



ბატონიშვილის ბიბლიოთეკა

ციტირებისთვის:

ქინქლაძე თ., საგანგებო მდგომარეობის კონსტიტუციური მოწესრიგება, 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)

საგანგებო მდგომარეობის კონსტიტუციური მონესრიგება

თათია ქინელაძე

შესავალი

ჯანდაცვის მსოფლიო ორგანიზაციის მიერ COVID-19-ის პანდემიად გამოცხადების შემდეგ სახელმწიფოების ერთმა ნაწილმა საგანგებო მდგომარეობა გამოაცხადა, ხოლო მეორე ნაწილმა ეპიდემიის მართვა, საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების გარეშე, საზოგადოებრივი ჯანდაცვის მარეგულირებელი კანონმდებლობის საფუძველზე დაიწყო. ვირუსის პრევენციის მიზნით განხორციელებულმა ღონისძიებებმა ადამიანის უფლებათა მასშტაბური შეზღუდვა და, ზოგიერთ შემთხვევაში, მათი მოქმედების შეჩერებაც კი გამოიწვია.

შეიძლება თუ არა საგანგებო მდგომარეობის ამომწურავი განმარტება, რა საფრთხეებმა უნდა განსაზღვროს ორდინარული ვითარების არაორდინარულად გარდაქმნა და როდის ჩნდება მსგავსი ვითარების გამოცხადების აუცილებლობა? ეს, ალბათ, ყველაზე გავრცელებული კითხვებია, რომლებიც საგანგებო მდგომარეობის არსს უკავშირდება. სახელმწიფოები, წარსული გამოცდილებიდან გამომდინარე, საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადებას სიფრთხილით ეკიდებოდნენ. სიფრთხილის საფუძველს ქმნის საგანგებო მდგომარეობის დროს ადამიანის უფლებების მასშტაბური შეზღუდვისა და მისი თვითნებური გახანგრძლივების პრაქტიკა. საგანგებო მდგომარეობა, როგორც *quaestio facti* ტერმინი, მხოლოდ იურიდიული პრობლემა არ არის, ეს, გარკვეულწილად, სამართალსა და პოლიტიკურ ფაქტს შორის ბალანსს არღვევს,¹ რაც კიდევ უფრო უსვამს ხაზს სახელმწიფოს კანონმდებლობის,

¹ ჯ. აგამბენი, საგანგებო მდგომარეობა, თბ., 2018, 12.

განსაკუთრებით კი, კონსტიტუციითა და სხვა ძირითადი აქტებით საგანგებო მდგომარეობის მონესრიგების აუცილებლობას.

სახელმწიფო და საზოგადოება მუდმივად დგას საფრთხეების წინაშე, როგორებიცაა: პანდემია, ომი, ტერორისტული თავდასხმები და სხვ., როდესაც ორდინარული საშუალებების გამოყენებით კრიზისთან გამკლავება და თავიდან აცილება თითქმის შეუძლებელი ხდება. სწორედ ამ ფონზე კიდევ უფრო იზრდება სახელმწიფოს პასუხისმგებლობა. ზოგჯერ საგანგებო ღონისძიებების გატარება ინდივიდუალური უფლებების შეზღუდვის ხარჯზე მიმდინარეობს, რაც ყოველთვის ვერ უზრუნველყოფს დემოკრატიული და სამართლებრივი სახელმწიფოს ფუნდამენტური პრინციპების – კანონის უზენაესობისა და ხელისუფლების დანაწილების – დაცვას. საგანგებო მდგომარეობისას, მთავრობის როლისა და უფლებამოსილებების გაზრდის ფონზე, მეტად იზრდება საპარლამენტო და სასამართლო კონტროლის ეფექტიანი მექანიზმების საჭიროება. ეს, ასევე, გამომდინარეობს ადამიანის უფლებების პატივისცემისა და ხელისუფლების ცალკეული შტოების დაბალანსებული მოქმედების საჭიროებიდან.

საქართველოში COVID-19-ის პრევენციის პროცესში გამოცხადებულმა საგანგებო მდგომარეობამ და შემზღუდავმა ღონისძიებებმა გამოავლინა მრავალი ხარვეზი, რაც, ერთი მხრივ, დაკავშირებული იყო საგანგებო მდგომარეობის არასათანადო კონსტიტუციურ მონესრიგებასთან, ხოლო, მეორე მხრივ, პანდემიასთან ბრძოლის საკანონმდებლო მექანიზმების არაეფექტიანობასთან. სტატიაში განხილულია საგანგებო მდგომარეობის კონსტიტუციურ მონესრიგებასთან დაკავშირებული ხარვეზები, რაც არსებითად განსაზღვრავს საგანგებო მდგომარეობის პროცესში სახელმწიფოს მიერ მიღებულ მზღუდავ ღონისძიებებს და მათ გავლენას ადამიანის უფლებებზე.

1. საგანგებო მდგომარეობის კონსტიტუციური მონესრიგების მოდელები

კონსტიტუციების დიდი ნაწილი შეიცავს დებულებებს საგანგებო მდგომარეობის რეგულირების შესახებ, თუმცა ეს მიდგომა არ არის უნივერსალური. სახელმწიფოების ნაწილში საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების წინაპირობები კონსტიტუციით არ არის განსაზღვრული.² არაერთგვაროვანია საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების შინაარსი და მასშტაბებიც, რაც შეიძლება გამოიხატოს პარლამენტისა და მთავრობის როლის, საგანგებო მდგომარეობის

² O. Gross, Providing for the unexpected constitutional emergency provisions, available at SSRN: [<https://ssrn.com/abstract=475583>].

არსისა და ხანგრძლივობის, ასევე უფლებების შეზღუდვის/შეჩერების საკითხების განსხვავებულად გადანყვეტაში.³

პარადოქსულია, რომ არაორდინარულ ვითარებაში სახელმწიფო ინსტიტუტებმა შეიძლება დემოკრატიული პრინციპების შეუსაბამოდ იმოქმედონ, მაგრამ მათი საქმიანობა, სახელმწიფო უსაფრთხოებისა და მოქალაქეების დაცვის ინტერესებიდან გამომდინარე, გამართლებული გახდეს.⁴ საგანგებო რეჟიმი სახელმწიფოს მიერ კონსტიტუციისა თუ საერთაშორისო აქტების საფუძველზე საჯაროდ აღიარებულ ვალდებულებათა შესრულებაზე დროებით უარის თქმაა. საზოგადოების უსაფრთხოების მიზნებიდან გამომდინარე, კონსტიტუციამ ასეთ საფრთხეებს იმგვარი გარანტიებით უნდა უპასუხოს, რომ, ერთი მხრივ, უზრუნველყოს ორდინარულ ვითარებაში დაბრუნება, ხოლო, მეორე მხრივ, შეამციროს ძალაუფლების ბოროტად გამოყენების შესაძლებლობა.

საგანგებო მდგომარეობა კონსტიტუციურ წესრიგს მნიშვნელოვნად ცვლის. ამ რეჟიმის პირობებში, კრიზისთან გასამკლავებელ მეთოდებს სახელმწიფოები ხშირად წარსული გამოცდილებისა და არსებული გამოწვევების შესაბამისად ირჩევენ. აშშ-ის კონსტიტუცია მხოლოდ ერთ პუნქტს შეიცავს საგანგებო მდგომარეობის საკითხზე და დაუშვებლად აცხადებს *habeas corpus*-ის უფლებათა შეზღუდვას, თუკი ამას არ მოითხოვს სახელმწიფოს უსაფრთხოების ინტერესები ან ქვეყანაში არსებული ამბოხი. ამის საპირისპიროდ, გერმანიის ძირითადი კანონი დეტალურად განსაზღვრავს საგანგებო მდგომარეობის დროს ფედერალური ორგანოების უფლებამოსილებებს.⁵

საგანგებო მდგომარეობა ძალაუფლების გადანაწილების განსხვავებულ მოდელებს იცნობს, ესენია:

- ა) ე.წ. „აღმასრულებელი მოდელი“, როდესაც საგანგებო სიტუაციების მართვა ხელისუფლების აღმასრულებელი შტოს, მთავრობის როლის ზრდის ხარჯზე ხდება;
- ბ) ე.წ. „საკანონმდებლო მოდელი“, როდესაც საკანონმდებლო ორგანოს როლი იზრდება;
- გ) ე.წ. „სასამართლო მოდელი“, როდესაც საგანგებო მდგომარეობის შედეგად აღმასრულებელი და საკანონმდებლო ორგანოების მიერ გამოცემული აქტების მაკონტროლებელ რგოლად სასამართლო გვევლინება.⁶

³ A. Khakee, *Securing Democracy? A Comparative Analysis of Emergency Powers in Europe*, Geneva centre for the democratic control of armed forces (DCAF), 2009, 8.

⁴ D. Dyzenhaus, *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, 2012, 403.

⁵ *ibid.*

⁶ *ibid.*, 404.

საგანგებო მდგომარეობის კონსტიტუციური მოწესრიგება მეტწილად განსაზღვრავს მისი გამოცხადების სიხშირეს. ქვეყნები, რომელთა კონსტიტუცია არ შეიცავს საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების წინაპირობებს, უფრო ხშირად აცხადებენ საგანგებო მდგომარეობას იმ ქვეყნებთან შედარებით, რომლებშიც საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების წინაპირობები კონსტიტუციით არის დადგენილი.⁷ მიუხედავად იმისა, რომ საგანგებო სიტუაციის მართვა კონსტიტუციური მოწესრიგების გარეშეც არის შესაძლებელი და სახელმწიფოები ხშირად ამჯობინებენ, ამ გამონვევას ჩვეულებრივი კანონმდებლობის საფუძველზე გაუმკლავდნენ, ომის შემდეგ შექმნილი კონსტიტუციური სისტემების დიდ ნაწილში საგანგებო მდგომარეობა უმეტესად კონსტიტუციურ ჩარჩოში მოექცა.⁸

საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების ისტორიამ აჩვენა, რომ ადამიანის უფლებების ყველაზე მასშტაბური დარღვევები სწორედ საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების პროცესში მოხდა. ამ ფონზე ვენეციის კომისია მიიჩნევს, რომ საგანგებო მდგომარეობასთან დაკავშირებული დებულებები კონსტიტუციით უნდა განისაზღვროს, რაც საგანგებო მდგომარეობის თვითნებურად გამოცხადების ან/და გახანგრძლივების რისკებს ამცირებს. საგანგებო მდგომარეობის კონსტიტუციურმა გარანტიებმა უნდა გამოორიციხოს ისეთი პოლიციური ღონისძიებების გატარების შესაძლებლობა, რომლებიც რეალურად არც საზოგადოების უფლებების დაცვას ისახავს მიზნად და რომლებსაც არც საგანგებო მდგომარეობიდან მომდინარე საფრთხეებთან აქვს პირდაპირი კავშირი. ამასთან, მსგავსი გარანტიების არსებობამ უნდა გამოორიციხოს კანონმდებლისთვის ფართო ან განუსაზღვრელი თავისუფლების მინიჭება.⁹

მტკიცება არ სჭირდება იმ ფაქტს, რომ გარკვეულ ეტაპზე კრიზისული სიტუაცია, მასთან, როგორცაა ეპიდემიისა და ჯანმრთელობისთვის განსაკუთრებით საშიში გადაძვლები დაავადებების გავრცელება, სახელმწიფოსაგან მყისიერ/გადაუდებელ რეაგირებას მოითხოვს. ასეთ პირობებში სახელმწიფოს უმოქმედობამ შეიძლება მშვიდობასა და კონსტიტუციურ წესრიგს შეუქმნას საფრთხე. სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების შესახებ პაქტის ავტო-

⁷ Ch. Bjørnskov, S. Voigt, Bjørnskov, Why Do Governments Call a State of Emergency? – On the Determinants of Using Emergency Constitutions (June 16, 2017). Available at SSRN: [<https://ssrn.com/abstract=2988014>].
Or [<http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2988014>].

⁸ J. Ferejohn, P. Pasquino, The Law of the Exception: A Typology of Emergency Powers, 2004 International Journal of Constitutional Law, 215.

⁹ European Commission for Democracy Through Law, Compilation of Venice Commission Opinions and Reports on States of Emergency, CDL-PI(2020)003; Strasbourg, 16 April 2020, 13.

რებმა, რომლებმაც მიიღეს გამოცდილება ომის ხანგრძლივი და გამანადგურებელი შედეგების მაგალითზე, გაიაზრეს, რომ ადამიანის უფლებების დაცვა და აღიარება არის თავისუფლების, სამართლიანობისა და მშვიდობის საფუძველი. ამის მიუხედავად, ყოველთვის არსებობს იმის რისკი, რომ სახელმწიფოში არსებულმა არაორდინარულმა მდგომარეობამ ფუნდამენტური უფლებებით სარგებლობა შეაფერხოს. ხანგრძლივი დისკუსიის შედეგად სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების შესახებ პაქტში აისახა ნორმები, რომლებიც სახელმწიფოს უფლებას ანიჭებს, მკაცრად განსაზღვრულ შემთხვევებში გადაუხვიოს კონვენციით გათვალისწინებულ ვალდებულებებს. მსგავსი შინაარსის ნორმები, ასევე, ასახულია ადამიანის უფლებათა ევროპულ კონვენციასა¹⁰ და ეკონომიკური, კულტურული და სოციალური უფლებების შესახებ პაქტში.¹¹

2020 წლის 24 აპრილს გაეროს ადამიანის უფლებათა კომიტეტმა კოვიდ 19-ის პანდემიის გამო გამოაქვეყნა განცხადება პაქტით გათვალისწინებული უფლებებიდან გადახვევასთან (derogation) დაკავშირებით. კომიტეტის განცხადებით, ადამიანის სიცოცხლისა და ჯანმრთელობის უფლების დასაცავად სახელმწიფოებმა უნდა გაატარონ ეფექტიანი ღონისძიებები, რამაც შეიძლება შეზღუდოს არა მხოლოდ ინდივიდუალური უფლებებით სარგებლობა, არამედ გამოიწვიოს სახელმწიფოებში საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადება და სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების შესახებ პაქტის მე-4 მუხლის საფუძველზე პაქტით ნაკისრი ვალდებულებების დროებით შეუსრულებლობა.¹²

„სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების საერთაშორისო პაქტის შეზღუდვისა და პირობების გადახედვის შესახებ“ სირაკუზის პრინციპების თანახმად,¹³ საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის დასაცავად ადამიანის უფლებათა შეზღუდვისა და მათგან გადახვევის დროს უნდა მოხდეს შემდეგი ზოგადი პრინციპების გათვალისწინება, კერძოდ:

¹⁰ მე-15 მუხლი.

¹¹ Ohch, Human Rights in the Administration of Justice: A Manual on Human Rights for Judges, Prosecutors and Lawyers, 814.

¹² Human Rights Committee, Statement on derogations from the Covenant in connection with the COVID-19 pandemic, Distr.: General, 24 April 2020.

¹³ 1984 წელს გაეროს ეკონომიკურმა და სოციალურმა საბჭომ „სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების საერთაშორისო პაქტის შეზღუდვისა და პირობების გადახედვის შესახებ“ სირაკუზის პრინციპები მიიღო, დოკუმენტის მიღება ეროვნული უსაფრთხოებისა თუ საზოგადოების ჯანმრთელობის დასაცავად გამოცხადებული საგანგებო მდგომარეობის არასწორი გამოყენების პრაქტიკამ განაპირობა, რაც დეროგაციის ფონზე ძალაუფლების ბოროტად გამოყენებისა და მისი არალეგიტიმურად შენარჩუნების რეალური საფრთხეებს ქმნიდა.

SIRACUSA PRINCIPLES on the Limitation and Derogation Provisions in the International Covenant on Civil and Political Rights, [<https://www.icj.org/wp-content/uploads/1984/07/Siracusa-principles-ICCPR-legal-submission-1985-eng.pdf>].

- ა) მზლუდავი ღონისძიება კანონის შესაბამისად უნდა განხორციელდეს;
- ბ) ჰქონდეს ლეგიტიმური საჯარო მიზანი;
- გ) უნდა იყოს მიზნის მისაღწევად აუცილებელი, გამოსადეგი და ნაკლებად მზლუდავი საშუალება;
- გ) შეზლუდვა არ უნდა იყოს თვითნებური და უნდა ეფუძნებოდეს მეცნიერულად გამოკვლეულ გარემოებებს.¹⁴

გლობალურად, ვირუსის პრევენციის მიზნიდან გამომდინარე, საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების აუცილებლობამ და საგანგებო რეჟიმის პირობებში განხორციელებულმა ღონისძიებებმა გამოავლინა პრობლემები, რაც, ერთი მხრივ, დაკავშირებული იყო საგანგებო მდგომარეობის არასათანადო მონესრიგებასთან, ხოლო, მეორე მხრივ, ისეთი პრინციპების დარღვევასთან, რომლებმაც კითხვის ნიშნები გააჩინა ღონისძიებების აუცილებლობასა და გამოსადეგობასთან დაკავშირებით. ცხადია, როდესაც მოსახლეობის ჯანმრთელობა სერიოზული რისკის წინაშეა, სახელმწიფომ უნდა გადადგას პრევენციული ნაბიჯები საფრთხის თავიდან ასაცილებლად, თუმცა ამ ღონისძიებებმა დემოკრატიული პროცესები არ უნდა შეაფერხონ.¹⁵

2. საგანგებო მდგომარეობის არსის განსაზღვრისთვის

ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მე-15 მუხლი საგანგებო მდგომარეობის დროს ადამიანების სიცოცხლისათვის საფრთხის არსებობისას დასაშვებად მიიჩნევს კონვენციიდან გადახვევას. ევროპულმა სასამართლომ „საგანგებო სიტუაცია და მდგომარეობა, რომელიც საფრთხეს უქმნის საზოგადოების სიცოცხლეს“, განმარტა, როგორც კრიზისული სიტუაცია, რაც საზოგადოების ცხოვრებისთვის საფრთხის შემცველია.¹⁶ საგანგებო სიტუაციის განსაზღვრის დროს სახელმწიფოს აქვს მინიჭებული შეფასების ფართო ზღვარი.¹⁷ სწორედ მას ეკისრება პასუხისმგებლობა, გადანყვიტოს საგანგებო მდგომარეობისას დაცული უფლებებისაგან გადახვევის ფარგლები, ისევე როგორც დაწესებული შეზღუდვების ხასიათი.

¹⁴ მ. კაპანაძე, თ. ქინქლადე, გ. კვარაცხელია, დემოკრატია და ადამიანის უფლებები პანდემიის და საგანგებო მდგომარეობის პირობებში, თბ., 2020, 190.

¹⁵ The Siracusa Principles on the Limitation and Derogation Provisions in the International Covenant for Civil and Political Rights (ICCPR): History and Interpretation in Public Health Context, Research Memorandum Prepared for the Open Society Institute's Public Health Program Law and Health Initiative.

¹⁶ *Lawless v. Ireland* (No.3), Application no 332/57, 28.

¹⁷ *Ibid.*, 6.

ევროპული კონვენციის მე-15 მუხლი ასევე ადგენს გარკვეულ კრიტერიუმებს საფრთხის განსაზღვრის პროცესში, კერძოდ, საფრთხე უნდა იყოს გარდაუვალი და რეალური და შეეხებოდეს მთელ საზოგადოებას. ამასთან, კრიზისი ან შექმნილი სიტუაცია განსაკუთრებულ ხასიათს უნდა ატარებდეს, რაც ნიშნავს, რომ სახელმწიფო საფრთხის თავიდან აცილებას ორდინარული გზებით ვერ შეძლებს. საზოგადოებისთვის საფრთხის შემცველი ვერ იქნება ყველა ვითარება, იმისთვის, რომ სახელმწიფომ გადაუხვიოს იმ ვალდებულებებს, რაც საერთაშორისო ხელშეკრულების საფუძველზე აქვს აღიარებული. საფრთხე უნდა ქმნიდეს ადამიანების სიცოცხლისა და მათი ფიზიკური დაზიანების სერიოზულ რისკებს.¹⁸

ევროპული კონვენციის მე-15 მუხლის საფუძველზე სახელმწიფოს აქვს საგანგებო მდგომარეობის წინაპირობების შეფასების შესაძლებლობა. ეროვნული ხელისუფლება ამ პროცესში უფლებამოსილია, შეაფასოს საგანგებო სიტუაციის, მისი ბუნების და გადახვევის მასშტაბები. ადამიანის უფლებათა ევროპულ სასამართლოს აქვს სამეთვალყურეო როლი, რაც გულისხმობს სახელმწიფოს მიერ გატარებული ღონისძიებების პროპორციულობისა და ლეგიტიმურობის შეფასებას.¹⁹

იმ სახელმწიფოებშიც, რომელთა კონსტიტუციებში საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების წინაპირობად ეპიდემიისა და განსაკუთრებით საშიში ინფექციური დაავადებების გავრცელება სახელდება, მოქმედებს ასევე საზოგადოებრივი ჯანდაცვის კანონმდებლობა. საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის კანონმდებლობის ზოგადი მიზანი ინფექციური დაავადებების პრევენციაა, რაც საფრთხის აცილების მიზნით პრევენციული და რეპრესიული ღონისძიებების ამოქმედების წინაპირობებს ქმნის.²⁰ რეპრესიული მეთოდები გულისხმობს დაავადების საპასუხოდ ისეთი შემზღუდავი ღონისძიებების გამოყენებას, როგორც არის ინფიცირებული პირის იზოლაცია, კარანტინი და სხვ.²¹ თავისი არსით საზოგადოებრივი ჯანდაცვის სფეროში მოქმედი აქტები საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების გვერდის ავლით ახდენენ ვირუსის პრევენციას, თუმცა მდგომარეობის სიმწვავის ფონზე შეიძლება გახდეს საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების საჭიროება. მაგალითად,

¹⁸ T. Marinello, Prolonged emergency and derogation of human rights: Why the European Court should raise its immunity system, *German Law Journal* (2019), 20, 49.

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ Koyuncu, Adma, Kirch, William: Public Health Law and the Legal Basis of Public Health, *J Public Health* (2010) 18:429-436, 430-431.

²¹ Controlling the spread of infectious diseases: [<https://www.who.int/healthsystems/topics/health-law/chapter10.pdf?ua=1>].

ავსტრიაში „ეპიდემიის შესახებ“ კანონი 1950 წელს მიიღეს. კანონი არეგულირებს განსაკუთრებით საშიში ინფექციური დაავადებების პრევენციისა და მართვის პროცესს. ახალი კორონავირუსის გლობალურ პანდემიად გამოცხადების შემდეგ განხორციელებული ცვლილებებით გაფართოვდა 1-ლი პუნქტი და ამ დაავადებათა რიცხვს COVID-19 დაემატა.²² პარლამენტმა ასევე COVID-19-ის ღონისძიებების აქტი²³ მიიღო, რაც ეპიდემიის შესახებ კანონთან ერთად ვირუსის მართვის პროცესში სახელმწიფოს მოქმედების ფარგლებს ადგენს.

3. საგანგებო მდგომარეობის კონსტიტუციური მონესრიგება საქართველოში

საქართველოს კანონმდებლობა ერთმანეთისგან განასხვავებს ორ შემთხვევას, კერძოდ: საგანგებო სიტუაციას და საგანგებო მდგომარეობას, რაც განსხვავებულ სამართლებრივ შედეგებთან არის დაკავშირებული. საგანგებო მდგომარეობა, როგორც სახელმწიფოში არსებული განსაკუთრებული ვითარება, გავლენას ახდენს ქვეყანაში მიმდინარე დემოკრატიულ პროცესებზე და განსაზღვრული პერიოდით აფერხებს მას.

საგანგებო სიტუაცია არის ისეთი ვითარება, რომლის დროსაც ირღვევა ნორმალური ცხოვრების პირობები და საფრთხე ექმნება ადამიანთა სიცოცხლეს ან/და ჯანმრთელობას.²⁴ რაც შეეხება საგანგებო მდგომარეობას, ეს არის დროებითი ღონისძიება მოქალაქეების უსაფრთხოების უზრუნველყოფის ინტერესებისთვის, რაც კანონმდებლობით ცხადდება განსაკუთრებული შემთხვევების არსებობისას, კერძოდ მასობრივი არეულობის, ტექნოლოგიური კატასტროფის ან ეპიდემიის შემთხვევაში, მაშინ, როდესაც სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოები მოკლებულნი არიან კონსტიტუციური უფლებამოსილებების ნორმალური განხორციელების შესაძლებლობას.²⁵ საგანგებო მდგომარეობისა და საგანგებო სიტუაციის გამიჯვნა, ფაქტობრივად, განასხვავებს კრიზისთან ბრძოლის ორ მოდელებს: „ორდინარულ“ და „საგანგებო“ რეჟიმებს, რაც, უსაფრთხოების ინტერესებისა და საფრთხის

²² Epidemiegesetz 1950. StF: [BGBl. Nr. 186/1950 (WV): <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10010265>].

²³ Bundesgesetz betreffend vorläufige Maßnahmen zur Verhinderung der Verbreitung von COVID-19 (COVID-19-Maßnahmengesetz) StF: BGBl. I Nr. 12/2020 (NR: GP XXVII IA 396/A AB 102 S. 16. BR: AB 10287 S. 903.).

²⁴ საქართველოს კანონი „სამოქალაქო უსაფრთხოების შესახებ“, მე-3 მუხლი.

²⁵ საქართველოს კანონი „საგანგებო მდგომარეობის შესახებ“, 1-ლი მუხლი.

ხარისხის მიხედვით, სახელმწიფოს აძლევს სიტუაციის მართვის პროცესში აუცილებელი და პროპორციული ღონისძიებების გამოყენების შესაძლებლობას.

საქართველოს კონსტიტუცია განსაზღვრავს კონკრეტულ საფუძვლებს, რაც საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების წინაპირობა შეიძლება გახდეს. მასობრივი არეულობის, ქვეყნის ტერიტორიული მთლიანობისა და ბუნებრივი კატასტროფის არსებობასთან ერთად, საგანგებო მდგომარეობა შეიძლება გამოცხადდეს ეპიდემიის დროსაც. კონსტიტუცია, ამგვარი ვითარების არსებობასთან ერთად, ადგენს დამატებით კრიტერიუმს, კერძოდ: სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოები მოკლებული უნდა იყვნენ კონსტიტუციურ უფლებამოსილებათა ნორმალური განხორციელების შესაძლებლობას,²⁶ თუმცა კონსტიტუციით განსაზღვრული არ არის, რა იგულისხმება ვითარებაში, რაც საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების წინაპირობების არსებობისას სახელმწიფოს შეფასების ფართო ზღვარს ანიჭებს.

კონსტიტუციით განსაზღვრულ შემთხვევაში საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადება ერთი სტანდარტის საფუძველზე ხდება, რაც გულისხმობს:

- ა) საქართველოს პრეზიდენტი, პრემიერმინისტრის წარდგინებით, აცხადებს საგანგებო მდგომარეობას ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე ან მის რომელიმე ნაწილში;
- ბ) გადანყვეტილება დასამტკიცებლად წარედგინება პარლამენტს;
- გ) პარლამენტი ამტკიცებს საგანგებო მდგომარეობას.²⁷

საქართველოს კონსტიტუცია განსაზღვრავს პრეზიდენტის სამართლებრივი აქტების კონტრასიგნაციის საჭიროებას პრემიერმინისტრის მიერ. პრეზიდენტის აქტი, თუ კონსტიტუცია არ ითვალისწინებს მისი კონტრასიგნაციის აუცილებლობას, სამართლებრივ შედეგებს წარმოშობს თანახელმონერის შემდეგ, რაც სამართლებრივ აქტზე პოლიტიკურ პასუხისმგებლობას მთავრობას აკისრებს.²⁸ საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების შესახებ პრეზიდენტის გადანყვეტილება თანახელმონერისთვის პრემიერმინისტრს უნდა გადაეგზავნოს. გაუგებარია, რა მიზანს ემსახურება მსგავსი ჩანაწერის არსებობა კონსტიტუციაში. ცხადია, პრემიერმინისტრის წარდგინება საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების შესახებ თავისი არსით გულისხმობს აქტზე პასუხისმგებ-

²⁶ საქართველოს კონსტიტუციის 71-ე მუხლი, მე-2 პუნქტი.

²⁷ იქვე.

²⁸ საქართველოს კონსტიტუციის 53-ე მუხლი, 1-ლი პუნქტი.

ლობის აღებასაც, ამიტომ აზრს მოკლებულია მსგავსი შინაარსის ჩანაწერის არსებობა კონსტიტუციაში.

საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების შესახებ პრეზიდენტის გადაწყვეტილება 48 საათში ეგზავნება პარლამენტს, რომელიც წინასწარი საკომიტეტო განხილვებისა და პროცედურების გავლის გარეშე ამტკიცებს საგანგებო მდგომარეობას. პარლამენტის რეგლამენტი ადგენს, ვინ უნდა იყოს საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების პროცესში ძირითადი მომხსენებელი. რეგლამენტის შესაბამისად, ასეთად მიჩნეულია პრეზიდენტი ან მის მიერ საგანგებოდ უფლებამოსილი პირი. კონსტიტუცია არ ითვალისწინებს განხილვის ვალდებულებას პარლამენტის მიერ, შეზღუდვის მიზნობრიობისა და საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების საკითხებთან დაკავშირებით. პარლამენტის მიერ საგანგებო მდგომარეობის გაცხადებაზე თანხმობის მიცემის პროცესი ფორმალურ ხასიათს ატარებს.²⁹ შთაბეჭდილება ჩნდება, რომ საგანგებო მდგომარეობის პროცესში პარლამენტის როლი მხოლოდ საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადებაზე თანხმობის მიცემაა. პარლამენტს არ აქვს უფლება, განხილვის შემდეგ ნაწილობრივ დაეთანხმოს პრეზიდენტის გადაწყვეტილებას საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების შემთხვევაში, რაც, ფაქტობრივად, პარლამენტის უფლებამოსილებას საკითხის განხილვის პროცესში ზედაპირულ ხასიათს სძენს.³⁰

კონსტიტუცია არ განსაზღვრავს საგანგებო მდგომარეობის დროით გარანტიებს. გადაწყვეტილება საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის გაუქმების შესახებ მიიღება იმავე წესით, რაც მისი გამოცხადებისა და დამტკიცებისთვის არის დადგენილი.³¹ მიუხედავად იმისა, რომ საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების პროცესში აღმასრულებელი და საკანონმდებლო ორგანოს მონაწილეობა არის გათვალისწინებული, საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების წესი, ფაქტობრივად, შეუზღუდავ უფლებამოსილებას ანიჭებს პრემიერმინისტრს. საგანგებო მდგომარეობის გაგრძელების წინაპირობების არარსებობის შემთხვევაში, პრემიერმინისტრმა უნდა მიიღოს საკითხზე გადაწყვეტილება, რაც ქმნის იმის რისკს, რომ საჭიროების არარსებობისას მოხდეს საგანგებო მდგომარეობის თვითნებური გახანგრძლივება. მაშინაც კი, როდესაც საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების პროცესში სახელმწიფოს არ გადაუხვევია საერთაშორისო ვალდებულებებისგან და არაპროპორციულად არ შეუზღუ-

²⁹ საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი, 237-ე მუხლი.

³⁰ მ. კაპანაძე, თ. ქინქლაძე, გ. კვარაცხელია, დემოკრატია და ადამიანის უფლებები პანდემიის და საგანგებო მდგომარეობის პირობებში, თბ., 2020, 15.

³¹ საქართველოს კონსტიტუცია, 71-ე მუხლი.

დავს ადამიანის უფლებები, საგანგებო მდგომარეობის გაუქმება უნდა მოხდეს კრიზისული სიტუაციის გაუქმებისთანავე. სწორედ ამიტომ, იმ სამართლებრივ სისტემებში, რომლებშიც საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების მაქსიმალური ვადა განსაზღვრულია, მცირეა საგანგებო სიტუაციის უსაფუძვლოდ გახანგრძლივების რისკი.³²

საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების შესახებ გადაწყვეტილება უნდა შეიცავდეს იმ საფუძვლების ჩამონათვალს, რომლებიც გადაწყვეტილების მიღების წინაპირობა გახდა. ამასთან, გადაწყვეტილება უნდა იყოს დასაბუთებული. საქართველოს პრეზიდენტის 2020 წლის 21 მარტის ბრძანება, რომლის საფუძველზე საქართველოს ტერიტორიაზე საგანგებო მდგომარეობა გამოცხადდა, შეიცავდა მხოლოდ ზოგად მინიშნებას იმ საჯარო მიზნის შესახებ, რაც საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების საფუძვლად იქცა. ბრძანებაში აღნიშნულია, რომ ქვეყანაში COVID-19-ის მზარდი გამოწვევის გათვალისწინებით, ვითარების ნორმალიზაციისა და საფრთხის შემცირება საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების გზით იყო შესაძლებელი. მიუხედავად ამისა, არ იყო დასაბუთებული საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების საჭიროება და შემზღუდავი ღონისძიებების პროპორციულობა, განსაკუთრებით, ვირუსის გავრცელების მცირე მასშტაბებისა და ინფიცირებულთა რაოდენობის ფონზე.³³

ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი საკითხი, რომელიც საგანგებო მდგომარეობის კონსტიტუციური მოწესრიგების პროცესში ჩნდება, უკავშირდება პრეზიდენტის მიერ კანონის ძალის მქონე აქტის – დეკრეტის გამოცემას, რომელიც საგანგებო მდგომარეობის დასრულებამდე მოქმედებს.

დეკრეტის საფუძველზე შეიძლება კონსტიტუციით განსაზღვრული უფლებების ფართო ჩამონათვალის შეზღუდვა ან მისი მოქმედების შეჩერება.³⁴ საგანგებო მდგომარეობის დროს პრეზიდენტი პრემიერმინისტრის წარდგინებით გამოსცემს ორგანული კანონის ძალის მქონე აქტს, დეკრეტს, რომელიც მოქმედებს საომარი ან საგანგებო მდგომარეობის გაუქმებამდე.³⁵ კონსტიტუცია არ ადგენს პრემიერმინისტრის წარდგინების დასაბუთების ვალდებულებას, რაც აღმასრულებელი ხელისუფლების როლს ზრდის. ძალაში შესვლის განსხვავებული სტანდარტებია უფლების შეზღუდვისა და მისი მოქმედების შეჩერების შემთხვევაში გამოცემულ დეკრეტებთან დაკავშირებით. უფლების

³² OSCE Human Dimension Commitments and State Responses to the Covid-19 Pandemic, 2020, 33.

³³ საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანება № 1, 2020 წლის 21 მარტი, ქ. თბილისი, საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების შესახებ.

³⁴ იქვე.

³⁵ საქართველოს კონსტიტუცია, 71-ე მუხლი.

შეზღუდვის შესახებ დეკრეტი ძალაში შედის გამოცემისთანავე, ხოლო ნორმის შეჩერების შემთხვევაში პარლამენტის მიერ დამტკიცებისთანავე.³⁶ თუ პარლამენტი გადაწყვეტილებას არ დაამტკიცებს, მაშინ დეკრეტი იურიდიულ შედეგებს არ წარმოშობს და კარგავს ძალას. კონსტიტუცია საომარი და საგანგებო მდგომარეობის წინაპირობების არსებობისას მსგავს სტანდარტს ადგენს ძირითადი უფლებების მოქმედების შეზღუდვის ან შეჩერების შემთხვევაში. ვენეციის კომისიის რეკომენდაციით, მნიშვნელოვანია, გაიმიჯნოს საგანგებო და საომარი მდგომარეობისას უფლების შეზღუდვის ფარგლები.³⁷

საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების პროცესში აღმასრულებელი ხელისუფლების ფართო უფლებამოსილებით აღჭურვა არსებითად არღვევს ხელისუფლების დანაწილების პრინციპს, რადგან მეტისმეტად ზრდის მთავრობის უფლებამოსილებას და აჩენს უკონტროლო სივრცეს.

საგანგებო მდგომარეობის ბოროტად გამოყენების თავიდან აცილების მიზნით, ვენეციის კომისია მნიშვნელოვნად მიიჩნევს, კონსტიტუციამ და ეროვნულმა კანონმდებლობამ შექმნას საპარლამენტო და სასამართლო კონტროლის მექანიზმები.³⁸ ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტიც მსგავს მოთხოვნას ითვალისწინებს, რათა არ მოხდეს ფუნდამენტური უფლებების დაუსაბუთებელი შეზღუდვა საგანგებო მდგომარეობისას.³⁹

ეუთო მნიშვნელოვნად მიიჩნევს საგანგებო მდგომარეობის დროს საკანონმდებლო და სასამართლო საქმიანობის გაგრძელების აუცილებლობას.⁴⁰ საგანგებო მდგომარეობის დროს აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ მიღებული გადაწყვეტილებები პარლამენტმა უნდა დაამტკიცოს. საპარლამენტო დემოკრატია, აღმასრულებელი ხელისუფლების დაბალანსებისა და კონტროლის მიზნით, არაორდინარულ ვითარებაშიც უნდა ითვალისწინებდეს ზედამხედველობის ეფექტიან მექანიზმებს.⁴¹

სახელმწიფოების ნაწილში საკანონმდებლო ორგანოს საქმიანობა არ ჩერდება საგანგებო მდგომარეობისას. მაგალითად, ესპანეთის კონსტიტუციით, დაუშვებელია პარლამენტის დათხოვნა. პარლამენტი ასევე გასცემს ნებართვას საგანგებო მდგომარეობის გაგრძელების შესახებ და ამტკიცებს

³⁶ იქვე.

³⁷ European Commission for Democracy Through Law, Compilation of Venice Commission Opinions and Reports on States of Emergency, CDL-PI(2020)003; 2020, 9.

³⁸ Ibid.

³⁹ Democratic oversight of the security sector in member states, Recommendation 1713 (2005).

⁴⁰ Moscow Document (1991), 28.

⁴¹ OSCE Human Dimension Commitments and State Responses to the Covid-19 Pandemic, 2020, 43.

მთავრობის დეკრეტებს. კონსტიტუცია ითვალისწინებს საგანგებო მდგომარეობის დროს აღმასრულებელი ხელისუფლების აქტებზე სასამართლო კონტროლის მექანიზმების არსებობას. საგანგებო მდგომარეობის დროს მიღებული აქტები და დებულებები, კანონით დადგენილი წესით, სასამართლო კონტროლის მიღმა არ რჩება.⁴² პორტუგალიის კონსტიტუციის მიხედვით, მთავრობა საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების პროცესში ანგარიშვალდებულია პარლამენტის წინაშე და ვალდებულია, ინფორმაცია მიანოდოს პარლამენტს იმ ღონისძიებების შესახებ, რომლებიც მიიღო საგანგებო მდგომარეობის პროცესში. მსგავსი შინაარსის ანგარიში პარლამენტს მთავრობის მიერ საგანგებო მდგომარეობის შეწყვეტიდან 15 დღის შემდეგ წარედგინება. კონსტიტუცია ასევე განსაზღვრავს საგანგებო მდგომარეობის მაქსიმალურ ხანგრძლივობას და ითვალისწინებს ამ ვადის გასვლის შემდეგ მისი განახლების შესაძლებლობას.⁴³

დასკვნა

სახელმწიფოების გამოცდილებამ აჩვენა, რომ საგანგებო მდგომარეობა განსაკუთრებულად საფრთხის შემცველი ვითარებაა სახელმწიფოში, რაც ზრდის არა მხოლოდ ადამიანის უფლებების მასშტაბური შეზღუდვის, არამედ დემოკრატიული პრინციპების უგულებელყოფის რისკებს. სწორედ ამიტომ მნიშვნელობას იძენს, ერთი მხრივ, საგანგებო მდგომარეობის წინაპირობების მკაფიო კონსტიტუციური გარანტიების არსებობა და, მეორე მხრივ, საგანგებო მდგომარეობის პროცესში გატარებულ ღონისძიებებზე საპარლამენტო და სასამართლო ზედამხედველობის მექანიზმების არსებობა. საგანგებო მდგომარეობის კონსტიტუციური გარანტიების გასაუმჯობესებლად მნიშვნელოვანია მოხდეს შემდეგი საკითხების ცვლილება:

- ა) *საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადება*. მიუხედავად იმისა, რომ კონსტიტუციით განსაზღვრულია საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების წინაპირობები, მნიშვნელოვანია, საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადება მოხდეს საფრთხის არსებობის შემთხვევაში, როდესაც სახელმწიფო ორგანოები მოკლებულნი იქნებიან კონსტიტუციური უფლებამოსილების ნორმალურად განხორციელების შესაძლებლობას;

⁴² მ. კაპანაძე, თ. ქინქლაძე, გ. კვარაცხელია, დემოკრატია და ადამიანის უფლებები პანდემიის და საგანგებო მდგომარეობის პირობებში, თბ., 2020, 164.

⁴³ იქვე.

- ბ) *პრემიერმინისტრის წარდგინება საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების შესახებ და პრეზიდენტის მიერ გამოცემული ბრძანება.* გარდა ლეგიტიმური მიზნის არსებობისა, რაც საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების საჭიროებას გამოავლენს, გადაწყვეტილება უნდა შეიცავდეს დასაბუთებას საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების აუცილებლობის შესახებ;
- გ) *პარლამენტის მიერ საგანგებო მდგომარეობის დამტკიცება.* პარლამენტის ფორმალური და ზედაპირული ფორმით ჩართულობა ავლენს საპარლამენტო კონტროლის მექანიზმების გაძლიერების საჭიროებას. მნიშვნელოვანია, პარლამენტი ჩაერთოს საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადებისას საგნობრივ განხილვებში, რაც გულისხმობს საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების საკითხის უფრო ღრმა შეფასებას და საკითხთან დაკავშირებით საპარლამენტო განხილვის არსებობას;
- დ) *საგანგებო მდგომარეობის მოქმედება დროში.* საგანგებო მდგომარეობის მოქმედება დროში გულისხმობს საგანგებო მდგომარეობის მოქმედების მაქსიმალური ვადის კონსტიტუციით განსაზღვრას. საქართველოს კონსტიტუცია არ განსაზღვრავს საგანგებო მდგომარეობის დროით გარანტიებს, რაც ზრდის მდგომარეობის თვითნებური გახანგრძლივების რისკებს. კონსტიტუციით უნდა განისაზღვროს საგანგებო მდგომარეობის მოქმედების მაქსიმალური ვადა, რაც შეიძლება გახანგრძლივდეს პარლამენტის მიერ საჭიროების შემთხვევაში;
- ე) *საგანგებო მდგომარეობის გაუქმება პარლამენტის მიერ ან პრეზიდენტის წარდგინებით.* კონსტიტუციის მიხედვით, საგანგებო მდგომარეობის გაუქმება ხდება იმავე პროცედურების მიხედვით, რომლებიც არსებობს მის მიღებასთან დაკავშირებით. მნიშვნელოვანია, საგანგებო მდგომარეობის გაუქმების პროცესში გაიზარდოს პარლამენტის როლი და პრეზიდენტის წარდგინების გარდა, პარლამენტსაც ჰქონდეს საგანგებო მდგომარეობის საკუთარი ინიციატივით გაუქმების უფლებამოსილება.