

საკუთრების უფლება საგანგებო მდგომარეობის დროს

აბსტრაქტი

გავრცელებული პანდემიის ფარგლებში ყურადღების ცენტრში მოექცა ადამიანის ძირითადი უფლებების და თავისუფლებების დაცვის საკითხი. ვითარების ნორმალიზაციის მიზნით გამოცხადებული საგანგებო მდგომარეობის ფარგლებში შეიზღუდა ისეთი უფლებები, როგორებიცაა ადამიანის თავისუფლება, მიმოსვლის თავისუფლება, საკუთრების უფლება და სხვა. თუმცა სამართლებრივი სახელმწიფოსთვის სასიცოცხლოდ მნიშვნელოვანია, რომ, მიუხედავად საგანგებო ვითარებისა, ძირითად უფლებებში ჩარევა არ გასცდეს კონსტიტუციურ ფარგლებს და არათანაზომიერად არ დაირღვეს ცალკეული ინდივიდის უფლებები.

საქართველოს კონსტიტუცია ითვალისწინებს როგორც საკუთრების უფლების შეზღუდვის, ასევე საკუთრების ჩამორთმევის შესაძლებლობას საგანგებო მდგომარეობის განმავლობაში. ბუნებრივია, თითოეულ შემთხვევაში გადაწყვეტილება ხელისუფლების მიერ თანაზომიერების პრინციპის საფუძველზე უნდა მიიღებოდეს ისე, რომ შენარჩუნდეს საკუთრების უფლების არსი. განხილვის საგანს წარმოადგენს, აკმაყოფილებს თუ არა აღნიშნულ კრიტერიუმებს პანდემიის ფარგლებში შემუშავებული რეგულაციები საკუთრების უფლების შეზღუდვის თაობაზე.

შესავალი

ახალი კორონავირუსის (COVID-19) გავრცელებამ, რაც ჯანდაცვის მსოფლიო ორგანიზაციამ 2020 წლის 11 მარტს პანდემიად გამოაცხადა, გლობალური საზოგადოება არაერთი სამართლებრივი, ეკონომიკური თუ სოციალური გამოწვევის წინაშე დააყენა. არსებულ ვითარებაში სამართლებრივი სახელმწიფოს პრიორიტეტულ მიზანს ადამიანების სიცოცხლისა და ჯანმრთელობის დაცვა წარმოადგენს, შესაბამისად, განხორციელებული ღონისძიებები, ძირითადად, პანდემიის გავრცელების პრევენციისა და მოსალოდნელი საფრთხის მაქსიმალურად შემცირებისკენ არის მიმართული, რაც, თავისთავად, დაკავშირებულია გარკვეულ შეზღუდვებთან.

პანდემიაზე სათანადო რეაგირების მიზნით 2020 წლის 21 მარტს საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე გამოცხადდა საგანგებო მდგომარეობა. საქართველოს პრეზიდენტის დეკრეტით განისაზღვრა გასატარებელი ღონისძიებები, მათ შორის, საქართველოს

კონსტიტუციით გარანტირებული იმ ძირითადი უფლებებისა და თავისუფლებების ჩამონათვალი, რომლებიც დაეცემდებარა შეზღუდვას საგანგებო მდგომარეობის ვადით. ესენია: ადამიანის თავისუფლება, მიმოსვლის თავისუფლება, პირადი და ოჯახური ცხოვრების, პირადი სივრცისა და კომუნიკაციის ხელშეუხებლობის უფლებები, სამართლიანი ადმინისტრაციული წარმოების, საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის, ინფორმაციული თვითგამორკვევისა და საჯარო ხელისუფლების მიერ მიყენებული ზიანის ანაზღაურების უფლებები, საკუთრების უფლება, შეკრების თავისუფლება, შრომის თავისუფლება და მეწარმეობის თავისუფლება. საგანგებო მდგომარეობის დროს საზოგადოებრივი უსაფრთხოების უზრუნველყოფის მიზნით, ფართოვდება სახელმწიფო ხელისუფლების უფლებამოსილებები, ცალკეული ინდივიდის უფლებები კი იზღუდება, თუმცა შეზღუდვა, ბუნებრივია, ამ დროსაც უნდა განხორციელდეს კონსტიტუციით განსაზღვრული მართლწესრიგის ფარგლებში მხოლოდ იმ ინტენსივობით, რაც შეზღუდვით მისაღწევი საჯარო მიზნის თანაბომიერი იქნება, ისე, რომ შენარჩუნდეს ძირითადი უფლების არსი.¹

წინამდებარე სტატიაში საგანგებო მდგომარეობის სამართლებრივი ასპექტების მიმოხილვისა და ადამიანის ძირითად უფლებებთან მიმართების წარმოჩენის შემდეგ ყურადღება დაეთმობა საკუთრების უფლების შეზღუდვის კონსტიტუციურობას მოქმედი საგანგებო მდგომარეობის ფარგლებში. საქართველოს პრეზიდენტის დეკრეტის თანახმად, საქართველოს მთავრობას მიეცა უფლება, „აუცილებლობის შემთხვევაში, საკარანტინო, საიზოლაციო და სამედიცინო მიზნებისათვის მის მიერ დადგენილი წესით შეზღუდოს საკუთრების უფლება და გამოიყენოს ფიზიკურ და იურიდიულ პირთა ქონება და მატერიალური საშუალებები“.²

საკუთრების უფლება, მისი სოციალური დატვირთვიდან გამომდინარე, არაერთხელ მოქცეულა სახელმწიფოს მიერ დადგენილ ჩარჩოებში და გამხდარა კონსტიტუციური კონტროლის ობიექტი, რასაც მოწმობს საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს მდიდარი პრაქტიკა,³ რომელიც თავის ერთ-ერთ გადაწყვეტილებაში აღნიშნავს, რომ

¹ მუხლი 34.3, საქართველოს კონსტიტუცია. 24 აგვისტო, 1995. პარლამენტის უწყებანი, 31-33, 24.08.1995; მუხლი 52.1, ევროკავშირის ქარტია „ფუნდამენტური უფლებების შესახებ“. 2000.

² მუხლი 1.5, საქართველოს პრეზიდენტის დეკრეტი N1 „საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადებასთან დაკავშირებით გასატარებელ ღონისძიებათა შესახებ“. 21 მარტი, 2020.

³ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება საქმეზე N 2/6/1311 „შპს სტერეო+“, ლუკა სევერინი, ლაშა ზილფიმიანი და რობერტ ხახალავი საქართველოს პარლამენტისა და საქართველოს იუსტიციის მინისტრის წინააღმდეგ“, 2019 წლის 17 დეკემბერი; საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება საქმეზე N 2/5/700 „შპს კოკა-კოლა ბოთლერს ჯორჯია“, „შპს კასტელ ჯორჯია“ და „სს წყალი მარგებელი“ საქართველოს პარლამენტისა და საქართველოს ფინანსთა მინისტრის წინააღმდეგ“, 2018 წლის 26 ივლისი; საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება საქმეზე N 1/5/675, 681 „შპს სამაუწყებლო კომპანია რუსთავი 2“ და „შპს ტელეკომპანია საქართველო“ საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ, 2016 წლის 30 სექტემბერი; საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება საქმეზე N 1/3/611 შპს „მადი“ და შპს „პალიასტომი 2004“ საქართველოს პარლამენტისა და საქართველოს გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროს სსიპ გარემოს ეროვნული სააგენტოს უფროსის წინააღმდეგ“, 2016 წლის 30 სექტემბერი; საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება საქმეზე N 1/2/411 „შპს „რუსენერგოსერვისი“, შპს „პატარა კახი“, სს „გორგოტა“, გივი აბალაკის ინდივიდუალური საწარმო „ფერმერი“ და შპს „ენერჯია“ საქართველოს პარლამენტისა და საქართველოს ენერჯეტიკის სამინისტროს წინააღმდეგ, 2008 წლის 19 დეკემბერი.

„დემოკრატიული, სამართლებრივი და სოციალური სახელმწიფოს ეკონომიკური სიძლიერე სწორედ საკუთრების უფლების პატივისცემასა და დაცვას ეყრდნობა.“⁴

I. საგანგებო მდგომარეობა როგორც ადამიანის ძირითადი უფლებების შეზღუდვის საფუძველი

საგანგებო მდგომარეობა წარმოადგენს დროებით ღონისძიებას ისეთ ვითარებაში, „როდესაც სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოები მოკლებული არიან კონსტიტუციურ უფლებამოსილებათა ნორმალური განხორციელების შესაძლებლობას“.⁵ მისი „მიზანია ვითარების უსწრაფესი ნორმალიზაცია, კანონიერებისა და მართლწესრიგის აღდგენა“.⁶ შეიძლება ითქვას, რომ ის ემსახურება იმ „ნორმალური მდგომარეობის“ აღდგენას, რომელიც არსებობდა მის წარმოშობამდე და, სადაც უზრუნველყოფილი იყო მოქალაქეთა უსაფრთხოების ინტერესები. კანონმდებლობა არ შეიცავს საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების საფუძვლების ამომწურავ ჩამონათვალს, ვინაიდან ყველა შემთხვევის წინასწარ განსაზღვრა შეუძლებელია, გარემოებების შეფასება კონკრეტული სიტუაციის სიმწვავის მიხედვით უნდა მოხდეს.

საინტერესოა, რომ საგანგებო მდგომარეობასთან დაკავშირებით მთავარი სამართლებრივი პრობლემატიკა სწორედ იმ საკითხთან მიმართებით წარმოიშობა, რის დაცვასაც ის რეალურად ემსახურება. კერძოდ, ერთი მხრივ, საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების მიზანია კანონიერებისა და მართლწესრიგის აღდგენა, რაც სამართლებრივი სახელმწიფოსთვის ნიშნავს იმ ვითარების აღდგენას, როდესაც სრულყოფილად არის გარანტირებული და დაცული ადამიანის საყოველთაოდ აღიარებული უფლებები და თავისუფლებები, ხოლო, მეორე მხრივ, საგანგებო მდგომარეობის განმავლობაში, ხშირ შემთხვევაში, აუცილებელი ხდება სახელმწიფოს ჩარევა ადამიანის ძირითადი უფლებების დაცულ სფეროში.⁷ ამასთანავე, სხვადასხვა ქვეყნის გამოცდილებამ აჩვენა, რომ ადამიანის უფლებების ყველაზე მძიმე დარღვევები სწორედ საგანგებო მდგომარეობის ფარგლებში შეიძლება მოხდეს.⁸ ხელისუფლებას ენიჭება უფლებამოსილება, შექმნილი ვითარების ნორმალიზაციის მოტივით განსაზღვროს კონკრეტული უფლების ფარგლები, რა დროსაც იქმნება საშიშროება იმისა, რომ ის მისთვის მინიჭებულ ძალაუფლებას არათანაზომიერად ან ბოროტად გამოიყენებს. ამდენად, ერთი შეხედვით, შეიძლება ითქვას, რომ საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადება ეწინააღმდეგება სამართლებრივი

⁴ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება საქმეზე N 2/1/370,382,390,402,405 „საქართველოს მოქალაქეები ზაურ ელაშვილი, სულიკო მაშია, რუსუდან გოგია და სხვები და საქართველოს სახალხო დამცველი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, 2007 წლის 18 მაისი. პარაგრაფი II-3.

⁵ მუხლი 1.1, საქართველოს კანონი „საგანგებო მდგომარეობის შესახებ“. 17 ოქტომბერი, 1997. პარლამენტის უწყებანი, 44, 11.11.1997.

⁶ მუხლი 1.2, იქვე.

⁷ H. Boldt, *Der Ausnahmezustand in Historischer Perspektive*, 6 *Der Staat*, 1967. S. 411.

⁸ European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *Compilation of Venice Commission Opinions and Reports on States of Emergency*, CDL-PI(2020)003, გვ. 5.

სახელმწიფოს იდეას,⁹ რომლის უმთავრეს ელემენტს ძირითადი უფლებების დაცვა წარმოადგენს.¹⁰

მიუხედავად ამისა, საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების შესაძლებლობას ითვალისწინებს ისეთი მნიშვნელოვანი საერთაშორისო დოკუმენტები, როგორებიცაა - ადამიანის უფლებათა და ძირითად თავისუფლებათა დაცვის კონვენცია (მუხლის 15), საერთაშორისო პაქტი სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების შესახებ (მუხლი 4) და სხვა. ამ აქტების თანახმად, საგანგებო მდგომარეობის დროს ხელშემკვრელ სახელმწიფოებს შეუძლიათ, გადაუხვიონ ნაკისრ ვალდებულებებს მხოლოდ იმ ზომით, რამდენადაც ამას მოითხოვს არსებული ვითარების სიმძაფრე.

ამდენად, საყოველთაოდ აღიარებულია, რომ, მიუხედავად ადამიანის უფლებების გადამეტებულად დარღვევის რისკებისა, საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადება გამონაკლისის სახით დაშვებულია იმ პირობით, რომ მკაფიოდ განისაზღვრება მისი ხანგრძლივობა, საფუძვლები და ფარგლები. ვენეციის კომისიის ანგარიშში ნათქვამია, რომ სახელმწიფოსა და საზოგადოების უსაფრთხოება მხოლოდ იმ შემთხვევაში იქნება ეფექტურად დაცული, თუ საგანგებო ვითარებაშიც კი სრულად იქნება უზრუნველყოფილი კანონის უზენაესობა, აღნიშნული კი მოითხოვს გამოცხადებული საგანგებო მდგომარეობის საპარლამენტო კონტროლსა და მართლმსაჯულებაზე დაქვემდებარებას.¹¹ საპარლამენტო კონტროლის მექანიზმს, უპირველეს ყოვლისა, წარმოადგენს საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების თაობაზე აღმასრულებელი ხელისუფლების გადაწყვეტილების დამტკიცების სავალდებულობა პარლამენტის მიერ.¹² აღმასრულებელმა ხელისუფლებამ პარლამენტის წინაშე კარგად უნდა დაასაბუთოს როგორც საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების, ასევე ცალკეული ღონისძიების გატარების აუცილებლობა.¹³

სამართლებრივი სახელმწიფოს იდეას მხოლოდ იმ შემთხვევაში შეიძლება შეექმნას საფრთხე, თუ სახელმწიფო მის ხელთ არსებულ ძალაუფლებას გადამეტებულად გამოიყენებს და იმაზე მეტად ჩაერევა ადამიანის ძირითადი უფლებების დაცულ სფეროში, ვიდრე ეს დასახული მიზნის მისაღწევად არის საჭირო. მთავარი მოთხოვნაა გონივრული ბალანსის შენარჩუნება.¹⁴ აღნიშნულთან დაკავშირებით საინტერესოა საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2004 წლის 25 მაისის გადაწყვეტილება, რომელშიც ხაზგასმულია გადაწყვეტილების მიმღებ სუბიექტთა წრის შეზღუდვის მიზანშეწონილობა, რათა მინიმუმდე იქნეს დაყვანილი ძალაუფლების ბოროტად გამოყენების საშიშროება და კეთდება მითითება სამ პირობაზე, რომლებიც წარმოადგენს ადამიანის უფლებათა დაცვის გარანტიებს საგანგებო მდგომარეობის დროს: პირველი, ამ უფლებებით სარგებლობს მხოლოდ საქართველოს პრეზიდენტი (კონსტიტუციის მოქმედი რედაქციით, პრემიერ-მინისტრის წარდგინების საფუძველზე) - კონსტიტუციის აღნიშ-

⁹ ამასთან დაკავშირებით იხ. N. Compagna, *Prärogative und Rechtsstaat. Das Problem der Notstandsgewalt bei John Locke und Benjamin Constant*, 40 *Der Staat*, 2001. S. 555.

¹⁰ ლ. იზორია, *თანამედროვე სახელმწიფო, თანამედროვე ადმინისტრაცია*, გამომცემლობა „სიესტა“, 2009. გვ. 186.

¹¹ European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *Compilation of Venice Commission Opinions and Reports on States of Emergency*, CDL-PI(2020)003, გვ. 4.

¹² იქვე, გვ. 15.

¹³ იქვე.

¹⁴ Boldt, *supra* სქოლიო 7, გვ. 411.

ნული ჩანაწერი გამორიცხავს ნებისმიერი სხვა სუბიექტისათვის ამ უფლების მინიჭებას; მეორე, პრეზიდენტი ვალდებულია, გადაწყვეტილება, უფლებათა შეზღუდვის შესახებ, დაუყოვნებლივ წარუდგინოს პარლამენტს დასამტკიცებლად და მესამე, საქართველოს პრეზიდენტს შეუძლია, შეზღუდოს მხოლოდ ის უფლებები, რომელთა შეზღუდვაც პირდაპირ არის გათვალისწინებული საქართველოს კონსტიტუციით საგანგებო მდგომარეობის ფარგლებში.¹⁵ პირდაპირ მითითებული უფლებების გარდა სხვა, მათ შორის ამ უფლებების მომიჯნავე უფლებების შეზღუდვა დაუშვებელია.¹⁶

II. საკუთრების უფლება საგანგებო მდგომარეობის ფარგლებში

ა. საკუთრების უფლების არსი

საკუთრების უფლება ბუნებითი, შესაბამისად ადამიანის თანდაყოლილი, „გესახელმწიფოებრივი“ უფლებაა და არა კანონმდებლის მიერ შექმნილი ღირებულება.¹⁷ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო თავის ერთ-ერთ გადაწყვეტილებაში აღნიშნავს, რომ საკუთრება დემოკრატიული საზოგადოების არსებობისთვის აუცილებელი ელემენტია, „ის ადამიანის არამართო არსებობის ელემენტარული საფუძველია, არამედ უზუნველყოფს მის თავისუფლებას, მისი უნარისა და შესაძლებლობების ადეკვატურ რეალიზაციას, ცხოვრების საკუთარი პასუხისმგებლობით წარმართვას.“¹⁸ თუმცა, მიუხედავად აღნიშნულისა, საკუთრების უფლება არ არის აბსოლუტური და შეუზღუდავი უფლება, რაც მისი სოციალური ფუნქციით, მნიშვნელობით არის განპირობებული.¹⁹ მესაკუთრე არ არის იზოლირებული, ის საზოგადოების შემადგენელი ნაწილია, რაც ნიშნავს იმას, რომ მას თავისი ინტერესების დაკმაყოფილება მხოლოდ სხვათა ინტერესების თანხვედრაში შეუძლია.²⁰

საკუთრების უფლებაში ჩარევის ფარგლებს თავად კონსტიტუცია განსაზღვრავს, კერძოდ, საქართველოს კონსტიტუციის მე-19 მუხლი ითვალისწინებს საკუთრების უფლების შეზღუდვის და საკუთრების ჩამორთმევის შესაძლებლობებს გარკვეული ფორმალურ-მატერიალური წინაპირობების დაკმაყოფილების შემთხვევაში. აღნიშნულის საფუძველზე, კანონმდებელი უფლებამოსილია, განსაზღვროს საკუთრების შინაარსი, მოქმე-

¹⁵ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება საქმეზე N15/290,266 „საქართველოს პარლამენტის წევრთა ჯგუფი (სულ 67 დეპუტატი) აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის პარლამენტის წინააღმდეგ და საქართველოს მოქალაქე თამაზ დიასამიძე აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის პარლამენტისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მეთაურის წინააღმდეგ“, 2004 წლის 25 მაისი. სამოტივაციო ნაწილი, §III.

¹⁶ ზ. მაჭარაძე, რედაქტორი პ. ტურავა, საქართველოს კონსტიტუციის კომენტარი, თავი მეორე, გამომცემლობა „პეტეტი“, 2013. გვ. 618.

¹⁷ ბ. ზოიძე, საკონსტიტუციო კონტროლი და ღირებულებათა წესრიგი საქართველოში, გამომცემელი „gtz“, 2007. გვ. 96.

¹⁸ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება საქმეზე N1/2/384 „საქართველოს მოქალაქეები - დავით ჯიმშელიძევილი, ტარიელ გვეტაძე და ნელი დალალიშვილი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, 2007 წლის 2 ივლისი. პარაგრაფი II-5.

¹⁹ იქვე. პარაგრაფი II-8.

²⁰ იქვე.

დების ფარგლები და საკუთრების ჩამორთმევის შემთხვევები ისე,²¹ რომ არ დაირღვეს საკუთრების უფლების არსი.²²

ამდენად, საგანგებო მდგომარეობის ფარგლებში საკუთრების უფლების შეზღუდვისას მნიშვნელოვანია, შენარჩუნებულ იქნეს ძირითადი უფლების არსი, რომლის განსაზღვრა კონსტიტუციური თეორიის ერთ-ერთ უმნიშვნელოვანეს დოგმატურ პრობლემას წარმოადგენს, რაც, ძირითადად, ძირითადი უფლების შინაარსის და ფარგლების განსაზღვრის ზუსტი თეორიის არარსებობით არის განპირობებული.²³ აღნიშნულს ცხადყოფს ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს (ECtHR) პრაქტიკა, სადაც ხშირად ვხვდებით მითითებას ძირითადი უფლების არსის შენარჩუნების პრინციპზე (the concepts of the essence, substance, and core of fundamental rights), თუმცა მისი კონცეფცია კვლავ არ არის ნათლად და გასაგებად ჩამოყალიბებული.²⁴

საკუთრების უფლებასთან მიმართებით ძირითადი უფლების არსის შენარჩუნების პრინციპზე არაერთხელ ამახვილებს ყურადღებას ასევე საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო, რომელიც თავის ერთ-ერთ გადაწყვეტილებაში აღნიშნავს, რომ „საკუთრების უფლება რომელიც კანონმდებლის მიერ განსაზღვრებად უფლებას წარმოადგენს, საკუთრების შინაარსისა და ფარგლების განსაზღვრის შედეგად არ უნდა გადაიქცეს უფლებად, რომელიც უმეტესწილად სწორედ საკანონმდებლო რეგულირებაზე იქნება დამოკიდებული. საბოლოო ჯამში, თავიდან უნდა იქნეს აცილებული თავად უფლებით დაცული სფეროს ძირითადი არსის გამოფიტვა.“²⁵

კონსტიტუციური სამართლის მეცნიერებაში ერთმანეთისგან განასხვავებენ ძირითადი უფლების არსის შენარჩუნების აბსოლუტურ და რელატიურ თეორიებს. აბსოლუტური თეორიის თანახმად, ძირითადი უფლების არსი წარმოადგენს წინასწარ განსაზღვრულ, კონკრეტული შემთხვევისაგან დამოუკიდებელ სიდიდეს, რომელიც ძირითად უფლებაში ნებისმიერი ჩარევისას უნდა შენარჩუნდეს და რომლის გარეშეც წარმოუდგენელია ძირითადი უფლების არსებობა.²⁶ თუმცა ამ თეორიის თანახმად, შეუძლებელი ხდება ცალკეულ შემთხვევასთან მიმართებით უფლების არსის შეფასება, ის გაგებულ უნდა იქნეს როგორც კონკრეტული შემთხვევისგან დამოუკიდებელი უფლების მხოლოდ ფუნდა-

²¹ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება საქმეზე N 3/1/512 „დანის მოქალაქე ჰეიკე ქრონჟისტი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ, 2012 წლის 26 ივნისი. პარაგრაფი 67; იხ. სქოლიო 18 *supra*. პარაგრაფი II-5-8.

²² შეზღუდვისას საკუთრების უფლების არსის შენარჩუნების აუცილებლობაზე პირდაპირ მიუთითებდა საქართველოს კონსტიტუციის 2018 წლის 23 მარტამდე მოქმედი რედაქციის 21-ე მუხლის მე-2 პუნქტი, ასევე პირდაპირ მითითებას შეიცავს ევროკავშირის ქარტია „ფუნდამენტური უფლებების შესახებ“, რომლის თანახმად, ძირითადი უფლების შეზღუდვისას დაცულ უნდა იქნეს ძირითადი უფლების არსი და ჩარევა უნდა განხორციელდეს თანაზომიერების პრინციპის საფუძველზე.

²³ L. Blaauw-Wolf and J. Wolf, *A Comparison between German and South African Limitation Provisions*, 113 *S African LJ*, 1996. გვ. 276.

²⁴ იხ. S. Van Drooghenbroeck and C. Rizcallah, *the ECHR and the essence of fundamental rights: searching for sugar in hot milk?*, 20 *German Law Journal*, 2019, გვ. 905; Case ECtHR “Relating to Certain Aspects of the Use of Languages in Education in Belgium” v Belgium (Merits) Application N1474/62; 1677/62; 1691/62; 1769/63; 1994/63; 2126/64, 23 July 1968, §B-5; Case ECtHR “Rees v. The United Kingdom”, Application N9532/81, 17 October 1986, §50; case ECtHR “Naït-Liman v. Switzerland” Application N51357/07, 15 March 2018, *Partly dissenting Opinion of Judge Wojtyczek* §8.

²⁵ იხ. სქოლიო 21 *supra*. პარაგრაფი 57. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პრაქტიკასთან დაკავშირებით იხ. სქოლიო 32 *infra*.

²⁶ R. Schmidt, *Grundrechte*, Verlag „Dr. Rolf Schmidt GmbH“, 15. Auflage 2013. S. 88.

მენტური გარანტია.²⁷ ხოლო რელატიური თეორიის თანახმად,²⁸ ძირითადი უფლების არსი უნდა განისაზღვროს ყოველ კონკრეტულ შემთხვევაში სხვა მასთან კოლიზიაში მყოფ უფლებებთან მიმართებით.²⁹ ამდენად, რელატიური თეორიის თანახმად, პასუხს იმაზე, დაირღვა თუ არა ძირითადი უფლების არსი, იძლევა თანაზომიერების პრინციპი, თუ სახელმწიფო საკუთრების უფლებაში თანაზომიერად ჩაერევა, მაშინ ძირითადი უფლების არსიც შენარჩუნებული იქნება.³⁰ ზოგიერთი მეცნიერის შეხედულებით, თანაზომიერების პრინციპმა ძირითადი უფლების არსის შენარჩუნების პრინციპი უფუნქციოდ დატოვა და მას მხოლოდ დეკლარაციული ხასიათი აქვს.³¹ აღსანიშნავია, რომ სამართლებრივ სახელმწიფოში, სადაც დაცულია კონსტიტუციით გარანტირებული პრინციპები და ღირებულებები, უფლების არსის დარღვევა იშვიათი პრობლემა უნდა იყოს.

საქართველოს კონსტიტუციაში ძირითადი უფლების არსის შენარჩუნების პრინციპი განმტკიცებულია 34-ე მუხლის მე-3 პუნქტში, რომლის თანახმად, „ადამიანის ძირითადი უფლების შეზღუდვა უნდა შეესაბამებოდეს იმ ლეგიტიმური მიზნის მნიშვნელობას, რომლის მიღწევასაც იგი ემსახურება“.³² ნორმის ფორმულირებიდან გამომდინარე, რომელიც უფლების პროპორციულად შეზღუდვის აუცილებლობაზე აკეთებს აქცენტს, ერთმნიშვნელოვანია, რომ ქართველმა კანონმდებელმა არჩევანი ძირითადი უფლების არსის შენარჩუნების რელატიური თეორიის სასარგებლოდ გააკეთა. ეს ჩანაწერი შეიძლება ასევე აღქმულ იქნეს თანაზომიერების პრინციპის საკანონმდებლო რეგლამენტაციად. რელატიური თეორიის შემთხვევაში ძალიან რთულია ზღვრის გავლება არსის შენარჩუნების პრინციპსა და თანაზომიერების პრინციპს შორის. შეიძლება ითქვას, რომ „თანაზომიერების პრინციპის მოთხოვნა [და ის ამავდროულად ემსახურება] უფლების არსის დაცვა.“³³

ამდენად, საგანგებო მდგომარეობის ფარგლებში საკუთრების უფლების შეზღუდვისას უფლების არსი შენარჩუნებულად უნდა განვიხილოთ იმ შემთხვევაში, თუ სახელმწიფოს ქმედება

²⁷ Schmidt, *supra* სქოლიო 26. ამ თეორიის თანახმად, აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისას საკუთრების ჩამორთმევით მართალია კონკრეტულ შემთხვევაში პირი მთლიანად კარგავს საკუთრებას კონკრეტულ ქონებაზე, მაგრამ ამით საფრთხე არ ექმნება საკუთრებას როგორც საყოველთაოდ გარანტირებულ უფლებას. ამდენად, არ ირღვევა ძირითადი უფლების არსი.

²⁸ წარმოადგენს ძირითადი უფლების არსის განსაზღვრის გაბატონებულ შეხედულებას გერმანულ სამართალში.

²⁹ Schmidt, *supra* სქოლიო 26, გვ. 88.

³⁰ იქვე.

³¹ Blaauw-Wolf and Wolf, *supra* სქოლიო 23, გვ. 278.

³² საქართველოს კონსტიტუციაში ზოგადი ნორმა არსის შენარჩუნების პრინციპთან დაკავშირებით 2017 წელს განხორციელებული ცვლილებების შედეგად აისახა, თუმცა ის მანამდეც წარმოადგენდა ძირითადი უფლების შეზღუდვის შეფასების მასშტაბს, რასაც მოწმობს საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო პრაქტიკა (საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2001 წლის 7 ივნისის გადაწყვეტილება საქმეზე N1/1/103,117,137,147-48,152-53 „საქართველოს მოქალაქეები - ვალიდა დარბაიძე, ნათელა ციმაკურიძე და ნანა მირველაშვილი, ნატალია ოკუჯავა და სხვები საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, პარაგრაფი III-X; საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2006 წლის 15 დეკემბრის გადაწყვეტილება საქმეზე N1/3/393/397 „ვახტანგ მასურაშვილი და ონისე მებონია საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, პარაგრაფი II-1; საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2008 წლის 19 დეკემბრის გადაწყვეტილება საქმეზე N1/2/411 „შპს 'რუსენერგოსერვისი', შპს 'პატარა კახი', სს 'გორგოტა', გივი აბალაკის ინდივიდუალური საწარმო 'ფერმერი' და შპს 'ენერჯია' საქართველოს პარლამენტისა და საქართველოს ენერჯეტიკის სამინისტროს წინააღმდეგ“, პარაგრაფი II-24; „ძირითადი უფლების არსის შენარჩუნება კონსტიტუციაში სპეციალური ჩანაწერის გარეშე საგულისხმო სამართლებრივი პრინციპია“ [ბ. ზოიძე, *ძირითადი უფლების არსის შენარჩუნების პრინციპი*, V საკონსტიტუციო სამართლის მიმოხილვა, 2012, გვ. 146-147].

³³ C. Drews, *die Wesensgehaltsgarantie des Art. 19 II GG*, Verlag „Nomos-Verl.-Ges.“, 2005, S. 20. ციტირებულია სტატიაში: ზოიძე, *supra* სქოლიო 32, გვ. 141.

მიზნის მიღწევის თანაზომიერი საშუალებაა. თანაზომიერების პრინციპის მნიშვნელობასა და მოცემულ ვითარებაში მის გამოყენებაზე დაწვრილებით სტატიის ბოლო ნაწილში იქნება საუბარი.

ბ. საკუთრების უფლების საკანონმდებლო მოწესრიგება საგანგებო მდგომარეობის დროს

საგანგებო მდგომარეობის ფარგლებში საკუთრების უფლების დაცულ სფეროში ჩარევის სამართლებრივ საფუძველს, პირველ რიგში წარმოადგენს საქართველოს კონსტიტუციის 71-ე მუხლის მე-4 პუნქტი, რომლის თანახმად, პრეზიდენტს აქვს უფლება, სათანადო საფუძველების არსებობისას დეკრეტით შეზღუდოს ამ პუნქტში ჩამოთვლილი უფლებები, მათ შორის საკუთრების უფლება. ბუნებრივია, საკუთრების უფლების შეზღუდვის თაობაზე გადაწყვეტილება ამ შემთხვევაშიც მიღებულ უნდა იქნეს კონსტიტუციით განსაზღვრული პრინციპების დაცვით. საგანგებო მდგომარეობის განმავლობაში შესაძლოა ადგილი ჰქონდეს როგორც საკუთრების უფლების შეზღუდვას კონსტიტუციის მე-19 მუხლის მე-2 პუნქტის შესაბამისად, ასევე საკუთრების ჩამორთმევას კონსტიტუციის მე-19 მუხლის მე-3 პუნქტის თანახმად.³⁴

საგანგებო მდგომარეობის ვადით საკუთრების უფლების შეზღუდვის შინაარსს და ფარგლებს ადგენს საქართველოს კანონი „საგანგებო მდგომარეობის შესახებ“, რომლის თანახმად, აღმასრულებელი ხელისუფლების უმაღლეს ორგანოებს შეუძლიათ „საგანგებო ვითარების შედეგების თავიდან აცილებისა და ლიკვიდაციისთვის ისარგებლონ იურიდიული და ფიზიკური პირების კუთვნილი ქონებითა და მატერიალური საშუალებებით³⁵ მხოლოდ სათანადო ანაზღაურებით, რომელიც გაიცემა საგანგებო მდგომარეობის დამთავრების შემდეგ“.³⁶ ამასთან, კანონი ადგენს აღმასრულებელი ხელისუფლების ქცევის მასშტაბს, კერძოდ, გადაწყვეტილება მიღებულ უნდა იქნეს კონკრეტულ გარემოებათა შესაბამისად, კომპეტენციის ფარგლებში და კანონმდებლობის მოთხოვნათა დაცვით.³⁷ ამდენად, საკუთრების უფლების კონსტიტუციის მე-19 მუხლის მე-2 პუნქტით განსაზღვრული შეზღუდვის ფორმალური საფუძველები სახეზეა: კანონით არის განსაზღვრული როგორც შემთხვევა, როცა მოხდება საკუთრების უფლების შეზღუდვა (საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადება), ასევე შეზღუდვის წესი - სახელმწიფო ხელისუფლებას შეუძლია, საგანგებო მდგომარეობის ვადით შეზღუდოს საკუთრების შინაარსის შემადგენელი მხოლოდ ერთ-ერთი კომპონენტი, კერძოდ, სარგებლობის

³⁴ საგანგებო მდგომარეობის ფარგლებში საკუთრების ჩამორთმევის უფლებამოსილება გამომდინარეობს საქართველოს ორგანული კანონიდან „საზოგადოებრივი საჭიროებისათვის გადაუდებელი აუცილებლობისას საკუთრების ჩამორთმევის წესის შესახებ“, 11 ნოემბერი, 1997. პარლამენტის უწყებანი, 46, 03.12.1997.

³⁵ კანონმდებლობა მატერიალური საშუალებების ლეგალურ დეფინიციას არ იცნობს, ეს ტერმინი ძირითადად გვხვდება სამხედრო ტერმინოლოგიაში და მოიცავს სხვადასხვა სახის სამხედრო დანიშნულების რესურსებს (იარაღი, ქიმიური და სამედიცინო საშუალებები და სხვა). აღსანიშნავია, რომ ქონების ცნება (ნებისმიერი მოძრავი ან უძრავი ნივთი და არამეტერიალური ქონებრივი სიკეთე) თავის თავში მოიცავს მატერიალურ საშუალებებსაც.

³⁶ მუხლი 4, „ი“ ქვეპუნქტი, საქართველოს კანონი „საგანგებო მდგომარეობის შესახებ“, 17 ოქტომბერი, 1997. პარლამენტის უწყებანი, 44, 11.11.1997.

³⁷ მუხლი 4, იქვე.

უფლება. ამასთან, როგორც უკვე აღინიშნა, საკუთრების უფლების შეზღუდვის წინაპირობას წარმოადგენს პრეზიდენტის მიერ ორგანული კანონის ძალის მქონე დეკრეტის გამოცემა, რომელიც საკუთრების უფლების შეზღუდვისას არ უნდა გასცდეს „საგანგებო მდგომარეობის შესახებ“ საქართველოს კანონით დადგენილ მოთხოვნებს.³⁸

საგანგებო მდგომარეობისას საკუთრების ჩამორთმევის სამართლებრივ საფუძველს წარმოადგენს საქართველოს კონსტიტუციის მე-19 მუხლის მე-3 პუნქტი და მის საფუძველზე მოქმედი საქართველოს ორგანული კანონი „საზოგადოებრივი საჭიროებისათვის გადაუდებელი აუცილებლობისას საკუთრების ჩამორთმევის წესის შესახებ“. ამ კანონის თანახმად, საგანგებო მდგომარეობა განეკუთვნება ისეთ გადაუდებელ აუცილებლობას, რომლის დროსაც შესაძლებელია საკუთრების ჩამორთმევა წინასწარი, სრული და სამართლიანი ანაზღაურების პირობით.³⁹ აღსანიშნავია, რომ 2017 წელს მიღებული კონსტიტუციური ცვლილებებით განისაზღვრა საქართველოს პრეზიდენტის უფლებამოსილება, საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადებისას დეკრეტით შეაჩეროს კონსტიტუციის მე-19 მუხლის მე-3 პუნქტის მოქმედება,⁴⁰ რაც სწორედ წინასწარი ანაზღაურების პირობას შეიძლება მიემართებოდეს, ვინაიდან საგანგებო მდგომარეობის პირობებში, შემჭიდროვებულ ვადებში გადაწყვეტილებების მიღებისა და აღსრულების გამო, შესაძლოა რთული ან შეუძლებელიც კი აღმოჩნდეს, წინსწრებით, საკუთრების ობიექტის სამართლიანი ფასის დადგენა და მისი სრულად ანაზღაურება, რამაც ხელი არ უნდა შეუშალოს საკუთრების ჩამორთმევით დასახული ლეგიტიმური მიზნის მიღწევას. აღნიშნული ნორმის მოქმედების შეჩერება, ბუნებრივია, არ გამოირიცხავს მესაკუთრის უფლებას, მიიღოს სრული და სამართლიანი ანაზღაურება საგანგებო მდგომარეობის დამთავრების შემდეგ, მით უმეტეს, რომ მესაკუთრისათვის სათანადო ანაზღაურების გადახდის ვალდებულებას ითვალისწინებს „საგანგებო მდგომარეობის შესახებ“ საქართველოს კანონი საკუთრების უფლების შეზღუდვის შემთხვევისთვის, რომელიც საკუთრების უფლებაში ნაკლებად მძიმე ჩარევას წარმოადგენს, ვიდრე ეს საკუთრების ჩამორთმევაა.

როგორც უკვე აღინიშნა, გავრცელებულ პანდემიაზე სათანადო რეაგირების მიზნით გამოცხადებული საგანგებო მდგომარეობის ფარგლებში პრეზიდენტმა გამოსცა დეკრეტი, რომლითაც საქართველოს კანონმდებლობის საფუძველზე განისაზღვრა საკუთრების უფლების შეზღუდვის ფარგლები, კერძოდ, „საქართველოს მთავრობის მიერ უფლება, აუცილებლობის შემთხვევაში, საკარანტინო, საიზოლაციო და სამედიცინო მიზნებისთვის მის მიერვე დადგენილი წესით შეზღუდოს საკუთრების უფლება და გამოიყენოს იურიდიულ და ფიზიკურ პირთა ქონება და მატერიალური საშუალებები.“⁴¹

³⁸ ი. კობახიძე, რედაქტორი პ. ტურავა, *საქართველოს კონსტიტუციის კომენტარი, თავი მეორე*, გამომცემლობა „პეტიტი“, 2013. გვ. 198.

³⁹ მუხლი 1, 2, საქართველოს ორგანული კანონი „საზოგადოებრივი საჭიროებისათვის გადაუდებელი აუცილებლობისას საკუთრების ჩამორთმევის წესის შესახებ“, 11 ნოემბერი, 1997. პარლამენტის უწყებანი, 46, 03.12.1997.

⁴⁰ მუხლი 71.4, საქართველოს კონსტიტუცია. 24 აგვისტო, 1995. პარლამენტის უწყებანი, 31-33, 24.08.1995.

⁴¹ მუხლი 1.5, საქართველოს პრეზიდენტის დეკრეტი N1 „საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადებასთან დაკავშირებით გასატარებელ ღონისძიებათა შესახებ“. 21 მარტი, 2020.

პრეზიდენტის დეკრეტის საფუძველზე მიღებული საქართველოს მთავრობის დადგენილებებზე დაყრდნობით, შეიძლება გამოვკვეთოთ სუბიექტთა წრე, რომლებსაც შეეხო დაწესებული შეზღუდვები საკუთრების უფლებებზე. კერძოდ, ესენი არიან ის იურიდიული და ფიზიკური პირები, რომლებიც ფლობენ სასტუმროებს ან განთავსების მსგავს საშუალებებს, საჰაერო ან საავტომობილო ტრანსპორტს.⁴² სასტუმროების და განთავსების სხვა საშუალებების გამოყენება შესაძლოა მოხდეს საკარანტინე სივრცეების მოსაწყობად პანდემიის გავრცელების პრევენციის მიზნით, ხოლო საჰაერო და საავტომობილო ტრანსპორტის - საკარანტინე ზონებში ადამიანების გადაყვანისა და შესაბამისი ტვირთის ტრანსპორტირების მიზნით.⁴³ ამ რეგულაციით აღნიშნულ პირებს დაეკისრებათ ასევე დამატებითი ვალდებულებების შესრულება, მაგალითად, სასტუმროში თანმდევი სერვისების შეთავაზების უზრუნველყოფა, ჩარტერული რეისების განხორციელება, ტვირთის გადაზიდვის მომსახურების გაწევა და სხვა მსგავსი ვალდებულებანი, რომლებიც უნდა შესრულდეს მთავრობის მოთხოვნისთანავე.⁴⁴

დადგენილების თანახმად, უფლების შეზღუდვა დაკავშირებულია დასახელებული ობიექტების მფლობელობის ფაქტთან. მფლობელი მესაკუთრის გარდა შეიძლება იყოს ასევე ნებისმიერი სხვა პირი სანივთო თუ ვალდებულებითსამართლებრივი ურთიერთობის საფუძველზე (მაგ., დამქირავებელი, მოიჯარე, უზუფრუქტუარი და სხვა), რაც სამოქალაქო ბრუნვის განვითარებასთან ერთად საკმაოდ ხშირად გვხვდება პრაქტიკაში. აღნიშნული პირები საკუთრების ობიექტს ფლობენ და იყენებენ საკუთარი პირადი ინტერესებისათვის (სარგებლობა). აღსანიშნავია, რომ საკუთრების კონსტიტუციურ-სამართლებრივი გაგება უფრო ფართოა, ვიდრე მისი სამოქალაქოსამართლებრივი გაგება და მოიცავს ყველა ქონებრივ უფლებას.⁴⁵ ამდენად, დასახელებული პირებიც, რომლებიც სხვადასხვა გარეგნობის საფუძველზე ფლობენ საკუთრების ობიექტს, უნდა მოვიპოვოთ კონსტიტუციით გარანტირებული საკუთრების უფლებით დაცულ სუბიექტებად.⁴⁶ სახელმწიფოს ქმედებას, რომელიც საკუთრების ობიექტის სარგებლობის უფლების შეზღუდვაში გამოიხატება, ისეთივე გავლენა აქვს მფლობელის (მოსარგებლის) ინტერესებზე, როგორც მესაკუთრის ინტერესებზე, რომელიც ნივთზე პირდაპირ მფლობელობას ახორციელებს.

აღნიშნულთან დაკავშირებით საინტერესო განმარტებას აკეთებს გერმანიის საკონსტიტუციო სასამართლო, რომლის თანახმად, საკუთრების უფლების კონსტიტუციურ-

⁴² მუხლი 8, საქართველოს მთავრობის დადგენილება N181 „საქართველოს ახალი კორონავირუსის გავრცელების აღკვეთის მიზნით გასატარებელი ღონისძიებების დამტკიცების შესახებ“, 23 მარტი, 2020.

⁴³ იქვე.

⁴⁴ იქვე.

⁴⁵ ლ. თოთლაძე, საქართველოს კოდექსის ონლაინკომენტარი, gccc.ge, 2017, მუხ. 170, ველი 1. აღნიშნულთან დაკავშირებით ვრცლად იხ: ზოიძე, სქოლიო 17 *supra*, გვ. 116-119; ს. ქერაშვილი, მფლობელობის კონსტიტუციური დაცვა და მისი ზეგავლენა კერძო სამართალზე: უპირატესად გერმანიის საკონსტიტუციო სასამართლოს პრეცედენტების საფუძველზე, სტატიათა კრებული ადამიანის უფლებათა დაცვა და სამართლებრივი რეფორმა საქართველოში, 2014. გვ. 167-199.

⁴⁶ მაგალითისთვის აღსანიშნავია ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს საქმე N 18768/05 „სალინაძე და სხვები საქართველოს წინააღმდეგ“ (2010 წლის 27 მაისი), სადაც სასამართლომ კოტეჯის მართლობითი მფლობელის (მოსარგებლის) ინტერესების ხელყოფა ადამიანის უფლებათა და ძირითად თავისუფლებათა დაცვის კონვენციის პირველი დამატებითი ოქმის პირველი მუხლით გარანტირებულ საკუთრების უფლებასთან მიმართებით განიხილა.

სამართლებრივი დაცვა არ შემოიფარგლება მხოლოდ აბსოლუტური ქონებრივი უფლებების დაცვით, საკუთრების უფლების გარანტიიდან გამომდინარე, მისი დაცვის ქვეშ შეიძლება მოექცეს ყველა ისეთი ქონებრივი უფლება, რომელიც უფლებამოსილ პირს ანიჭებს შესაძლებლობას, საკუთარი პასუხისმგებლობით თავისი პირადი სარგებლობისთვის გამოიყენოს საკუთრების ობიექტი.⁴⁷ მართალია, საკუთრების ობიექტის განკარგვის უფლებამოსილება საკუთრების არსებით ნიშან-თვისებას წარმოადგენს,⁴⁸ მაგრამ ეს არ წარმოადგენს ქონებრივი უფლების დაცვის კონსტიტუციურსამართლებრივ წინაპირობას.⁴⁹

ბ. საკუთრების უფლებაში ჩარევის ზღვარი

საკუთრების უფლების დაცულ სფეროში ჩარევასთან დაკავშირებით საინტერესო მოსაზრებებს ვხვდებით ჯონ ლოკის ნაშრომებში, რომელიც ავითარებს თეორიას, საკუთრების როგორც ადამიანის ბუნებითი უფლების შესახებ. ლოკის თანახმად, საზოგადოებრივი საჭიროებისათვის შესაძლებელია, ცალკეული პიროვნებისაგან მოთხოვნილ იქნეს უარის თქმა სიცოცხლის უფლებაზე, მაგრამ მას ვერასდროს მოვთხოვთ უარის თქმას საკუთრების უფლებაზე, აღნიშნულს კი იმით ასაბუთებს, რომ საომარი მდგომარეობის დროს ჯარისკაცის მიერ სიცოცხლის განწირვა საერთო კეთილდღეობის დაცვისათვის აუცილებელი შეიძლება იყოს, საკუთრების უფლებაში ჩარევა კი ასეთ აუცილებლობას არ წარმოადგენს.⁵⁰ ამდენად, აღნიშნულის თანახმად, ლოკი, ერთი მხრივ, ხაზს უსვამს საკუთრების როგორც ადამიანისგან განუყოფელი უფლების მნიშვნელობას და, მეორე მხრივ, ავითარებს თანაზომიერების პრინციპს, რამდენადაც დაუშვებლად მიაჩნია საკუთრების უფლებაში ჩარევა, თუ ეს აუცილებლობას არ წარმოადგენს დასახული მიზნის მისაღწევად.

ადამიანის უფლებათა შეზღუდვის მართლზომიერების შეფასების კონსტიტუციური კრიტერიუმი სწორედ თანაზომიერების პრინციპია, რომელიც ძირითად უფლებაში ჩარევის ზღვარს წარმოადგენს.⁵¹ ამ პრინციპის თანახმად, უფლების მზღუდავი საკანონმდებლო რეგულირება უნდა წარმოადგენდეს ლეგიტიმური საჯარო მიზნის მიღწევის გამოსადეგ და აუცილებელ საშუალებას, ამავდროულად, უფლების შეზღუდვის ინტენსივობა უნდა იყოს მისაღწევი საჯარო მიზნის პროპორციული, მისი თანაზომიერი.⁵² სწორედ მასზე დაყრდნობით უნდა შეფასდეს, შეძლო თუ არა კანონმდებელმა, საკუთრების უფლებაში ჩარევისას დაეცვა გონივრული ბალანსი კერძო და საჯარო ინტერესებს შორის. თუ თანაზომიერების პრინციპი დაცულია, როგორც ზემოთ უკვე

⁴⁷ BVerfGE, 83, 201, Beschluss des ersten Senats vom 9. Januar 1991, 1 BvR 929/89, 9, პარაგრაფი 36.

⁴⁸ „სწორედ განკარგვაში ვლინდება საკუთრება, როგორც ადამიანის თავისუფალი ნება“ [ზოიძე, *supra* სქოლიო 17, გვ. 99.].

⁴⁹ იხ. სქოლიო 47 *supra*. პარაგრაფი 36.

⁵⁰ J. Locke, *Second Treatise of Government*, Gutenberg EBook 2010, Sect. 139, ხელმისაწვდომია აქ: <https://www.gutenberg.org/files/7370/7370-h/7370-h.htm/> [უკანასკნელად გადამოწმდა 2020 წლის 29 მაისს].

⁵¹ ლ. იზორია, რედაქტორი პ. ტურავა, *საქართველოს კონსტიტუციის კომენტარი, თავი მეორე*, გამომცემლობა „პეტიტი“, 2013. გვ. 22.

⁵² იხ. სქოლიო 21 *supra*. პარაგრაფი 60.

აღნიშნა, შეიძლება ითქვას, რომ უფლების ძირითადი არსი შენარჩუნებულია და ჩარევა გამართლებულია.

საქართველოს მთელს ტერიტორიაზე საგანგებო მდგომარეობის მოქმედების ვადით დეკრეტით გათვალისწინებული ძირითადი უფლებების, მათ შორის საკუთრების უფლების შეზღუდვა ემსახურება იმ ლეგიტიმურ მიზანს, რომ სახელმწიფომ შეძლოს თავისი კონსტიტუციური ვალდებულებების შესრულება, კერძოდ, „დემოკრატიულ საზოგადოებაში აუცილებელი საზოგადოებრივი უსაფრთხოების უზრუნველყოფა, ქვეყნის მოსახლეობის სიცოცხლისა და ჯანმრთელობისათვის მოსალოდნელი საფრთხის შემცირება.“⁵³

პანდემიის მასშტაბური გავრცელების პირობებში საფრთხის ქვეშ აღმოჩნდა უამრავი ადამიანის სიცოცხლე და ჯანმრთელობა. მსოფლიოს არაერთ ქვეყანაში ინფიცირებულთა მკვეთრი ზრდის შედეგად, გადაიტვირთა ჯანდაცვის სისტემები და ადამიანები ფაქტობრივად ვეღარ იღებდნენ ჯანმრთელობის დაცვის ხარისხიან მომსახურებას.⁵⁴ აღნიშნულ ფონზე ქვეყანაში ეპიდემიოლოგიური კონტროლისა და სათანადო რეაგირების მიზნით, აუცილებელი გახდა სხვადასხვა შეზღუდვის დაწესება, მათ შორის, შემუშავდა იზოლაციისა და საკარანტინე ღონისძიებები, რომლის თანახმად საგანგებო მდგომარეობის პერიოდში იმ პირების იზოლაცია, რომლებიც სხვადასხვა გარემოების გამო დაინფიცირების მაღალი რისკის ქვეშ არიან და, შესაბამისად, ზრდიან ვირუსის გავრცელების საფრთხეს, „შეიძლება მოხდეს სახელმწიფოს მიერ გამოყოფილ საკარანტინე სივრცეში (კარანტინი) ან თავად ამ პირის მიერ უზრუნველყოფილ სივრცეში (თვითიზოლაცია)“.⁵⁵ გარდა ამისა, საქართველოს მოქალაქეების უსაფრთხოების მიზნებისთვის საჭირო გახდა მათი საქართველოში დაბრუნების უზრუნველყოფა და სხვა მსგავსი ღონისძიებების გატარება.⁵⁶

ყოველივე აღნიშნულის აღსასრულებლად სახელმწიფოს რესურსი შესაძლოა არასაკმარისი აღმოჩნდეს და საჭირო გახდეს დამატებით კერძო საკუთრებაში არსებული ისეთი ობიექტების გამოყენება, როგორებიცაა სასტუმროები თუ ავტოსატრანსპორტო საშუალებები, რაც შესაძლოა, განხილულ იქნეს როგორც მიზნის მიღწევის გამოსადეგი საშუალება, ვინაიდან დამატებითი საკარანტინე სივრცეების შექმნით, საქართველოს მოქალაქეებისა და სხვა პირების ტრანსპორტირებითა და ამ სივრცეებში განთავსებით, სახელმწიფო ცდილობს, შეამციროს ინფიცირებულთა რაოდენობა და, შესაბამისად, ქვეყნის მოსახლეობის სიცოცხლისა და ჯანმრთელობისათვის მოსალოდნელი საფრთხე.

პრეზიდენტის დეკრეტში ასევე ხაზგასმულია, რომ საკუთრების უფლებაში ჩარევა უნდა მოხდეს მხოლოდ აუცილებლობის შემთხვევაში, თუ სახელმწიფოს სხვა გამოსავალი არ

⁵³ მუხლი 1, საქართველოს მთავრობის დადგენილება N181 „საქართველოს ახალი კორონავირუსის გავრცელების აღკვეთის მიზნით გასატარებელი ღონისძიებების დამტკიცების შესახებ“, 23 მარტი, 2020.

⁵⁴ მაგალითისთვის სხვადასხვა ქვეყანაში არსებული ვითარება იხ. აქ: <https://www.bbc.com/news/world-asia-52336388>; <https://www.bbc.com/news/world-latin-america-52701524>; <https://www.dw.com/de/britisches-gesundheitssystem-droht-kollaps/av-53434309/>

[ბმულები უკანასკნელად გადამოწმდა 2020 წლის 30 მაისს].

⁵⁵ მუხლი 1.3, იზოლაციისა და კარანტინის წესები, საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის მინისტრის ბრძანება N 01-31/6, „იზოლაციისა და კარანტინის წესების განსაზღვრის შესახებ“, 25 მარტი, 2020.

⁵⁶ აღნიშნულზე ინფორმაცია იხ. აქ: <https://mfa.gov.ge/News/grdzeldeba-intenisuri-mushoba-saqartvelos-mogalage.aspx?CatID=5/> [უკანასკნელად გადამოწმდა 2020 წლის 30 მაისს].

აქვს. გავრცელებული ინფორმაციის თანახმად, სახელმწიფო აღმოჩნდა ასეთი აუცილებლობის წინაშე და საკარანტინე სივრცეები მოაწყო კერძო საკუთრებაში არსებულ 80-ზე მეტ სასტუმროში.⁵⁷ ასევე მთავრობის დავალებით ავიაკომპანიების მიერ განხორციელდა სპეციალური კომერციული რეისები საზღვარგარეთ მყოფი მოქალაქეების საქართველოში ჩამოყვანის მიზნით.⁵⁸

ძირითადი უფლების შეზღუდვის შეფასებისას გადამწყვეტი მნიშვნელობა ენიჭება პროპორციულობის ელემენტს - საკუთრების უფლების შეზღუდვა ლეგიტიმურ მიზანთან პროპორციულ, თანაბომიერ დამოკიდებულებაში უნდა იყოს. არსებული რეგულაციით, იზღუდება საკუთრების უფლების შინაარსის ერთ-ერთი შემადგენელი ელემენტი, კერძოდ, სარგებლობის უფლება, მესაკუთრეს (მფლობელს) აღარ ექნება შესაძლებლობა, საგანგებო მდგომარეობის განმავლობაში თავისი შეხედულებისამებრ ისარგებლოს საკუთრების ობიექტით.

ამასთანავე აღსანიშნავია, რომ ინტერესების დაბალანსებაში გარკვეულ როლს ასრულებს ასევე ფულადი კომპენსაციის ელემენტი. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო თავის ერთ-ერთ გადაწყვეტილებაში აღნიშნავს, რომ შესაძლოა, დასახული საჯარო მიზნის მისაღწევად მესაკუთრის შეზღუდვა გამართლებული იყოს, მაგრამ თუ ამ შეზღუდვით სახელმწიფო ზომამე მეტად ერევა პირის საკუთრების უფლებაში, მაშინ შესაძლოა, სახელმწიფოსთვის ფულადი ვალდებულების დაკისრებამ უზრუნველყოს კერძო და საჯარო ინტერესების წარმატებით დაბალანსება და „კანონმდებელს არ მოუხდეს არჩევანის გაკეთება საზოგადოებრივ საჭიროებასა და მესაკუთრის ინტერესს შორის“.⁵⁹ როგორც უკვე აღინიშნა, „საგანგებო მდგომარეობის შესახებ“ საქართველოს კანონი საკუთრების უფლების შეზღუდვას მხოლოდ სათანადო ანაზღაურებით უშვებს.⁶⁰ გავრცელებული ინფორმაციის თანახმად, 4 მაისამდე პერიოდში სასტუმროების საკარანტინე სივრცეებად გამოყენება განხორციელდა ანაზღაურების სანაცვლოდ, რომლის ოდენობა და გადახდის პირობები განისაზღვრა თითოეულ შემთხვევაში სასტუმროს მფლობელებთან გაფორმებული ხელშეკრულების საფუძველზე.⁶¹ ხოლო 2020 წლის 4 მაისს საქართველოს მთვრობამ მიიღო დადგენილება, რომლითაც განისაზღვრა ანაზღაურების ზედა ზღვარი, კერძოდ, დადგენილების თანახმად, საკარანტინე სივრცეების სასტუმრო მომსახურება უნდა ანაზღაურდეს მხოლოდ ფაქტობრივი ხარჯის მიხედ-

⁵⁷ ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი (IDFI), *Covid 19-თან დაკავშირებული გამართივებული შესყიდვები*, 24 აპრილი, 2020. ხელმისაწვდომია აქ: https://idfi.ge/ge/procurement_%20related_to_covid_19/ [უკანასკნელად გადამოწმდა 2020 წლის 29 მაისს].

⁵⁸ ინფორმაცია ხელმისაწვდომია აქ: <https://mfa.gov.ge/News/saqartvelos-sagareo-saqmeta-ministrma-evropis-mima.aspx?CatID=5/> [უკანასკნელად გადამოწმდა 2020 წლის 29 მაისს].

⁵⁹ იხ. სქოლიო 18 *supra*. პარაგრაფი II-13.

⁶⁰ მუხლი 4 („ი“ ქვეპუნქტი), საქართველოს კანონი „საგანგებო მდგომარეობის შესახებ“, 17 ოქტომბერი, 1997. პარლამენტის უწყებანი, 44, 11.11.1997.

⁶¹ ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი (IDFI), *Covid 19-თან დაკავშირებული გამართივებული შესყიდვები - II ნაწილი*, 19 მაისი, 2020. ხელმისაწვდომია აქ: https://idfi.ge/ge/procurement_related_to_covid_19_part_ii/ [უკანასკნელად გადამოწმდა 2020 წლის 29 მაისს].

ვით, მაგრამ არა უმეტეს 100 ლარისა დღიურად თითოეულ ბენეფიციარზე.⁶² მთავრობის მიერ აღნიშნული ზღვრის დაწესება წარმოშობს კითხვის ნიშნებს სათანადო ანაზღაურების პრინციპთან მიმართებით.

საქართველოს კანონმდებლობა „სათანადო ანაზღაურების“ ლეგალურ დეფინიციას არ იცნობს, ის შეიძლება განისაზღვროს ყოველ კონკრეტულ შემთხვევაში რელევანტური გარემოებების გათვალისწინებით. მოცემულ კონტექსტში საინტერესოა პარალელის გავლება „აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისათვის საკუთრების ჩამორთმევის წესის შესახებ“ საქართველოს კანონთან, რომლის მიხედვით, საკუთრების ჩამორთმევის სანაცვლოდ გადასახდელი „სრული და სამართლიანი ანაზღაურება“ განისაზღვრება საკუთრების ობიექტის არა ნაკლებ საბაზრო ღირებულებით.⁶³ საგანგებო მდგომარეობის ფარგლებში საკუთრების უფლების შეზღუდვისას იმავე სტანდარტის გამოყენების შემთხვევაში განთავსების ობიექტით სარგებლობისათვის სათანადოდ ჩაითვლება ის ანაზღაურება, რასაც მფლობელი მიიღებდა ჩვეულებრივ სამეწარმეო პირობებში თავისი მომხმარებლისაგან. თუმცა გასათვალისწინებელია, რომ მოცემულ შემთხვევაში საქმე ეხება არა საკუთრების ჩამორთმევას, არამედ საკუთრების უფლების შეზღუდვას, რაც საკუთრების უფლებაში ჩარევის ნაკლებად მძიმე ფორმას წარმოადგენს და, ამავდროულად, სახელმწიფო იმყოფება საგანგებო მდგომარეობის რეჟიმში. ამდენად, გამართლებული იქნება, თუკი სათანადო ანაზღაურების განსაზღვრა შედარებით დაბალი სტანდარტით მოხდება.

ამასთანავე, ყურადღებას იმსახურებს მთავრობის დადგენილების ჩანაწერი, რომლის მიხედვით, სასტუმროს მფლობელებისათვის ანაზღაურების გადახდა მოხდება მხოლოდ ფაქტობრივი ხარჯის მიხედვით. აღნიშნულში შეიძლება მოიაზრობოდეს სასტუმროს მიერ სხვადასხვა სერვისის მიწოდებისათვის დაკავშირებული ხარჯები (კვება, მომსახურე პერსონალის ანაზღაურება და სხვა მსგავსი ხარჯები). ამასთან, ფაქტობრივი ხარჯის ანაზღაურებაც შეზღუდულია მხოლოდ 100 ლარამდე ოდენობით. ანაზღაურების მხოლოდ ფაქტობრივი ხარჯით შემოფარგვლა შესაძლოა წინააღმდეგობაში მოდიოდეს სათანადო ანაზღაურების პრინციპთან, რომლის მიზანსაც წარმოადგენს უფლებაშეზღუდული მესაკუთრის (მფლობელის) არა მხოლოდ მიმდინარე ხარჯების დაფარვა, არამედ მისთვის კომპენსაციის მიკუთვნება საკუთრების ობიექტით სარგებლობის უფლების შეზღუდვისათვის. თუმცა ამ შემთხვევაშიც გათვალისწინებული უნდა იქნეს არსებული ვითარების კონტექსტი, კერძოდ, გავრცელებული პანდემიის გამო სასტუმროს მფლობელები მოკლებულნი არიან სამეწარმეო საქმიანობის განხორციელების და, შესაბამისად, თავიანთი საკუთრების დანიშნულებისამებრ გამოყენების შესაძლებლობას. თავის მხრივ, სახელმწიფო, ანაზღაურებაზე მსგავსი ღირებულების დაწესებით, ცდილობს სახელმწიფო რესურსების დაზოგვას, რაც არსებული ეკონომიკური კრიზისის ფარგლებში ასევე ლეგიტიმურ მიზნად გვესახება.

⁶² მუხლი 4-ა, დანართი N20, საქართველოს მთავრობის დადგენილება N 290 „2020 წლის ჯანმრთელობის დაცვის სახელმწიფო პროგრამების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2019 წლის 31 დეკემბრის N674 დადგენილებაში ცვლილების შეტანის თაობაზე“, 4 მაისი, 2020.

⁶³ მუხლი 1.„ვ“, 6.1, 6.2, 8, აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისათვის საკუთრების ჩამორთმევის წესის შესახებ, 23 ივლისი, 1999. პარლამენტის უწყებანი, 40 (47), 11.08.1999.

რაც შეეხება ავიაკომპანიებს, მათ საგანგებო მდგომარეობის ფარგლებში დაეკისრათ ვალდებულება, განხორციელებინათ სპეციალური კომერციული რეისები საზღვარგარეთ მყოფი მოქალაქეების საქართველოში ჩამოყვანის მიზნით იმ დათქმით, რომ მათ მიერ შეთავაზებული ბილეთის ფასი არ აღემატება 199 ევროს.⁶⁴ გამომდინარე იქიდან, რომ მათ მიეცათ კომერციული რეისების განხორციელების შესაძლებლობა, შესაბამისად, ისინი იღებენ ანაზღაურებას, თუმცა ამ შემთხვევაშიც განხილვის საგანს წარმოადგენს, რამდენად პროპორციულია ავიაკომპანიებისათვის ანაზღაურების მიღების ზედა ზღვრის დაწესება და შეესაბამება თუ არა აღნიშნული სათანადო ანაზღაურების პრინციპს. როგორც უკვე აღინიშნა, არსებული გარემოებების გამო, სათანადო ანაზღაურება არ შეიძლება განვიხილოთ რეალური საბაზრო ღირებულების ტოლფასად, უფლებაშემღუდული ინდივიდის კომერციული ინტერესების სრულად დაკმაყოფილება არ წარმოადგენს „საგანგებო მდგომარეობის შესახებ“ საქართველოს კანონის მოთხოვნას, თუმცა აღნიშნული მხოლოდ მიმდინარე ხარჯების ტოლფასიც არ უნდა იყოს. აღსანიშნავია, რომ ბილეთის ფასის ზედა ზღვრის დაწესება შემხებლობაშია ასევე საკუთრების უფლებასთან მჭიდრო ურთიერთობაში მყოფ მენარმეობის თავისუფლებასთან,⁶⁵ თუმცა ამ საკითხის განხილვა სცილდება სტატიის მიზნებს.

დასკვნა

ერთი მხრივ, მთელი საზოგადოების კეთილდღეობის, მეორე მხრივ კი, თითოეული ინდივიდის ძირითადი უფლებების დაცვა და უზრუნველყოფა სახელმწიფოს უპირველეს ამოცანას წარმოადგენს, თუმცა ისეთი ვითარების არსებობისას, როცა საფრთხის წინაშე დგება სახელმწიფოსა და საზოგადოების უსაფრთხოება და იქმნება საფუძველი ქვეყანაში საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადებისათვის, რთული და შესაძლოა, შეუძლებელიც კი გახდეს ორივე სიკეთის ერთდროულად დაცვა. ასეთ ვითარებაში სამართლებრივი სახელმწიფოს მიზანია საზოგადოებრივი უსაფრთხოების უზრუნველყოფა კერძო ინტერესების მინიმალურად შეზღუდვის ფონზე იქნეს მიღწეული.

საგანგებო მდგომარეობის ფარგლებში საკუთრების უფლების შეზღუდვა მისი სოციალური ფუნქციის გამოხატულებაა. თავის მხრივ, სახელმწიფოს ვალდებულებაა საკუთრების უფლებაში ჩარევისას და რეგულირების ფარგლების დადგენისას გამოიჩინოს განსაკუთრებული „სიფრთხილე და ზომიერება“.⁶⁶ ამავდროულად, საყურადღებოა, რომ ძირითადი უფლების არსის შენარჩუნების პრინციპი და თანაზომიერების პრინციპი სახელმძღვანელოა ხელისუფლების სამივე შტოსთვის, შესაბამისად, აღმასრულებელმა ხელისუფლებამ ცალკეულ შემთხვევაში ზუსტად უნდა განსაზღვროს უფლების შეზღუდვის მიზანშეწონილობა და არსებული რეგულაციების ფარგლებში იმოქმედოს.

⁶⁴ იხ. სქოლიო 58 *supra*.

⁶⁵ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება საქმეზე N 1/2/411 „შპს „რუსენერგოსერვისი“, შპს „პატარა კახი“, სს „გორგოტა“, გივი აბალაკის ინდივიდუალური საწარმო „ფერმერი“ და შპს „ენერჯია“ საქართველოს პარლამენტისა და საქართველოს ენერგეტიკის სამინისტროს წინააღმდეგ, 2008 წლის 19 დეკემბერი, პარაგრაფი II-4.

⁶⁶ იხ. სქოლიო 18 *supra*. პარაგრაფი II-5.

საგანგებო მდგომარეობის ფარგლებში საკუთრების უფლებაში ჩარევა პრეზიდენტის დეკრეტით განსაზღვრული ფორმით და შინაარსით ემსახურება საზოგადოებრივ საჭიროებას, პანდემიის გავრცელების რისკის შემცირებას, შესაბამისად, მოსახლეობის სიცოცხლისა და ჯანმრთელობის დაცვას და ის შეიძლება განხილულ იქნეს როგორც ადეკვატური ზომა. მოცემულ ვითარებაში განსაკუთრებულ ყურადღებას იმსახურებს ფულადი კომპენსაციის ელემენტი, რომელიც მესაკუთრის და საჯარო ინტერესების დაბალანსებას ისახავს მიზნად. აღსანიშნავია, რომ გავრცელებული ინფორმაციის თანახმად, სახელმწიფოს მიერ საკუთრების ობიექტების ანაზღაურების გარეშე გამოყენება არ მომხდარა (გარდა იმ მაღალი სოციალური პასუხისმგებლობის მქონე კომპანიებისა, რომლებმაც თავიანთი სურვილით განაცხადეს უარი ანაზღაურების მიღებაზე), ხოლო იმის განსაზღვრა, თუ რამდენად სათანადო იყო სახელმწიფოს მიერ გაცემული ანაზღაურება, შეიძლება ცალკეულ შემთხვევაში სასამართლოს შეფასების საგანი გახდეს.