ან/და კარანტინში მოთავსების შესახებ გადაწყვეტილება მიიღება „ადამიანის უფლებათა და ძირითად თავისუფლებათა დაცვის კონვენციის“ პრინციპების დაცვით.⁸⁵

ადამიანის უფლებების შეზღუდვის შესახებ პრეზიდენტის დეკრეტის გამოცემისას საკანონმდებლო დონეზე არ იყო ნათლად დადგენილი საკარანტინო ღონისძიებების ცნება, უფლებაშეზღუდული პირის იზოლაციაში ან/და კარანტინში გადაყვანის სამართლებრივი საფუძველი და პროცესუალური გარანტიები (მაგალითად: ადვოკატის უფლება, პირის ადგილსამყოფლის შესახებ ოჯახის წევრების, სამუშაო თუ სასწავლო დაწესებულების, ხოლო არასრულწლოვნის შემთხვევაში, მშობლის ან სხვა კანონიერ წარმომადგენლის ინფორმირების საკითხი და სხვ.). ამ პერიოდიდან 2020 წლის 23 მაისამდე იზოლაცია და კარანტინში ადამიანის გადაყვანა და მისი უფლებების შეზღუდვა რეგულირდებოდა აღმასრულებელი ხელისუფლების აქტებით, რომლებიც ძალიან ზოგადად განსაზღვრავდა ადამიანის თავისუფლების შეზღუდვის ფარგლებს. „საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ“ კანონში 2020 წლის 22 მაისს მიღებული ცვლილებებიც სპეციალისტების მიერ უარყოფითად შეფასდა, რადგან კარანტინში პირის მოთავსებასთან მიმართებით კანონი ურთიერთგამომრიცხავ წინაპირობებს ადგენდა, არ იყო გათვალისწინებული კარანტინის ვადა, პი-

⁸⁵ საქართველოს კანონი „საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე, 22 მაისი 2020, <<https://matsne.gov.ge>> accessed: 25.03.2020.

რისათვის უფლებების განმარტება, უფლება ადვოკატის დახმარებაზე და კომპენსაციის უფლება იზოლაციაში/კარანტინში უკანონო მოთავსებისას, ისევე როგორც სასამართლოს მონაწილეობა კარანტინში იძულებითი წესით მოთავსებისას.⁸⁶

აქედან გამომდინარე, იზოლაციასა და კარანტინში ადამიანის მოთავსება, რაც არის საქართველოს კონსტიტუციის მე-13 მუხლით აღიარებული ადამიანის თავისუფლების შეზღუდვა, არ ხორციელდებოდა კანონის შესაბამისად ნათლად განსაზღვრული პროცედურით. საქართველოს პრეზიდენტის 2020 წლის 21 მარტის №1 დეკრეტის საფუძველზე იზოლაციის ან/და კარანტინის წესის დადგენის უფლებამოსილება დელეგირებულ იქნა მთავრობის ან მის მიერ განსაზღვრული სამინისტროსთვის.⁸⁷ შესაბამისად, დეკრეტითა და მთავრობის დადგენილების⁸⁸ საფუძველზე იზოლაციისა და კარანტინის წესები ჯერ დადგინდა მინისტრის ბრძანებით,⁸⁹ ხოლო შემდეგ საქართველოს მთავრობის დადგენილებით, რაც დღესაც მოქმედებს.⁹⁰ ეს დადგენილება კი მიღებულია „საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ“ საქართველოს კანონის 45-ე³ მუხლის ე.წ დროებითი ღონისძიებებისა და „საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-6 მუხლის საფუძველზე.⁹¹

„საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადებასთან დაკავშირებით გასატარებელ ღონისძიებათა შესახებ“ საქართველოს პრეზიდენტის 2020 წლის 21 მარტის № 1 დეკრეტის საფუძველზე, საქართველოში 2020 წლის 31 მარტიდან საგანგებო მდგომარეობის ვადით დაწესდა ე.წ კომენდანტის საათი და აიკრძალა 21:00 საათიდან 06:00 საათამდე პირთა გადაადგილება როგორც ქვეითად, ისე სატრანსპორტო საშუალებით; ასევე, 70 წლისა და მეტი ასაკის პირებს აეკრძალათ ფაქტობრივი/რეგისტრირებული

⁸⁶ დემოკრატია და ადამიანის უფლებები პანდემიისა და საგანგებო მდგომარეობის პირობებში, თბ., ოქტომბერი 2020, 26.

⁸⁷ საქართველოს პრეზიდენტის 2020 წლის 21 მარტის №1 დეკრეტი „საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადებასთან დაკავშირებით გასატარებელ ღონისძიებათა შესახებ“ <<https://matsne.gov.ge>> accessed: 25.03.2020.

⁸⁸ „საქართველოში ახალი კორონავირუსის გავრცელების აღკვეთის მიზნით გასატარებელი ღონისძიებების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 23 მარტის №181 დადგენილება, მე-6 მუხლი.

⁸⁹ საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის მინისტრის 2020 წლის 25 მარტის №01-31/5 ბრძანება „იზოლაციისა და კარანტინის წესების განსაზღვრის შესახებ“, <<https://matsne.gov.ge>> accessed: 25.03.2020.

⁹⁰ საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 23 მაისის №322 დადგენილება „იზოლაციისა და კარანტინის წესების დამტკიცების შესახებ“, <<https://matsne.gov.ge>>accessed: 25.03.2020.

⁹¹ იქვე.

საცხოვრებელი ადგილის დატოვება.⁹² ე. წ. კომენდანტის საათი 2020 წლის 9 ნოემბერს გამოცხადდა ქ. თბილისში, ქ. ბათუმში, ქ. ქუთაისში, ქ. რუსთავში, ქ. გორში, ქ. ფოთში, ქ. ზუგდიდში და აიკრძალა 22:00 საათიდან 05:00 საათამდე პირთა გადაადგილება როგორც ქვეითად, ისე სატრანსპორტო საშუალებით, ასევე საჯარო სივრცეში ყოფნა.⁹³ მოგვიანებით, 2020 წლის 26 ნოემბერს იგი გავრცელდა ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე 2020 წლის 31 დეკემბრის 21:00 საათამდე, ხოლო 2020 წლის 30 დეკემბრიდან ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე იკრძალება 21:00 საათიდან 05:00 საათამდე პირთა გადაადგილება, როგორც ქვეითად, ისე სატრანსპორტო საშუალებით, ასევე საჯარო სივრცეში ყოფნა.⁹⁴

ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს პრაქტიკის თანახმად, ადამიანის უფლების კანონის საფუძველზე შეზღუდვა სხვადასხვა შემთხვევას შეიძლება მოიცავდეს. სასამართლო დარღვევად მიიჩნევს, როდესაც შიდა კანონმდებლობა არ ითვალისწინებს წინასწარი სამედიცინო დასკვნის არსებობას პირის ფსიქიატრიულ დაწესებულებაში მოსათავსებლად,⁹⁵ პოლიციის მიერ პირის შემონმების მიზნით ფსიქიატრიულ დაწესებულებაში იძულებით გადაყვანისას შიდა კანონმდებლობით დადგენილი დაკავების ვადების დარღვევას,⁹⁶ არაზუსტი კანონის გამოყენებას, რომელიც არ აკონკრეტებს ზომების სახეს,⁹⁷ იძულებით იზოლირებას ინფექციური დაავადების გავრცელების თავიდან ასაცილებლად, თუკი არსებობს სხვა უფრო ნაკლებად შემზღუდავი საშუალებები.⁹⁸ საკონსტიტუციო სასამართლოს განმარტებით, კანონი არ უნდა იძლეოდეს შესაძლებლობას, რომ აღმასრულებელმა ხელისუფლებამ დამოუკიდებლად დაადგინოს საკუთარ ქმედებათა დიაპაზონი. თუ უფლებაში ჩარევაზე უფლებამოსილ პირს ზუსტად და კონკრეტულად არ ეცოდინება თავისი შესაძლო მოქმედების ფარგლები, ერთი მხრივ, უნებლიეთ გაიზრდება რისკი უფლებაში არასწორი, გადამეტებული ჩარევისა, ხოლო, მეორე მხრივ, ცდუნებაც უფლე-

⁹² საქართველოს მთავრობის დადგენილება №204 2020 წლის 30 მარტი „საქართველოში ახალი კორონავირუსის გავრცელების აღკვეთის მიზნით გასატარებელი ღონისძიებების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 23 მარტის №181 დადგენილებაში ცვლილების შეტანის თაობაზე, <<https://matsne.gov.ge>>, accessed: 25.03.2020.

⁹³ საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 9 ნოემბრის №670 დადგენილება „იზოლაციისა და კარანტინის წესების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 23 მაისის №322 დადგენილებაში ცვლილების შეტანის თაობაზე, <<https://matsne.gov.ge>>, accessed: 25.03.2020.

⁹⁴ საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 30 დეკემბრის №812 დადგენილება „იზოლაციისა და კარანტინის წესების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 23 მაისის №322 დადგენილებაში ცვლილების შეტანის თაობაზე, <<https://matsne.gov.ge>>, accessed: 25.03.2020.

⁹⁵ ს.რ. ნიდერლანდის წინააღმდეგ (*S.R. v. The Netherlands*), 2011 წლის 7 ივნისი, 31-ე პუნქტი.

⁹⁶ სოლმაზი თურქეთის წინააღმდეგ (*Solmaz v. Turkey*), 2007 წლის 16 იანვარი, 23-ე-24-ე პუნქტები.

⁹⁷ მედვედიევი და სხვები საფრანგეთის წინააღმდეგ (*Medvedyev and Others v. France*), 2010 წლის 29 მარტი, მე-80 პუნქტი.

⁹⁸ ენჰორნი შვედეთის წინააღმდეგ (*Enhorn V. Sweden*), 2005 წლის 25 იანვარი, 44-ე პუნქტი.

ბის შეგნებულად ბოროტად გამოყენებისა, რისი კანონზომიერი შედეგიც არის უფლების დარღვევა.⁹⁹

ზემოთ აღნიშნული მოწესრიგების თანახმად, პარლამენტის ნაცვლად საქართველოს მთავრობას მიეცა შეუზღუდავი შესაძლებლობა, საფუძვლიანად განესაზღვრა იზოლაციის/კარანტინის წესები და შეეზღუდა ადამიანის თავისუფლება. კანონის ეს ჩანაწერი არის ძალიან ზოგადი და მხოლოდ მითითება, რომ ადამიანის უფლების შეზღუდვა უნდა იყოს კონსტიტუციით დაცული სიკეთების მიღწევისკენ მიმართული, კანონით გათვალისწინებული, დემოკრატიული საზოგადოებისთვის აუცილებელი, არადისკრიმინაციული, პროპორციულად შემზღუდველი; ან პირდაპირ ჩანერა, რომ იზოლაციის ან/და კარანტინში მოთავსების შესახებ გადაწყვეტილება მიიღება „ადამიანის უფლებათა და ძირითად თავისუფლებათა დაცვის კონვენციის“ პრინციპების დაცვით, არაფერს ნიშნავს, თუ აღმასრულებელი ხელისუფლება კანონით არ იქნება შეზღუდული. ამიტომ, ამ შემთხვევაში, აქტუალური ხდება საკითხი კანონის ხელმისაწვდომობისა და განჭვრეტადობის შესახებ.

6. კანონმდებლობის განჭვრეტადობა და ადამიანის თავისუფლების შეზღუდვა

კანონმდებლობის განჭვრეტადობის პრინციპი განსაკუთრებით მნიშვნელოვანი გახდა პანდემიის პირობებში ადამიანის თავისუფლების შემზღუდავი ღონისძიებების დადგენისას. კანონი, რომლითაც იქნება გათვალისწინებული ადამიანის თავისუფლების შეზღუდვა, უნდა იყოს ხელმისაწვდომი, საკმარისად განჭვრეტადი და არ უნდა აძლევდეს აღმასრულებელ ხელისუფლებას განუზომელ თავისუფლებას და თვითნებური მოქმედების ფართო შესაძლებლობას. ადამიანის უფლებათა ევროპულმა სასამართლომ არაერთ საქმეზე განმარტა ეს პრინციპი, როდესაც საკითხი ეხებოდა ადამიანის თავისუფლების შეზღუდვას კანონის საფუძველზე. „კანონის მიხედვით“ და „კანონით დადგენილი პროცედურის მიხედვით“ აღნიშნულ იქნა კანონის ხარისხიანობის შესახებ, რომლის მოთხოვნაა, რომ იგი იყოს ხელმისაწვდომი და მისი ეფექტი იყოს განჭვრეტადი დაინტერესებული პირისთვის.¹⁰⁰

⁹⁹ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2016 წლის 30 სექტემბრის №1/4/614,616, გადაწყვეტილება საქმეზე – გიგა ბარათაშვილი და კარინე შახპარონიანი საქართველოს თავდაცვის მინისტრის წინააღმდეგ, II-22.

¹⁰⁰ ვარბანოვი ბულგარეთის წინააღმდეგ (*Varbanov v. Bulgaria*), 2000 წლის 5 ოქტომბერი, 51-ე პუნქტი.

სასამართლოს განმარტებით, კანონი ადეკვატურად ხელმისაწვდომი უნდა იყოს, მოქალაქეს შესაძლებლობა უნდა ჰქონდეს, მიიღოს მითითება იმასთან დაკავშირებით, თუ რა არის ადეკვატური მოცემულ გარემოებებში და რა იურიდიული ნებსები მოქმედებს მოცემულ შემთხვევაში ... ვერ მოხდება ნორმის განხილვა „კანონის“ დონეზე, თუ იგი არ არის ფორმულირებული საკმარისი სიზუსტით, რაც საშუალებას აძლევს მოქალაქეს, დაარეგულიროს საკუთარი ქმედება; მას უნდა შეეძლოს, – საჭიროების შემთხვევაში შესაბამისი რჩევის საფუძველზე, – წინასწარ, არსებული გარემოებების შესაბამისად, განსაზღვროს მოცემული ქმედების შედეგები.¹⁰¹ ამდენად, მიჩნეულია, რომ, როდესაც თავისუფლების შეზღუდვასთან დაკავშირებული შიდა კანონმდებლობა არ არის ხელმისაწვდომი, ნათელი და განჭვრეტადი, ყოველთვის დაირღვევა კონვენციის მე-5 მუხლის პირველი ნაწილი.¹⁰²

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს განმარტებით, უფლებაშემზღუდველი ნორმა საკმარისად ცხადი უნდა იყოს, რათა არ გამოიწვიოს უფლების იმაზე მეტად შეზღუდვა, ვიდრე ეს აბსოლუტურად აუცილებელია ლეგიტიმური მიზნის მისაღწევად. ნებისმიერი ქმედება, რომელიც პირად თავისუფლებაში ჩარევას უკავშირდება, მკაფიოდ ფორმულირებული საკანონმდებლო ნორმების საფუძველზე, კონსტიტუციით გათვალისწინებული მოთხოვნების სრული დაცვით უნდა განხორციელდეს.¹⁰³ განჭვრეტადი და არაორაზროვანი კანონმდებლობა, ერთი მხრივ, უზრუნველყოფს პირის დაცვას სამართალშემფარდებლის თვითნებობისგან, მეორე მხრივ კი, ადგენს გარანტიას, რომ პირმა მიიღოს მკაფიო შეტყობინება სახელმწიფოსგან, რათა მოახერხოს ნორმის სწორი აღქმა, განსაზღვროს, რომელი ქმედებაა კანონით აკრძალული და რომელ ქმედებას შეიძლება მოჰყვეს სამართლებრივი პასუხისმგებლობა. პირს უნდა ჰქონდეს შესაძლებლობა, განჭვრეტოს საკუთარ ქმედებაში აკრძალული ქმედების ნიშნები და წარმართოს საკუთარი ქცევა კანონმდებლობით დადგენილი ნებსების შესაბამისად.¹⁰⁴

შესამჩნევია, რომ, როგორც იზოლაციის/კარანტინის ზოგადი ნებსები, ისე მათი დარღვევისთვის დადგენილი ადმინისტრაციული და სისხლისსამართლებრივი

¹⁰¹ *Sunday Times v. United Kingdom* (სანდები თაიშიზი გაერთიანებული სამეფოს წინააღმდეგ), 1979 წლის 26 აპრილი, 49-ე პუნქტი.

¹⁰² ფილიპ ლიჩი, სიან ლევის-ენტონი (რედ.), თავისუფლებისა და ხელშეუხებლობის უფლება ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მიხედვით (მე-5 მუხლი), თბ., 2009, 14.

¹⁰³ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2013 წლის 11 აპრილის №1/2/503,513 გადაწყვეტილება საქმეზე – საქართველოს მოქალაქეები ლევან იზორია და დავით-მიხეილი შუბლაძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ, II-26.

¹⁰⁴ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2013 წლის 14 მაისის №2/2/516,542 გადაწყვეტილება საქმეზე – საქართველოს მოქალაქეები ალექსანდრე ბარამიძე, ლაშა ტულუში, ვახტანგ ხმალაძე და ვახტანგ მისიაია საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ, II-30.

პასუხისმგებლობის განმსაზღვრელი ნორმები მეტად ორაზროვნად და ზოგადად ჩამოყალიბდა. ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის მიხედვით, სამართალდარღვევად გამოცხადდა „საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ“ საქართველოს კანონით გათვალისწინებულ საკითხებთან დაკავშირებით დადგენილი იზოლაციის ან/და კარანტინის წესის დარღვევა და საქართველოს პრეზიდენტის დეკრეტით ან/და სხვა შესაბამისი ნორმატიული აქტებით განსაზღვრული საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის რეჟიმის დარღვევა, ასევე „საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ“ საქართველოს კანონით გათვალისწინებულ საკითხებთან დაკავშირებით დადგენილი იზოლაციის ან/და კარანტინის წესის დარღვევა, თუ ეს წესი საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის რეჟიმის ნაწილია.¹⁰⁵ სისხლის სამართლის კოდექსში შეტანილი ცვლილებებიც ზუსტად ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის მსგავსი შინაარსისაა და განსაზღვრავს პასუხისმგებლობას ადმინისტრაციულსახელდადებული ან/და ამ მუხლით გათვალისწინებული დანაშაულისათვის ნასამართლევ პირის მიერ, რაც ისჯება თავისუფლების აღკვეთით ექვს წლამდე ვადით, თუმცა იქვე უთითებს – თუ საქართველოს პრეზიდენტის დეკრეტით სხვა რამ არ არის დადგენილი.¹⁰⁶ ამასთან ერთად, დარღვევისთვის პირდაპირ სისხლისსამართლებრივი პასუხისმგებლობა დადგენილი და სასჯელად ყოველგვარი ალტერნატივის გარეშე განსაზღვრული თავისუფლების აღკვეთა ექვს წლამდე ვადით. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს სტანდარტის მიხედვით, კანონმდებელი სისხლის სამართლის კანონმდებლობის განსაზღვრისას ვალდებულია, მიიღოს ნორმა, რომელიც მაქსიმალურად ამცირებს მისი ინტერპრეტაციის ფარგლებში სასამართლოს მიერ განსხვავებული სამართლებრივი შედეგის დადგენის შესაძლებლობას.¹⁰⁷ პირს კანონის მიხედვით უნდა შეეძლოს იმის განჭვრეტა, არღვევს თუ არა ის კანონს, რათა შეეძლოს, თავიდან აიცილოს კანონის დარღვევის ნეგატიური სამართლებრივი შედეგები. ეს სასიცოცხლოდ მნიშვნელოვანია ადამიანის სახელმწიფოსთან ურთიერთობის განჭვრეტისა და პროგნოზირებისათვის და, ამასთანავე, სახელმწიფოს ნებისმიერი თვითნებობის თავიდან აცილებისთვის.¹⁰⁸

¹⁰⁵ საქართველოს კანონი „საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსში ცვლილების შეტანის შესახებ“, საქართველოს 2020 წლის 23 აპრილი.

¹⁰⁶ საქართველოს კანონი „საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსში ცვლილების შეტანის შესახებ“, 2020 წლის 23 აპრილი.

¹⁰⁷ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2013 წლის 14 მაისის №2/2/516,542 გადაწყვეტილება საქმეზე – საქართველოს მოქალაქეები ალექსანდრე ბარამიძე, ლაშა ტულუში, ვახტანგ ხმალაძე და ვახტანგ მაისაია საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ, II-36.

¹⁰⁸ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2014 წლის 13 ნოემბრის №1/4/557,571,576 გადაწყვეტილება საქმეზე – საქართველოს მოქალაქეები – ვალერიან გელბახიანი, მამუკა ნიკოლაიშვილი და ალექსანდრე სილაგაძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ, II-50.

ორივე შემთხვევაში ნორმების ამგვარი ფორმულირება სრულად არ პასუხობს განჭვრეტადობის პრინციპს, რადგან ძალიან ზოგადად მიუთითებს საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის რეჟიმის დარღვევაზე, რაც შეიძლება ბევრი განსხვავებული წესის დარღვევას მოიცავდეს.

7. ძირითადი უფლების შეზღუდვის დელეგირება აღმასრულებელ ხელისუფლებაზე

საქართველოში კოვიდ-19-ის ეპიდემიის დროს აღმასრულებელი ხელისუფლებისთვის უფლებამოსილების დელეგირების საკითხი აქტუალური გახდა. დელეგირება მნიშვნელოვანია, მაგრამ პარლამენტს ყოველთვის უნდა ჰქონდეს აღმასრულებელი ხელისუფლების კონტროლისა და შეკავების შესაძლებლობა, რათა ადამიანის უფლებებში თვითნებური ჩარევა გამოირიცხოს. აღმასრულებელი ხელისუფლებისთვის უფლებამოსილების დელეგირების საკითხზე საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლომ სხვადასხვა დროს იმსჯელა. სასამართლოს განმარტებით, პარლამენტის მიერ კანონით მოსაწესრიგებელი საკითხის დელეგირება, ხშირ შემთხვევაში, აუცილებელია და პრაქტიკული საჭიროებებით არის ნაკარნახევი. უფლებამოსილების დელეგირების მექანიზმი მნიშვნელოვნად ამარტივებს კანონშემოქმედებით საქმიანობას და საკანონმდებლო ხელისუფლებას აძლევს შესაძლებლობას, მიიღოს გადაწყვეტილებები პრინციპულ პოლიტიკურ-სამართლებრივ საკითხებზე, ხოლო მათი იმპლემენტაციისათვის საჭირო დეტალების მოწესრიგება კი სხვა სახელმწიფო ორგანოებს გადაანდოს.¹⁰⁹ ფუნდამენტური მნიშვნელობის საკითხების კანონით მოწესრიგების ვალდებულება უზრუნველყოფს იმგვარი სახელისუფლებო არქიტექტურის არსებობას, რომლის ფარგლებშიც ქცევის სავალდებულო წესების მიღება და მათი აღსრულება ხელისუფლების სხვადასხვა შტოს კომპეტენციაა და, ამგვარად, ქმედითი ხდება ურთიერთშეკავებისა და განონასწორების კონსტიტუციური მექანიზმი.¹¹⁰

როგორც ცნობილია, საქართველოს პარლამენტის მიერ საქართველოს მთავრობის ან მთავრობის მიერ განსაზღვრული მინისტრისთვის იზოლაციის/კარანტინის წესების დადგენისა და ადამიანის უფლებების შეზღუდვის უფლებამოსილების დელეგირება საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართ-

¹⁰⁹ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2019 წლის 2 აგვისტოს №1/7/1275 გადაწყვეტილება საქმეზე – ალექსანდრე მძინარაშვილი საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისიის წინააღმდეგ, II-30.

¹¹⁰ იქვე, II-27.

ლოში გასაჩივრდა. მოსარჩელე მიიჩნევდა, რომ საკანონმდებლო ორგანოს თავად უნდა მიეღო გადაწყვეტილება ძირითადი უფლებების შეზღუდვის პრინციპულ საკითხებთან მიმართებით, განესაზღვრა კონსტიტუციური უფლებების შეზღუდვის შინაარსი, ფარგლები და შეზღუდვის სახეები. საკონსტიტუციო სასამართლომ არ გაიზიარა მოსარჩელის მოთხოვნა და დაადგინა, რომ დელეგირება არ ეწინააღმდეგებოდა საქართველოს კონსტიტუციას. საკონსტიტუციო სასამართლომ განმარტა, რომ საკარანტინე ღონისძიებების შემოღება ხდება ვირუსის გავრცელების პრევენციისა და, შესაბამისად, მოსახლეობის ჯანმრთელობის დაცვის მიზნით და, სასამართლოს განმარტებით, კანონებით უფლებათა შეზღუდვის ლეგიტიმური მიზნების მითითება, იმავდროულად, არის აღმასრულებელი ხელისუფლებისათვის დისკრეციის იმ ფარგლების განსაზღვრა, რომელშიც მას შეუძლია, იმოქმედოს დელეგირებული უფლებამოსილების განხორციელებისას.¹¹¹ სასამართლოს განმარტებით, ლეგიტიმური მიზნების გარდა, კანონმა დააკონკრეტა დელეგირებული უფლებამოსილების ფარგლები, როდესაც კანონმა განმარტა „იზოლაციისა“ და „კარანტინის“ შინაარსი, „საკარანტინე ღონისძიებები“ და კანონით მკაფიოდ განისაზღვრა დელეგირებული უფლებამოსილების შინაარსი.¹¹² სასამართლომ ასევე მიუთითა, რომ სადავო კანონი მკაფიოდ მიუთითებს, თუ რა უფლებების და რა მიზნით შეზღუდვის უფლებამოსილება ენიჭება საქართველოს მთავრობას ან საქართველოს მთავრობის მიერ განსაზღვრულ მინისტრს.¹¹³

დელეგირების კონსტიტუციურობის დასაბუთებისას საკონსტიტუციო სასამართლომ ყურადღება გაამახვილა მის დროებით ხასიათსა და უფლებაში ჩარევის ინტენსივობის ხარისხზე, თუმცა გააკეთა აქცენტი ძალიან ზოგად, არაარსებით საკითხზე, როდესაც მიუთითა, რომ, დელეგირებულ უფლებამოსილებათა არსისა და მისი დროებითი ხასიათის გათვალისწინებით, აღნიშნული ღონისძიებები მნიშვნელოვან გავლენას ვერ მოახდენდა ქვეყნის სოციალური, ეკონომიკური, კულტურული, სამართლებრივი თუ პოლიტიკური განვითარების გრძელვადიან პერსპექტივებზე.¹¹⁴ რთულია იმის დანახვა, როგორ მივიდა სასამართლო ამ დასკვნამდე, რადგან გადაწყვეტილებაში ამაზე მსჯელობა არ

¹¹¹ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2021 წლის 11 თებერვლის №1/1/1505, 1515, 1516, 1529 გადაწყვეტილება საქმეზე – პაატა დიასამიძე, გიორგი ჩიტიძე, ედუარდ მარიკაშვილი და ლიკა საჯავია საქართველოს პარლამენტისა და საქართველოს მთავრობის წინააღმდეგ, II-47.

¹¹² იქვე, II-48.

¹¹³ იქვე, II-50.

¹¹⁴ იქვე, II-58.

არის. სასამართლომ მიიჩნია, რომ დელეგირებული უფლებამოსილების ფარგლებში დადგენილი შეზღუდვები, ხარისხობრივი თვალსაზრისით, არ არის უფლებებში ინტენსიური ჩარევა, არ გულისხმობს ადამიანის თავისუფლებაში იმგვარ სერიოზულ ჩარევას, თავისი ხასიათით თუ ინტენსიურობით, რაც თვალსაჩინოს გახდიდა აუცილებლობას იმისას, რომ მის დასაშვებობაზე გადანყვეტილება მხოლოდ საკანონმდებლო ორგანოს მიეღო.¹¹⁵ საბოლოოდ, სასამართლომ დაადგინა, რომ ნორმატიული აქტებით დადგენილისგან განსხვავებული დროებითი წესების დადგენა არ განეკუთვნება ფუნდამენტური მნიშვნელობის საკითხს, რომელზეც აუცილებელია პარლამენტის მიერ გადანყვეტილების მიღება, ხოლო, მეორე მხრივ, არის ისეთი მექანიზმი, რომელიც ეფექტიანია სწრაფად ცვალებად სიტუაციასთან ადეკვატური ადაპტაციის, ექსტრაორდინარული გარემოებების ნორმალიზაციის თვალსაზრისით და ამგვარი დელეგირება გამართლებულია პანდემიით შექმნილი საფრთხეების წინააღმდეგ დროული და, რაც შეიძლება, ეფექტიანი გადანყვეტილების მიღების საჭიროებით.¹¹⁶

საკმარისი საფუძველია მტკიცებისათვის, რომ საკონსტიტუციო სასამართლომ არ გაითვალისწინა ყველა საკითხი და დეტალურად არ შეაფასა ბევრი გარემოება დელეგირების კონსტიტუციურობის შეფასებისას. მოსამართლე გიორგი კვერენჩილაძის განსხვავებულ აზრში გამოთქმული ზოგიერთი მოსაზრება კი ბევრად უფრო დამაჯერებელია. მოსამართლე მართებულად მიუთითებს, რომ მხოლოდ საქართველოს კონსტიტუციის იმ მუხლზე მითითება, რომლის შეზღუდვის უფლებამოსილებაც მიენიჭა აღმასრულებელ ხელისუფლებას, საკმარისია დელეგირების შინაარსისა და ფარგლების იდენტიფიცირებისათვის.¹¹⁷ როდესაც საქართველოს პარლამენტი მიიღებს გადანყვეტილებებს პრინციპულ პოლიტიკურ-სამართლებრივ საკითხებთან დაკავშირებით, მათი აღსრულებისთვის საჭირო პროცედურა, ტექნიკური ასპექტები თუ სხვადასხვა დეტალი შეიძლება განსაზღვროს აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანომ. სადავო ნორმებით გათვალისწინებული დელეგირების პირობებში არცერთ პრინციპულ საკითხზე საქართველოს პარლამენტს გადანყვეტილება თავად არ მიუღია. აღმასრულებელ ხელისუფლებას მინდო არათუ დეტალების, პროცედურის ან ტექნიკური ასპექტების განსაზღვრის უფლება, არამედ გადასცა პანდემიის/ეპიდემიის დროს საკუთარი შეხედულებით

¹¹⁵ იქვე, II-59.

¹¹⁶ იქვე, II-60.

¹¹⁷ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს მოსამართლის - გიორგი კვერენჩილაძის განსხვავებული აზრი საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პირველი კოლეგიის 2021 წლის 11 თებერვლის №1/1/1505, 1515, 1516, 1529 გადანყვეტილებასთან დაკავშირებით, II-16.

ბისამებრ ძირითად უფლებათა არსისა და მათი შეზღუდვის პირობების განსაზღვრის სრული უფლებამოსილება.¹¹⁸

ამასთან ერთად, მნიშვნელოვანია განსხვავებულ აზრში მოყვანილი არგუმენტები დელეგირების დროებითობისა და ინტენსივობის შესახებ, რომელშიც დასაბუთებულია, რომ საკონსტიტუციო სასამართლოს არგუმენტი უფლებაში ჩარევის დაბალი ინტენსივობისა და პარლამენტის მიერ გადანყვეტილების მიღების საჭიროების არარსებობის შესახებ ქმნის ერთგვარ ალტერნატიულ რეალობას, თითქოსდა, აღმასრულებელ ხელისუფლებას შეუძლია, მხოლოდ ისეთ საკითხებზე მიიღოს გადანყვეტილებები, როგორებიცაა, მაგალითად: პირი ავტობუსით გადაადგილდება თუ მეტროთი, ან სოციალური ღონისძიებებში 10 ადამიანი მიიღებს მონაწილეობას თუ 100. საკონსტიტუციო სასამართლოს უნდა შეეფასებინა მასშტაბი, თუ რაოდენ განუსაზღვრელი საკანონმდებლო უფლებამოსილების დელეგირება მოხდა აღმასრულებელ ხელისუფლებაზე და რა რისკის მატარებელი შეიძლება იყოს ამგვარი ძალაუფლების კონცენტრაცია ხელისუფლების აღმასრულებელ შტოში, თუნდაც პანდემიის, ეპიდემიის ან სხვა კრიზისული ვითარებისას.¹¹⁹

უფლებამოსილების დელეგირების დროებითობის შესახებ მოსამართლემ ასევე მიუთითა, რომ თუნდაც ერთი დღით სხვა ორგანოზე გადაცემითაც კი შეიძლება დაირღვეს კონსტიტუციური მოთხოვნები. დელეგირების დროებითობის არგუმენტის გაზიარება კი, ფაქტობრივად, იმის დადასტურება იქნებოდა, რომ საკონსტიტუციო კონტროლის ორგანო უარს ამბობს ადამიანთა, თუნდაც მცირე ჯგუფის, იმ უფლება-თავისუფლებების დაცვაზე, რომელზეც დროის შეზღუდულ პერიოდში განხორციელდა გაუმართლებელი ზემოქმედება არაკონსტიტუციური კანონით.¹²⁰ აქედან გამომდინარე, სასამართლოს მიერ დელეგირების დროებითობაზე ხაზგასმა არ შეიძლება გაზიარებულ იქნეს, თუნდაც იმ ფაქტის გამო, რომ შემზღუდავი ნორმების მოქმედება მიღების შემდეგ ორჯერ გადავადდა, დღესაც მოქმედებს და არ არის გამორიცხული, კვლავ გადავადდეს. განსხვავებულ აზრში მოსამართლე მიუთითებს კიდევ, რომ, თუ გავითვალისწინებთ სადავო დებულების მოქმედების ვადის გახანგრძლივების ტენდენციას, ნაკლებად სავარაუდოა, მან მოქმედება შეწყვიტოს განსაზღვრულ დროს და, შესაბამისად, სადავო ნორმების დროებითო-

¹¹⁸ იქვე, II-18.

¹¹⁹ იქვე, II-20.

¹²⁰ იქვე, II-21.

ბაზე მითითება ნაკლებად სარწმუნო არგუმენტია დელეგირებული უფლება-მოსილების არაფუნდამენტურად მიჩნევისათვის.¹²¹

ზოგადად უნდა გავითვალისწინოთ, რომ საქართველოს კანონმდებლობაში ცვლილებების ხანგრძლივად გადავადების არაერთი მაგალითი არსებობს, რაც შეიძლება, ეწინააღმდეგებოდეს კანონის განსაზღვრულობისა და სამართლებრივი ნდობის პრინციპს. საკონსტიტუციო სასამართლოს განმარტებით, სამართლებრივი ნდობის პრინციპი ემსახურება მოქმედი სამართლის მიმართ მოქალაქეთა ნდობის განმტკიცებას. დაუშვებელია, სამართლის ადრესატთა ნდობა შეირყეს კანონით მინიჭებული უფლებების გაუმართლებელი და ხშირი ცვლილებებით. მოქალაქეს უნდა ჰქონდეს ნდობის განცდა კანონით მინიჭებულ პრივილეგიებთან დაკავშირებით. კანონმდებლობა უნდა ასრულებდეს პიროვნული თავისუფლების უზრუნველყოფ ფუნქციას. ინდივიდებს უნდა შეეძლოთ პირადი, პროფესიული და ეკონომიკური საქმიანობის მყარ სამართლებრივ ფარგლებში წარმართვა. არსებითად განუსაზღვრელი და გაუთვლელი, არასანდო სამართლებრივი განვითარება აჩენს გაურკვეველობის განცდას, რაც აფერხებს აღამიანის პიროვნულ განვითარებას. სამართლებრივი უსაფრთხოება ინდივიდის პიროვნული თავისუფლების მნიშვნელოვანი წინაპირობაა.¹²² ნებისმიერი კანონის მოქმედების უსაფუძვლოდ გაუთავებელი შეჩერება-გადავადება ბლავს კანონის უზენაესობის პრინციპს და საზოგადოებაში ამკვიდრებს განუკითხაობის შეგრძნებას.¹²³ ისეთი ნორმატიული აქტის მიღებისას, რომლითაც სიკეთით სარგებლობის შეზღუდვები (თუნდაც დროებითი) და სპეციალური პირობები წესდება, კანონმდებელი ვალდებულია, ყველა გარემოების სათანადო გამოკვლევის საფუძველზე, ნათლად ჩამოაყალიბოს შემზღუდველი ნორმების შინაარსი და განსაზღვროს მათი მოქმედების გონივრული ვადა.¹²⁴

საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილებაში მოცემულია საფუძვლიანი მსჯელობა ხელისუფლების დანაწილების და პარლამენტის როლის შესახებ, თუმცა დელეგირების ფარგლების შეფასებისას კარგი იქნებოდა ამ და სხვა კონსტიტუციური პრინციპების, მაგალითად, სამართლებრივი სა-

¹²¹ იქვე, II-22.

¹²² საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2013 წლის 27 დეკემბრის №2/3/522,553 სპს გადაწყვეტილება საქმეზე – „გრიშა ამორდია“ საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ, II-42.

¹²³ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2005 წლის 23 მარტი N1/3/301 გადაწყვეტილება საქმეზე – დავით სილაგაძე, ლიანა დარსანია და ეკატერინე ნონონავა საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ, III-2, 3.

¹²⁴ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2007 წლის 9 თებერვლის N1/1/374,379 გადაწყვეტილება საქართველოს მოქალაქეები – შალვა ნათელაშვილი და აკაკი მიქაძე საქართველოს ენერგეტიკის მარეგულირებელი ეროვნული კომისიის (სემეკი) წინააღმდეგ, პუნქტი II.

ხელმწიფოს პრინციპის გაანალიზება სადავო აქტთან მისადაგებით. ამ დროს სასამართლომ, მაგალითად, ხაზი გაუსვა, რომ „საკანონმდებლო საქმიანობა ...დაუსრულებელი პროცესია, რომელიც ძალიან დიდ დროს, ძალისხმევასა და ადამიანურ/მატერიალურ რესურსებს მოითხოვს. ...გარდა საკანონმდებლო საქმიანობისა, საქართველოს პარლამენტს ასევე აქვს სხვა კონსტიტუციური უფლებამოსილებებიც, რომელთა ეფექტიანად განხორციელებაც მნიშვნელოვნად განსაზღვრავს ქვეყნის დემოკრატიულობის ხარისხს“. მიუხედავად მისი ფართო უფლებამოსილებებისა, პარლამენტს ყოველთვის ევალება აღმასრულებელი ხელისუფლების კონტროლის ეფექტიანად განხორციელება, განსაკუთრებით საგანგებო ვითარებებში, და განსაკუთრებით იმ თვალსაზრისით, რომ არ მივიღოთ დე ფაქტო საგანგებო მდგომარეობა ქვეყანაში. აღსანიშნავია, რომ ევროპის საბჭოს ვენეციის კომისია მხარს უჭერს საგანგებო უფლებამოსილების დე იურე კონსტიტუციურ სისტემას, რომელიც უზრუნველყოფს ძირითადი უფლებების, დემოკრატიისა და კანონის უზენაესობის უკეთ გარანტიებს და მისგან გამომდინარე, სამართლებრივი უსაფრთხოების პრინციპს უკეთესად ემსახურება, ვიდრე დე ფაქტო საგანგებო მდგომარეობის სისტემას.¹²⁵

საქართველოს პრეზიდენტის დეკრეტმა და შემდეგ „საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ“ საქართველოს კანონში შეტანილმა ცვლილებებმა ვერ უზრუნველყო ადამიანის უფლებებისა და თავისუფლებების შემზღვეველი ნორმების ფარგლების მკაფიო დადგენა და პრინციპული პოლიტიკურ-სამართლებრივი საკითხების განსაზღვრა მთავრობას მიანდო, რაც ადამიანის უფლებების შემზღვეველ აქტებზე საპარლამენტო კონტროლს ასუსტებს.

8. ადამიანის თავისუფლების შეზღუდვის პროპორციულობა

პანდემიის გამო საგანგებო მდგომარეობის პირობებში ლეგიტიმური საჯარო მიზნის მისაღწევად ადამიანის თავისუფლების შეზღუდვის შეფასებისთვის მნიშვნელოვანია პროპორციულობის პრინციპის დაცვა, რაც პანდემიის დროს საქართველოში ყველაზე ხშირად განიხილებოდა. კანონის უზენაესობა, რომელიც უკავშირდება სამართლებრივი უსაფრთხოების, პროპორციულობისა და თვითნებობისგან დაცვის პრინციპს, არის ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მე-5 მუხლის მნიშვნელოვანი მიზანი.¹²⁶ აუცილებლობისა

¹²⁵ Interim Report On the Measures Taken in the EU Member States as a Result of the Covid-19 Crisis and Their Impact on Democracy, the Rule of Law and Fundamental Rights, Venice Commission, 8 October 2020, Opinion N995/2020, 8.

¹²⁶ *სიმონსი ბელგიის წინააღმდეგ (Simons v. Belgium)*, 2012 წლის 28 აგვისტო, პუნქტი 32.

და პროპორციულობის პრინციპები მნიშვნელოვანია არა მხოლოდ იმ მასშტაბით, რომ საგანგებო ღონისძიებები ზღუდავს და შეიძლება უარყოფდეს არა მხოლოდ კონსტიტუციურ ფუნდამენტურ უფლებებს, არამედ ასევე ადამიანის უფლებებს, რომლებიც მოცემულია ადამიანის უფლებათა ევროპულ კონვენციასა და გაეროს საერთაშორისო პაქტში სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების შესახებ.¹²⁷

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს განმარტებით, იმის შეფასება, აუცილებელია თუ არა ადამიანის უფლებათა შეზღუდვა კანონიერი მიზნის მისაღწევად (მაგალითად, ეროვნული უშიშროების, საზოგადოებრივი უსაფრთხოების, ქვეყნის ეკონომიკური კეთილდღეობის ინტერესებისათვის, ჯანმრთელობის ან ზნეობის, ან სხვათა უფლებებისა და თავისუფლებების დასაცავად) ან საგანგებო/საომარი მდგომარეობის დროს პროპორციულია თუ არა ადამიანის უფლებათა შეზღუდვა „მდგომარეობის სიმწვავისა“, მოითხოვს ბალანსის დადგენას მხარეთა უფლებებსა და ინტერესებს შორის. ერთ-ერთი მხარის უფლებასა და მეორე მხარის ინტერესს შორის ბალანსის დადგენისას მხედველობაში უნდა იქნეს მიღებული, გამომდინარეობს თუ არა ადამიანის უფლებათა შეზღუდვა „მწვავე საზოგადოებრივი საჭიროებიდან“.¹²⁸

ევროპის საბჭოს ვენეციის კომისიის განმარტებით, საგანგებო მდგომარეობის დროს ადამიანის უფლებათა შეზღუდვის მიზნით გატარებული ღონისძიებები უნდა იყოს არსებული საფრთხისა და მისი დაუყოვნებელი ხასიათის პროპორციული, და არ უნდა გაგრძელდეს იმაზე მეტი ხნის განმავლობაში, ვიდრე თავად საფრთხე, და ეს ღონისძიებები მხოლოდ ამ საფრთხით დაზარალებულ რეგიონებში უნდა გატარდეს.¹²⁹ 2020 წელს პანდემიის საპასუხოდ ვენეციის კომისიამ სპეციალურ ანგარიშში ხაზი გაუსვა, რომ ჯანმრთელობის დაცვის ლეგიტიმური მიზნის მისაღწევად ევროპული კონვენციის მე-5 მუხლის პირველი პუნქტის მიხედვით, საჭირო შეზღუდვები ექვემდებარება შემონემების სამმაგ ტესტს კანონიერების (კანონით განსაზღვრული), ლეგიტიმურობისა (ლეგიტიმური მიზნის მისაღწევად) და აუცილებლობის (საჭიროა მიზნის მისაღწევად და პროპორციულია) შესახებ.¹³⁰ ამგვარი შეზღუდვები უნდა აკმაყოფილებდეს ასე-

¹²⁷ Respect for Democracy, Human Rights and the Rule of Law during States of Emergency: reflections, Venice Commission, Strasbourg, 19 June 2020, 5.

¹²⁸ კონსტანტინე კორკელია, ირინე ქურდაძე, ადამიანის უფლებათა საერთაშორისო სამართალი ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მიხედვით, თბ., 2004, 75.

¹²⁹ The European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Opinion on the Legal Framework Governing Curfews, 13 June 2016, CDL-AD(2016)010, para 87.

¹³⁰ Respect for Democracy, Human Rights and the Rule of Law during States of Emergency: reflections, Venice Commission, Strasbourg, 19 June 2020, 9.

ვე დროებითობის კრიტერიუმს. შესაბამის ორგანოებს არ შეუძლიათ, სრულად უარი თქვან თავიანთი კონსტიტუციური ფუნქციების განხორციელებაზე.¹³¹

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო განმარტავს, რომ მზღლუდავი რეგულაცია უნდა იყოს ლეგიტიმური მიზნის მიღწევის აუცილებელი საშუალება. კერძოდ, არ უნდა არსებობდეს ამავე ლეგიტიმური მიზნის ნაკლებად მზღლუდველი საშუალებით მიღწევის გონივრული შესაძლებლობა. ამასთან, აღნიშნული საფუძვლით ნორმის არაკონსტიტუციურად ცნობა დასაშვებია მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუკი არსებობს სხვა მექანიზმი/საშუალება, რომელსაც შეუძლია, ისევე ეფექტიანად უზრუნველყოს საჯარო ინტერესის დაცვა, როგორც სადავო რეგულაციას.¹³² ნორმატიული აქტის მიღებისას კანონმდებელმა უნდა იხელმძღვანელოს თანაზომიერების კონსტიტუციური სტანდარტით და შეარჩიოს რეგულირება, რომელიც ყველაზე ნაკლებად შეზღუდავს საქართველოს კონსტიტუციით აღიარებულ უფლებებსა და თავისუფლებებს.¹³³ შესაბამისად, ყოველ კონკრეტულ შემთხვევაში, სახელმწიფომ უნდა დაასაბუთოს, რომ არ არსებობს სხვა უფრო ნაკლებად მზღლუდველი ღონისძიების გამოყენებით ლეგიტიმური მიზნის მიღწევის შესაძლებლობა.¹³⁴

2021 წელს მიღებულ გადაწყვეტილებაში საკონსტიტუციო სასამართლომ შეზღუდვების პროპორციულობის შეფასებისას ყურადღება გაამახვილა შეკრებაზე დამსრწე პირთა და ავტომანქანაში პირთა დასაშვებ რაოდენობაზე და ჩათვალა, რომ მსგავსი შეზღუდვები ხარისხობრივი თვალსაზრისით არ არის უფლებაში ინტენსიური ჩარევა, არ არის რეპრესიული ხასიათის, პირთა დასჯის ანდა მათი თავისუფლების აღკვეთისკენ მიმართული და ამ შეზღუდვების კონკრეტული პირის მიმართ არასათანადოდ გამოყენების რისკები დაბალია. საკმარისი საფუძველია მტკიცებისათვის, რომ სასამართლომ დეტალურად არ იმსჯელა მსგავს ვითარებაში სხვა მნიშვნელოვან გარემოებებზე, რომლებიც შეიძლება მიუთითებდეს თვითიზოლაციასა და კარანტინში ევროპული კონვენციის მე-5 მუხლისა და საქართველოს კონსტიტუციის მე-13 მუხლის დარღვევებზე. მაგალითად, მნიშვნელოვანია, რომ 12-დღიანი იზოლაციისა და

¹³¹ იქვე, 16-17.

¹³² საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2017 წლის 21 აპრილის №1/5/826 გადაწყვეტილება საქმეზე – საქართველოს მოქალაქე ხათუნა ფხალაძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ, II-23.

¹³³ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2014 წლის 24 დეკემბრის №3/2/577 გადაწყვეტილება საქმეზე – ა(ა)იპ „ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრი“ და საქართველოს მოქალაქე ვახუშტი მენაბდე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ, II-23.

¹³⁴ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2014 წლის 11 აპრილის №1/2/569 გადაწყვეტილება საქმეზე – საქართველოს მოქალაქეები – დავით კანდელაკი, ნატალია დვალის, ზურაბ დავითაშვილი, ემზარ გოგუაძე, გიორგი მელაძე და მამუკა ფაჩუაშვილი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ, II-44.

კარანტინის დროს პირს შეზღუდული აქვს კავშირი, კომუნიკაცია გარე სამყაროსთან, ეზღუდება ასევე ბევრი სხვა უფლება, მაგალითად: შრომის, შეკრების, განათლების და ა.შ., რაც არის თავისუფლებაში საკმაოდ ინტენსიური ჩარევა. ასევე სასამართლოს არ გაუთვალისწინებია, რომ იზოლაციის/კარანტინის პერიოდში ხორციელდება კონტროლი ადამიანის ქცევაზე საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის დაცვის შესაბამისი სამსახურის და შინაგან საქმეთა სამინისტროს მიერ (რაც მოიცავს ფიზიკურად ადგილზე გადამონმებას, პერიოდული სატელეფონო ზარების განხორციელებას და სხვა საშუალებებს),¹³⁵ დადგენილია პასუხისმგებლობის მკაცრი ზომები, ჯარიმა 2 000 ლარით, წესების განმეორებით დარღვევა კი იწვევს სისხლის სამართლის პასუხისმგებლობას, შინაპატიმრობას, თავისუფლების აღკვეთას ექვს წლამდე ვადით. სასამართლოს ამ გარემოებებზე დეტალურად არ უმსჯელია, წარსულში არსებული პრაქტიკის მიუხედავად,¹³⁶ სადაც პირის ხანგრძლივი ვადით დახურულ სივრცეში გადაყვანა მიჩნეულია ადამიანის თავისუფლებაში ინტენსიური ჩარევად. სასამართლოს განმარტებით, იმისთვის, რომ თავისუფლების შეზღუდვა დაცულ სფეროში მოექცეს, საჭიროა, უფლებაში ჩარევამ ინტენსივობის (სიმწვავის) გარკვეულ ხარისხს მიაღწიოს. როგორც მინიმუმ, თავისუფლების შეზღუდვის ვადა ხანგრძლივი უნდა იყოს.¹³⁷ აღნიშნული გარემოებების საფუძვლიანი განხილვა საჭიროა თავისუფლებაში ჩარევის ინტენსივობის შეფასებისთვის.

იზოლაციის/კარანტინის თუ საგანგებო მდგომარეობის სხვა წესების დარღვევისას დადგენილი სანქციების პროპორციულობის საკითხი აქტუალური გახდა სხვა ქვეყნებშიც. ევროპის კავშირის წევრ 27 სახელმწიფოში, საშუალო თვიური ხელფასის გათვალისწინებით, შესაძლო არაპროპორციული სანქციები იქნა დაფიქსირებული (ავსტრიაში, ბულგარეთში, ხორვატიაში, საფრანგეთში, გერმანიაში, უნგრეთში, ირლანდიაში, იტალიაში, ლატვიაში, ლიეტუვაში, პოლონეთში, რუმინეთში, ესპანეთში). ამ მხრივ გამოვლენილია ორი თანმხვედრი და საპირისპირო პრობლემა: 1) თუ დადგენილია ერთი და იგივე სანქცია სხვადასხვა ქცევისთვის, არსებობს ადეკვატურობის პრინციპის დარღვევის რისკი: სანქციები უნდა მოერგოს ყოველ კონკრეტულ შემთხვევას; 2) თუ მინიმალური და მაქსიმალური სანქცია ძალიან განსხვავდება სიმძიმით, არსებობს კანონი-

¹³⁵ საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 23 მაისის №322 დადგენილება „იზოლაციისა და კარანტინის წესების დამტკიცების შესახებ“, <<https://matsne.gov.ge/ka>>, accessed: 25.03.2020.

¹³⁶ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2013 წლის 11 აპრილის №1/2/503,513 გადაწყვეტილება საქმეზე – საქართველოს მოქალაქეები – ლევან იზორია და დავით-მიხეილი შუბლაძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ. გადაწყვეტილება, II-11-74.

¹³⁷ იქვე, II-16.

ერების პრინციპის (*Nulla poena sine lege*) დარღვევის რისკი. ეს პრინციპი ნიშნავს არა მხოლოდ იმას, რომ სანქცია უნდა განისაზღვროს კანონის უზენაესობით, არამედ იმასაც, რომ მინიმალური და მაქსიმალური სანქციები უნდა მერყეობდეს გონივრულ ფარგლებში, კანონით დაცული უფლებების (სიცოცხლის უფლება, ჯანმრთელობის უფლება, შეკრების უფლება და აშ.) მნიშვნელობის და დარღვევის სერიოზულობის გათვალისწინებით. ამგვარი მოქმედებით თავიდან ავიცილებთ გადაჭარბებულ დისკრეციულობას კონკრეტული სანქციის გამოყენებისას.¹³⁸

ყურადღებას იმსახურებს 2020 წლის 30 მარტიდან დაწესებული შეზღუდვა, როდესაც აიკრძალა 70 წლის ასაკს მიღწეული მოქალაქეების სახლიდან გასვლა, გარდა იმ შემთხვევებისა, როდესაც ისინი უახლოეს სასურსათო მაღაზიაში, უახლოეს აფთიაქსა ან უახლოეს სამედიცინო დაწესებულებაში გადაადგილდებოდნენ. შეზღუდვა მათ მიმართ გამოიყენებოდა მხოლოდ ასაკის გათვალისწინებით და არა ჯანმრთელობის მდგომარეობის მიხედვით, რაც შეიძლება მიუთითებს, რომ ამ ჯგუფს თვითნებურად ერთმევა თავისუფლება.¹³⁹ ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს პრაქტიკის თანახმად, მე-5 მუხლის 1-ლ (ე) ნაწილში ჩამოთვლილ პირთა მიმართ დაკავების გამოყენება შესაძლებელია მათი სამედიცინო მკურნალობისთვის ან საზოგადოებრივი პოლიტიკიდან გამომდინარე, ანდა ორივე ამ მიზნისთვის – სამედიცინო და სოციალური საფუძვლით.¹⁴⁰ ევროპულმა სასამართლომ ფსიქიატრიული გამოკვლევის ჩატარების მიზნით, პირის დაკავებისას მე-5 მუხლის 1-ლი ნაწილის დარღვევა დაადგინა კანონით სამედიცინო დასკვნის მოთხოვნის არარსებობის გამო.¹⁴¹ არსებობს რეალური საფრთხე იმისა, რომ ეროვნული ხელისუფლებები დაკავების შესაძლებლობას დაუშვებენ სტერეოტიპული წარმოდგენების მიხედვით, მაგალითად, რომ ყველა ნასვამი ადამიანი საფრთხეა სხვებისთვის, ან, რომ შიდსის ვირუსით დაავადებული ყველა პირი საფრთხეს უქმნის საზოგადოებას და, შესაბამისად, უნდა იყოს დაკავებული. კანონმა და პრაქტიკამ უნდა უზრუნველყოს, რომ ყველა ინდივიდუალური საქმე დეტალურად იქნეს განხილული და ის ფაქტი, რომ პირი საფრთხეს ქმნის საკუთარი თავისა თუ სხვებისთვის, დადასტურებული უნდა

¹³⁸ Ottavio Marzocchi, *The Impact of Coronavirus Measures on Democracy, Rule of Law and Fundamental Rights in the EU, An overview of the measures taken by EU Member States*, European Parliament, April to July 2020, 14

¹³⁹ *სტასაიტის ლიეტუვის წინააღმდეგ (Štašaitis v. Lithuania)*, 2002 წლის 21 მარტი, 67-ე პუნქტი.

¹⁴⁰ *ენჰორნი შვედეთის წინააღმდეგ (Enhorn v. Sweden)*, 2005 წლის 25 იანვარი, 43-ე პუნქტი.

¹⁴¹ *ვარბანოვი ბულგარეთის წინააღმდეგ (Varbanov v. Bulgaria)*, 2000 წლის 5 ოქტომბერი, 43-ე-53-ე პუნქტები.

იყოს სამედიცინო ანდა სხვა მიუკერძოებელი კრიტერიუმით და არა სტერეოტიპული წარმოდგენით ან შიშით.¹⁴²

მსგავსი ფორმის თვითიზოლაციის თავისუფლების აღკვეთად თუ გადაადგილების თავისუფლების შეზღუდვად მიჩნევა დამოკიდებულია ყოველ ინდივიდუალურ შემთხვევაზე. ფაქტია, რომ 70 წლის ასაკს მიღწეულ პირებს ხანგრძლივი პერიოდის განმავლობაში უწევდათ იზოლირება. მართალია, სამინისტროებს და მუნიციპალიტეტებს დაევალოთ, აუცილებლობის შემთხვევაში ამ პირთა საჭიროებებით უზრუნველყოფის ორგანიზება, თუმცა არ არსებობს მექანიზმი და სარწმუნო ინფორმაცია, თუ რამდენად ხორციელდებოდა მსგავსი მომსახურება. რაც ყველაზე მთავარია, თავისუფლების აღკვეთა 70 წლისა და უფროსი ასაკის პირებისთვის მხოლოდ მათ დასაცავად გაუმართლებელია. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს განმარტებით, პიროვნების დასჯა მხოლოდ საკუთარი ჯანმრთელობისათვის ზიანის მიყენების გამო, არის სახელმწიფოსგან გამოვლენილი პატერნალიზმის ისეთი ფორმა, რომელიც არ არის თავსებადი თავისუფალ საზოგადოებასთან.¹⁴³

დასკვნა

დასკვნის სახით აღსანიშნავია, რომ კოვიდ-19-ის პანდემიის დროს ევროპის ქვეყნების უმრავლესობაში სხვადასხვა შეზღუდვა დაწესდა ადამიანის სიცოცხლის, ჯანმრთელობისა და უსაფრთხოების დაცვის მიზნით, საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების ჩათვლით. აღმასრულებელ ხელისუფლებას გადაეცა მნიშვნელოვანი უფლებამოსილებანი პროცესის მართვისთვის. დღეს ერთ-ერთ მთავარ გამოწვევად რჩება დადგენილი შეზღუდვების საპარლამენტო და სასამართლო კონტროლის ეფექტიანი განხორციელება საგანგებო მდგომარეობის ან დე ფაქტო საგანგებო ვითარების დროს.

საქართველოში ადამიანის თავისუფლების და სხვა უფლებების შეზღუდვისთვის გადადგმული საკანონმდებლო ნაბიჯები ხასიათდება არასტაბილურობით, ხშირი ცვლილებებითა და, ბევრ შემთხვევაში, არ პასუხობს სამართლებრივი ნდობისა და გამჭვირვალობის პრინციპებს. საქართველოს პრეზიდენტის დეკრეტმა, რომლითაც თავიდანვე შეიზღუდა ადამიანის მთელი რიგი უფლებებისა, მეტად ზოგადი სახით განსაზღვრა ადამიანის უფლება-

¹⁴² ფილიპ ლიჩი, სიან ლევის-ენტონი (რედ.), თავისუფლებისა და ხელშეუხებლობის უფლება ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მიხედვით (მე-5 მუხლი) თბ., 2009, 61.

¹⁴³ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2017 წლის 30 ნოემბრის №1/13/732 გადაწყვეტილება საქმეზე – საქართველოს მოქალაქე გივი შანიძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ, II-50.

თა შეზღუდვის ფარგლები და ძალზე ფართო უფლებამოსილებები მიანიჭა აღმასრულებელ ხელისუფლებას. შედეგად, საქართველოს პარლამენტის ნაცვლად, საქართველოს მთავრობამ განსაზღვრა იზოლაცია/კარანტინთან დაკავშირებული ფუნდამენტური, პრინციპული საკითხები. მთავრობას მიეცა უფლებამოსილება, დაადგინოს კანონისგან, სხვა ნორმატიული აქტებით დადგენილისგან განსხვავებულ მონესრიგება, მათ შორის, შესაბამისი შეზღუდვების დროებითი დაწესება, რაც საკანონმდებლო ხელისუფლების უფლებამოსილება უნდა იყოს.

ადამიანის იზოლაცია/კარანტინში მოთავსების, კანონმდებლობით დადგენილი წესების დარღვევის გამო დაკავების, სპეციალურ ადგილას გადაყვანისა და მისი თანმხლები შეზღუდვების (კომუნიკაციის, უფლებების, მაგალითად: შრომის, განათლების, შეკრების და სხვ.) გარდა, განსაზღვრულია ზედამხედველობა და კონტროლი ადამიანის ქცევაზე და მკაცრი სანქციები – როგორც ადმინისტრაციული ჯარიმა, ისე სისხლის სამართლის პასუხისმგებლობა – თავისუფლების აღკვეთა 6 წლამდე ვადით. ყოველივე აღნიშნული ადასტურებს, რომ ადამიანის თავისუფლებაში ჩარევა მაღალი ინტენსივობით ხასიათდება, შეიძლება არ იყოს პროპორციული და მიუთითებდეს ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მე-5 მუხლის დარღვევაზე.

ამჟამად სასამართლოებში განხილვის პროცესშია საქმეები პანდემიის დროს დაწესებული შეზღუდვების შესახებ. მნიშვნელოვანია, რომ საქართველოს სასამართლოებმა, როგორც საკონსტიტუციო, ისე საერთო სასამართლოებმა, ადამიანის უფლებათა შეზღუდვებთან დაკავშირებული საკითხების განხილვისას იხელმძღვანელონ საერთაშორისო პრაქტიკით, მათ შორის ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს სტანდარტებით; ამ პროცესში განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია ყოველი საქმის ინდივიდუალური განხილვა, ყველა საჭირო გარემოების დეტალური შესწავლა და გადაწყვეტილების მიღება.

პანდემიის დროს ხაზგასმულია დადგენილი შეზღუდვების დროებით ხასიათი, თუმცა მიღების შემდეგ შემზღუდავი ნორმების მოქმედება ორჯერ გადავადდა და არ არის გამორიცხული, კვლავ გახანგრძლივდეს. განსაკუთრებით აღსანიშნავია აღმასრულებელი ხელისუფლების აქტით ეროვნულ დონეზე დადგენილი კომენდანტის საათი, რომელიც დღესაც მოქმედებს და მოქალაქეებს ეკრძალებათ 21:00 საათიდან 05:00 საათამდე გადაადგილება, როგორც ქვეითად, ისე სატრანსპორტო საშუალებით, ასევე საჯარო სივრცეში ყოფნა. არ არსებობს სარწმუნო, დასაბუთებული არგუმენტი, თუ რო-

გორ უზრუნველყოფს აღნიშნული ღონისძიება ვირუსის გავრცელების პრევენციას და რატომ არ არის შესაძლებელი სხვა უფრო ნაკლებად მზლუდავი ღონისძიებებით იმავე მიზნის მიღწევა შესაძლებელი. არსებულ ვითარებაში აქტუალურია საკითხი ე.წ. დე ფაქტო საგანგებო მდგომარეობის ჩამოყალიბების შესახებ, რაზეც ყურადღებას ამახვილებს ევროპის საბჭოს ვენეციის კომისია.

და ბოლოს, არსებული რეგულაციების ფარგლებში აღმასრულებელი ხელისუფლებისათვის მინიჭებული ძალზე ფართო დისკრეციის გამო არსებობს ადამიანის თავისუფლების არაპროპორციული შეზღუდვის შესაძლებლობა, რისი პრევენციისთვის საპარლამენტო და სასამართლო კონტროლს უაღრესად დიდი მნიშვნელობა ენიჭება.