

აღიანი უფლებათა შავლუღვაბი საქართველოში

COVID-19-ის კანღაბიის ღროს:

ბიღაბული ბამოსღიღაბა ღა რაკობენღაღიბი

2020-2021 წელი



**კონსტანტინე კორკელია,**  
საერთაშორისო სამართლის პროფესორი,  
თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის იურიდიული ფაკულტეტის  
საერთაშორისო სამართლის ინსტიტუტი

**აღმიანის უფლებათა ზღვრული საქართველოში**  
**COVID-19-ის პანდემიის დროს:**  
**მიღებული გამოცდილება და რეკომენდაციები**



კვლევა მომზადდა გაერთიანებული ერების (UN) ერთობლივი პროგრამის – სოციალური დაცვის სისტემის ტრანსფორმაცია მუზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირებისთვის საქართველოში – ფარგლებში. პროგრამის მხარდამჭერია მდგრადი განვითარების მიზნების ფონდი (SDG Fund).

ტექსტის შინაარსზე პასუხისმგებელია ავტორი და იგი შესაძლოა არ გამოხატავდეს გაერთიანებული ერების და მდგრადი განვითარების მიზნების ფონდის შეხედულებებს.

# წინასიძევა

თანამედროვე მსოფლიო აღმოჩნდა უპრეცედენტო მასშტაბის პანდემიის კრიზისის წინაშე. ჩინეთის ქალაქ ვუჰანში აღმოჩენილი კორონავირუსის ინფექცია მალე გავრცელდა მთელ მსოფლიოში. ამის გამო 2020 წლის 20 იანვარს მსოფლიო ჯანდაცვის ორგანიზაციამ გამოაცხადა საერთაშორისო განგაში, ხოლო 2020 წლის 11 მარტს მდგომარეობა შეფასდა როგორც პანდემია. 2020 წლის მარტის დასაწყისის მდგომარეობით, COVID-19-ის პანდემიამ გავლენა მოახდინა მსოფლიოს 190-ზე მეტ ქვეყანაზე.<sup>1</sup> 2020 წლის ოქტომბრის ბოლოსათვის ამ ვირუსით დაინფიცირდა დაახლოებით 45 მილიონი ადამიანი, თითქმის 1,2 მილიონი ადამიანი გარდაიცვალა და ეს რიცხვი განაგრძობს ზრდას.<sup>2</sup> გამანადგურებელმა კრიზისმა უარყოფითი გავლენა მოახდინა მრავალი ქვეყნის საზოგადოებრივი ჯანდაცვის სისტემაზე, ეკონომიკასა და შრომის ბაზარზე.

პანდემიის წინააღმდეგ საბრძოლველად თითქმის ყველა ქვეყანამ გადადგა რიგი ნაბიჯებისა. ზოგიერთმა ქვეყანამ საგანგებო მდგომარეობაც კი გამოაცხადა. ღონისძიებათა ერთი ნაწილი ითვალისწინებდა ადამიანის უფლებათა ვალდებულებებიდან გადახვევას, ხოლო მეორე ნაწილი ადგენდა ადამიანის უფლებათა შეზღუდვას. კორონავირუსის გავრცელების წინააღმდეგ ქვეყნების მიერ გადადგმულმა რადიკალურმა ღონისძიებებმა გავლენა მოახდინა არაერთ ადამიანის უფლებასა და თავისუფლებაზე. ზოგიერთი უფლებისა და თავისუფლების რეალიზაცია საფრთხეში აღმოჩნდა.

პანდემიასთან დაკავშირებული საფრთხის გათვალისწინებით, საქართველომ, სხვა მრავალი ქვეყნის მსგავსად, დააწესა ადამიანის უფლებათა რიგი შეზღუდვები, რაც განპირობებული იყო COVID-19-ის პანდემიის წინააღმდეგ ეფექტიანი ბრძოლის საჭიროებით.

ამ კვლევის ძირითადი მიზანია პანდემიის წინააღმდეგ საბრძოლველად საქართველოს მთავრობის მიერ დაწესებული ადამიანის უფლებათა შეზღუდვების შესაბამისობის შეფასება ადამიანის უფლებათა საერთაშორისო და ევროპულ სტანდარტებთან, მათი პროპორციულობის ჩათვლით, და რეკომენდაციების შემუშავება უკვე დაწესებულ და პოტენციურ შეზღუდ-

<sup>1</sup> Report on the Measures Implemented by the Government of Georgia Against COVID-19, 2020, 5, [https://stopcov.ge/Content/files/COVID\\_RESPONSE\\_REPORT\\_ENG.pdf](https://stopcov.ge/Content/files/COVID_RESPONSE_REPORT_ENG.pdf).

<sup>2</sup> იხ. ჯანდაცვის მსოფლიო ორგანიზაციის მონაცემები: <https://bit.ly/3jQFgYy> [ნანახია: 12.10.20].

ვებთან მიმართებით, რათა დაბალანსდეს საგანგებო პერიოდში წარმოქმნილი საჭიროებები და ადამიანის უფლებათა ეფექტიანი დაცვა.

კვლევაში ასევე საუბარია იმ პრობლემებზე, რომლებიც პირდაპირ კავშირშია ადამიანის უფლებათა დაცვასთან, განსაკუთრებით კი ეს ეხება შეზღუდვების კონსტიტუციურობასა და დაბრკოლებებს ადამიანის უფლებათა ეფექტიანი დაცვისას პანდემიის დროს.

მიუხედავად იმისა, რომ ადამიანის უფლებათა შეზღუდვები დადგენილია რამდენიმე საერთაშორისო და რეგიონული ადამიანის უფლებათა ხელშეკრულებით, ამ ნაშრომში ყურადღება გამახვილდება ადამიანის უფლებათა ისეთ დოკუმენტებზე, რომლებიც სავალდებულოა საქართველოსათვის, კერძოდ: საერთაშორისო პაქტზე სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების შესახებ (შემდგომში – „საერთაშორისო პაქტი“), რომელიც მიღებულია გაეროს ეგიდით და ადამიანის უფლებათა ევროპულ კონვენციაზე (შემდგომში – „ევროპული კონვენცია“), რომელიც მიღებულია ევროპის საბჭოს ეგიდით.<sup>3</sup> ადამიანის უფლებათა სხვა ხელშეკრულებების დებულებები ადგენს საერთაშორისო პაქტისა და ევროპული კონვენციის მსგავს (თუმცა არა იდეალურ) მოთხოვნებს ადამიანის უფლებათა შეზღუდვებთან დაკავშირებით.

კვლევის ფარგლებს სცდება COVID-19-ის პანდემიის განმავლობაში საქართველოს მთავრობის მიერ დაწესებული ყველა შეზღუდვის დეტალური შესწავლა. მიუხედავად იმისა, რომ პანდემიის განმავლობაში მრავალი შეზღუდვა დაწესდა, ზოგიერთმა უფრო დიდი გავლენა მოახდინა უფლებებსა და თავისუფლებებზე, როგორებიცაა: თავისუფლებისა და ხელშეუხებლობის უფლება, მიმოსვლის თავისუფლება, შეკრების თავისუფლება და განათლების უფლება. აქედან გამომდინარე, ყურადღება გამახვილდება ადამიანის მხოლოდ იმ უფლებებზე, რომლებზეც შექმნილმა სიტუაციამ ყველაზე მნიშვნელოვანი გავლენა მოახდინა.<sup>4</sup>

კვლევა მოიცავს პერიოდს, როდესაც COVID-19-მა გლობალურად დაიწყო გავრცელება და საქართველოს მთავრობამ გადადგა პირველი ნაბიჯები კორონავირუსთან საბრძოლველად (2020 წლის იანვარი), 2020 წლის ოქტო-

<sup>3</sup> მიუხედავად იმისა, რომ კვლევაში ყურადღება გამახვილდება საერთაშორისო პაქტსა და ევროპულ კონვენციაზე, გამონაკლისის სახით, ასევე განიხილება ადამიანის უფლებათა სხვა დოკუმენტებიც.

<sup>4</sup> მიუხედავად იმისა, რომ პანდემიის განმავლობაში საქართველოში ასევე დაწესდა ეკონომიკური საქმიანობის შეზღუდვა, მათი განხილვა სცდება ამ კვლევის ფარგლებს, რადგან კვლევაში ყურადღება გამახვილებულია საერთაშორისო პაქტითა და ევროპული კონვენციით გათვალისწინებულ უფლებებზე.

მბრის შუა პერიოდამდე.<sup>5</sup> მოცემული დოკუმენტი აანალიზებს საქართველოს მთავრობის მიერ არა მხოლოდ საგანგებო მდგომარეობის პერიოდში გატარებულ ღონისძიებებს, არამედ ასევე ღონისძიებებს, რომლებიც განხორციელდა პანდემიის სხვა პერიოდებში. ამრიგად, იგი მოიცავს საქართველოში დაწესებულ შეზღუდვებს საგანგებო მდგომარეობამდე, საგანგებო მდგომარეობის პერიოდში და მის შემდეგ.

მიუხედავად იმისა, რომ დოკუმენტი ყურადღებას ამახვილებს პანდემიის განმავლობაში დაწესებულ ადამიანის უფლებათა შეზღუდვებზე, მისი დასკვნები და რეკომენდაციები შეიძლება, *mutatis mutandis*, გამოყენებულ იქნეს სხვა არაორღინარულ სიტუაციასთან ან საგანგებო მდგომარეობასთან მიმართებით.

კვლევის მეთოდოლოგია მოიცავს: დოკუმენტების მიმოხილვასა და ანალიზს, გასაუბრებას სახელმწიფოს წარმომადგენლებსა და სხვა პირებთან, მედიამონიტორინგს, ადამიანის უფლებათა საერთაშორისო და ევროპული სტანდარტებისა და სახელმწიფოთა პრაქტიკის შედარებით ანალიზს.

---

<sup>5</sup> კვლევაში მხოლოდ უმნიშვნელო ცვლილებები შევიდა 2020 წლის შუა ოქტომბრის შემდგომ პერიოდთან დაკავშირებით.

## დასკვნები და რეკომენდაციები

ბრძოლა COVID-19-ის პანდემიის წინააღმდეგ უპრეცედენტო გამოწვევა აღმოჩნდა მთელი მსოფლიოსათვის, საქართველოს ჩათვლით. ამ ბრძოლაში საქართველოს გამოცდილებამ ცხადყო, რომ ეპიდემიოლოგიური სიტუაციის მარეგულირებელი კანონმდებლობა არ იყო მზად, გაეცა სათანადო პასუხი ამ გამოწვევისათვის. მიუხედავად იმისა, რომ რთული, და, ალბათ, შეუძლებელიც კი იყო იმის განჭვრეტა, რომ პანდემიას შეეძლო, გამოეწვია ამ მასშტაბის შეზღუდვები, შესაფერისი საკანონმდებლო ბაზის არსებობა პრაქტიკაში თავიდან აგვაცილებდა ისეთ პრობლემებს, რომლებიც უკავშირდება დაწესებული შეზღუდვების ლეგიტიმურობასა და პროპორციულობას.

აღსანიშნავია, რომ ასეთ არაორდინარულ მდგომარეობაში საქართველოს მთავრობამ მცირე დროში ბევრი გააკეთა არა მხოლოდ სამართლებრივი ბაზის შექმნისათვის, არამედ ასევე გადადგა პრაქტიკული ნაბიჯები COVID-19-ის წინააღმდეგ ეფექტიანი ბრძოლისათვის. საქართველოს მთავრობის რეაგირება COVID-19-ის წინააღმდეგ საბრძოლველად უნდა ჩაითვალოს ეფექტიანად, განსაკუთრებით პანდემიის პირველ ეტაპზე.

კონკრეტული დასკვნები და რეკომენდაციები შემდეგია:

### საგანგებო მდგომარეობის დროს ადამიანის უფლებათა უზღუდვის მარეგულირებელი საქართველოს კანონმდებლობა

- ა) საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადება წარმოშობს სამართლებრივ, ადამიანის უფლებებსა და კრიზისის მართვასთან დაკავშირებულ არაერთ საკითხს და საჭიროებს დეტალურ რეგულირებას. მიუხედავად ამისა, კანონი საგანგებო მდგომარეობის შესახებ არ აწესრიგებს მრავალ საკითხს, რომლებიც შეიძლება წარმოიშვას ასეთ სიტუაციაში. კანონი არ განსაზღვრავს საგანგებო მდგომარეობის სახეებს და არ ადგენს ღონისძიებებსა და პროცედურებს, რომლებიც უნდა განახორციელოს მთავრობამ ეპიდემიით/პანდემიით გამოწვეული საგანგებო მდგომარეობის დროს.
- ბ) კანონი ანიჭებს საქართველოს აღმასრულებელი ხელისუფლების უმაღლეს ორგანოებს უფლებამოსილებას, დააწესოს შეზღუდვა გადაადგილების თავისუფლებაზე, შეკრების თავისუფლებასა და გაფიცვის უფლებაზე და შემოიღოს კომენდანტის საათი. აღმასრულებელი ხელისუფლებისათვის ამ უფლებამოსილების მინიჭება ეწინააღმდე-

გება კონსტიტუციის დებულებებს, რომელთა მიხედვით, მხოლოდ პრეზიდენტი უფლებამოსილი, შემოიღოს ადამიანის უფლებათა შეზღუდვები, დადგენილი პროცედურის მიხედვით.

- გ) საგანგებო მდგომარეობის შესახებ კანონით დადგენილი ზოგიერთი უფლების შეზღუდვის ფარგლები ბუნდოვანია.
- დ) კანონით გათვალისწინებული ზოგიერთი ღონისძიება ძალიან შეზღუდული ხასიათისაა. კანონმა უნდა დაადგინოს ღონისძიებები, რომლებიც მთავრობას მინიჭებს უფლებამოსილებას, გაუმკლავდეს საგანგებო მდგომარეობის დროს შექმნილ სხვადასხვა სიტუაციას, მათ შორის პანდემიას. სახელმწიფომ რომ შეძლოს, დაადგინოს ბალანსი პანდემიის წინააღმდეგ ეფექტიანი ბრძოლის საჭიროებასა და საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის დაცვას შორის, მან უნდა შეიმუშაოს კანონმდებლობა, რომელიც მისცემს სახელმწიფოს საშუალებას, ეფექტიანად გაუმკლავდეს საგანგებო მდგომარეობით წარმოქმნილ საფრთხეებს.
- ე) საქართველოს კანონმდებლობისა (საქართველოს კონსტიტუცია და კანონი საგანგებო მდგომარეობის შესახებ) და ადამიანის უფლებათა ხელშეკრულებების, როგორებიცაა საერთაშორისო პაქტი და ევროპული კონვენცია, შედარებითი ანალიზი ცხადყოფს, რომ საქართველოს კანონმდებლობა არ უშვებს ადამიანის იმ უფლებებისა და თავისუფლებების შეზღუდვას, რომლებიც აკრძალულია ადამიანის უფლებათა ხელშეკრულებებით. აქედან გამომდინარე, საქართველოს კანონმდებლობა აკმაყოფილებს როგორც სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების საერთაშორისო პაქტით, ისე ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციით დადგენილ სტანდარტებს.
- ვ) მიუხედავად იმისა, რომ საქართველოს კონსტიტუციის 71-ე მუხლი პირდაპირ არ მიუთითებს პროპორციულობის პრინციპზე, რომელიც მნიშვნელოვანია იმის შეფასებისას, სახელმწიფოს მიერ გატარებული ღონისძიებები განპირობებულია თუ არა მდგომარეობის სიმწვავეთ, ეს პრინციპი გამომდინარეობს საგანგებო მდგომარეობის შესახებ კანონის მე-4 მუხლიდან. ამის მიუხედავად, რეკომენდებულია, რომ კანონში საგანგებო მდგომარეობის შესახებ იყოს პირდაპირი მითითება პროპორციულობის პრინციპზე.
- ზ) კანონი საგანგებო მდგომარეობის შესახებ მოითხოვს, რომ გაეროს გენერალურ მდივანს შეატყობინონ საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადებისა და მისი შეწყვეტის შესახებ საერთაშორისო პაქტის მე-4(3) მუხ-

ლის საფუძველზე. საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადებისა და მისი შეწყვეტის შესახებ შეტყობინების თაობაზე ასეთივე მოთხოვნა უნდა დადგინდეს ევროპის საბჭოს გენერალური მდივნის შემთხვევაში.

**რეკომენდებულია:**

- ა) დაიხვეწოს კანონმდებლობა, რომელიც დეტალურად მოაწესრიგებს საგანგებო მდგომარეობასთან დაკავშირებულ საკითხებს, ეპიდემიით/პანდემიით გამოწვეული საგანგებო მდგომარეობის საკითხების ჩათვლით;
- ბ) კანონში საგანგებო მდგომარეობის შესახებ შემოღებულ იქნეს პირდაპირი მითითება პროპორციულობის პრინციპზე;
- გ) კანონში საგანგებო მდგომარეობის შესახებ შეტანილ იქნეს ცვლილება, რომელიც დააწესებს ევროპის საბჭოს გენერალური მდივნისათვის საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადებისა და მისი შეწყვეტის შესახებ შეტყობინების წარდგენის ვალდებულებას.

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

- ა) საქართველოს შესაბამისმა კანონმდებლობამ, იქნება ეს კანონი სამოქალაქო უსაფრთხოების შესახებ, კანონი საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ თუ სხვა კანონები, რომლებიც დაადგენენ ადამიანის უფლებათა შეზღუდვებს ორდინარული (არასაგანგებო) მდგომარეობის დროს, საკმარისი სიზუსტით უნდა განსაზღვროს როგორც შესაბამისი შეზღუდვითი ღონისძიებები, რომლებიც შეიძლება დაწესდეს განსაკუთრებით სამიში ეპიდემიისა და/ან პანდემიის დროს, ისე უნდა დაადგინოს სახელმწიფო ორგანოთა შესაბამისი უფლებამოსილება.
- ბ) მიუხედავად იმისა, რომ ამ შეზღუდვების სამართლებრივი საფუძვლის ჩამოყალიბებისათვის COVID-19-ის პანდემიის დაწყებიდან საქართველოს მთავრობამ მცირე დროში მიიღო არაერთი რეგულაცია, ადამიანის უფლებათა შეზღუდვის შესახებ კონსტიტუციის მოთხოვნების დაკმაყოფილებისათვის ეს შეზღუდვები უნდა აისახოს შესაბამის საკანონმდებლო აქტში, მაგალითად, როგორცაა კანონი სამოქალაქო უსაფრთხოების შესახებ.



რეკომენდებულია, რომ საქართველოს კანონმდებლობამ, კერძოდ, კანონმა სამოქალაქო უსაფრთხოების შესახებ (რომელიც აწესრიგებს განსაკუთრებით საშიშ ეპიდემიასა და პანდემიასთან დაკავშირებულ საკითხებს), კანონმა საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ ან სხვა შესაბამისმა საკანონმდებლო აქტმა, დაადგინოს ადამიანის უფლებათა შეზღუდვის ობიექტი, შინაარსი და ფარგლები, რომლებიც შეიძლება დაწესდეს ეპიდემიისა და პანდემიის დროს და განსაზღვროს შესაბამის სახელმწიფო ორგანოთა უფლებამოსილება და ადამიანის უფლებათა შეზღუდვის ფარგლები ორდინარული სიტუაციის დროს.

### **საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადებამდე დაწესებული შეზღუდვები (2000 წლის 30 იანვარი – 20 მარტი)**

- ა) მიუხედავად იმისა, რომ საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადებამდე მთავრობის მიერ გატარებული ზოგიერთი ღონისძიება, რომელიც აღგენდა გარკვეული მოქმედებების განხორციელებას (გაუქმებულიყო თავყრილობებთან დაკავშირებული ღონისძიებები; გადაღებულიყო დახურულ სივრცეში კულტურული და სპორტული ღონისძიებების გამართვა) ან გარკვეული მოქმედებებისაგან თავის შეკავებას (პირებს თავი შეეკავებინათ მაღალი რისკის ქვეყნებში მოგზაურობისაგან; 70 წლისა და მეტი ასაკის პირები დარჩენილიყვნენ სახლში), მართლაც იყო სარეკომენდაციო ხასიათის, ყველა ღონისძიება ვერ ჩაითვლება ასეთად. კერძოდ, ამ პერიოდში გატარებული ზოგიერთი ღონისძიება, მაგალითად, სხვა ქვეყნებიდან საქართველოში შემოსული პირების იზოლაცია, საგანმანათლებლო პროცესის შეჩერება, საერთაშორისო საჰაერო და საავტომობილო მიმოსვლის შეჩერება და პენიტენციურ დაწესებულებებში განსაკუთრებული რეჟიმის შემოღება სავალდებულო ხასიათის ღონისძიებები იყო.
- ბ) ორდინარულ სიტუაციაში ადამიანის უფლებათა შეზღუდვების დაწესება პირდაპირ თუ არაპირდაპირ უნდა გამომდინარეობდეს საქართველოს კონსტიტუციიდან. კერძოდ, საქართველოს კონსტიტუციის ზოგიერთი დებულება ადგენს, რომ ადამიანის უფლებათა შეზღუდვები შეიძლება დაწესდეს გარკვეული პირობებით, მათ შორის „კანონის შე-

საბამისად“. აქედან გამომდინარე, კანონმა უნდა განსაზღვროს ამ შეზღუდვების დაწესების პირობები. კონსტიტუციის მუხლები მიმოსვლის თავისუფლებისა და პირადი და ოჯახური ცხოვრების უფლების შესახებ ამის მაგალითია. საქართველოს კონსტიტუციის სხვა მუხლები შეიძლება პირდაპირ არ მიუთითებდეს, რომ შეზღუდვები შეიძლება დაწესდეს „კანონის შესაბამისად“, მაგრამ ასეთი შეზღუდვები მაინც შეიძლება დაწესდეს კანონის საფუძველზე. კანონის საფუძველზე დაწესებული ადამიანის უფლებათა შეზღუდვა უნდა ემსახურებოდეს ლეგიტიმურ მიზანს და უნდა იყოს დასახული მიზნის პროპორციული. ვინაიდან ადამიანის უფლებათა შეზღუდვები უნდა დაწესდეს კანონის საფუძველზე, ისინი არ შეიძლება განისაზღვროს მთავრობის მიერ მიღებული აქტების საფუძველზე, გარდა იმ შემთხვევისა, თუ ეს პირდაპირ არ გამომდინარეობს კანონიდან.

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

- ა) საქართველოს მთავრობამ მოიშველია ორი ძირითადი არგუმენტი იმისათვის, რომ წამოეწყო პროცედურა საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების მიზნით, კერძოდ, კორონავირუსის შიდა უკონტროლო გავრცელების საფრთხე და მთავრობის რეკომენდაციების შესრულების დაბალი მაჩვენებელი. მიუხედავად იმისა, რომ პირველი გარემოების არსებობამ შეიძლება გამოიწვიოს აზრთა სხვაობა, იყო თუ არა იმ პერიოდში კორონავირუსის გავრცელების რეალური და იმწუთიერი საფრთხე, მეორე გარემოების დამაჯერებლობა მთავრობის რეკომენდაციების შესრულების დაბალი მაჩვენებლის შესახებ სათუთა. საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადება და ადამიანის უფლებათა შეზღუდვა საგანგებო მდგომარეობის რეჟიმის ფარგლებში არ არის ერთადერთი სამართლებრივი საშუალება სარეკომენდაციო ღონისძიებების შესრულების მაჩვენებლის გასაზრდელად. ადამიანის უფლებათა შეზღუდვები შეიძლება დაწესებულიყო შესაბამისი საკანონმდებლო აქტის საფუძველზე, რომელიც იქნებოდა იურიდიულად სავალდებულო.
- ბ) საგანგებო მდგომარეობის დროს ადამიანის უფლებათა შეზღუდვისას საქართველოს პრეზიდენტი მოქმედებდა ადამიანის უფლებათა

საერთაშორისო და ევროპული სტანდარტების შესაბამისად. კერძოდ, საქართველოს პრეზიდენტს არ შეუზღუდავს არცერთი აბსოლუტური უფლება, რომელიც გათვალისწინებულია სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების საერთაშორისო პაქტით და ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციით. შესაბამისად, ამ უფლებათა შეზღუდვა არ ქმნის პრობლემას ადამიანის უფლებათა საერთაშორისო და ევროპულ ხელშეკრულებებთან შესაბამისობის თვალსაზრისით.

- გ) საქართველოს პრეზიდენტი ადამიანის უფლებათა შეზღუდვისას ძირითადად მოქმედებდა კონსტიტუციური დებულებების შესაბამისად. საქართველოს პრეზიდენტის დეკრეტით, ძირითადად, შეიზღუდა ის უფლებები და თავისუფლებები, რომლებიც შეიძლება შეზღუდულიყო კონსტიტუციის 71(3)-ე მუხლის საფუძველზე. მიუხედავად ამისა, პრეზიდენტის დეკრეტი წარმოშობს, როგორ მინიმუმ, ორ სამართლებრივ პრობლემას კონსტიტუციასთან შესაბამისობის თვალსაზრისით:

პირველი, საქართველოში საგანგებო მდგომარეობის დროს განათლების უფლება (საგანმანათლებლო პროცესის შეჩერება და სწავლების დისტანციურ რეჟიმზე გადასვლა) შეიზღუდა კონსტიტუციის 26-ე მუხლის საფუძველზე, რომელიც ეხება შრომის თავისუფლებას, პროფესიული კავშირების თავისუფლებასა და გაფიცვის უფლებას. განათლების უფლების შეზღუდვა კონსტიტუციის იმ მუხლის საფუძველზე, რომელსაც არ აქვს შეხება განათლების უფლებასთან, მაშინ, როდესაც ეს უფლება არ შეზღუდულა კონსტიტუციის 27-ე მუხლის საფუძველზე, რომელიც უშუალოდ ეხება განათლების უფლებას, როგორც მინიმუმ, უცნაურია. ეს უცნაურობა შეიძლება აიხსნას იმ ფაქტით, რომ საქართველოს კონსტიტუციის მიხედვით, განათლების უფლება არ შეიძლება შეზღუდულიყო საქართველოს პრეზიდენტის მიერ საგანგებო მდგომარეობის დროს გამოცემული დეკრეტით. აქედან გამომდინარე, საქართველოს პრეზიდენტს არ ჰქონდა უფლება, შეეზღუდა განათლების უფლება.

მეორე, თუ ადამიანის უფლებები, რომლებიც შეიძლება შეიზღუდოს საგანგებო მდგომარეობის დროს, გათვალისწინებულია პრეზიდენტის დეკრეტის 1-ლი მუხლით, იბადება კითხვა, რატომ შეიზღუდა სამართლიანი სასამართლო განხილვის უფლება (სისხლის სამართლის საქმეებზე სასამართლო სხდომების დისტანციურად ჩატარების შესა-

ხებ) დეკრეტის მე-7 მუხლის საფუძველზე. სამართლიანი სასამართლო განხილვის უფლების შეზღუდვის შესახებ დებულების გათვალისწინება პრეზიდენტის დეკრეტის იმ ნაწილში, რომელიც არ ეხება ადამიანის უფლებების შეზღუდვას, შეიძლება აიხსნას იმ ფაქტით, რომ კონსტიტუციის 31-ე მუხლი (პროცესუალური უფლებები), რომელიც ეხება სამართლიანი სასამართლოს განხილვის უფლებას, არ შეიძლება შეიზღუდოს საგანგებო მდგომარეობის დროს.

დ) საქართველოს მთავრობის მიერ გატარებული ღონისძიებები, ძირითადად, გამომდინარეობს საქართველოს პრეზიდენტის მიერ დეკრეტით დაწესებული შეზღუდვებიდან. მიუხედავად ამისა, ერთი სამართლებრივი პრობლემა, რომელიც უკავშირდება კარანტინსა და კომენდანტის საათს, მაინც წარმოიშვა, კერძოდ, საქართველოს პრეზიდენტმა 2020 წლის 21 მარტს სატელევიზიო მიმართვისას მკაფიოდ აღნიშნა, რომ „დეკრეტით გათვალისწინებულ ზომებში არ შედის არც სრული კარანტინი, არც კომენდანტის საათის გამოცხადება.“ მიუხედავად ამისა, მიმოსვლის თავისუფლებასთან მიმართებით საქართველოს პრეზიდენტის დეკრეტის ცხოვრებაში გასატარებლად საქართველოს მთავრობამ გამოაცხადა სრული კარანტინი და კომენდანტის საათი. აქედან გამომდინარე, საქართველოს მთავრობის მიერ გატარებული ღონისძიებები, როგორებიცაა სრული კარანტინისა და კომენდანტის საათის გამოცხადება, ბაღებს კითხვის ნიშნებს, რადგან ეს ღონისძიებები და საქართველოს პრეზიდენტის 2020 წლის 21 მარტის განცხადება შეუთავსებელია ერთმანეთთან.

ე) საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების მომენტიდან მისი მოქმედების შეწყვეტამდე მიმდინარე მოვლენების ანალიზი ცხადყოფს, რომ საქართველოს კანონი საგანგებო მდგომარეობის შესახებ საერთოდ არ გამოუყენებიათ ან იშვიათად გამოიყენეს პრაქტიკაში. ეს შეიძლება აიხსნას კანონით გათვალისწინებული შეზღუდული ხასიათის ღონისძიებებით ან ამ ღონისძიებათა ეპიდემიოლოგიურ სიტუაციასთან შეუფერებელი ხასიათით. საქართველოს პარლამენტის მიერ სპეციალური კანონის მიღების ფაქტის გათვალისწინებით, რომელიც აწესრიგებს საგანგებო მდგომარეობას, მნიშვნელოვანია, რომ კანონი საგანგებო მდგომარეობის შესახებ ადაპტირებული იყოს შესაბამის გამოწვევებთან, მათ შორის ეპიდემიოლოგიურ სიტუაციასთან.

### რეკომენდებულია:

- ა) მკაცრად იქნეს დაცული კონსტიტუციის დებულებები საგანგებო მდგომარეობის დროს ადამიანის უფლებათა შეზღუდვის შესახებ, მათ შორის განათლების უფლებასთან (კონსტიტუციის 27-ე მუხლი) და პროცესუალურ უფლებებთან (კონსტიტუციის 31-ე მუხლი) მიმართებით, რომლებიც არ შეიძლება შეიზღუდოს საგანგებო მდგომარეობის დროს;
- ბ) კანონმა საგანგებო მდგომარეობის შესახებ დეტალურად მოაწესრიგოს პანდემიასა და ეპიდემიასთან დაკავშირებული საკითხები და დაადგინოს შეზღუდვითი ღონისძიებები, რომლებიც გამოიყენება ეპიდემიისა და პანდემიის დროს და განსაზღვროს შესაბამის სახელმწიფო ორგანოთა უფლებამოსილება და ადამიანის უფლებათა შეზღუდვის ფარგლები.

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

საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ კანონში 2020 წლის 22 მაისს შეტანილი ცვლილებები წარმოშობს, როგორც მინიმუმ, ორ სამართლებრივ პრობლემას: პირველი, კანონი კონკრეტულად არ განსაზღვრავს კონსტიტუციური უფლებების შეზღუდვის ობიექტს, შინაარსსა და ფარგლებს და სრულად ახდენს ადამიანის უფლებათა შეზღუდვის უფლებამოსილების დელეგირებას აღმასრულებელი ხელისუფლებისათვის. საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ კანონში არსებული ფორმალური ჩანაწერი, რომ გარკვეული უფლებები შეიძლება შეიზღუდოს, არ არის საკმარისი, რადგან ის არ აკმაყოფილებს სამართლებრივი სიცხადისა და განჭვრეტადობის მოთხოვნებს, ამიტომ აუცილებელია, რომ კანონმა კონკრეტულად განსაზღვროს შესაბამისი უფლებების შეზღუდვის ობიექტი, შინაარსი და ფარგლები. მაშინ, როდესაც კანონმა უნდა დაადგინოს ადამიანის უფლებათა შეზღუდვის ობიექტი, შინაარსი და ფარგლები, მთავრობა შეიძლება იყოს უფლებამოსილი, განსაზღვროს შესაბამისი უფლების შეზღუდვის გზები და საშუალებები; მეორე, საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ კანონი საქართველოს მთავრობას ანიჭებს უფლებამოსილებას, განსაზღვროს პარლამენტის მიერ დადგენილი რეგულაციებისაგან განსხვავებული წესები. აქედან გამომდინ-

ნარე, კანონი მთავრობას ანიჭებს უფლებამოსილებას, დაადგინოს ისეთი შეზღუდვები, რომლებიც შეიძლება წინააღმდეგობაში იყოს კანონმდებლის მიერ დაწესებულ ნორმებთან.

**რეკომენდებულია:**

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

**პანდემიის პერიოდში საქართველოში დანახებული ადამიანის უფლებათა შეზღუდვების შესაბამისობა ადამიანის უფლებათა საერთაშორისო და ევროპულ სტანდარტებთან**

პანდემიის განმავლობაში საქართველოს მთავრობის მიერ დაწესებული შეზღუდვები, ზოგადად, საზოგადოებრივი ჯანმრთელობისა და სხვათა უფლებების დაცვის ლეგიტიმური მიზნების პროპორციული იყო. მიუხედავად ამისა, დადგინდა კონკრეტული პრობლემები.

**თავისუფლებისა და ხელშეუხებლობის უფლება**

პირის იზოლაცია (კარანტინი ან თვითიზოლაცია), რაც მას აქცევს სახელმწიფოს კონტროლქვეშ, გავლენას ახდენს მის თავისუფლებასა და უსაფრთხოების უფლებაზე.

- ა) გასაჩივრების უფლება, რომლის მეშვეობით წყდება პირის დაკავების კანონიერება, თავისუფლებისა და ხელშეუხებლობის უფლების დაცვის მნიშვნელოვანი მექანიზმია. მიუხედავად ამისა, იზოლაციასთან (კარანტინი და თვითიზოლაცია) მიმართებით თავისუფლებისა და ხელშეუხებლობის უფლების დაცვის ეფექტიანი მექანიზმი, როგორც ჩანს, საქართველოში არ მოქმედებს. მნიშვნელოვანია, რომ იზოლაციაში პირის მოთავსების კანონიერება გადაწყდეს დაუყოვნებლივ, მაგრამ არაუგვიანეს იზოლაციაში ყოფნის ვადის ამოწურვისა. შესაბამი-

სად, აუცილებელია, რომ საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ საქართველოს კანონით დადგინდეს პროცედურა, რომლის მიხედვით, პირის იზოლაციაში (კარანტინი ან თვითიზოლაცია) მოთავსების კანონიერება გადაწყდება დაჩქარებული წესით. სასამართლოს მიერ პირის იზოლაციაში მოთავსების კანონიერების გადაწყვეტა 48 ან 72 საათში უნდა იყოს მიჩნეული გონივრულ ვადად.

- ბ) გარდა იმისა, რომ კანონში საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ უნდა იყოს გათვალისწინებული დებულება გასაჩივრების უფლების შესახებ, მნიშვნელოვანია, იზოლაციაში მოთავსებული პირები უზრუნველყოფილნი იყვნენ შესაბამისი ინფორმაციით მიღებული გადაწყვეტილების გასაჩივრების მექანიზმის შესახებ. აქედან გამომდინარე, მნიშვნელოვანია, რომ არა მხოლოდ დადგინდეს იზოლაციის კანონიერების გასაჩივრების უფლება, არამედ უზრუნველყოფილი იყოს ამ მექანიზმისა და პროცედურის სისწრაფე და ეფექტიანობა. მთავრობამ უნდა უზრუნველყოს არა თეორიული უფლება, არამედ უფლება, რომელიც პრაქტიკული და ეფექტიანია.
- გ) მთავრობის გადაწყვეტილება, რომ კარანტინთან შედარებით, თვითიზოლაციას მინიჭებოდა უპირატესობა, მისასაღმებელი ნაბიჯია. კერძოდ, 2020 წლის 21 ოქტომბრიდან საქართველოში შემოსული საქართველოს მოქალაქეები, რომლებსაც ჰქონდათ PCR-ტესტის შედეგი, ექვემდებარებოდნენ თვითიზოლაციას, კარანტინის ნაცვლად.
- დ) მისასაღმებელია მთავრობის რეგულაციაში ცვლილების შეტანა, რომელიც აზუსტებს თვითიზოლაციაში მოსათავსებელ პირთა სიას. მიუხედავად ამისა, პრაქტიკაში რომ არ მოხდეს განსაკუთრებული გარემოებების/სოციალური ფაქტორების ვიწრო განმარტება, რაც გაამართლებს პირის მოთავსებას კარანტინში, რეკომენდებულია, რომ დადგინდეს განსაკუთრებული გარემოებების/სპეციალური ფაქტორების უფრო ვრცელი, თუმცა არა ამომწურავი, სია. ამ სიამ შეიძლება მოიცვას, მაგალითად: ორსულები, მეძუძური ქალები, ჯანმრთელობის პრობლემების მქონე პირები, 60 წელს გადაცილებული პირები და სხვ.

#### **რეკომენდებულია:**

- ა) შეიქმნას გასაჩივრების ეფექტიანი სასამართლო და ადმინისტრაციული მექანიზმი, რომელიც შეძლებისდაგვარად მოკლე დროში**

(სასურველია 48 ან 72 საათში), თუმცა უფრო ადრე, ვიდრე ამოიწურება იზოლაციის ვადა, განიხილავს პირის იზოლაციაში მოთავსების კანონიერებას. ასევე რეკომენდებულია, რომ ამ მექანიზმმა უზრუნველყოს შესაბამისი პირი ადმინისტრაციული ორგანოსათვის და/ან სასამართლოსათვის დისტანციურად მიმართვის შესაძლებლობით;

ბ) იზოლაციაში მოთავსებული პირი უზრუნველყოს შესაფერისი ინფორმაციით მიღებული გადაწყვეტილების გასაჩივრების მექანიზმის შესახებ;

გ) კანონით საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ განისაზღვროს განსაკუთრებული გარემოებების/სპეციალური ფაქტორების უფრო ვრცელი, თუმცა არა ამომწურავი, სია, რომელმაც შეიძლება მოიცვას, მაგალითად: ორსულები, მეძუძური ქალები, ჯანმრთელობის პრობლემების მქონე პირები, 60 წელს გადაცილებული პირები და სხვ.

## მიმოსვლის თავისუფლება

- ა) საგანგებო მდგომარეობის განმავლობაში საქართველოს მთავრობის მიერ დაწესებული შეზღუდვები, ძირითადად, იყო მდგომარეობის სიმწვავის პროპორციული.
- ბ) მიმოსვლის თავისუფლების შეზღუდვა საგანგებო მდგომარეობამდე და მის შემდეგ დადგენილია მთავრობის შესაბამისი რეგულაციებით. იმის გათვალისწინებით, რომ საქართველოს კონსტიტუციის მე-14 მუხლი (მიმოსვლის თავისუფლება) პირდაპირ მიუთითებს „კანონზე“, ასეთი შეზღუდვები უნდა იყოს გათვალისწინებული კანონით და არა მთავრობის რეგულაციებით. შესაბამისად, მნიშვნელოვანია, რომ შესაბამისმა კანონმა, მაგალითად, კანონმა სამოქალაქო უსაფრთხოების შესახებ (როგორც კანონმა, რომელიც აწესრიგებს განსაკუთრებით საშიშ ეპიდემიასა და პანდემიასთან დაკავშირებულ საკითხებს) ან კანონმა საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ, კონკრეტულად განსაზღვროს მიმოსვლის თავისუფლების შეზღუდვის ობიექტი, შინაარსი და ფარგლები. მიუხედავად იმისა, რომ საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ კანონში 2020 წლის 22 მაისს შევიდა ცვლილება, რომლის მიხედვით შეიძლება დაწესდეს მიმოსვლის თავისუფლების შეზღუდვა,



ის არ აკმაყოფილებს სიცხადისა და განჭვრეტადობის მოთხოვნებს. მიმოსვლის თავისუფლების შეზღუდვა ისახავდა საზოგადოებრივი ჯანმრთელობისა და/ან სხვათა უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის ლეგიტიმურ მიზნებს. მთავრობის მიერ დაწესებული შეზღუდვები, ზოგადად, უნდა ჩაითვალოს დასახული მიზნის პროპორციულად.

- ბ) უცხო ქვეყნების მოქალაქეთა/მუდმივად მცხოვრებ პირთა და საქართველოს მოქალაქეთა მიმართ თანასწორი მოპყრობის საკითხთან მიმართებით რთულია იმის დასაბუთება, რატომ უნდა დაექვემდებარონ საქართველოს მოქალაქეები კარანტინს იმ ხუთ ქვეყანაში მათი მოგზაურობიდან საქართველოში დაბრუნებისას, განსხვავებით იმ პირებისაგან, რომლებიც ამ ხუთი ქვეყნის მოქალაქეები/მუდმივად მცხოვრები პირები არიან. აქედან გამომდინარე, უცხოელთა და საქართველოს მოქალაქეთა მიმართ განსხვავებული მოპყრობის საკითხი წარმოშობს დისკრიმინაციის პრობლემას.

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

### **პირადი და ოჯახური ცხოვრების უფლება**

- ა) პენიტენციურ დაწესებულებებთან მიმართებით პირადი და ოჯახური ცხოვრების უფლების შეზღუდვა (პაემნის უფლების შეზღუდვა) დაწესებულია საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ კანონითა და საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს სპეციალური პენიტენციური სამსახურის გენერალური დირექტორის ბრძანებით. შესაბამისად, დაწესებული შეზღუდვის კანონიერება არ იწვევს ეჭვს. დაწესებული შეზღუდვა ისახავს საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის დაცვისა და სხვათა უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის ლეგიტიმურ მიზანს. საქართველოს მთავრობამ დაადგინა სამართლიანი ბალანსი შესაბამის ინტერესებს შორის და, შესაბამისად, დაწესებული შეზღუდვა ლეგიტიმური მიზნის პროპორციულია. აქედან გამომდინარე, საქართველოს ხელისუფლების მიერ დაწესებული შეზღუდვა პენიტენციურ დაწესებულებებში პირადი და ოჯახური ცხოვრების უფლებასთან მიმართებით აკმაყოფილებს ადამიანის უფლებათა საერთაშორისო და ევროპულ სტანდარტებს.

ბ) მიუხედავად იმისა, რომ, ზოგადად, ეჭვის ქვეშ არ დგება სახელმწიფოს დისკრეცია, დააწესოს შეზღუდვები პენიტენციურ დაწესებულებებში COVID-19-ის თავიდან აცილების მიზნით, რაციონალურად ვერ ჩაითვლება საქართველოს პრეზიდენტის 2020 წლის 21 მარტის დეკრეტი პენიტენციურ დაწესებულებებთან მიმართებით. პრეზიდენტის დეკრეტის ამ ნაწილის გარეშეც, საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს სპეციალური პენიტენციური სამსახურის გენერალური დირექტორის ბრძანება, რომელსაც საფუძვლად დაედო საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ კანონის შესაბამისი დებულებები, მაინც იმოქმედებდა და საკმარისი იყო შესაბამისი შეზღუდვის დასაწესებლად. პაემნის უფლების შეზღუდვა, რომელიც დაწესდა საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ კანონისა და იუსტიციის სამინისტროს სპეციალური პენიტენციური სამსახურის გენერალური დირექტორის ბრძანების საფუძველზე, ადასტურებს, რომ ორდინარულ კანონმდებლობას შეუძლია, ადეკვატურად გაუმკლავდეს შექმნილ სიტუაციას, საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადებისა და საგანგებო მდგომარეობის ფარგლებში შეზღუდვის დაწესების გარეშე.

### **წვდომის უფლება საჯარო და პერსონალურ ინფორმაციაზე**

საჯარო და პერსონალურ ინფორმაციაზე წვდომის უფლების შეზღუდვა ისეთ სიტუაციაში, როდესაც არ დაწესებულა არც გამომხატვის თავისუფლებისა და არ პირადი ცხოვრების უფლების (პირადი და ოჯახური ცხოვრების შეზღუდვა დაწესდა მხოლოდ პენიტენციურ დაწესებულებებთან მიმართებით) შეზღუდვა, ბადებს კითხვის ნიშნებს. მთავრობას არ წარმოუდგენია რაიმე დასაბუთება საჯარო და პერსონალურ ინფორმაციაზე წვდომის შეზღუდვის საჭიროების შესახებ. იმის გათვალისწინებით, რომ საგანგებო მდგომარეობის დროს არც პრეზიდენტის დეკრეტით და არც მთავრობის რეგულაციებით არ შეჩერებულა სახელმწიფო დაწესებულებათა მუშაობა, საჯარო და პერსონალური ინფორმაციის წვდომაზე ბლანკეტური შეზღუდვის დაწესება ვერ ჩაითვლება საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის დაცვის ლეგიტიმური მიზნის პროპორციულად. აქედან გამომდინარე, საჯარო და პერსონალურ ინფორმაციაზე წვდომის შეზღუდვა საგანგებო მდგომარეობის განმავლობაში უნდა შეფასდეს უარყოფითად.

## საკუთრების უფლება

- ა) 2020 წლის 22 მაისს საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ საქართველოს კანონში შეტანილი ცვლილება ადგენს, რომ საკარანტინო ღონისძიებებია „ამ კანონით ან/და ამ კანონის შესაბამისად მიღებული/გამოცემული ნორმატიული აქტით განსაზღვრული ღონისძიებები, რომლებიც დროებით გამოიყენება პანდემიის ან/და საზოგადოებრივი ჯანმრთელობისთვის განსაკუთრებით საშიში ეპიდემიის დროს მოსახლეობის ჯანმრთელობის დაცვის მიზნით და შეიძლება გულისხმობდეს საქართველოს სხვა ნორმატიული აქტებით დადგენილისაგან განსხვავებულ მოწესრიგებას, მათ შორის, შესაბამისი შეზღუდვების დროებით დაწესებას ... საკუთრებასთან დაკავშირებით“. კანონმა საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ არა მხოლოდ უნდა დაადგინოს, რომ საკუთრების უფლება შეიძლება შეიზღუდოს, არამედ ასევე უნდა განსაზღვროს საკუთრების კონსტიტუციური უფლების შეზღუდვის ობიექტი, შინაარსი და ფარგლები.
- ბ) ამ კვლევაზე მუშაობის დასრულების დროისათვის საკუთრების უფლება არ შეზღუდულა პრაქტიკაში საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ საქართველოს კანონის საფუძველზე.

**რეკომენდებულია, რომ კანონმა საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ განსაზღვროს საკუთრების უფლების შეზღუდვის ობიექტი, შინაარსი და ფარგლები.**

## შეკრების თავისუფლება

- ა) საგანგებო მდგომარეობის დროს შეკრების თავისუფლების შეზღუდვის მიზნით გატარებული ღონისძიებების შეფასებისას, ზოგადად, დაცული იყო პროპორციულობის პრინციპი. მიუხედავად ამისა, ისეთი ღონისძიების თანაზომიერება, რომელიც კრძალავდა ოჯახის წევრის მიერ საკუთარი ავტომობილის წინა სავარძლით სარგებლობას, არ არის გამართლებული.
- ბ) შეკრების თავისუფლების შეზღუდვა საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადებამდე და მის შემდეგ დაწესებულია მთავრობის რეგულაციებით. ამასთანავე, ვინაიდან კონსტიტუციის 21-ე მუხლი (შეკრების თავისუფლება)

ვისუფლება) პირდაპირ მიუთითებს იმაზე, რომ შეზღუდვა უნდა იყოს დაწესებული „კანონის“ საფუძველზე, შეზღუდვა არ უნდა დაწესდეს მთავრობის რეგულაციით. აქედან გამომდინარე, მნიშვნელოვანია, რომ შესაბამისმა კანონმა, მაგალითად, კანონმა სამოქალაქო უსაფრთხოების შესახებ (როგორც კანონმა, რომელიც აწესრიგებს საზოგადოებრივი ჯანმრთელობისათვის განსაკუთრებით საშიში ეპიდემიისა და პანდემიის საკითხებს), კანონმა საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ ან კანონმა შეკრებებისა და მანიფესტაციების შესახებ, განსაზღვროს შეკრების თავისუფლების შეზღუდვის ობიექტი, შინაარსი და ფარგლები. მიუხედავად იმისა, რომ 2020 წლის 22 მაისს კანონში საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ შევიდა ცვლილება, რომელიც, *inter alia*, ადგენს შეზღუდვის დაწესების შესაძლებლობას „სოციალური ღონისძიებების ჩატარების მიზნით პირთა თავშეყრასთან დაკავშირებით“, ის არ აკმაყოფილებს სიცხადისა და განჭვრეტადობის მოთხოვნებს. შეკრების თავისუფლების შეზღუდვა დაწესდა ისეთი ლეგიტიმური მიზნებისათვის, როგორებიცაა საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის დაცვა და/ან სხვათა უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვა. მთავრობის მიერ გადადგმული ღონისძიებები მიზნად ისახავდა ბალანსის დადგენას სხვადასხვა ინტერესს შორის და იყო ლეგიტიმური მიზნების პროპორციული.

- გ) შეკრების თავისუფლების შეზღუდვა გავლენას ახდენს რელიგიის თავისუფლებაზე. მიუხედავად იმისა, რომ საგანგებო მდგომარეობის დროს საქართველოს კონსტიტუციით არ შეიძლება შეიზღუდოს რელიგიის თავისუფლება, ეს თავისუფლება, კერძოდ კი, მისი გამოვლინება (*forum externum*) შეიძლება შეიზღუდოს ორდინარულ სიტუაციაში (განსხვავებით საგანგებო მდგომარეობის დროს შექმნილი სიტუაციისაგან). თუ არსებობს ვირუსის გავრცელების საფრთხე რელიგიური შეკრების შედეგად, მნიშვნელოვანია, რომ სახელმწიფომ გაატაროს შესაფერისი ღონისძიებები ასეთი შეკრებების აკრძალვის მიზნით.
- დ) თუ წესდება რელიგიის თავისუფლების შეზღუდვა, რათა თავიდან იყოს აცილებული ვირუსის გავრცელების საფრთხე, ასეთი შეზღუდვა უნდა დაწესდეს ყველა რელიგიური მიმდინარეობის მიმართ დისკრიმინაციის გარეშე.

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

### **შრომის თავისუფლება, პროფესიული კავშირების თავისუფლება, გაფიცვის უფლება და მენარჩობის თავისუფლება**

- ა) დაწესებული შეზღუდვები პირბადის ტარების შესახებ მძღოლების მიერ მგზავრების გადაყვანისას, საზოგადოებრივი ტრანსპორტით სარგებლობისას მგზავრებისა და მძღოლის მიერ და ყველა პირის მიერ დახურულ საჯარო სივრცეში ყოფნისას დასახული ლეგიტიმური მიზნის პროპორციულად უნდა ჩაითვალოს.
- ბ) საგანმანათლებლო პროცესის შეჩერება კონსტიტუციის 26-ე მუხლის საფუძველზე (შრომის თავისუფლება, პროფესიული კავშირების თავისუფლება, გაფიცვის უფლება და მეწარმეობის თავისუფლება), ნაცვლად იმისა, რომ ეს შეზღუდვა დაწესებულიყო კონსტიტუციის 27-ე მუხლის (განათლების უფლება და აკადემიური თავისუფლება) საფუძველზე, ბადებს კითხვებს. საკმარისი საფუძველია მტკიცებისათვის, რომ განათლების უფლების შეზღუდვა კონსტიტუციის 26-ე მუხლის საფუძველზე, ნაცვლად იმისა, რომ ასეთი შეზღუდვა დაწესებულიყო კონსტიტუციის 27-ე მუხლის საფუძველზე, გამომდინარეობს იმ ფაქტიდან, რომ საქართველოს კონსტიტუცია არ უშვებს კონსტიტუციის 27-ე მუხლის შეზღუდვას საგანგებო მდგომარეობის დროს. აქედან გამომდინარე, შეიძლება გაკეთდეს დასკვნა, რომ განათლების უფლების შეზღუდვა საქართველოს პრეზიდენტის დეკრეტის შესაბამისი დებულების საფუძველზე იყო უკანონო.
- გ) მართალია, საქართველოს კონსტიტუცია არ უშვებს საგანგებო მდგომარეობის დროს განათლების უფლების შეზღუდვას, ეს უფლება შეიძლება შეიზღუდოს ორდინარულ სიტუაციაში. საქართველოს მთავრობამ საკუთარი რეგულაციების საფუძველზე შეზღუდა განათლების უფლება როგორც საგანგებო მდგომარეობამდე, ისე მის შემდეგ. ვინაიდან კონსტიტუციის 27-ე მუხლი (განათლების უფლება) პირდაპირ მიუთითებს „კანონზე“, ასეთი შეზღუდვის საფუძველი უნდა იყოს კანონი და არა

მთავრობის რეგულაციები. ამგვარად, მნიშვნელოვანია, რომ შესაბამის-  
მა კანონმა, მაგალითად, კანონმა სამოქალაქო უსაფრთხოების შესახებ  
(როგორც კანონმა, რომელმაც უნდა მოაწესრიგოს საზოგადოებისათვის  
განსაკუთრებით საშიშ ეპიდემიასა და პანდემიასთან დაკავშირებული  
საკითხები), კანონმა საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ და/ან  
განათლების საკითხების მარეგულირებელმა კანონმდებლობამ, კონ-  
კრეტულად განსაზღვროს განათლების უფლების შეზღუდვის ობიექტი,  
შინაარსი და ფარგლები. მიუხედავად ამისა, მთავრობა შეიძლება იყოს  
უფლებამოსილი, განსაზღვროს განათლების უფლების შეზღუდვის გზე-  
ბი და საშუალებები. რაც შეეხება განათლების უფლების შეზღუდვის  
დაწესების ლეგიტიმურ მიზანს, საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის და-  
ცვა და სხვათა უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვა არის შესაბამისი  
შეზღუდვების ლეგიტიმური მიზნები. განათლების უფლების შეზღუდვა  
საგანგებო მდგომარეობამდე და მის შემდეგ, ზოგადად, უნდა ჩაითვა-  
ლოს ჯანმრთელობისა და სხვა პირთა უფლებების დაცვის მიზნის პრო-  
პორციულად. მიუხედავად ამისა, დაწესებული შეზღუდვა მოსწავლეთა  
ორი ჯგუფის მიმართ (I-VI კლასელებსა და VII-XII კლასელებს შორის)  
განსხვავებული მოპყრობის შესახებ ბაღებს კითხვის ნიშნებს.

**რეკომენდებულია, რომ საქართველოს შესაბამისმა კანონმდებლო-  
ბამ კონკრეტულად განსაზღვროს განათლების უფლების შეზღუდ-  
ვის ობიექტი, შინაარსი და ფარგლები.**

## **სამართლიანი სასამართლო განხილვის უფლება**

- ა) საგანგებო მდგომარეობის დროს საქართველოს პრეზიდენტს არ შე-  
ეძლო კონსტიტუციის 31-ე მუხლის (პროცედურული უფლებები) შე-  
ზღუდვა, რომელიც მოიცავს სამართლიანი სასამართლო განხილვის  
უფლებას. აქედან გამომდინარე, საგანგებო მდგომარეობის დროს სა-  
ქართველოს პრეზიდენტის მიერ სამართლიანი სასამართლო განხილ-  
ვის უფლების შეზღუდვა ვერ ჩაითვლება ლეგიტიმურად.
- ბ) საქართველოს კანონმდებლობა, კერძოდ, კანონი საზოგადოებრივი  
ჯანმრთელობის შესახებ ადგენს ეპიდემიოლოგიური მდგომარეო-  
ბით გამოწვეული შეზღუდვების დაწესების შესაბამის სამართლებრივ  
საფუძველს. მიუხედავად იმისა, რომ იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს

რეკომენდაციები არ იშველიებს საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ კანონის ზემოხსენებულ მუხლს, ის შეიძლება გამოყენებული ყოფილიყო სამართლიანი სასამართლო განხილვის უფლების ლეგიტიმურად შეზღუდვისათვის, თუ საქართველოს კანონმდებლობისა და ადამიანის უფლებათა საერთაშორისო და ევროპული სტანდარტებით გათვალისწინებული სხვა პირობები დაცულია.

- გ) ვინაიდან სასამართლოს სხდომის დისტანციურად (ნაცვლად სასამართლო დარბაზისა) ჩატარების მიზანია კორონავირუსის გავრცელების თავიდან აცილება, სასამართლოს სხდომის საჯაროობის შეზღუდვა არ ჩაითვლება პროპორციულ ღონისძიებად საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის დაცვისათვის.

### **იყო თუ არა აუცილებელი საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადება საქართველოში?**

ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი საკითხი, რომელსაც პასუხი უნდა გაეცეს კვლევაში, არის ის, აუცილებელი იყო თუ არა საქართველოში საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადება და მის ფარგლებში ადამიანის უფლებათა შეზღუდვების დაწესება, თუ ადამიანის უფლებათა შეზღუდვები შეიძლება დაწესებულიყო ორდინარული კანონმდებლობის საფუძველზე (განსხვავებით საგანგებო მდგომარეობის მარეგულირებელი კანონმდებლობისაგან)?

მიუხედავად იმისა, რომ საერთაშორისო პაქტიდან და ევროპული კონვენციიდან გამომდინარე, საქართველოს მთავრობას ორდინარული კანონმდებლობის საფუძველზე შეეძლო შეზღუდვების დაწესება საზოგადოებრივი ჯანმრთელობისა და სხვათა უფლებების დასაცავად, საკმარისი საფუძველია მტკიცებისათვის, რომ საქართველოში საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების მიზეზი იყო არა კორონავირუსის შიდა უკონტროლო გავრცელების საფრთხე და სამთავრობო რეკომენდაციების შესრულების დაბალი მაჩვენებელი, რის გამოც მან საჭიროდ ჩათვალა ადამიანის უფლებათა მეტი შეზღუდვის დაწესება, რათა გამკლავებოდა გამოწვევებს (2020 წლის მარტი), არამედ ქვეყანაში სათანადო სამართლებრივი ბაზის არარსებობა, რომელიც შესაძლებლობას მისცემდა სახელმწიფოს, დაეწესებინა ეპიდემიოლოგიური მდგომარეობის შესაფერისი ადამიანის უფლებათა შეზღუდვები. არც კანონი საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ, არც კანონი სამოქალაქო

უსაფრთხოების შესახებ და არც სხვა საკანონმდებლო აქტი სრულყოფილად არ განსაზღვრავდა ადამიანის უფლებათა შეზღუდვის პირობებს გართულებული ეპიდემიოლოგიური სიტუაციის შემთხვევაში. სათანადო სამართლებრივი ბაზის არარსებობა, რომელიც შესაძლებლობას მისცემდა სახელმწიფოს, დაეწესებინა საჭირო შეზღუდვები, თავიდან აგვარილებდა საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადებასა და ადამიანის უფლებათა შეზღუდვების დაწესებას საგანგებო მდგომარეობის ფარგლებში.

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

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



რეკომენდებულია, დაიხვეწოს შესაბამისი სამართლებრივი ბაზა, რომელიც განსაზღვრავს ადამიანის უფლებათა შეზღუდვებს არა მხოლოდ ორდინარულ სიტუაციაში, არამედ ასევე საგანგებო მდგომარეობისას, რათა შესაძლებელი იყოს ეპიდემიის/პანდემიის საფრთხესთან სათანადო გამკლავება, ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა სრული დაცვით.

### **სახელმწიფოს ვალდებულება, საზოგადოებას მიაწოდოს ინფორმაცია COVID-19-ით შექმნილი საფრთხის შესახებ და დაასაბუთოს ადამიანის უფლებათა შეზღუდვები**

სახელმწიფოს ეკისრება ვალდებულება, საზოგადოების წევრებს მიაწოდოს ინფორმაცია საფრთხის შესახებ, რომელიც არსებობს მოსახლეობის სიცოცხლისა და ჯანმრთელობისათვის.

ზოგადი დასკვნა, რომელიც შეიძლება გაკეთდეს, არის ის, რომ საქართველოში საზოგადოება კარგად არის ინფორმირებული COVID-19-თან დაკავშირებული მდგომარეობისა და ვირუსის გავრცელებით შექმნილი საფრთხის შესახებ. საქართველოს მთავრობის საქმიანობა, ამ თვალსაზრისით, ზოგადად, უნდა შეფასდეს დადებითად. რაც შეეხება საზოგადოებისათვის ინფორმაციის მიწოდების პრაქტიკას ადამიანის უფლებათა შეზღუდვების მიზეზებისა და დაწესებული შეზღუდვების დასაბუთების შესახებ, ის საჭიროებს შემდგომ გაუმჯობესებას.

რეკომენდებულია, რომ მთავრობამ გააუმჯობესოს საზოგადოების ინფორმირების პრაქტიკა ადამიანის უფლებათა შეზღუდვების მიზეზებისა და მათი დასაბუთების შესახებ, მათ შორის შესაბამისი ღონისძიებების პროპორციულობის შესახებ.

### **ადამიანის უფლებათა ხელშეკრულებებიდან გადახვევის პროცედურული მოთხოვნები: საქართველოს გამოცდილება COVID-19-ის პანდემიის კონტაქსტში**

ვინაიდან საგანგებო მდგომარეობის არსებობა საერთაშორისო პაქტითა და ევროპული კონვენციით გათვალისწინებული ადამიანის უფლებათა ვალდებულებებისაგან გადახვევის ფუნდამენტური წინაპირობაა, საქართველოს მთავრობას არ შეეძლო საგანგებო მდგომარეობის დროს დაწესებული

გადახვევების შენარჩუნება საგანგებო მდგომარეობის დასრულების შემდეგ (2020 წლის 22 მაისი) და, მითუმეტეს, არ შეეძლო საერთაშორისო პაქტის მე-4 მუხლისა და ევროპული კონვენციის მე-15 მუხლის საფუძველზე სამართლიანი სასამართლო განხილვის უფლებისაგან დამატებით გადახვევა.

**რეკომენდებულია, რომ საქართველოს მთავრობამ გაიხმოს გადახვევები, რომლებიც გააკეთა საერთაშორისო პაქტის მე-4 მუხლისა და ევროპული კონვენციის მე-15 მუხლის საფუძველზე.**

## **სანქციები ადამიანის უფლებათა ხელშეშლის დარღვევისათვის**

ადამიანის უფლებათა შეზღუდვების დარღვევისათვის დაწესებული სანქციები უნდა იყოს ჩადენილი აქტის სიმძიმის პროპორციული. სანქციებთან მიმართებით წარმოჩნდა, როგორც მინიმუმ, ორი პრობლემა: პირველი, საქართველოს პრეზიდენტს, მართალია, ჰქონდა უფლება, საგანგებო მდგომარეობის დროს დაედგინა ადამიანის ზოგიერთი უფლების შეზღუდვის უფლებამოსილება, მაგრამ არ ჰქონდა უფლებამოსილება, დაეწესებინა სანქციები საგანგებო მდგომარეობის დარღვევისათვის; მეორე, სანქციების პროპორციულობამ შეიძლება წარმოშვას სამართლებრივი პრობლემა. მართალია, უნდა არსებობდეს გრადაცია ადმინისტრაციულ გადაცდომასა და სისხლის სამართლის დანაშაულთან მიმართებით, რომელიც ეროვნულმა სასამართლომ უნდა გამოიყენოს ინდივიდუალური გარემოებების, სამართალდარღვევის სიმძიმისა და მიყენებული ზიანის გათვალისწინებით, ასეთი გრადაცია საქართველოში არ არსებობს.

**რეკომენდებულია:**

- ა) სანქციები საგანგებო მდგომარეობის რეჟიმის დარღვევისათვის დადგინდეს მხოლოდ საქართველოს ადმინისტრაციული და სისხლის სამართლის კანონმდებლობით და არა საქართველოს პრეზიდენტის მიერ;**
- ბ) საგანგებო მდგომარეობისა და ორდინარული მდგომარეობის მარეგულირებელი კანონმდებლობის დარღვევისათვის დაწესებულმა სანქციებმა უნდა გაითვალისწინოს სამართალდარღვევის ინდივიდუალური გარემოებები, მისი სიმძიმე და მიყენებული ზიანი.**

## სასამართლო კონტროლი მთავრობის გადაწყვეტილებაზე

- ა) საქართველოს მთავრობის როგორც ნორმატიული, ისე ადმინისტრაციული აქტები შეიძლება გასაჩივრდეს საერთო იურისდიქციის სასამართლოებსა და საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოში. მიუხედავად ამისა, სტანდარტულ ვადაში ადამიანის უფლებათა შეზღუდვების კანონიერებისა და პროპორციულობის განხილვამ მთავრობის გადაწყვეტილებებზე სასამართლო კონტროლი შეიძლება უსარგებლო გახადოს, ადამიანის უფლებათა დაცვა კი – თეორიული და ილუზიური, ნაცვლად იმისა, რომ ის იყოს პრაქტიკული და ეფექტიანი.
- ბ) საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს როლი განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია ამ თვალსაზრისით. COVID-19-ის პანდემიის დაწყების მომენტიდან ამ კვლევის დასრულებამდე საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოში შეიტანეს 15 სარჩელი, რომლებიც ეხებოდა პანდემიის პერიოდში დაწესებული ადამიანის უფლებათა შეზღუდვების კანონიერებასა და პროპორციულობას. ამ სარჩელებიდან არსებითად არცერთი არ გადაწყვეტილა.

**რეკომენდებულია, დადგინდეს მთავრობის მიერ ადამიანის უფლებათა ჩარევაში ეფექტიანი სასამართლოს კონტროლის შესაბამისი გარანტიები და საქართველოს ეროვნულმა კანონმდებლობამ გაითვალისწინოს მთავრობის გადაწყვეტილებების კანონიერებისა და პროპორციულობის გასაჩივრების უფრო მოკლე ვადები.**

