

„უსაფრთხოების სახელით“ შეზღუდული უფლებები



ილუსტრაციისთვის გამოყენებული ფოტო © რადიო თავისუფლება

თბილისი 2020

ავტორი

თამარ ქეცბაია - „გნომონ ვაიზის“ (Gnomon Wise) მკვლევარი

რედაქტორი

ანა ხურციძე - „გნომონ ვაიზის“ (Gnomon Wise) დირექტორი



© კვლევითი ინსტიტუტი „გნომონ ვაიზი“ (Gnomon Wise)

www.gnomonwise.org

„უსაფრთხოების სახელით“ შეზღუდული უფლებები

საგანგებო მდგომარეობა და საერთაშორისო აქტებით ნაკისრი ვალდებულებებიდან გადახვევა (დეროგაცია)

დღევანდლობის ყველაზე მნიშვნელოვან გამოწვევას ახალი კორონავირუსი (COVID-19) წარმოადგენს, რომელმაც მსოფლიოს დღის წესრიგი არსებითად შეცვალა. როგორც მოიხსენიებენ ხოლმე, „უხილავ მტერთან“ გაჩაღებული აგრესიული ომის ფარგლებში, მთავრობების მიერ გატარებული ღონისძიებები არაერთ კითხვის ნიშანს აჩენს, როგორც ეფექტიანობის თვალსაზრისით, ისე იმასთან დაკავშირებით თუ რამდენად არის დაცული ბალანსი ერთი მხრივ, საზოგადოებრივ უსაფრთხოებასა და მეორე მხრივ, ადამიანის უფლებებსა და თავისუფლებებს შორის.

შეიძლება გაგვიჩიოდეს COVID-19-ის ყველა კლინიკური მახასიათებლების ზედმიწევნით დასახელება, მეტიც, ხშირად ვირუსი უსიმპტომოდაც ვითარდება, თუმცა, სამთვიანი დაკვირვების შედეგად, გამოჩნდა, რომ ვირუსის ერთ-ერთ გამოკვეთილ „სიმპტომს“ მთავრობების მიერ ძალაუფლების მაქსიმალურად მოხვეჭის მცდელობა და ადამიანის უფლებების დარღვევის მიმართ საზოგადოების ინდიფერენტული დამოკიდებულება წარმოადგენს.

ხშირად გვესმის ფრაზები - **მთავრობამ უკეთ იცის! რა დროს სამართალი და სასამართლოა! მთავარია გადავრჩეთ!** შედეგად, პანდემიასთან საბრძოლველად ქვეყანათა უმეტესობა საგანგებო რეჟიმზე გადავიდა და მეტიც, ადამიანის უფლებების შესახებ ძირითადი საერთაშორისო აქტებით ნაკისრი ვალდებულებებიდან შესაძლო გადახვევის (დეროგაციის) შესახებაც განაცხადა [23]. ამ მხრივ არც საქართველო აღმოჩნდა გამონაკლისი და იმ პირობებში, როცა ჯერ მხოლოდ ვირუსით ინფიცირების ათეულობით შემთხვევა ფიქსირდებოდა (ძირითადად იმპორტირებული და მასთან დაკავშირებული შემთხვევები), პრეზიდენტის 2020 წლის 21 მარტის N 1 ბრძანებით [9], საგანგებო მდგომარეობა გამოცხადდა, რომელიც ერთი თვის შემდეგ კვლავ ერთი თვით გახანგრძლივდა [10]. ამასთან, საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადებისთანავე, საქართველოს მთავრობამ ადამიანის უფლებათა და ძირითად თავისუფლებათა დაცვის ევროპული კონვენციის (ECHR) მე-15 მუხლისა [1] და სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების შესახებ საერთაშორისო პაქტის (ICCPR) მე-4 მუხლის [2] საფუძველზე,

ევროპის საბჭოს გენერალურ მდივანსა [22] და გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის გენერალურ მდივანს [29] კონვენციითა და საერთაშორისო პაქტით ნაკისრი ვალდებულებებიდან შესაძლო გადახვევის (დეროგაციის) შესახებ აცნობა.

ადამიანის უფლებების შესახებ ძირითადი საერთაშორისო აქტები დეროგაციის შესაძლებლობას მხოლოდ მკაცრად საგამონაკლისო შემთხვევაში იძლევიან და მათი მიდგომა ძირითადად ერთნაირია. კერძოდ, ადამიანის უფლებათა და ძირითად თავისუფლებათა შესახებ ევროპული კონვენცია (ECHR, მუხლი 15) იძლევა გადახვევის შესაძლებლობას „ომიანობისა ან სხვა საგანგებო მდგომარეობისას რომელიც ერის სიცოცხლეს უქმნის საფრთხეს“. სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების შესახებ საერთაშორისო პაქტი (ICCPR, მუხლი 4) უთითებს „საგანგებო მდგომარეობაზე რომელიც საფრთხეს უქმნის ერის სიცოცხლეს“, მაშინ როცა, ადამიანის უფლებათა ამერიკული კონვენცია (ACHR, მუხლი 27) [18] უთითებს „ომზე, საჯარო საფრთხეზე, ან სხვა საგანგებო მდგომარეობაზე რომელიც საფრთხეს უქმნის ქვეყნის დამოუკიდებლობას და უსაფრთხოებას“ [26].

ადამიანის უფლებათა ევროპულმა სასამართლომ საქმეში *Lawless v. Ireland* (1961) [33], „საგანგებო მდგომარეობა რომელიც ერის სიცოცხლეს უქმნის საფრთხეს“ განმარტა როგორც საგამონაკლისო სიტუაცია ან კრიზისი, რომელსაც გავლენა აქვს მთელ მოსახლეობაზე და საფრთხეს უქმნის ადამიანების ნორმალური ცხოვრების გაგრძელებას. მოგვიანებით, სასამართლომ საქმეში *Ireland v. the United Kingdom* (1978) [31] დაადგინა, რომ პირველ რიგში, თავად ქვეყნების პასუხისმგებლობას წარმოადგენს იმის განსაზღვრა თუ რამდენად უქმნის შექმნილი მდგომარეობა საფრთხეს ერის სიცოცხლეს და რა არის საჭირო ამ მდგომარეობის აღმოსაფხვრელად. სასამართლო მიიჩნევს რომ ამ შემთხვევაში ხელისუფლებებს ფართო დისკრეცია გააჩნიათ, რადგან განვითარებულ მოვლენებთან პირდაპირი და უშუალო კავშირის არ არსებობის გამო, კონკრეტული ქვეყნის ხელისუფლების წარმომადგენლები უკეთეს პოზიციაში არიან, ვიდრე საერთაშორისო მოსამართლეები, რათა განსაზღვრონ საგანგებო მდგომარეობისა და დეროგაციის საჭიროების არსებობა. **თუმცა, ხელშემკვრელი მხარეების ძალაუფლება არ არის ულიმიტო და ისინი მაინც ექვემდებარებიან ევროპული სასამართლოს ზედამხედველობას.** კერძოდ, ისეთი ფაქტორების გათვალისწინებით, როგორცაა შეზღუდული უფლებების ბუნება, წინარე გარემოებები და საგანგებო მდგომარეობის ხანგრძლივობა, სასამართლო აფასებს მკაცრად მოითხოვდა თუ-არა მდგომარეობის სიმწვავე საგამონაკლისო ღონისძიებების გატარებას [28].

საქართველოს კონსტიტუციის (მუხლი 71) თანახმად, საგანგებო მდგომარეობა წარმოადგენს დროებით ღონისძიებას, რომელიც კონსტიტუციის შესაბამისად, ცხადდება მასობრივი არეულობის, ქვეყნის ტერიტორიული მთლიანობის ხელყოფის, სამხედრო გადატრიალების, შეიარაღებული ამბოხების, ტერორისტული აქტის, ბუნებრივი ან ტექნიკური კატასტროფის ან ეპიდემიის დროს ან სხვა შემთხვევაში, როდესაც სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოები მოკლებულნი არიან კონსტიტუციურ უფლებამოსილებათა ნორმალური განხორციელების შესაძლებლობას [7]. მართალია ეპიდემია საგანგებო მდგომარეობის საფუძველს წარმოადგენს, თუმცა, საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადებისთვის არ არის საკმარისი მხოლოდ ეპიდემიის არსებობის ფაქტი და ზოგადი მოლოდინები და საფრთხეები, არამედ უნდა შეფასდეს ის თუ რამდენად არის ეპიდემიით გამოწვეული საფრთხე რეალური და აშკარა, ერისთვის ზიანის მომტანი და ნორმალური ცხოვრების გაგრძელებისთვის ხელისშემშლელი და იმ დონის რომლის დროსაც, საზოგადოებრივი უსაფრთხოების, ჯანმრთელობის და წესრიგის შესანარჩუნებლად, კანონით და საერთაშორისო აქტებით ნებადართული ჩვეულებრივი ზომები ან შეზღუდვები, ვეღარ ჩაითვლება საკმარის საშუალებებად [27]. ამასთან, როგორც სხვა ქვეყნების გამოცდილება აჩვენებს, რაც უფრო ხანგრძლივია საგანგებო მდგომარეობა, მით უფრო იზრდება შანსი რომ ქვეყანამ გადაუხვიოს იმ კრიტერიუმებს, რომელიც შესაძლოა ამართლებდეს ამ რეჟიმის შემოღებას. რაც უფრო დიდხანს გასტანს ეს მდგომარეობა, მით უფრო ეკარგება მას საგამონაკლისო ხასიათი და უფრო რთული ხდება იმის მტკიცება, რომ საზოგადოებრივი უსაფრთხოების, ჯანმრთელობის და წესრიგის შესანარჩუნებლად, კანონით და საერთაშორისო აქტებით ნებადართული ჩვეულებრივი ზომები ან შეზღუდვები აღარ არის საკმარისი [37].

ვენეციის კომისიის განმარტებით, საგანგებო მდგომარეობა ხშირად ავტორიტარული მთავრობების მიერ გამოიყენება ბოროტად, ძალაუფლების გახანგრლიძვების, ოპოზიციის გაჩუმებისა და ზოგადად, ადამიანის უფლებების შეზღუდვის მიზნით. განსაკუთრებით პრობლემური ადამიანის უფლებებიდან გადახვევაა, რადგან გამოცდილება გვიჩვენებს, რომ საგანგებო მდგომარეობის დროს, ადამიანის უფლებებს დარღვევების ტენდენცია ახასიათებს [26]. შესაბამისად, აუცილებელია ამ უფლების ხანგრძლივობის, გარემოებებისა და ფარგლების მკაცრი ლიმიტირება. ამასთან, საგანგებო მდგომარეობის დროს აუცილებელია სამივე შტოს თანამშრომლობა, საპარლამენტო და სასამართლო კონტროლის სათანადოდ განხორციელება, რაც შეზღუდავს აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ ძალაუფლების ბოროტად გამოყენების მიდრეკილებას [25].

საქართველოს კონსტიტუციის თანახმად, საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების შესახებ ბრძანებას პრემიერ-მინისტრის წარდგინებით გამოსცემს საქართველოს პრეზიდენტი, რომელსაც ამტკიცებს საქართველოს პარლამენტის სრული შემადგენლობის უმრავლესობა. აღნიშნული პროცედურა წესით უნდა უზრუნველყოფდეს საგანგებო მდგომარეობის რეჟიმის მხოლოდ უკიდურესი საჭიროების შემთხვევაში ამოქმედებასა და გარკვეულწილად, აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ ძალაუფლების ბოროტად გამოყენების საფრთხეებს აზღვევდეს, თუმცა, **საქართველოს მაგალითზე თუ ვიმსჯელებთ, არსებული კონტექსტის გათვალისწინებით, ამ მექანიზმს არა შეკავებისა და კონტროლის, არამედ მხოლოდ ფორმალური ფუნქცია გააჩნდა [6].**

საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე ერთი თვის ვადით საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების შესახებ პრეზიდენტის ბრძანებაში ყურადღება მხოლოდ პანდემიით გამოწვეულ ზოგად საფრთხეებზეა გამახვილებული. მეტიც, საქართველოს მთავრობის მიერ ევროპის საბჭოსა და გაეროს გენერალური მდივნისთვის წარდგენილი განცხადებები არც ზოგადად დეროგაციის და არც კონკრეტული ღონისძიებების ჩამონათვალსა და მათი აუცილებლობის შესახებ დასაბუთებას შეიცავდა. ამასთან, დეროგაციის ვადის გახანგრძლივების საფუძველად [30] ვირუსის „მასობრივი შიდა გადაცემების ღონეა“ დასახელებული [20]. მიუხედავად იმისა, რომ თავდაპირველ მდგომარეობასთან შედარებით, საგანგებო მდგომარეობის გახანგრძლივების შესახებ გადაწყვეტილების მიღების ეტაპზე, COVID-19-ით ინფიცირებულთა ყოველდღიური რაოდენობა უფრო გაზრდილი იყო, **საქართველოს პრეზიდენტს და მთავრობას არ წარუდგენიათ დამატებითი არგუმენტები იმის შესახებ თუ რა იგულისხმება მასობრივ შიდა გადაცემაში, რამ განაპირობა შემთხვევათა ზრდა და სიტუაციიდან გამომდინარე, რამდენად აუცილებელი და გარდაუვალი იყო მდგომარეობის მართვისთვის კვლავ საგანგებო რეჟიმის გაგრძელება და შესაბამისად, დეროგაციის უფლებით სარგებლობის გახანგრძლივება.**

აღსანიშნავია, რომ ისევე როგორც ადამიანის უფლებათა და ძირითად თავისუფლებათა დაცვის ევროპული კონვენცია, სამოქალაქო და პოლიტიკურ უფლებათა შესახებ საერთაშორისო პაქტიც ქვეყნების მხრიდან მხოლოდ შეტყობინების ვალდებულებას ითვალისწინებს, რაც გულისხმობს დეროგაციის უფლების სარგებლობითა და მისი შეწყვეტის, ხანგრძლივობის, გატარებული ღონისძიებებისა და მათი მიზეზების შესახებ დეტალური ინფორმაციის მიწოდებას. **თუმცა, ადამიანის უფლებათა ევროპულ სასამართლოსა და ადამიანის უფლებათა კომიტეტს, ფაქტობრივად, მხოლოდ წარდგენილი საჩივრების ფარგლებში**

შეუძლიათ აღნიშნულ საკითხზე მსჯელობა და არა უშუალოდ ღონისძიებების იმპლემენტაციამდე, რაც კონტროლის სუსტ მხარედ არის მიჩნეული, განსაკუთრებით კი იმის გათვალისწინებით, რომ სასამართლო გადატვირთულია და ხშირად, საქმეზე გადაწყვეტილების მიღებას წლები ანდომებს.

სწორედ ამ გამოწვევაზე საპასუხოდ, 2018 წელს ევროპის საბჭოს საპარლამენტო ასამბლეამ (PACE) რეზოლუცია მიიღო, რომელიც საგანგებო მდგომარეობის კონტროლის განხორციელების პროცესში, გენერალური მდივნის ჩართვასა და მისი უფლებამოსილების გაძლიერებას ისახავდა მიზნად [35]. რეზოლუცია გაცემს რეკომენდაციას, რომ გენერალურმა მდივანმა დეროგაციის უფლებით მოსარგებლე სახელმწიფოსთან ერთად შეაფასოს რამდენად საჭიროა მისი გამოყენება და საჭიროების შემთხვევაში, როგორ უნდა შეიზღუდოს დეროგაციის ფარგლები (პარ: 20.1). ამასთან, რეზოლუციის თანახმად, რეკომენდირებულია გენერალურმა მდივანმა დეროგაციის შემთხვევებთან დაკავშირებით, გამოიყენოს კონვენციის 52-ე მუხლით მინიჭებული უფლებამოსილება, რომლის თანახმადაც, ევროპის საბჭოს გენერალური მდივნის შესაბამისი მოთხოვნით, ყველა მაღალი ხელშემკვრელი მხარე წარმოადგენს განმარტებას, თუ რა გზით უზრუნველყოფს მისი შიდა სამართალი კონვენციის დებულებათა სრულად განხორციელებას (პარ.20.2). **რეზოლუციის მიღების შემდეგ, ეს პირველი შემთხვევაა, როდესაც ქვეყნები (10 ქვეყანა) დეროგაციის უფლებას იყენებენ, შესაბამისად, უცნობია რა პასუხი ექნება ევროპის საბჭოს გენერალურ მდივანს თითოეულ შემთხვევასთან მიმართებით, განსაკუთრებით კი ჩვენთვის საქართველოს ქმედებების შეფასება იქნება საინტერესო.**

მართალია ამ ეტაპისთვის ევროპის საბჭოს გენერალურ მდივანს ჯერ მისი უფლებამოსილების ფარგლებში მნიშვნელოვანი შეფასებები არ გაუკეთებია, თუმცა საინტერესოა ამ საკითხის ირგვლივ შესაბამისი ექსპერტების მიერ გამოთქმული კრიტიკული მოსაზრებები. პირველ რიგში, კითხვებს აჩენს, ქვეყნების მიერ დეროგაციის უფლების გამოყენების საჭიროება, იმ პირობებში როდესაც ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის კონვენცია და ასევე, სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების შესახებ საერთაშორისო პაქტი, საზოგადოებრივი უსაფრთხოებისა და ჯანმრთელობის დაცვის მიზნით, ისედაც ითვალისწინებს რიგი უფლებების შეზღუდვის შესაძლებლობას (ე.წ. „ორდინალური“ შეზღუდვა). ამ გადმოსახედიდან დეროგაცია შეიძლება იყოს არასწორი და არასაჭირო გზავნილი ადამიანების მიმართ, რომ მთავრობები დაიწყებენ მათი უფლებების „ლეგიტიმურ“ შეზღუდვას [24]. საინტერესოა ასევე მოსაზრება იმის შესახებ, რომ იმ ქვეყნების უმრავლესობა რომელთაც ამ დროისთვის დეროგაციის შესახებ აქვთ განაცხადი გაკეთებული (ალბანეთი, სომხეთი,

ესტონეთი, საქართველო, ლატვია, ჩრდილოეთ მაკედონია, მოლდოვა, რუმინეთი, სან-მარინო, სერბეთი) [20] ან ყოფილი საბჭოთა კავშირის ქვეყნებს განეკუთვნება, რომელთაც ადამიანის უფლებების დარღვევების მხრივ კოლექტიური მეხსიერება გააჩნიათ და სადაც საზოგადოების ინტერესები პრევალირებს ცალკეული ინდივიდის უფლებებზე, ან გამოირჩევიან სამართლის უზენაესობის მყიფე სისტემით [38]. შეიძლება არგუმენტად მოყვანილ იქნას, ის რომ ქვეყნები დეროგაციას უფრო მეტი სიფრთხილისა და გამჭვირვალობისთვის მიმართავენ, თუმცა, არ არის გამორიცხული რომ დეროგაციაზე განაცხადი სამართლებრივი პასუხისმგებლობისგან თავის დაზღვევის ერთგვარი მცდელობაც კი იყოს [38]. აღსანიშნავია, რომ ევროპის ის ქვეყნები, რომლებიც ახალმა კორონავირუსმა არსებულ მონაცემებზე დაყრდნობით გაცილებით უფრო მწვავე პრობლემების წინაშე დააყენა და მეტიც, შესაძლოა ამ ქვეყნებში ადამიანის უფლებების უფრო მასშტაბურ შეზღუდვებსაც ჰქონდა ადგილი, დეროგაციისგან ამ დრომდე თავს იკავებენ.

თუმცა, როგორც უკვე აღინიშნა, არც დეროგაციის შესახებ განცხადება და არც საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადება, მთავრობების აბსოლუტურ ძალაუფლებას არ ნიშნავს. **თუნდაც, მდგომარეობის სიმწვავიდან გამომდინარე დეროგაცია გამართლებული იყოს, ეს არ ნიშნავს, რომ დეროგაციის ფარგლებში განხორციელებული ნებისმიერი ღონისძიება შეიძლება მიჩნეულ იქნეს გამართლებულად [19,36]. საგანგებო რეჟიმის პირობებშიც კი, მთავრობის მიერ გატარებული თითოეული ღონისძიება, მკაცრად აუცილებელი უნდა იყოს მდგომარეობის სიმწვავიდან გამომდინარე და ლეგიტიმური მიზნის მისაღწევად, კანონით გათვალისწინებულ, პროპორციულ საშუალებას უნდა წარმოადგენდეს.**

ყოველივე ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, ცხადია, რომ COVID-19-ის პანდემიით გამოწვეული კრიზისის ფონზე, საფრთხე არა მხოლოდ ადამიანების სიცოცხლეს და ჯანმრთელობას, არამედ სხვა დემოკრატიულ ღირებულებებსაც ემუქრება. შესაბამისად, როდესაც მსოფლიო ამ კრიზისს დაძლევის, თითოეული ქვეყნის მთავრობების რეაგირება და კრიზისის მართვის ეფექტიანობა არა მარტო ოფიციალური სტატისტიკის გათვალისწინებით შეფასდება (რომელიც თავის მხრივ, მეტწილად, მთავრობის მიერ შერჩეულ პოლიტიკაზე არის დამოკიდებული), არამედ იმის მიხედვით, თუ რამდენად დემოკრატიული ღირებულებების პატივისცემით, სამართლის უზენაესობისა და ადამიანის უფლებების მაქსიმალური დაცვით მოხდა ამ შედეგების მიღწევა. ცხადია, ამ პროცესში საქართველოს მთავრობას ბევრ კითხვაზე

მოუწევს პასუხის გაცემა, მათ შორის ისეთ საკითხებზეც, რომელიც დღეს მეორეხარისხოვნად არის მიჩნეული. რამდენად სწორედ და ხელისუფლების დანაწილების პრინციპთან შესაბამისად მოხდა საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადება, მისი გახანგრძლივება და მის ფარგლებში განხორციელებული ღონისძიებები რამდენად შესაბამისობაში იყო კონსტიტუციასთან. რამდენად გამართლებული იყო ათეულობით შემთხვევის დაფიქსირებისთანავე, საქართველოს მთავრობის მხრიდან, დეროგაციის უფლების გამოყენება, მაშინ როცა მსგავსი უფლების გამოყენებისგან ბევრად უფრო რეალური საფრთხის ქვეშ მყოფი ქვეყნები დღემდე თავს იკავებენ. ეს უკანასკნელი მნიშვნელოვანია იმდენად, რამდენადაც, კარგად წარმოაჩენს, ქვეყნის პრიორიტეტებს და უხეშად რომ ვთქვათ, იმას თუ პირველივე კრიზისული სიტუაციის დროს, რისი „დათმობისთვის“ არის ხელისუფლება მზად.

ამ და სხვა საკითხებზე პასუხის გასაცემად, უმნიშვნელოვანესია როგორც ეროვნული სასამართლოების, ასევე, საერთაშორისო ორგანიზაციებისა და ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოსა თუ ადამიანის უფლებათა კომიტეტის როლი. თუმცა, ასევე, მნიშვნელოვანია თითოეულ ეტაპზე საზოგადოების ფართო ჩართულობა, ხელისუფლების ქმედებების მკაცრი მონიტორინგი და მათი ადეკვატური შეფასება, განსაკუთრებით კი კრიტიკული აზრების ხმამაღლა დაფიქსირება. სწორედ ამიტომ, მივიჩნევთ რომ, საგანგებო მდგომარეობის პირობებში, განსაკუთრებულ ყურადღებას საჭიროებს ის თუ რამდენად არის უზრუნველყოფილი გამოხატვის თავისუფლება, რამდენად მზად არის ხელისუფლება კრიტიკული პოზიციის მისაღებად და ხომ არ იყენებს მთავრობა საგანგებო რეჟიმს თვითნებურად, კრიტიკული აზრის ჩახშობის მიზნით. შესაბამისად, ამ კონტექსტში საინტერესო იქნება მთავრობის მიერ გატარებული ღონისძიებების გასაპროტესტებლად და საგანგებო მდგომარეობის გაუქმების მოთხოვნით პოლიტიკური პარტია „ახალი პოლიტიკური ცენტრი - გირჩის“ ლიდერის ზურაბ გირჩი ჯაფარიძის „საპროტესტო სეირნობისა“ და მასზე ხელისუფლების პასუხის შეფასება. აღნიშნული შეიძლება არ წარმოადგენდეს შეკრების თავისუფლებაში ჩარევის ერთადერთ შემთხვევას, თუმცა, ამ დროისთვის ერთ-ერთია რომელიც მედიით გაშუქდა.

23 აპრილის დემონსტრაცია და შეკრების თავისუფლების შეზღუდვა

დემონსტრაციის ფაქტობრივი გარემოებები

2020 წლის 23 აპრილს პოლიტიკური პარტია „ახალი პოლიტიკური ცენტრი - გირჩის“ ერთ-ერთმა ლიდერმა, ზურაბ გირჩი ჯაფარიძემ, როგორც რიგითმა მოქალაქემ, თბილისში, ყოფილი იპოდრომის ტერიტორიაზე საგანგებო მდგომარეობის გახანგრძლივება და ზოგადად COVID-19-თან ბრძოლის მიზნით მთავრობის მიერ გატარებული ღონისძიებები გააპროტესტა. მან პროტესტისა და მისი მოთხოვნების შესახებ ერთი დღით ადრე, სოციალური ქსელის - Facebook-ის მომხმარებლებს, ე.წ. facebook event-ის საშუალებით აცნობა და სურვილის შემთხვევაში მომდევნო დღეს 14:00 საათზე, დისტანციის დაცვით, სუფთა ჰაერზე, „საპროტესტო სეირნობაში“ მონაწილეობა შესთავაზა [3]. მის მიერ დაგეგმილ ღონისძიებაში მონაწილეობის სურვილი ასობით მომხმარებელმა გამოთქვა. თუმცა, 23 აპრილს „საპროტესტო სეირნობაში“ მხოლოდ ათეულობით პირმა მიიღო მონაწილეობა [15]. აღსანიშნავია, რომ როგორც მედია საშუალებების მიერ გავრცელებული ფოტო და ვიდეო მასალით ირკვევა, მონაწილეები დისტანციის დაცვით იყვნენ გადანაწილებულები, ისინი არ აჟღერებდნენ კონკრეტულ მოთხოვნებს, არ სკანდირებდნენ და იპოდრომზე არა ამ მიზნით მისული პირებისგან მათი გარჩევა გარეშე პირთათვის საკმაოდ რთული შეიძლება ყოფილიყო [15]. მიუხედავად ამისა, დემონსტრაციის დასასრულს, ადგილზე საპატრულო პოლიცია მივიდა და შერჩევითად, რამდენიმე პირი დააჯარიმა (ზოგიერთს ჯარიმა ადგილზევე გამოუწერეს, ზოგიერთი კი პოლიციის განყოფილებაში გადაიყვანეს (მათ შორის ძალის გამოყენებით)¹). გასათვალისწინებელია ისიც, რომ დაჯარიმებულთა შორის იყვნენ ისეთი პირებიც რომლებიც უარყოფდნენ დემონსტრაციაში მონაწილეობას და აცხადებდნენ რომ ისინი მხოლოდ სასეირნოდ ან საქმეზე იყვნენ გამოსულები და არანაირ დემონსტრაციასთან კავშირი არ ჰქონდათ [4].

საპატრულო პოლიციამ ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის ფაქტი საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 25 მარტის N 181 დადგენილების მე-5 მუხლის საფუძველზე დაადგინა [17], რომელიც, თავის მხრივ, პრეზიდენტის დეკრეტის საფუძველზეა მიღებული. ამ უკანასკნელის თანახმად - დეკრეტითა და საქართველოს მთავრობის დადგენილებით განსაზღვრული საგანგებო მდგომარეობის რეჟიმის დარღვევა ადმინისტრაციული პასუხისმგებლობის სახედ ფიზიკური პირისთვის 3 000 ლარის ოდენობით ჯარიმის დაკისრებას

¹ შინაგან საქმეთა სამინისტროს განცხადებით 3 პირი წვრილმანი ხულიგნობისა და სამართალდამცავებისთვის კანონიერი მოთხოვნისადმი დაუმორჩილებლობისთვის დააკავეს [17].

ითვალისწინებს, ხოლო ადმინისტრაციულსახელდადებული პირის მიერ იმავე ქმედების განმეორებით ჩადენა, უკვე სისხლის სამართლის დანაშაულად კვალიფიცირდება და პასუხისმგებლობის სახედ 3 წლამდე ვადით თავისუფლების აღკვეთას ითვალისწინებს [8].

შეკრებისა და მანიფესტაციის შეზღუდვის (აკრძალვის) სამართლებრივი ანალიზი

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს განმარტებით, შეკრებისა და მანიფესტაციის უფლება თავისუფალი და დემოკრატიული საზოგადოების, მისი თითოეული წევრის ინტერესებისა და მისწრაფებების რეალიზებას უწყობს ხელს. საზოგადოებისთვის მნიშვნელოვანი საკითხების განხილვის მიზნით, შეკრების (მანიფესტაციის) შესაძლებლობა დემოკრატიული მმართველობის განუყოფელი ნაწილია. ამ უფლებით თანაბარი და სრულფასოვანი სარგებლობის შესაძლებლობა საზოგადოების ღიაობის და დემოკრატიულობის ხარისხის განმსაზღვრელია [11].

შეკრების თავისუფლება საქართველოს კონსტიტუციის 21-ე მუხლით არის დაცული. კერძოდ, ყველას, გარდა იმ პირებისა, რომლებიც არიან თავდაცვის ძალების ან სახელმწიფო ან საზოგადოებრივი უსაფრთხოების დაცვაზე პასუხისმგებელი ორგანოს შემადგენლობაში, აქვს წინასწარი ნებართვის გარეშე საჯაროდ და უიარაღოდ შეკრების უფლება [7].

შეკრება და მანიფესტაციის უფლება არის აზრის კოლექტიურად გამოხატვის ერთ-ერთი საშუალება [11]. ადამიანთა თავყრილობას (მსვლელობას), რომელიც მოკლებულია იდეას, არ ემსახურება აზრის, ინფორმაციის გაზიარებას ან გავრცელებას არაფერი აქვს საერთო კონსტიტუციით დაცულ შეკრებისა და მანიფესტაციის უფლებასთან.

შეკრებას (მანიფესტაციას) კონსტიტუციურ უფლებად მისი მიზანი და შინაარსი აქცევს

შეკრებისა და მანიფესტაციის უფლება არ არის აბსოლუტური უფლება და მისი შეზღუდვა დასაშვებია კონსტიტუციით გათვალისწინებულ შემთხვევებში, ლეგიტიმური საფუძვლების არსებობისას [11]. საკონსტიტუციო სასამართლოს განმარტებით, ერთ-ერთ ასეთ ლეგიტიმურ მიზანს სწორედ საზოგადოებრივი წესრიგისა და უსაფრთხოების დაცვა წარმოადგენს. თუმცა, იმისთვის რომ შეზღუდვა კონსტიტუციასთან შესაბამისი იყოს, მხოლოდ ლეგიტიმური მიზნის

არსებობა საკმარისი არ არის, აუცილებელია რომ ამგვარი შეზღუდვა გათვალისწინებული იყოს კანონით, უნდა იყოს აუცილებელი დემოკრატიულ საზოგადოებაში და ლეგიტიმური მიზნის მისაღწევად პროპორციული საშუალება. დაცული უნდა იყოს გონივრული ბალანსი შეკრების (მანიფესტაციის) უფლებასა და იმ მიზანს შორის, რომელთა დასაცავადაც ეს შეზღუდვა არის დაწესებული [11]. ამასთან, როცა კონსტიტუციური უფლების შეზღუდვა გარდაუვალი ხდება, უფლების შეზღუდვის ყველაზე ნაკლებად მკაცრი ფორმა უნდა იქნეს გამოყენებული.

საქართველოს კონსტიტუციის თანახმად (მუხლი 71), შეკრების თავისუფლება იმ გამონაკლისებს განეკუთვნება, რომელთა შეზღუდვაც საგანგებო მდგომარეობის დროს პრეზიდენტის დეკრეტით არის შესაძლებელი. საქართველოს პრეზიდენტის 2020 წლის 21 მარტის N1 დეკრეტი კი პანდემიით გამოწვეული მდგომარეობიდან გამომდინარე, საგანგებო მდგომარეობის ვადით მიზანშეწონილად მიიჩნევს ამ უფლების შეზღუდვას. კერძოდ, დეკრეტის პირველი მუხლის მე-6 პუნქტის თანახმად, **საგანგებო მდგომარეობის ვადით იზღუდება ნებისმიერი სახის შეკრება, მანიფესტაცია და ადამიანების თავშეყრა, გარდა საქართველოს მთავრობის დადგენილებით განსაზღვრული გამონაკლისი შემთხვევებისა.** თავის მხრივ, მთავრობის დადგენილება (მე-5 მუხლის პირველი პუნქტი) საგანგებო მდგომარეობის ვადით „შეკრებებისა და მანიფესტაციების შესახებ“ საქართველოს კანონით გათვალისწინებული შეკრებას ან/და მანიფესტაციას“ სრულად კრძალავს.² როგორც ჩანს, დადგენილება ადგენს რა ზოგად აკრძალვას, ყოველგვარი გამონაკლისების გარეშე, შეზღუდვის ყველაზე მკაცრ ფორმას იყენებს, რაც ხელისუფლების ორგანოების მხრიდან, უფრო მეტ გამართლებას და არგუმენტაციას მოითხოვს, ვიდრე კონკრეტული შეკრების აკრძალვა, ან ამ უფლებით სარგებლობისას შეზღუდვების დაწესებაა.

კონსტიტუციურია თუ არა შეკრების და მანიფესტაციის სრული აკრძალვა?

მართალია, უფლების შემზღუდველი ნორმის კონსტიტუციურობის დადგენა საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პრეროგატივაა, რომელსაც შეტანილი სარჩელების შინაარსისა და რაოდენობის მიხედვით, საგანგებო მდგომარეობასთან და მის ფარგლებში გატარებულ

² ასევე, იკრძალება საჯარო სივრცეში ფიზიკურ პირთა თავშეყრა 3 პირზე მეტი რაოდენობით. ამ მუხლის მიზნებისთვის, საჯარო სივრცე არის როგორც ქვეყნის, ისე გარეთ არსებული ნებისმიერი ადგილი, თუ იგი არ წარმოადგენს კერძო პირთა საცხოვრებელი მიზნებისთვის გამოსაყენებელ ადგილს.

ღონისძიებებთან დაკავშირებით შეიძლება ბევრ პრობლემურ საკითხზე მოუწიოს პასუხის გაცემა, თუმცა, ჩვენ შეგვიძლია, ამ კონკრეტულ საკითხთან დაკავშირებითაც და ზოგადადც გამოვკვეთოთ პრობლემები და ვიმსჯელოთ სადაო საკითხებზე.

ლეგიტიმური მიზანი

უფლების შემზღვეველი ნორმის კონსტიტუციურობის შეფასებისას, გადამწყვეტი მნიშვნელობა აქვს იმას თუ რამდენად არსებობს უფლების შეზღუდვის ლეგიტიმური მიზანი. ზოგადად აღიარებულია რომ COVID-19-ის პანდემიის პირობებში, მასობრივი თავყრილობები ვირუსის გავრცელებას აჩქარებს, ვირუსის გავრცელებამ კი შეიძლება საფრთხე შეუქმნას საზოგადოებრივ ჯანდაცვას, წესრიგსა და უსაფრთხოებას. შესაბამისად, ამ ინტერესების დაცვისა და ვირუსის გავრცელების პრევენციის მიზნით, შესაძლოა შეკრებისა და მანიფესტაციის უფლების შეზღუდვაც გახდეს საჭირო. თუმცა, როგორც უკვე განვიხილეთ, რაიმე სახის დასაბუთებას საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების შესახებ საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანება და დეკრეტი თითქმის არ იძლევა და პრეზიდენტი როდესაც შეკრების თავისუფლების შეზღუდვის საჭიროებაზე საუბრობს, მხოლოდ ზოგად საფრთხეებსა და პრევენციის აუცილებლობაზე ამახვილებს ყურადღებას. შესაბამისად, შეკრების თავისუფლების შეზღუდვის ლეგიტიმური მიზნის დასაბუთება არ არის მკაფიო და ჩვენც მოკლებულნი ვართ საფრთხეების განსაზღვრის შესაძლებლობას.

გათვალისწინებულია კანონით?

რომც დავუშვებთ, რომ შეკრებისა და მანიფესტაციის სრულად აკრძალვის ლეგიტიმური მიზანი მართლაც არსებობს, მხოლოდ ლეგიტიმური მიზნის არსებობა შეზღუდვის კონსტიტუციურობისთვის საკმარისი არ არის და მეორე ეტაპზე უნდა დავადგინოთ რომ შეზღუდვა კანონით არის გათვალისწინებული. ამ კონტექსტში კანონი არ არის მხოლოდ პარლამენტის მიერ მიღებული აქტები, არამედ პრეზიდენტის დეკრეტიც მიიჩნევა კანონად (ორგანული კანონის ძალის მქონედ), იმ დათქმით რომ ის კონსტიტუციასთან შესაბამისობაშია [21].

თუმცა, როგორც დეკრეტის მიღების პროცედურული ნაწილი (რაზეც პირველ ნაწილში ვისაუბრეთ), ასევე თავად დეკრეტის შინაარსობრივი ნაწილიც, ბევრ კითხვის ნიშანს აჩენს. პრეზიდენტის დეკრეტი ზოგადად ჩამოთვლის უფლებებს რომელთა შეზღუდვაც დასაშვებია და

ფაქტობრივად მთავრობას გადასცემს აბსოლუტურ უფლებამოსილებას დადგენილებით განსაზღვროს რომელი უფლება, რა ფარგლებში და როგორ უნდა შეიზღუდოს, ისე რომ არ ტოვებს ამ უფლებამოსილების განხორციელებისას მთავრობის ბოჭვის მექანიზმებს [6]. საკონსტიტუციო სასამართლოს განმარტებით, საკითხის ბუნებიდან გამომდინარე, შესაძლებელია გარკვეულ შემთხვევაში მოხდეს მისი მოწესრიგების უფლებამოსილების სხვა ორგანოზე დელეგირება [13]. შესაბამისად, დელეგირება თავისთავად, არაკონსტიტუციურობას არ გულისხმობს, თუმცა დაუშვებელია აღმასრულებელი ხელისუფლებისთვის შეუზღუდავი ძალაუფლების მინიჭება. იმის მიუხედავად, რომ კრიზისის არაპროგნოზირებადი ბუნებიდან გამომდინარე, შესაძლოა საჭირო იყოს ფართო უფლებამოსილებების გადაცემა, ამ სახის დელეგირება რაც შეიძლება ვიწროდ ფორმულირებული უნდა იყოს, რათა მაქსიმალურად შემცირდეს აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ ძალაუფლების ბოროტად და თვითნებურად გამოყენების საფრთხეები [21]. კანონი უნდა აწესებდეს სათანადო ხელისუფლების წარმომადგენლებისთვის მოქმედების თავისუფლების საზღვრებსა და პირობების, რომელიც თავის მხრივ, შესაბამისობაში უნდა იყოს ლეგიტიმურ მიზანთან [34].

აქედან გამომდინარე, სადაც თუ რამდენად აკმაყოფილებს შეკრებისა და მანიფესტაციის უფლების აკრძალვის შესახებ ნორმა, ადამიანის უფლებებსა და თავისუფლებებში ჩარევის კონსტიტუციით განსაზღვრულ ფორმალურ მოთხოვნებს.

აუცილებელი და პროპორციული საშუალება

იმ შემთხვევაშიც კი თუკი დაცულია კანონით მოწესრიგების ფორმალური მოთხოვნა (შეზღუდვა გათვალისწინებულია კანონით), შეზღუდვის კონსტიტუციურობის პრობლემა მოხსნილად ვერ ჩაითვლება. ამ შემთხვევაში შეზღუდვის შინაარსობრივი ნაწილზე უნდა ვიმსჯელოთ. როგორც უკვე აღვნიშნეთ, პირის უფლების შემზღუდავი ნებისმიერი ღონისძიება ლეგიტიმური მიზნის მისაღწევად აუცილებელ და ყველაზე ნაკლებად მზღუდავ საშუალებას უნდა წარმოადგენდეს. აუცილებლობა გულისხმობს, რომ განხორციელებული ღონისძიებები მიზნის მისაღწევად გამოსადეგ საშუალებას წარმოადგენს, ურომლისოდაც მისი მიღწევა შეუძლებელია.

შესაბამისად, მნიშვნელოვანია ვიმსჯელოთ შეზღუდვის ბუნებაზე. კიდევ ერთხელ, აღვნიშნავთ, რომ პრეზიდენტის დეკრეტი ზღუდავს ნებისმიერ შეკრებასა და მანიფესტაციას და

გამონაკლისის დადგენის შესაძლებლობას აძლევს მთავრობას [8]. შეზღუდვა, რა თქმა უნდა, მის სრულ აკრძალვას არ ნიშნავს, თუმცა შეიძლება არც მას გამორიცხავდეს. შეზღუდვა სხვადასხვა მექანიზმებით შეიძლება განხორციელდეს. ამიტომ ვერ ვივარაუდებთ რომ დეკრეტი მთავრობას ცალსახად მოუწოდებს რომ აკრძალოს ნებისმიერი სახის შეკრება და მანიფესტაცია, არამედ აძლევს იმ სახის შეზღუდვის შესაძლებლობას, რომელიც აუცილებელი და პროპორციული იქნება ლეგიტიმური მიზნის მისაღწევად. მთავრობის დადგენილება კი **სრულად კრძალავს** შეკრება/მანიფესტაციას. კერძოდ, მთავრობის დადგენილების მე-5 მუხლი „შეკრებისა და მანიფესტაციის შესახებ“ საქართველოს კანონით გათვალისწინებული შეკრებისა და მანიფესტაციის აკრძალვას გულისხმობს [14].

თავის მხრივ, „შეკრებისა და მანიფესტაციის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-3 მუხლის მიხედვით, **შეკრება** არის მოქალაქეთა ჯგუფის შეკრება ჭერქვეშ ან გარეთ, მიტინგი საზოგადოებრივი თავშეყრის ადგილებში, სოლიდარობის ან პროტესტის გამოხატვის მიზნით; ხოლო, **მანიფესტაცია** არის მოქალაქეთა დემონსტრაცია, მასობრივი საჯარო გამოსვლა, ქუჩაში მსვლელობა სოლიდარობის ან პროტესტის გამოხატვის მიზნით, ან მსვლელობა პლაკატების, ლოზუნგების, ტრანსპარენტების და სხვა სახვითი საშუალებების გამოყენებით“.

ზურაბ გირჩი ჯაფარიძის მიერ ორგანიზებული სეირნობა, თუკი მას პროტესტის მიზნით, ესწრებოდა ერთზე მეტი პირი (მხოლოდ ერთი პირის პროტესტი შეკრება/მანიფესტაციას არ წარმოადგენს), ამ კანონით გათვალისწინებულ ქმედებას წარმოადგენს და შესაბამისად, დადგენილების მიხედვით აკრძალული ქმედებაა.

როგორც უკვე აღვნიშნეთ, ვირუსის მასობრივი გავრცელების თავიდან არიდების მიზნით, შეიძლება შეიზღუდოს შეკრება/მანიფესტაციის უფლებაც. მიიჩნევა, რომ როცა ადამიანები მასობრივად იკრიბებიან, მჭიდროდ არიან განლაგებულები, შესაძლოა არ იცავდნენ რეკომენდაციებსა და სათანადო დისტანციას, ვირუსის გავრცელების რისკი შედარებით მაღალია. ამიტომ ამ სახის შეკრება/მანიფესტაციის შეზღუდვა შეიძლება გამართლებული იყოს. თუმცა, საინტერესოა რა ხდება იმ შემთხვევაში როდესაც მაგალითად, ხელისუფლების ქმედებებით უკმაყოფილო ოცამდე მოქალაქე გადაწყვეტს მანქანების კოლონით, გაბმული სიგნალებით, მათ შორის შესაძლებელია პოსტერების საშუალებით, გააპროტესტონ და გამოხატონ უკმაყოფილება. მიუხედავად იმისა, რომ ავტოსატრანსპორტო საშუალებების გამოყენებით, ადამიანებს შორის მჭიდრო კავშირი ვერ დამყარდება და ამ შემთხვევაში ვირუსის გავრცელების საფრთხე მინიმუმებულია, **დადგენილების თანახმად, საგანგებო**

მდგომარეობის ვადით ის მაინც აკრძალულია, რადგან, კანონის მიხედვით („შეკრებისა და მანიფესტაციის შესახებ“), ეს ქმედებაც მანიფესტაციას წარმოადგენს.

ამ შემთხვევაში კითხვა ჩნდება თუ რამდენად არის ამგვარი შეზღუდვა (სრული აკრძალვა) ლეგიტიმური მიზნის მისაღწევად აუცილებელი საშუალება. უკეთ რომ დავინახოთ პრობლემა, შეგვიძლია ორი შემთხვევა შევადაროთ: ერთი, როცა მოქალაქეები წინასწარ გაცხადებული მიზნის გარეშე გადაადგილდებიან და არც პროტესტს გამოხატავენ და მეორე, როცა ამ მდგომარეობს უბრალოდ საპროტესტო შეძახილები ახლავს თან და ადამიანებს საერთო მიზანი აერთიანებთ. პირველ შემთხვევაში ეს დაშვებული ქმედებაა, ხოლო მეორე შემთხვევაში, კანონსაწინააღმდეგოდ მიიჩნევა და ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევას წარმოადგეს, რომლისთვისაც სახდელის სახედ 3 000 ლარია გათვალისწინებული, განმეორებით შემთხვევაში - თავისუფლების აღკვეთა.

მსგავსი მაგალითები, რომლებიც შეკრებისა და მანიფესტაციის სრულად აკრძალვის აუცილებლობას კითხვის ნიშნის ქვეშ აყენებს, არაერთი შეგვიძლია მოვიყვანოთ. თუკი, ვინმეს მიაჩნია რომ თავისთავად მანქანით გადაადგილება შეიძლება იყოს პრობლემური, მაშინ მსგავსი პერფორმანსის გამართვა შეიძლება ველოსიპედებით, ელექტრო სკუტერებით და სხვა მრავალი საშუალებისა თუ ფორმის გამოყენებით.

შესაბამისად, დასახელებული მაგალითებიდან შეგვიძლია გამოვკვეთოთ შეკრებისა და მანიფესტაციის სრულად აკრძალვის უმთავრესი პრობლემა. დადგენილების მე-5 მუხლის პირველი პუნქტი არის ბლანკეტური ნორმა, რომელიც არ იძლევა ყოველ კონკრეტულ შემთხვევაში იმის დადგენის შესაძლებლობას, თუ რამდენად ემუქრება საფრთხე ლეგიტიმურ მიზანს და რეალურად არსებობს თუ-არა უფლების შეზღუდვის აუცილებლობა. **შესაბამისად, ამ სახის აკრძალვა იწვევს უფლების შეზღუდვას იმ შემთხვევაშიც, როცა ამის კონსტიტუციით გათვალისწინებული საჭიროება არ არსებობს.**

ამასთან, ბუნებრივად ჩნდება კითხვა იმ ფორმასთან დაკავშირებითაც, რა ფორმითაც იპოდრომზე შეკრება განხორციელდა. ამ კონკრეტულ შემთხვევაში, როგორც დემონსტრაციის აღწერილობითი ნაწილიდან ჩანს, მონაწილეები იცავდნენ მთავრობის მოთხოვნებს, როგორიც არის სავალდებულო დისტანციის დაცვა, ასევე, მათ უმრავლესობას დამცავი ნიღბები და სხვა საშუალებებიც კი ეკეთათ. ისინი იყვნენ სუფთა ჰაერზე, ღია სივრცეში სადაც ვირუსის გავრცელების ალბათობა შედარებით დაბალია. აღსანიშნავია, რომ სხვა ნებისმიერ დღეს, იმავე

ლოკაციაზე, შეიძლება იმაზე მეტი ადამიანიც კი იყრიდეს თავს ვიდრე ამ კონკრეტული დემონსტრაციის დროს შეიკრიბნენ.

ამ მხრივ საინტერესოა მთავრობის დადგენილებით განსაზღვრული კიდევ ერთი შეზღუდვა, რომელიც საჯარო სივრცეში 3 პირზე მეტი რაოდენობით ფიზიკურ პირთა თავშეყრას კრძალავს. ამ შემთხვევაშიც კი, შესაძლებელია 3 პირი ერთად იდგეს და მათი ქმედება კანონიერად ჩაითვალოს, თუმცა, თუკი ისინი დამატებით საპროტესტო პოსტერს დაიჭერენ, მიიჩნევა, რომ საფრთხეს წარმოადგენენ და შესაბამისად ამ სახის ქმედება უნდა შეიზღუდოს კანონით.

შესაბამისად, ამ შემთხვევაში კვლავ ნორმის ბლანკეტურობის პრობლემას ვაწყდებით, როდესაც აკრძალვა ეხება ნებისმიერ სიტუაციას და არ იძლევა საშუალებას იმის განსაზღვრის თუ რამდენად ემუქრება კონკრეტულ შემთხვევაში საფრთხე ლეგიტიმურ მიზანს. კერძოდ, თუ სხვა ნებისმიერ შემთხვევაში ადამიანების ამგვარი განლაგება არ არის საფრთხის შემცველი, ჩნდება ლოგიკური კითხვა, რამდენად კონსტიტუციურია ნორმა, რომელიც საფრთხის არ არსებობის პირობებში, კრძალავს შეკრების თავისუფლებას, რომელიც აზრის გამოხატვის ერთ-ერთ საშუალებას წარმოადგენს.

იმ შემთხვევაშიც თუ ზოგადად ფიზიკური შეკრების შეზღუდვას მიზნის მისაღწევად აუცილებელ საშუალებად მივიჩნევთ, მნიშვნელოვანია იმის გააზრება, წარმოადგენს თუ-არა მისი სრულად აკრძალვა პროპორციულ საშუალებას და ხომ არ არსებობს მიზნის მიღწევის სხვა ნაკლებად მზღუდავი საშუალება. იგივე, მთავრობის მხრიდან შეკრების და მანიფესტაციის მკაცრი წესების დადგენა, დისტანციის წესისა და სხვა რეკომენდაციების გათვალისწინება, თუნდაც ლიმიტის დადგენა.

ამასთან, როდესაც ლეგიტიმური მიზნის მისაღწევად კონკრეტული ღონისძიების პროპორციულობაზე ვსაუბრობთ, მხედველობაში უნდა მივიღოთ ამ ღონისძიების დარღვევისათვის დაწესებული სასჯელის ბუნება და სიმძიმე [32]. საკონსტიტუციო სასამართლოს განმარტებით, მიუხედავად იმისა, რომ ადმინისტრაციული სახდელის ზომის, მოცულობისა და სიმძიმის დადგენისას კანონმდებელი ფართო მიხედულებით სარგებლობს, მისი დისკრეციული უფლებამოსილება არ არის უსაზღვრო [12]. კონკრეტული სახის ადმინისტრაციული სახდელის განსაზღვრისას კანონმდებელი ვალდებულია, მოქმედებდეს პროპორციულობის პრინციპის დაცვით [12]. კანონით გათვალისწინებული ადმინისტრაციული სახდელი არ უნდა იყოს აშკარად არაგონივრული და არაპროპორციული საშუალება

კანონმდებლის მიერ დასახული მიზნის მისაღწევად და, შესაბამისად, არ უნდა იწვევდეს პირის კონსტიტუციური უფლებებისა და თავისუფლებების დარღვევას [12].

როგორც აღვნიშნეთ, პრეზიდენტის დეკრეტის თანახმად, თავად დეკრეტითა და მთავრობის დადგენილებით განსაზღვრული საგანგებო მდგომარეობის რეჟიმის დარღვევა იწვევს ადმინისტრაციულ პასუხისმგებლობას - 3 000 ლარის ოდენობით, ხოლო იურიდიული პირებისთვის - 15 000 ლარის ოდენობით. ადმინისტრაციულსახელდადებული პირის მიერ იმავე ქმედების ჩადენა კი სისხლის სამართლის პასუხისმგებლობას, კერძოდ, თავისუფლების აღკვეთას 3 წლამდე ვადით, ხოლო იურიდიული პირი ისჯება ჯარიმით, საქმიანობის უფლების ჩამორთმევით ან ლიკვიდაციითა და ჯარიმით. ამასთან, დეკრეტის თანახმად, მთავრობავე განსაზღვრავს დადგენილებით თუ ვინ არის პასუხისმგებლობის დაკისრებაზე უფლებამოსილი პირი.

მიუხედავად იმისა, რომ მთელ რიგ აკრძალვებთან დაკავშირებით სრულიად ალოგიკური შეიძლება გვეჩვენებოდეს ამ სახის სასჯელის დაკისრება, მაინც რთულია მისი პროპორციულობის განსაზღვრა. თუმცა, ნებისმიერ დარღვევაზე, ამ დარღვევის სიმძიმის მიუხედავად, ერთი და იმავე სანქციის გამოყენება (თანაც ბევრი სხვა ფაქტორის გათვალისწინებით საკმაოდ მკაცრი სანქციის), ცხადია, კითხვის ნიშნებს აჩენს. ამასთან, სადავოა რამდენად მიიღწევა მიზანი ამ სახის სანქციის დაწესებით. გასათვალისწინებელია ისიც, რომ ამ სახის სანქციას მხოლოდ საზოგადოებაზე ზემოქმედების მიზანი აქვს, რაც მას უხეშად არაპროპორციულ სასჯელად აქცევს [12]. ვინაიდან ამ შემთხვევაში სასჯელის მიზნები ჩამოშორდება უშუალოდ ქმედებისაგან მომდინარე საფრთხეს, მხოლოდ სხვათა დაშინებისაკენ მიმართული სასჯელი კი თვითმიზნურ ხასიათს მიიღებს. ასეთ პირობებში, სამართალს ექნება ცდუნება, საზოგადოებაში შეთანხმებული წესებისადმი და ერთმანეთისადმი პატივისცემა უზრუნველყოს მხოლოდ შიშზე დაყრდნობით [12]. ასეთი მიდგომა კი თავისთავად შეურაცხყოფს ადამიანის ღირსებას და სამართლებრივ სახელმწიფოში სამართალს უკარგავს მთავარ ფუნქციას [12].

სასჯელთან მიმართებით განსაკუთრებით საყურადღებოა ის ფაქტი, რომ ამ სახის სანქციის დაკისრების უფლებამოსილება შინაგან საქმეთა სამინისტროს გააჩნია. უფლებამოსილ პირს შეუძლია ადგილზევე, ყოველგვარი მოკვლევის გარეშე გამოწეროს ჯარიმა. თუკი ეს პრობლემა სხვა დარღვევების შემთხვევაში ნაკლებად იჩენს თავს, შეკრების და მანიფესტაციის შემთხვევაში მეტად აქტუალურია. კერძოდ, როგორც აღვნიშნეთ, შეკრება/მანიფესტაციაში

მონაწილეობა გულისხმობს საერთო იდეის, აზრის გაზიარებას. სწორედ საერთო მიზანი აქცევს ადამიანებს შეკრებისა და მანიფესტაციის მონაწილეებად. როგორც დემონსტრაციის აღწერილობით ნაწილში იყო ხაზგასმული, დემონსტრაციის მონაწილეები იმ ტერიტორიაზე მყოფი სხვა პირებისგან რაიმე ნიშნით არ გამოირჩეოდნენ, კერძოდ, ისინი პროტესტის გამოსატვის საშუალებებს არ იყენებდნენ, მხოლოდ სეირნობდნენ ან იდგნენ დისტანციის დაცვით. შესაბამისად, ამ შემთხვევაში რთულია დადგენა თუ რომელი მათგანი იმყოფებოდა იმ ტერიტორიაზე სწორედ ამ მიზნით, მით უმეტეს თუკი პირი თავად უარყოფს დემონსტრაციაში მონაწილეობას. ასეთ შემთხვევაში შეიძლება გაიზარდოს სამართალდამცავების თვითნებობის რისკი, რომ მათ სამართალდარღვევის ფაქტი სათანადო მტკიცებულების არ არსებობის შემთხვევაშიც დაადგინონ.

დემონსტრაციაზე სამართალდამცავების ქცევა შეიძლება მათი მხრიდან ძალის დემონსტრირებადაც შეფასდეს. თუკი მიზანი მართლა საფრთხის არიდება იყო და არა სადამსჯელო ღონისძიებების გატარება (რა სახეც დემონსტრაციაზე რეაგირებამ მიიღო), მაშინ სრულიად შესაძლებელი იყო აღმასრულებელ ხელისუფლებას დემონსტრაციის დაწყებამდე მოეწოდებინა მოსახლეობისთვის არ მიეღოთ მონაწილეობა მსგავს ღონისძიებაში, აეხსნათ შესაძლო რისკები და ამასთან გაეფრთხილებინათ პასუხისმგებლობის შესახებაც. მართალია მთავრობა ყოველდღიურ რეჟიმში სხვადასხვა საშუალებით მოუწოდებს ადამიანებს რომ დარჩნენ სახლში და თავი აარიდონ საზოგადოებრივი თავშეყრის ადგილებს, თუმცა ამ კონკრეტულ ღონისძიებასთან მიმართებით, ზოგადი მოწოდებები საკმარისად ვერ მიიჩნევა. მით უფრო, რომ მსგავსი მოწოდებები ხშირად, არაერთი თანამდებობის პირის მიერ გაქდრებულა მართლმადიდებელი მრევლის მისამართით, თუმცა დემონსტრაციისგან განსხვავებით, იმ პირების მიმართ, რომლებიც არ დაემორჩილნენ არც მოწოდებას და არც ზოგადად კანონს, სამართლებრივი შედეგი არ დამდგარა.

ასევე აღსანიშნავია, რომ 23 აპრილის დემონსტრაციამდე ერთი დღით ადრე, მკაცრ საკარანტინო ზონად გამოცხადებულ მარნეულში საპროტესტო აქცია გაიმართა [5]. აქციის მონაწილეები, რომელთაც შეიძლება ითქვას, რომ პანდემიის პერიოდში მთელი ქვეყნის მასშტაბით ყველაზე მკაცრი შეზღუდვები შეეხოთ, სოფლის მეურნეობის პროდუქტების რეალიზების უფლებას ითხოვდნენ. აქცია ბევრად უფრო მასშტაბურ ხასიათს ატარებდა და არც სათანადო დისტანცია იყო დაცული. მონაწილეებმა სავალი გზაც გადაკეტეს. თუმცა, ამ შემთხვევაში, თბილისში გამართული დემონსტრაციისგან განსხვავებით, სამართალდამცავებს მკაცრი ზომებისთვის არ მიუმართავთ. შესაბამისად, ჩნდება კითხვა, რომ თუკი ერთ

შემთხვევაში, „ლეგიტიმური მიზნის“ მისაღწევად და უსაფრთხოების უზრუნველსაყოფად აღმასრულებელმა ხელისუფლებამ არ ჩათვალა საჭიროდ მონაწილეების დაჯარიმება, მაშინ, შედარებით უფრო უსაფრთხო გარემოში, რატომ გახდა საჭირო ძალის დემონსტრირება და მონაწილეებისთვის მკაცრი სანქციების დაწესება.

შეკრების თავისუფლების შეზღუდვის 23 აპრილის დემონსტრაციის მაგალითზე არსებული კითხვის ნიშნები, შეიძლება ზოგადად საგანგებო მდგომარეობის ირგვლივ ხელისუფლების მიერ გატარებული ღონისძიებების ერთ მცირე, თუმცა საკმაოდ მნიშვნელოვან ნაწილად მივიჩნიოთ. განსაკუთრებულ ყურადღებას საჭიროებს დეკრეტის საფუძველზე, მთავრობის მიერ ადამიანის უფლებების მზღუდავი კონკრეტული ღონისძიებების კონსტიტუციურობის საკითხი. კერძოდ, რამდენად უზრუნველყოფს ესა და თუ ის ღონისძიება ლეგიტიმურ მიზანს და რამდენად აუცილებელი და პროპორციული საშუალება არის გამოყნებული ამ მიზნის მისაღწევად. შეკრების თავისუფლების შეზღუდვის მაგალითზე, კარგად ჩანს, რომ მისი სრული აკრძალვა შეიძლება კონსტიტუციით გათვალისწინებულ მიზნებს აცდეს და უფლება იმ შემთხვევაშიც შეიზღუდოს, როცა ამის საჭიროება არ არსებობს.

შეკრებისა და მანიფესტაციის გზით ხელისუფლების კრიტიკის სრული აკრძალვის შემთხვევაში კარგად ჩანს ის საფრთხეები რომელიც ქვეყნის დემოკრატიულ ღირებულებებს ემუქრება, განსაკუთრებით კი იმ ფონზე როცა სულ რამდენიმე თვეში ქვეყნისთვის უმნიშვნელოვანესი არჩევნები უნდა ჩატარდეს. თუკი დროულად არ გადაიდგა სათანადო ნაბიჯები და მთავრობას არ მოეთხოვება ამ დრომდე გატარებული ღონისძიებების როგორც ეფექტიანობის, ასევე კონსტიტუციურობის დასაბუთება, მთავრობას შეიძლება გაუჩნდეს ცდუნება, რომ ზოგად საფრთხეებზე აპელირებით და ყოველგვარი დასაბუთების გარეშე, ორდინალური პროცედურითაც კი შეზღუდოს შეკრებისა და მანიფესტაციის უფლება. რაც, თავის მხრივ, მნიშვნელოვანი მექანიზმი იქნება იმ სავარაუდო პროტესტის ტალღის შესაჩერებლად, რომელიც საზოგადოების დიდ ნაწილს შეიძლება გაუჩნდეს და რომელიც ხელისუფლებისთვის ყოველთვის დიდ დისკომფორტთან ასოცირდება, განსაკუთრებით კი წინასაარჩევნო კამპანიის დროს.

ბიბლიოგრაფია:

1. „ადამიანის უფლებათა და ძირითად თავისუფლებათა დაცვის კონვენცია“ - საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/1208370?publication=0>
2. „სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების შესახებ საერთაშორისო პაქტი“ - საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/1398335?publication=0>
3. Facebook Event: „გაუქმდეს საგნგებო მდგომარეობა“ 22 აპრილი 2020. <https://www.facebook.com/events/247394963045985/>, ბოლო ნახვა: 10/05/2020.
4. NEWposts – „შეკვეთა დავტოვე, მონაწილეობას არ ვიღებდი - გირჩის აქციაზე „გლოვოს“ კურიერი დააჯარიმეს, 23 აპრილი 2020, <https://www.newposts.ge/?l=G&id=229739-%E1%83%92%E1%83%9A%E1%83%9D%E1%83%95%E1%83%9D,%20%E1%83%99%E1%83%A3%E1%83%A0%E1%83%98%E1%83%94%E1%83%A0%E1%83%98>. ბოლო ნახვა: 10/05/2020
5. რადიო თავისუფლება - „ადგილობრივები მარნეულში აქციას მართავენ“, 22 აპრილი 2020. <https://www.radiotavisupleba.ge/a/30570004.html> ბოლო ნახვა: 10/05/2020
6. რაქვიამვილი ალექსანდრე და სხვები, „ახალი კორონავირუსი - ეკონომიკა, სამართალი და პოლიტიკა“, კვლევითი ინსტიტუტი Gnomon Wise, 17 აპრილი, 2020. <http://gnomonwise.org/ge/publications/policy-papers/12>
7. საქართველოს კონსტიტუცია, <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/30346?publication=35>
8. საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადებასთან დაკავშირებით გასატარებელ ღონისძიებათა შესახებ საქართველოს პრეზიდენტის 2020 წლის 21 მარტის N1 დეკრეტი <https://www.president.gov.ge/getattachment/857c4ac1-9835-496e-b7f8-47f798069905/dekreტი.pdf.Asp%20x>
9. საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების შესახებ საქართველოს პრეზიდენტის 2020 წლის 21 მარტის ბრძანება N1 <https://www.president.gov.ge/getattachment/pressamsakhuri/siakhleebi/saqartvelos-prezidentma-2020-clis-21-martis-N1-brd/brdzaneba.pdf.aspx>
10. საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების შესახებ საქართველოს პრეზიდენტის 2020 წლის 21 აპრილის ბრძანება N2, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4853172?publication=0>
11. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2011 წლის 18 აპრილის #2/482,483,487,502 გადაწყვეტილება საქმეზე მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანება „მოდრაობა ერთიანი საქართველოსთვის“, მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანება „საქართველოს კონსერვატიული პარტია“, საქართველოს მოქალაქეები - ზვიად ძიძიგური და კახა კუკავა, საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია, მოქალაქეები დაჩი ცაგურია და ჯაბა ჯიშკარიანი, საქართველოს სახალხო დამცველი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ.
12. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2015 წლის 24 ოქტომბრის გადაწყვეტილება #1/4/592 საქმეზე საქართველოს მოქალაქე „ბექა წიქარიშვილი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“
13. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2019 წლის 28 მაისის №2/2/867 გადაწყვეტილება საქმეზე „რემზი მარაძე საქართველოს იუსტიციის მინისტრის წინააღმდეგ“
14. საქართველოში ახალი კორონავირუსის გავრცელების აღკვეთის მიზნით გასატარებელი ღონისძიებების დამტკიცების შესახებ საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 23 მარტის დადგენილება N181, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, ბოლო ნახვა: 03/05/2020 <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4830610?publication=32>
15. ფორმულა - „შიმშილის პრობლემა დგას ქვეყანაში, პასუხს არავინ იძლევა - გირჩი აქციას მართავს“, 23 აპრილი 2020, <https://formulanews.ge/News/26853>. ბოლო ნახვა: 10/05/2020

16. შუკრებისა და მანიფესტაციის შესახებ საქართველოს კანონი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, ბოლო ნახვა: 03/05/2020, <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/31678?publication=15>
17. შსს - შინაგან საქმეთა სამინისტროს განცხადება, 23 აპრილი 2020. <https://police.ge/ge/shinagan-saqmeta-saministros-gantskhadeba/13503>. ბოლო ნახვა: 10/05/2020
18. American Convention on Human Rights “PACT OF SAN JOSE, COSTA RICA”. https://www.oas.org/dil/access_to_information/American_Convention_on_Human_Rights.pdf
19. CCPR – States on Emergency (article 4), General Comment No.29, - United Nations, CCPR/C/21 Rev.1/Add.11, 31 August 2001
20. Council of Europe – “Reservations and Declarations for Treaty No.005 – Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms”, Status as of 02/05/2020. https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/005/declarations?p_auth=oC00wpDO
21. Council of Europe – Respecting democracy, rule of law and human rights in the framework of the COVID-19 sanitary crisis, A toolkit for members states, SG/Inf (2020)11, 7 April 2020 <https://rm.coe.int/sg-inf-2020-11-respecting-democracy-rule-of-law-and-human-rights-in-th/16809e1f40>
22. Council of Europe. “NOTE VERBALE”, Ref: JJ9018C, Tr./005-230, Strasbourg, March 23, 2020 <https://rm.coe.int/09000016809cff20>
23. Derogations By States Parties from Article 21 ICCPR, Article 11 ECHR, and Article 15 ACHR on the Basis of the COVID-19 Pandemic (Information believed correct as of 23 April 2020 [https://www.rightofassembly.info/assets/downloads/Derogations by States Parties from the right to assembly on the Basis of the COVID 19 Pandemic \(as of 23 April 2020\).pdf](https://www.rightofassembly.info/assets/downloads/Derogations_by_States_Parties_from_the_right_to_assembly_on_the_Basis_of_the_COVID_19_Pandemic_(as_of_23_April_2020).pdf)
24. Dzehtsiarou Kanstantsin – COVID-19 and the European Convention on Human Rights, STRASBOURG OBSERVERS, March 27, 2020 <https://strasbourgobservers.com/2020/03/27/covid-19-and-the-european-convention-on-human-rights/>
25. European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission) – Rule of Law Checklist, CDL–AD(2016)007 [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2016\)007](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2016)007)
26. European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission) – Emergency Powers, CDL – STD (1995) 012 [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-STD\(1995\)012](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-STD(1995)012)
27. European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission) – Opinion on The Draft Constitution Law on “Protection of the Nation” of France, Council of Europe, CDL – AD (2016) 006, 14 March, 2016.
28. European Court of Human Rights. “Guide on Article 15 of the European Convention on Human Rights”, December 31, 2019 https://www.echr.coe.int/Docume-nts/Guide_Art_15_ENG.pdf
29. Georgia; Notification under Article 4(3), C.N.125.2020.TREATIES- IV.4 (Depositary Notification) <https://treaties.un.org/doc/Publication/CN/2020/CN.125.2020-Eng.pdf>
30. Georgia; Notification under Article 4(3), C.N.142.2020.TREATIES- IV.4 (Depositary Notification) <https://treaties.un.org/doc/Publication/CN/2020/CN.142.2020-Eng.pdf>
31. Ireland v. the United Kingdom, 18 January 1978, § 207, Series A no.25 <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57819>
32. Kudrevičius and Others v. Lithuania [GC], 15 October 2015. § 146 <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-158200>
33. Lawless v. Ireland (no. 3), 1 July 1961, §28, Series A no.3 <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57518>
34. Malone v. The United Kingdom, ECHR, 2 August 1984 <http://hudoc.echr.coe.int/rus?i=001-57533>

35. Parliamentary Assembly of the Council of Europe - State of emergency: proportionality issues concerning derogations under Article 15 of the European Convention on Human Rights, Resolution 2209 (2018) <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=24680&lang=en>
36. Schreuer Christoph – “Derogation of Human Rights in Situations of Public Emergency: The Experience of the European Convention on Human Rights”, The Yale Journal of World Public Order, Vol.9:113, 1982, 127 <https://digitalcommons.law.yale.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1193&context=yjil>
37. Turkey – Opinion on Emergency Decree Laws Nos 667-676 adopted following the failed coup of 15 July 2016, adopted by the Venice Commission at its 109th Plenary Session, 9-10 December 2016, para.41. CDL-AD (2016)037 [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-PI\(2020\)003-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-PI(2020)003-e)
38. Zghibarta Patricia – “The Whos, the Whats, and the Whys of the Derogations from the ECHR amid COVID-19, EJIL: Talk! April 11,2020 <https://www.ejiltalk.org/the-whos-the-whats-and-the-whys-of-the-derogations-from-the-echr-amid-covid-19/>