



European Center for
Not-for-Profit Law

კოვიდ 19, საგანგებო ზომები და სამოქალაქო თავისუფლებები საქართველოში

კოვიდ 19-ის გლობალური პანდემიის აფეთქებამ გამოავლინა, რომ მრავალი სახელმწიფოს სამართლებრივი ჩარჩო არ იყო საკმარისად დახვეწილი, რათა გამკლავებოდა პანდემიით გამოწვეულ სირთულეებს ადამიანის უფლებებისა და სამოქალაქო თავისუფლებებისათვის მინიმალური ზიანის მიყენებით. ამ მხრივ გამონაკლისი არც საქართველო ყოფილა. სამართლებრივ პროცესს, რომელიც არეგულირებს საგანგებო ზომებს ეროვნული მასშტაბით არსებულ კრიტიკულ სიტუაციებში, როგორც არის პანდემია ან ეპიდემია, არ ახლდა თან საკმარისი გარანტიები ადამიანის უფლებების არაპროპორციული შეზღუდვის წინააღმდეგ. როგორც სხვა მრავალ სახელმწიფოში, საქართველოშიც პანდემიაზე პასუხად გამოცხადდა საგანგებო მდგომარეობა და შედეგად, ფართოდ შეიზღუდა ადამიანის უფლებები. ამ შეზღუდვებმა გავლენა იქონია სამოქალაქო საზოგადოების მუშაობაზე, კერძოდ - იმ ორგანიზაციებზე, რომლებიც ხელს უწყობენ და იცავენ ადამიანის უფლებებს.

პანდემიის პირველი ტალღის დროს საქართველოს პრეზიდენტმა ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე საგანგებო მდგომარეობა გამოაცხადა და შეზღუდა მთელი რიგი ძირითადი უფლებები და თავისუფლებები. საქართველოს პრეზიდენტის შესაბამისი ბრძანება და დეკრეტი, პრემიერ მინისტრის თანახელმძღვანელობით, საქართველოს პარლამენტმა 2020 წლის 21 მარტს ხმათა უმრავლესობით დაამტკიცა. თავდაპირველად საგანგებო მდგომარეობა ძალაში იყო 22 აპრილამდე. 22 აპრილს პარლამენტმა საგანგებო მდგომარეობის მოქმედების ვადა 22 მაისამდე გაახანგრძლივა. პრეზიდენტის დეკრეტმა დაადგინა კონკრეტული შეზღუდვები რიგ უფლებებთან მიმართებით. გარკვეულ შემთხვევებში კი, დეკრეტით საქართველოს მთავრობას მიენიჭა უფლებამოსილება, შეეზღუდა უფლებები ისე, რომ არ განისაზღვრა უფლების შეზღუდვის ფარგლები. ამან წარმოშვა აღმასრულებელი ხელისუფლების მხრიდან ადამიანის ცალკეული უფლებების არაპროპორციული და არაადეკვატური შეზღუდვის რისკი.

2020 წლის მაისში საქართველოს პარლამენტმა ცვლილებები შეიტანა საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ საქართველოს კანონში, რომლის მიხედვით, მთავრობას მიეცა უფლებამოსილება, მოსახლეობის ჯანმრთელობის დაცვის მიზნით პანდემიის ან ეპიდემიის დროს დაეწესებინა ფართო შეზღუდვები ადამიანის უფლებებსა და სამოქალაქო თავისუფლებებზე. ახალი ცვლილებები აღმასრულებელი ხელისუფლების მხრიდან ძალაუფლების ბოროტად გამოყენების და ადამიანის უფლებათა არაპროპორციული შეზღუდვის მნიშვნელოვან რისკებს წარმოშობს, რადგანაც არ ითვალისწინებს ხელისუფლების სხვადასხვა შტოთა შორის ურთიერთგაწონასწორებასა და ურთიერთკონტროლს, როგორც არის, მაგალითად, საპარლამენტო ზედამხედველობა მსგავსი ტიპის შეზღუდვებზე.



USAID

მოკლე მიმოხილვა მომზადდა ადამიანის უფლებათა ცენტრის (HRC) მიერ არაკომერციული სამართლის ევროპის ცენტრის (ECNL) მხარდაჭერით პროგრამა INSPIRES-ს ფარგლებში ამ მოკლე მიმოხილვის წარმოდგენა შესაძლებელი გახდა არაკომერციული სამართლის საერთაშორისო ცენტრის მხარდაჭერით



INTERNATIONAL CENTER
FOR NOT-FOR-PROFIT LAW

საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადება და შეზღუდვების პირველი ტალღა სამოქალაქო თავისუფლებებზე

პრეზიდენტმა დეკრეტით დააწესა შეზღუდვები შემდეგ ძირითად უფლებებსა და თავისუფლებებზე:

გადაადგილების თავისუფლება: შეწყდა საერთაშორისო საჰაერო, სახმელეთო და საზღვაო მიმოსვლა, საქართველოს მთავრობის დადგენილებით გათვალისწინებული გამონაკლისი შემთხვევების გარდა. მთავრობას მიეცა უფლება, დაედგინა საკარანტინო და იზოლაციის წესები და დაერეგულირებინა საქართველოს ტერიტორიაზე მგზავრთა გადაყვანა და ტვირთის გადაზიდვა საქართველოს მოქმედი კანონმდებლობისაგან განსხვავებული წესით;

პირადი ცხოვრების ხელშეუხებლობა: პენიტენციურ დაწესებულებებში შეჩერდა „პატიმრობის კოდექსით“ გათვალისწინებული პაემნის უფლება;

შეკრებისა და მანიფესტაციის უფლება: შეიზღუდა ნებისმიერი სახის შეკრება, მანიფესტაცია და ადამიანების თავშეყრა. მთავრობას მიეცა უფლება, დაეშვა გამონაკლისები;

თავისუფლების უფლება: მთავრობას მიეცა უფლება, იძულების წესით გადაეყვანა პირები შესაბამის დაწესებულებებში საკარანტინო და იზოლაციის წესების დარღვევის გამო;

სამართლიანი ადმინისტრაციული წარმოების, საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის და ინფორმაციული თვითგამორკვევის უფლება: მთავრობას მიეცა უფლება, არსებული კანონმდებლობისგან განსხვავებული წესით დაერეგულირებინა საჯარო სერვისების განხორციელება და ადმინისტრაციული წარმოება;

საკუთრების უფლება: მთავრობას მიეცა უფლება, აუცილებლობის შემთხვევაში, შეეზღუდა საკუთრების უფლება საკარანტინო, საიზოლაციო და სამედიცინო მიზნებისთვის და გამოეყენებინა ფიზიკური და იურიდიული პირების ქონება და მატერიალური საშუალებები;

შრომის თავისუფლება: მთავრობას მიეცა უფლება, შეეზღუდა კერძო სამართლის სუბიექტების საქმიანობა, ასევე, განესაზღვრა ფასები მედიკამენტებსა და სამედიცინო მომსახურებაზე, აუცილებლობის შემთხვევაში, და არსებული კანონმდებლობისგან განსხვავებული წესით დაერეგულირებინა განათლების სფერო.

არაპროპორციული ჯარიმები საგანგებო მდგომარეობის დროს არსებული წესების დარღვევის გამო

პრეზიდენტის დეკრეტის თანახმად, საგანგებო მდგომარეობის წესების დარღვევა იწვევდა ადმინისტრაციულ პასუხისმგებლობას და ფიზიკური პირის დაჯარიმებას 3000 ლარის ოდენობით (დაახლოებით 750 ევრო), ხოლო იურიდიული პირების დაჯარიმებას დაახლოებით 15 000 ლარის ოდენობით (დაახლოებით 3750 ევრო). განმეორებითი დარღვევა წარმოშობდა სისხლის სამართლის პასუხისმგებლობას, ფიზიკური პირებისთვის – თავისუფლების აღკვეთას 3 წლამდე ვადით, ხოლო იურიდიულ პირებისთვის – დაჯარიმებას, საქმიანობის უფლების ჩამორთმევას ან ლიკვიდაციას.

საგანგებო მდგომარეობის წესების დარღვევისთვის გათვალისწინებული ჯარიმა ფიზიკური პირების მიმართ იყო არაპროპორციულად მაღალი (ერთი დარღვევისთვის ჯარიმა დაახლოებით ცხრაჯერ აღემატებოდა საქართველოში ერთ სულ მოსახლეზე საშუალო თვიურ შემოსავალს¹). ამგვარი მაღალი ჯარიმები არ ითვალისწინებდა იმ მძიმე სოციალურ-ეკონომიკურ პრობლემებს, რომელთა წინაშე საქართველოს მოსახლეობა დგას და რაც განსაკუთრებით გაუარესდა პანდემიის ფონზე.

შეზღუდვების მეორე ტალღა და „საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ საქართველოს კანონში“ შეტანილი ცვლილებები, რომლებიც ზრდის მთავრობის ძალაუფლებას შესაბამისი ზედამხედველობის გარეშე

„საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ საქართველოს კანონში“ შეტანილი ცვლილებებით, მთავრობას უფლება მიეცა, მოეწესრიგებინა ადმინისტრაციული ორგანოების მუშაობა, პირთა გადაადგილება, პროფესიული და ეკონომიკური საქმიანობა, არალეგალური მიგრაცია/საერთაშორისო დაცვა, პირთა თავშეყრა საზოგადოებრივი ღონისძიებების გამართვის მიზნით, „საქართველოს სხვა ნორმატიული აქტებისგან განსხვავებული წესით, მათ შორის, შესაბამისი დროებითი შეზღუდვების შემოღებით“. ამჟამად ეს დებულებები 2021 წლის 1-ლ ივლისამდე მოქმედებს.

ახალი ცვლილებები მთავრობას საშუალებას აძლევს, შემოიღოს შეზღუდვები, რომლებიც საგანგებო მდგომარეობის დროს არსებული შეზღუდვების მსგავსია, როგორც არის, მთელი ქვეყნის ტერიტორიაზე გადაადგილების თავისუფლების შეზღუდვა, „კომენდანტის საათის“ დაწესება, საზოგადოებრივი ტრანსპორტის და ეკონომიკური საქმიანობის შეჩერება. საქართველოს კონსტიტუციის თანახმად, საგანგებო მდგომარეობის დროს ასეთი შეზღუდვები მოითხოვს პარლამენტის მხრიდან გადასინჯვას, რაც უზრუნველყოფს აუცილებელ საპარლამენტო ზედამხედველობას აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ ძალაუფლების ბოროტად გამოყენების რისკების წინააღმდეგ. „საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ საქართველოს კანონის“ ახალმა დებულებებმა უფლებამოსილება მიანიჭა მთავრობას, შემოიღოს ფართო შეზღუდვები ადამიანის ძირითადი უფლებებსა და თავისუფლებებზე, საპარლამენტო ზედამხედველობის გარეშე,

¹ <https://bit.ly/3bMzJli>

რაც ზრდის აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ უფლებამოსილების ბოროტად გამოყენების რისკს.

ახალი კორონავირუსის შემთხვევების მკვეთრი ზრდისა და ინფიცირებულთა რაოდენობის მომატების ფონზე (ყოველდღიურად დაახლოებით 3800 ინფიცირებული ადამიანი), 28 ნოემბერს საქართველოს მთავრობამ „საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ საქართველოს კანონში“ შეტანილი ახალი ცვლილებების საფუძველზე ფართო შეზღუდვები შემოიღო², მათ შორის: მთელი ქვეყნის მასშტაბით გადაადგილების და „საჯარო სივრცეში ყოფნის შეზღუდვა“ 21:00 საათიდან 05:00 საათამდე, საქალაქთაშორისო ტრანსპორტის (რკინიგზა, ავტობუსები, მიკროავტობუსები) აკრძალვა, მუნიციპალური ტრანსპორტის აკრძალვა დიდ ქალაქებში, რესტორნებისა და სხვა კვების ობიექტების დახურვა, კონფერენციების, ტრენინგების, კულტურული და გასართობი ღონისძიებების, ასევე სპორტული, სახელოვნებო და კულტურული საქმიანობის შეზღუდვა და ა.შ. **ახალი რეგულაციებით ფორმალურად არ შეზღუდულა შეკრებები და მანიფესტაციები.** თუმცა, ღამის საათებში საზოგადოებრივი ტრანსპორტისა და გადაადგილების აკრძალვა ხელს უშლის შესაძლებლობას, პრაქტიკაში სრულფასოვნად განხორციელდეს მშვიდობიანი შეკრებისა და მანიფესტაციის უფლება.

სამართალდარღვევები და ჯარიმები შეზღუდვების მეორე ტალღის განმავლობაში

ზემოხსენებული ახალი დებულებების შესაბამისად ამოქმედებული რეგულაციების დარღვევა ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევას წარმოადგენს და ჯარიმდება ფიზიკური პირების შემთხვევაში – 2000 ლარის ოდენობით (დაახლოებით 500 ევრო), ხოლო იურიდიული პირების შემთხვევაში 10 000 ლარის ოდენობით (დაახლოებით 2500 ევრო). მიუხედავად იმისა, რომ ჯარიმების ოდენობა პანდემიის პირველ ტალღასთან შედარებით შემცირებულია, ისინი მაინც არაპროპორციულად მაღალია და კვლავ არ იღებს მხედველობაში იმ მძიმე სოციალურ-ეკონომიკურ პრობლემებს, რომელსაც საქართველოს მოსახლეობა განიცდის. იგივე მიზნის მიღწევა საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის დაცვის და ახალი რეგულაციების შესრულების უზრუნველყოფის მხრივ შესაძლებელი იქნებოდა შედარებით დაბალი ჯარიმებით.

² დადგენილება შეზღუდვების შესახებ 26 ნოემბერს იქნა მიღებული. შეზღუდვები ამოქმედდა 28 ნოემბრიდან.

საქართველოს საკანონმდებლო აქტების ონლაინ პორტალი:
<https://matsne.gov.ge/ka/document/view/5039493?publication=0>