

## რ ე კ ო მ ე ნ დ ა ც ი ა

### ბინადრობის (ფორმის) ნიშნით დისკრიმინაციის დადგენის შესახებ

*შემუშავებულია „საქართველოს სახალხო დამცველის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის მე-20<sup>1</sup> მუხლისა და „დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-9 მუხლის მე-3 პუნქტის შესაბამისად*

ბატონო ირაკლი,

საქართველოს სახალხო დამცველს მომართეს საქართველოში ბინადრობის უფლების მქონე პირებმა (საქმეები N1126/21 და N914/21).<sup>1</sup> ისინი მიუთითებენ, რომ, ახალი კორონავირუსიდან გამომდინარე სხვადასხვა დროს დაწესებული შეზღუდვების გამო, არ მიეცათ საქართველოში შემოსვლის შესაძლებლობა, რაც დისკრიმინაციულია.

#### 1. ფაქტობრივი გარემოებები

##### 1.1. განმცხადებლის პოზიცია

საქართველოს სახალხო დამცველს ბინადრობის ნებართვის ნიშნით დისკრიმინაციის ფაქტის დადგენის მოთხოვნით 2021 წლის 5 თებერვალს მომართეს სხვადასხვა ქვეყნის მოქალაქეებმა, რომელთაც საქართველოში ბინადრობის ნებართვა აქვთ (დროებითი თუ მუდმივი) (საქმე N1126/21). განმცხადებლები მიუთითებენ, რომ ახალი კორონავირუსიდან გამომდინარე, საქართველოს მთავრობის მიერ განსაზღვრული ქვეყნის ტერიტორიაზე შემოსვლის პოლიტიკა ყველა ეტაპზე იყო საქართველოში ბინადრობის უფლების მქონე პირების მიმართ დისკრიმინაციული, რადგან მათ არ ჰქონდათ საქართველოს ტერიტორიაზე შემოსვლის შესაძლებლობა.

განცხადებაში (N1126/21) მითითებულია, რომ პანდემიიდან გამომდინარე, საქართველოს ხელისუფლებამ საწყის ეტაპზე საზღვრები ღია დატოვა მხოლოდ საქართველოს მოქალაქეებისა და მათი უახლოესი ნათესავებისთვის. შემდგომში კი საქართველოში შემოსვლის პროცედურები გამარტივდა, მათ შორის, ევროკავშირის ზოგიერთი წევრი ქვეყნის მოქალაქეებისა და მუდმივად მცხოვრები პირებისთვის, ასევე საქმიანი ვიზიტორებისთვის. განმცხადებლები აღნიშნავენ, რომ ბინადრობის ნებართვის უფლების მქონე პირებს შეეძლოთ გამოეყენებინათ საქმიანი ვიზიტებისთვის დადგენილი რეჟიმი, ასევე საქართველოში დისტანციური მუშაობის რეჟიმი, თუმცა ყველას ამის შესაძლებლობა არ მიეცა.

N1126/21 საქმის განმცხადებლები ასევე აღნიშნავენ, რომ საქართველოში ბინადრობის უფლება მათ მოიპოვეს 2011-2012 წლებში. მათი მითითებით, ამ პერიოდისთვის ბინადრობის უფლების მოპოვება შესაძლებელი იყო საქართველოს ტერიტორიაზე მუდმივად ცხოვრების

<sup>1</sup> საქართველოს სახალხო დამცველის აპარატის 2021 წლის 15 თებერვლის N13-2/1566 წერილი

საფუძველზე და არ იყო აუცილებელი უცხო ქვეყნის მოქალაქეს საქართველოში ეწარმოებინა ბიზნესი ან შეეძინა უძრავი ქონება.

N1126/21 განცხადების გარდა საქართველოს სახალხო დამცველს 2021 წლის 2 მარტს N914/21 განცხადებით მომართა საქართველოში ბინადრობის უფლების მქონე პირმა. იგი ითხოვს დისკრიმინაციის სავარაუდო ფაქტის დადგენას და აღნიშნავს, რომ მან ქართველი დამსაქმებლისგან მიიღო მოწვევა, შეავსო ანკეტა, თუმცა საჯარო უწყებებისგან საქართველოში ჩამოსვლის ნებართვა ვერ მიიღო. იგი აღნიშნულ უარს აკავშირებს მის მოქალაქეობასთან. ასევე N914/21 საქმის განმცხადებელი აღნიშნავს, რომ აგვისტოში საქართველოში ჩამოვიდა და აქ დარჩენის შესაძლებლობა არ მისცეს.

საქმეები N1126/21 და N914/21<sup>2</sup> სახალხო დამცველის მხრიდან მოითხოვს იმის შეფასებას, არის თუ არა დისკრიმინაციული ის გარემოება, რომ საქართველოში ბინადრობის უფლების მქონე პირებს მათი სტატუსიდან გამომდინარე არ მიეცათ საქართველოში შემოსვლის შესაძლებლობა.<sup>3</sup>

## 1.2. მოპასუხის პოზიცია

საკითხის სრულყოფილად შესწავლის მიზნით, სახალხო დამცველის აპარატმა, კანონმდებლობის ანალიზის გარდა, ინფორმაცია გამოითხოვა საქართველოს მთავრობისგან, სპეციალური რეჟიმის ფარგლებში უცხო ქვეყნის მოქალაქეების საქართველოში შემოსვლაზე თანხმობის გამცემი უწყებებისგან (საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროსგან, საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროსგან, საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროსგან, საქართველოს საგარეო საქმეთა სამინისტროსგან, საქართველოს გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტროსგან, საქართველოს განათლების, მეცნიერების, კულტურისა და სპორტის სამინისტროსგან, ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის მერიისგან, აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ფინანსთა და ეკონომიკის სამინისტროსგან), სსიპ „სახელმწიფო სერვისების განვითარების სააგენტოსგან“.

საქართველოს მთავრობისგან გამოთხოვილი იყო შემდეგი ინფორმაცია: რა არის იმ რეგულაციის ლეგიტიმური საფუძველი, რომლის მიხედვითაც, ქვეყანაში შემოსვლა არ არის დაშვებული საქართველოში მუდმივი ბინადრობის უფლების მქონე პირისთვის მისი სტატუსიდან (ბინადრობის) გამომდინარე; იგეგმება თუ არა საქართველოში მუდმივი ბინადრობის ნებართვის მქონე პირების მიმართ საქართველოს ტერიტორიაზე შემოსვლისთვის გაუმჯობესებული პირობების შემოღება; რამდენმა პირმა გააკეთა მიმართვა, რამდენ პირს ეთქვა თანხმობა საქართველოში ბიზნეს/შრომითი საქმიანობის მიზნით ვიზიტისთვის, ასევე საქართველოდან დისტანციურად სხვა ქვეყნებში ბიზნეს/შრომით საქმიანობის განხორციელებისთვის. სტატისტიკური ინფორმაცია გამოთხოვილი იყო

<sup>2</sup> N914/21 საქმეზე სახალხო დამცველს განმცხადებელმა ვერ დააზუსტა განსაზღვრული საკითხები, შესაბამისად, ამ საქმის შეფასებისას სახალხო დამცველი დაეყრდნო მხოლოდ პირველად განცხადებაში აღწერილ გარემოებებს.

<sup>3</sup> აღსანიშნავია, რომ მოცემული მომენტისთვის ქვეყანაში შემოსვლის რეგულაციები შეცვლილია, რაზეც შემდგომში იქნება საუბარი.

სპეციალური რეჟიმის ფარგლებში უცხო ქვეყნის მოქალაქეების საქართველოში შემოსვლაზე თანხმობის გამცემი უწყებებისგანაც.

საქართველოს მთავრობას არ მოუწოდებია ინფორმაცია, თუ რა არის ამგვარი შეზღუდვის ლეგიტიმური მიზანი, ხოლო უცხო ქვეყნის მოქალაქეების საქართველოში შემოსვლაზე თანხმობის გამცემი უწყებებისგან საქართველოს სახალხო დამცველმა მიიღო დეტალური ინფორმაცია.

საქართველოს საგარეო საქმეთა სამინისტროს 2021 წლის 8 აპრილის წერილის მიხედვით,<sup>4</sup> საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 28 იანვრის N 164 დადგენილების შესაბამისად, კორონავირუსის (COVID-19) გავრცელების პრევენციული ღონისძიებებიდან გამომდინარე, გარდა სპეციალური მისიით და დოკუმენტით მომავალი პირებისა, საქართველოში შემოსვლის უფლება აქვთ მხოლოდ საქართველოს მოქალაქეებს და მათი ოჯახის უცხოელ წევრებს (მეუღლე, არასრულწლოვანი შვილი), რაც უნდა დასტურდებოდეს შესაბამისი ნათესაური კავშირის დამადასტურებელი დოკუმენტის წარდგენით. ამასთანავე, „იზოლაციისა და კარანტინის წესების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 23 მაისის N 322 დადგენილებისა და „საქართველოში ახალი კორონავირუსის შესაძლო გავრცელების აღკვეთის ღონისძიებებისა და ახალი კორონავირუსით გამოწვეული დაავადების შემთხვევებზე ოპერატიული რეაგირების გეგმის დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 28 იანვრის N 164 განკარგულების შესაბამისად ნებისმიერი ქვეყნის მოქალაქეს, რომელიც საზღვრის კვეთისას წარმოადგენს ნებისმიერი კოვიდვაქცინის სრული კურსის ჩატარების (ორი დოზა) დამადასტურებელ დოკუმენტს, შეეძლება საქართველოში ნებისმიერი ქვეყნიდან შემოსვლა.<sup>5</sup>

ამავე წერილში საქართველოს საგარეო საქმეთა სამინისტრო განმარტავს, რომ საქართველოში შემოსვლის უფლება აქვს წინასწარ განსაზღვრული ქვეყნების სახელმწიფოების მოქალაქეებსა და ამავე ქვეყნებში ბინადრობის (ცხოვრების) უფლების მქონე პირებს. სამინისტრო ასევე მიუთითებს იმ პირობებზე, რასაც საქართველოში შემოსასვლელად უცხო ქვეყნის მოქალაქე უნდა აკმაყოფილებდეს.<sup>6</sup>

საქართველოს საგარეო საქმეთა სამინისტროს მიერ მოწოდებული ინფორმაციის მიხედვით, საქართველოში ბიზნეს/შრომითი საქმიანობის მიზნით ვიზიტორებისთვის, ასევე საქართველოდან დისტანციურად სხვა ქვეყნებში ბიზნეს/შრომით საქმიანობის განმახორციელებელი ვიზიტორებისთვის სავალდებულოა განცხადების წარმოდგენა. განცხადების წარმოდგენი უცხო ქვეყნის მოქალაქეების მიერ წარსადგენი დოკუმენტაცია უნდა შეიცავდეს არა საქართველოში ბინადრობის დამადასტურებელი დოკუმენტის, არამედ მათი მოქმედი პასპორტის ასლს; ხოლო, ელექტრონულ პორტალს [www.stopcov.ge](http://www.stopcov.ge) არ გააჩნია

<sup>4</sup> აღსანიშნავია, რომ აღნიშნული წერილის მიღების შემდეგ რიგი ცვლილებები შევიდა საქართველოში შემოსვლის რეგულაციებში.

<sup>5</sup> საქართველოს საგარეო საქმეთა სამინისტროს 2021 წლის 8 აპრილის № 01/8617 წერილი

<sup>6</sup> საქართველოს საგარეო საქმეთა სამინისტროს 2021 წლის 8 აპრილის № 01/8617 წერილი

საქართველოში ბინადრობის უფლების მქონე უცხო ქვეყნის მოქალაქის იდენტიფიცირების შესაძლებლობა.<sup>7</sup> იგივე ინფორმაცია დაადასტურეს სხვა უწყებებმაც.

საქართველოს სახალხო დამცველმა სსიპ „სახელმწიფო სერვისების განვითარების სააგენტოსგან“ გამოითხოვა ინფორმაცია საქართველოში მუდმივი ბინადრობის უფლების მქონე პირთა რაოდენობის თაობაზე, რათა სამართლებრივი ანალიზისთვის სრული სურათი შექმნილიყო. სააგენტომ მოგვაწოდა ინფორმაცია 2021 წლის 23 აპრილის მდგომარეობით არსებული ბინადრობის ნებართვების რაოდენობების თაობაზე (ტიპის მიხედვით).

## 2. სამართლებრივი შეფასება

### 2.1. ზოგადი დებულებები

სამართლის წინაშე თანასწორობის პრინციპი დაცული უნდა იყოს სამართლებრივ და დემოკრატიულ სახელმწიფოში. სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპის რეალიზება არის საქართველოს კონსტიტუციით განმტკიცებული მიზანი.<sup>8</sup> თანასწორობის ძირითადი უფლება გარანტირებულია საქართველოს კონსტიტუციით: „ყველა ადამიანი სამართლის წინაშე თანასწორია. აკრძალულია დისკრიმინაცია რასის, კანის ფერის, სქესის, წარმოშობის, ეთნიკური კუთვნილების, ენის, რელიგიის, პოლიტიკური ან სხვა შეხედულებების, სოციალური კუთვნილების, ქონებრივი ან წოდებრივი მდგომარეობის, საცხოვრებელი ადგილის ან სხვა ნიშნის მიხედვით“.<sup>9</sup> საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს განმარტებით, თანასწორობის ნორმა-პრინციპის რეალიზება არის სახელმწიფოს, როგორც საფუძველი, ასევე მიზანი; „თანასწორობის ფუნდამენტური უფლების დამდგენი ნორმა წარმოადგენს თანასწორობის უნივერსალურ კონსტიტუციურ ნორმა-პრინციპს, რომელიც ზოგადად გულისხმობს ადამიანების სამართლებრივი დაცვის თანაბარი პირობების გარანტირებას. კანონის წინაშე თანასწორობის უზრუნველყოფის ხარისხი ობიექტური კრიტერიუმია ქვეყანაში დემოკრატიისა და ადამიანის უფლებების უპირატესობით შეზღუდული სამართლის უზენაესობის ხარისხის შეფასებისათვის“.<sup>10</sup> საქართველოს კონსტიტუციური ვალდებულებების მიღმა თანასწორობის უზრუნველყოფა ასევე საერთაშორისო ვალდებულებებს შორისაა.<sup>11</sup>

საქართველოში თანასწორობის უფლების დაცვის თვალსაზრისით (როგორც უფლების შინაარსის დეტალიზების მასშტაბით, ასევე უფლების დაცვის საშუალებებით) არსებითია საქართველოს კანონი „დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრის შესახებ“. აღნიშნული კანონის საფუძველზე საქართველოში აკრძალულია დისკრიმინაცია ნებისმიერი ფიზიკური თუ იურიდიული პირის მიმართ.

<sup>7</sup> საქართველოს საგარეო საქმეთა სამინისტროს 2021 წლის 17 მარტის № 01/6558 წერილი

<sup>8</sup> საქართველოს კონსტიტუცია, მე-4 მუხლი (1995)

<sup>9</sup> საქართველოს კონსტიტუცია, მე-11 მუხლის პირველი პუნქტი (1995)

<sup>10</sup> საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2010 წლის 27 დეკემბრის №1/1/493 გადაწყვეტილება, II-1

<sup>11</sup> ზოგადი თვალსაზრისით, საერთაშორისო პაქტი სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების შესახებ, 26-ე მუხლი (1966). საქართველოს ასევე რატიფიცირებული აქვს სხვადასხვა საერთაშორისო ხელშეკრულება, რომელიც განსაკუთრებულ აქცენტს აკეთებს კონკრეტული ჯგუფების მიმართ ან/და განსაკუთრებულ სფეროებში თანასწორობის მიღწევის აუცილებლობაზე.

„დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრის შესახებ“ კანონის მიხედვით, „პირდაპირი დისკრიმინაცია არის ისეთი მოპყრობა ან პირობების შექმნა, რომელიც პირს საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი უფლებებით სარგებლობისას ... არახელსაყრელ მდგომარეობაში აყენებს ანალოგიურ პირობებში მყოფ სხვა პირებთან შედარებით ან თანაბარ მდგომარეობაში აყენებს არსებითად უთანასწორო პირობებში მყოფ პირებს, გარდა ისეთი შემთხვევისა, როდესაც ამგვარი მოპყრობა ან პირობების შექმნა ემსახურება საზოგადოებრივი წესრიგისა და ზნეობის დასაცავად კანონით განსაზღვრულ მიზანს, აქვს ობიექტური და გონივრული გამართლება და აუცილებელია დემოკრატიულ საზოგადოებაში, ხოლო გამოყენებული საშუალებები თანაზომიერია ასეთი მიზნის მისაღწევად.“<sup>12</sup>

ამგვარად, „დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრის შესახებ“ მე-2 მუხლის მე-2 პუნქტის შინაარსიდან გამომდინარე, დისკრიმინაცია სახეზეა, როდესაც პირს ხელი ეშლება საქართველოს კანონმდებლობით გათვალისწინებული უფლებით სარგებლობისას, არსებობს განსხვავებული მოპყრობა ანალოგიურ პირობებში მყოფი პირების მიმართ, არ არსებობს კანონით განსაზღვრული მიზანი, განსხვავებულ მოპყრობას არ აქვს ობიექტური და გონივრული გამართლება და იგი დასახული მიზნის არათანაზომიერია.

საქართველოს კანონმდებლობის ანალოგიურად, ევროპული სასამართლოს განმარტებით, იმისათვის, რომ საკითხი მოექცეს კონვენციის მე-14 მუხლით (დისკრიმინაციის აკრძალვა) დაცულ სფეროში, აუცილებელია, რომ განსხვავებული მოპყრობა არსებობდეს ანალოგიურ ან მსგავს სიტუაციაში მყოფი პირების მიმართ. განსხვავებული მოპყრობა დისკრიმინაციულია თუ მას არ აქვს ობიექტური და გონივრული გამართლება, ე. ი. არ ისახავს კანონიერ მიზანს და არ არსებობს პროპორციულობის გონივრული კავშირი გამოყენებულ საშუალებებსა და დასახულ მიზანს შორის.<sup>13</sup>

## **2.2. კანონმდებლობით გათვალისწინებული უფლებები, რომელთა სარგებლობაში ხელი შეეშალა განმცხადებელს**

დისკრიმინაციის ფაქტის დადგენისათვის აუცილებელია, რომ სახეზე იყოს უფლება, რომლით სარგებლობაშიც პირს ხელი შეეშალა.

მოცემულ შემთხვევაში საქართველოში ბინადრობის უფლების მქონე პირებს შეეზღუდათ ქვეყანაში შემოსვლის უფლება, მიმოსვლის თავისუფლება. ამ შეზღუდვის შედეგად საქართველოში ბინადრობის უფლების მქონე პირებს არ მიეცათ შესაძლებლობა, ესარგებლათ იმ უფლებებით, რომლებიც საქართველოს კონსტიტუციით არის გათვალისწინებული და მხოლოდ საქართველოს მოქალაქეებს არ მიემართებათ.

## **2.3. ერთნაირ მდგომარეობაში მყოფი პირების მიმართ არათანაბარი მოპყრობა**

### **2.3.1. შესავალი**

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს განმარტებით, ნებისმიერი უფლების აღიარება აზრს დაკარგავს მასზე თანაბარი წვდომის გარანტირებული შესაძლებლობის გარეშე.

<sup>12</sup> საქართველოს კანონი „დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრის შესახებ“, მე-2 მუხლის მე-2 პუნქტი (2014)

<sup>13</sup> *Eweida and others v. United Kingdom*, App. Nos. 48420/10, 59842/10, 51671/10, 36516/10, § 87-88 (15/01/2013, ECtHR); *Burden v. United Kingdom*, App. No. 13378/05, § 60 (29/04/2008, ECtHR)

ადამიანებისთვის სასიცოცხლოდ აუცილებელია განცდა, რომ მათ სამართლიანად ეპყრობიან.<sup>14</sup> თანასწორობის იდეა ემსახურება ამა თუ იმ სფეროში ადამიანების თვითრეალიზაციისთვის ერთნაირი შესაძლებლობის გარანტირებას.<sup>15</sup>

როგორც საკონსტიტუციო სასამართლო მიუთითებს, დისკრიმინაციულ მოპყრობაზე მსჯელობა შესაძლებელია მხოლოდ მაშინ, თუ პირები კონკრეტულ სამართლებრივ ურთიერთობასთან დაკავშირებით შეიძლება განხილულ იქნენ როგორც არსებითად თანასწორი სუბიექტები.<sup>16</sup> კონსტიტუცია კრძალავს კანონის წინაშე არსებითად თანასწორთა უთანასწოროდ და უთანასწოროთა თანასწორად მოპყრობას გონივრული და ობიექტური დასაბუთების გარეშე.<sup>17</sup>

ამ ეტაპზე საქართველოს სახალხო დამცველმა უნდა დაადგინოს, არსებობს თუ არა საქართველოში ბინადრობის უფლების მქონე პირთა ჯგუფის თანასწორი პირების ჯგუფი, რომელსაც საქართველოში შემოსვლის უფლება ყველა შემთხვევაში აქვს. აღნიშნული საკითხის გარკვევისთვის არსებითია მიმდინარე რეგულაციების ანალიზი: როგორია საქართველოს ტერიტორიაზე შემოსვლასთან დაკავშირებით; საქართველოში ბინადრობის რა ფორმები არსებობს და როგორია მისი მოპოვების წინაპირობები.

### *2.3.2. საქართველოს ტერიტორიაზე შემოსვლასთან დაკავშირებული რეგულაციები და მისი პრაქტიკული გამოყენება*

ახალი კორონავირუსის პირობებში საქართველოში შემოსვლასთან დაკავშირებით საქართველოს მთავრობას მიღებული აქვს დადგენილება „იზოლაციისა და კარანტინის წესების დამტკიცების შესახებ“. აღნიშნულ სამართლებრივ აქტში მოცემული წესები ეპიდემიოლოგიურ მდგომარეობასთან ერთად იცვლებოდა. მიმდინარე პერიოდისთვის საქართველოში შემოსვლის შემდეგი შესაძლებლობები არსებობს: უცხო ქვეყნიდან ჩამოსული ყველა პირისთვის, თუკი იგი ნებისმიერი ტიპის კოვიდვაქცინის სრული კურსის დამადასტურებელ დოკუმენტს წარმოადგენს საზღვარზე. შემოსვლის განსაკუთრებული რეჟიმია დაწესებული საქართველოში ოფიციალური ვიზიტით მყოფი დელეგაციების წევრთა, ასევე საქართველოს სამთავრობო და საპრეზიდენტო დელეგაციების წევრთა მიმართ;<sup>18</sup> საქართველოში ბიზნეს/შრომითი საქმიანობის მიზნით ვიზიტორების მიმართ;<sup>19</sup> საქართველოს თავდაცვის სამინისტროს სისტემაში დაგეგმილ საერთაშორისო სამხედრო სწავლებებსა და წვრთნებში მონაწილე უცხო ქვეყნის სამხედრო მოსამსახურეთა/წარმომადგენელთა მიმართ;<sup>20</sup> იმ უცხოელი ვიზიტორების მიმართ,

<sup>14</sup> საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2013 წლის 11 აპრილის გადაწყვეტილება N 1/1/539, II, 2; საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2013 წლის 11 ივნისის გადაწყვეტილება N1/3/534, II, 3.

<sup>15</sup> საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2010 წლის 27 დეკემბრის გადაწყვეტილება N1/1/493, II, 1.

<sup>16</sup> საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2014 წლის 4 თებერვლის გადაწყვეტილება N2/1/536, II, 19.

<sup>17</sup> საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2011 წლის 18 მარტის გადაწყვეტილება #2/1/473, II, 1.

<sup>18</sup> საქართველოს მთავრობის 322-ე დადგენილება „იზოლაციისა და კარანტინის წესების დამტკიცების შესახებ“, მე-11<sup>1</sup> მუხლი

<sup>19</sup> საქართველოს მთავრობის 322-ე დადგენილება „იზოლაციისა და კარანტინის წესების დამტკიცების შესახებ“, მე-11<sup>2</sup> მუხლი

<sup>20</sup> საქართველოს მთავრობის 322-ე დადგენილება „იზოლაციისა და კარანტინის წესების დამტკიცების შესახებ“, მე-11<sup>3</sup> მუხლი

რომლებიც საქართველოდან დისტანციურად ახორციელებენ სხვა ქვეყნებში ბიზნეს/შრომით საქმიანობას;<sup>21</sup> უცხო ქვეყნის მოქალაქე სტუდენტების მიმართ.<sup>22</sup> აღსანიშნავია, რომ განსაკუთრებული რეგულაციები არსებობს ინდოეთის რესპუბლიკიდან მომავალ პირებზე (მოქალაქეობისა და ვაქცინაციის სრული კურსის არსებობის მიუხედავად).

საქართველოს საგარეო საქმეთა სამინისტროს მიერ მოწოდებული ინფორმაციის მიხედვით, კორონავირუსის გავრცელების პრევენციული ღონისძიებებიდან გამომდინარე, გარდა სპეციალური მისიით და დოკუმენტით მომავალი პირებისა, საქართველოში შემოსვლის უფლება აქვთ მხოლოდ საქართველოს მოქალაქეებს და მათი ოჯახის უცხოელ წევრებს (მეუღლე, არასრულწლოვანი შვილი), რაც უნდა დასტურდებოდეს შესაბამისი, ნათესაური კავშირის დამადასტურებელი დოკუმენტით.<sup>23</sup>

თუკი პირს აქვს საქართველოში ბინადრობის ნებართვა, იგი შესაძლებელია არ იყოს სრულად ვაქცინირებული და ასევე ვერ სარგებლობდეს კანონმდებლობით დადგენილი სპეციალური რეჟიმებით. ასეთ შემთხვევაში, მათ მიემართებათ საქართველოში უცხო ქვეყნის მოქალაქეებისთვის საკაერო, სახმელეთო და საზღვაო გზით შემოსვლის ზოგადი რეჟიმი. მოცემული ეტაპისთვის ზოგადი რეჟიმი შემდეგია: შემოსვლის უფლება აქვთ 37 სახელმწიფოს, ასევე ევროკავშირის წევრი სახელმწიფოების მოქალაქეებსა და ამავე ქვეყნებში ბინადრობის (ცხოვრების) უფლების მქონე პირებს.<sup>24</sup> თუ საქართველოში ბინადრობის უფლების მქონე პირი, არც წინასწარ განსაზღვრული ქვეყნის მოქალაქეა და არც მისი რეზიდენტი, მას საქართველოში შემოსვლის უფლება არ ექნება. ამგვარად, საქართველოში შემოსვლის რეჟიმების ანალიზი მიუთითებს, რომ საქართველოში ბინადრობის უფლების მქონე პირთა ნაწილს (თეორიულად) არ აქვს ქვეყანაში შემოსვლის შესაძლებლობა.

### *2.3.3. საქართველოში ბინადრობის უფლების მოპოვების სახეები და წინაპირობები*

განმცხადებლების მიერ დაყენებული საკითხის შესწავლისთვის მნიშვნელოვანია საქართველოში ბინადრობის სახეების განსაზღვრა, ასევე თუ რა წინაპირობებთან და ვადებთან არის დაკავშირებული ბინადრობის უფლების მიღება. საქართველოს მოქმედი კანონმდებლობის მიხედვით, შესაძლებელია პირმა მიიღოს შრომითი ბინადრობის ნებართვა (პირველად გაიცემა 6 თვიდან 1 წლამდე ვადით)<sup>25</sup> - გაიცემა საქართველოში სამეწარმეო ან შრომითი საქმიანობის განსახორციელებლად უცხოელზე. ამ შემთხვევაში დადგენილია, ყოველთვიური შემოსავალი/შრომის ანაზღაურების და დამსაქმებლის წლიური ბრუნვის მინიმალური ოდენობები; სასწავლო ბინადრობის ნებართვა (პირველად გაიცემა 6 თვიდან 1 წლამდე ვადით); ბინადრობის ნებართვა ოჯახის გაერთიანების მიზნით (პირველად გაიცემა 6 თვიდან 1 წლამდე ვადით) - გაიცემა ბინადრობის ნებართვის მქონე უცხოელის ოჯახის

<sup>21</sup> საქართველოს მთავრობის 322-ე დადგენილება „იზოლაციისა და კარანტინის წესების დამტკიცების შესახებ“, მე-11<sup>4</sup> მუხლი

<sup>22</sup> საქართველოს მთავრობის 322-ე დადგენილება „იზოლაციისა და კარანტინის წესების დამტკიცების შესახებ“, მე-11<sup>5</sup> მუხლი

<sup>23</sup> საქართველოს საგარეო საქმეთა სამინისტროს 2021 წლის 8 აპრილის № 01/8617 წერილი

<sup>24</sup> COVID-19 პანდემიასთან დაკავშირებით საქართველოს საზღვრის კვეთის რეგულაციები. ხელმისაწვდომია: <https://mfa.gov.ge/MainNav/CoVID-19-sakitkhebi/sazgvris-kvetis-regulaciebi.aspx>

<sup>25</sup> საქართველოს კანონი „უცხოელთა და მოქალაქეობის არმქონე პირთა სამართლებრივი მდგომარეობის შესახებ“, მე-16 მუხლი

წევრებზე; საქართველოს ყოფილი მოქალაქის ბინადრობის ნებართვა (პირველად გაიცემა 6 წლის ვადით); მოქალაქეობის არმქონე პირის ბინადრობის ნებართვა (პირველად გაიცემა 3 წლის ვადით); სპეციალური ბინადრობის ნებართვა (როგორც წესი, პირველად გაიცემა 6 თვიდან 1 წლამდე ვადით) - გაიცემა უცხოელზე, რომლის შესახებაც არსებობს საფუძვლიანი ვარაუდი, რომ იგი შეიძლება იყოს ადამიანით ვაჭრობის (ტრეფიკინგის) დანაშაულის მსხვერპლი ან დაზარალებული „ადამიანით ვაჭრობის (ტრეფიკინგის) წინააღმდეგ ბრძოლის შესახებ“ საქართველოს კანონით გათვალისწინებულ შემთხვევებში; მუდმივი ცხოვრების ნებართვა (მუდმივი ცხოვრების უფლებით) - 2021 წლის 12 მაისიდან ძალაში შესული ცვლილებების მიხედვით, მუდმივი ბინადრობის უფლების მოპოვების წინაპირობები გამკაცრდა - დავიწროვდა ადრესატების წრე (მეუღლე, არასრულწლოვანი შვილი, არასრულწლოვანი მოქალაქის მშობელი), აგრეთვე ბინადრობის ცენზი გაიზარდა 10 წლამდე. მანამდე მოქმედი რეგულაციით, ამ ტიპის ბინადრობა გაიცემოდა საქართველოს მოქალაქის მეუღლეზე, მშობელზე, შვილზე. მუდმივი ცხოვრების ნებართვა გაიცემა აგრეთვე უცხოელზე, რომელმაც საქართველოში დროებითი ბინადრობის ნებართვის საფუძველზე იცხოვრებდა ბოლო 6 წლის განმავლობაში; საინვესტიციო ბინადრობის ნებართვა (პირველად გაიცემა 5 წლამდე ვადით) - გაიცემა იმ უცხოელზე და მისი ოჯახის წევრებზე, რომელმაც საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად, განახორციელებს არანაკლებ 300 000 აშშ დოლარის ლარში ეკვივალენტის ოდენობის ინვესტიციას ან რომელსაც აქვს საკუთრების უფლება უძრავ ნივთზე, რომლის საბაზრო ღირებულება აღემატება 300 000 აშშ დოლარის ლარში ეკვივალენტს; დროებითი ბინადრობის ნებართვა - გაიცემა უცხოელზე, რომელსაც „ქალთა მიმართ ძალადობის ან/და ოჯახში ძალადობის აღკვეთის, ძალადობის მსხვერპლთა დაცვისა და დახმარების შესახებ“ საქართველოს კანონის შესაბამისად მინიჭებული აქვს მსხვერპლის სტატუსი; მოკლევადიანი ბინადრობის ნებართვა (1 წლამდე ვადით) - გაიცემა უცხოელზე, რომელსაც საქართველოს ტერიტორიაზე აქვს საკუთრების უფლება უძრავ ნივთზე, რომლის საბაზრო ღირებულება აღემატება 100 000 აშშ დოლარის ლარში ეკვივალენტს, და მის მეუღლესა და შვილზე/შვილებზე (2021 წლის 12 მაისიდან ასამოქმედებელი რედაქციის მიხედვით, მანამდე მოქმედი რედაქციით, ოჯახის წევრებზე); უვადო ბინადრობის ნებართვა (მუდმივი ცხოვრების უფლებით) - გაიცემა 300 000 აშშ დოლარის ლარში ეკვივალენტის ოდენობის ინვესტიციის განხორციელების საფუძველზე უცხოელზე და მისი ოჯახის წევრებზე, რომელსაც უდასტურდება კანონმდებლობით განსაზღვრული მოგებები; ან 300 000 აშშ დოლარის ლარში ეკვივალენტზე მეტი ღირებულების უძრავი ნივთის საკუთრებაში ქონის საფუძველზე გაცემული საინვესტიციო ბინადრობის ნებართვის მქონე იმ უცხოელზე და მისი ოჯახის წევრებზე, რომელსაც საინვესტიციო ბინადრობის ნებართვის მიღებიდან 5 წლის განმავლობაში აქვს ამ უძრავ ნივთზე საკუთრების უფლება.<sup>26</sup>

#### *2.3.4. საქართველოში ბინადრობის უფლების მქონე პირებთან დიფერენცირებული მოპყრობა*

ზემოაღნიშნული ინფორმაციის გათვალისწინებით, ცხადია, რომ საქართველოს ტერიტორიაზე შემოსვლის უფლება აქვთ, პირობითად შემდეგ ჯგუფებს:

<sup>26</sup> საქართველოს კანონი „უცხოელთა და მოქალაქეობის არმქონე პირთა სამართლებრივი მდგომარეობის შესახებ“, მე-15 მუხლი

„ა“ ჯგუფი - საქართველოს მოქალაქეებს;

„ბ“ ჯგუფი - უცხო ქვეყნის მოქალაქეებს, რომლებსაც აქვთ სრული ვაქცინაცია;

„გ“ ჯგუფი - უცხო ქვეყნის მოქალაქეებს, რომლებიც საქართველოს მიერ წინასწარ განსაზღვრული ქვეყნების მოქალაქეები ან ამ ქვეყნების რეზიდენტები არიან, მაგრამ არ აქვთ სრული ვაქცინაცია;

„დ“ ჯგუფი - უცხო ქვეყნის მოქალაქეებს, რომლებიც საქართველოს მოქალაქეების ოჯახის წევრები არიან ან შეუძლიათ სპეციალური რეჟიმებით ისარგებლონ, მაგრამ არ აქვთ სრული ვაქცინაცია.

ბინადრობის კანონმდებლობის ანალიზიდან გამომდინარე, საქართველოში ბინადრობის უფლების მქონე პირებს შორის პირობითად შესაძლებელია გამოიყოს დროებითი ბინადრობის უფლების მქონე პირები და მუდმივი ბინადრობის უფლების მქონე პირები. საქართველოს სახალხო დამცველი მიიჩნევს, რომ არღვევს თუ არა თანასწორობის პრინციპს მოქმედი რეგულაციები, განცალკევებულად უნდა შეფასდეს მუდმივი და დროებითი ბინადრობის უფლების მქონე პირების შემთხვევაში.

საქართველოში მუდმივი ბინადრობის უფლების მქონე პირების არსებითად თანასწორი პირები, რომლებსაც საქართველოში შემოსვლის უფლება აქვთ, არიან საქართველოს მოქალაქეები. აღნიშნული ემყარება საქართველოს სახალხო დამცველის, როგორც თანასწორობის დაწესებულების, პრაქტიკას, რომლის მიხედვითაც, საქართველოს მოქალაქეები და საქართველოში მუდმივი ბინადრობის უფლების მქონე პირები არსებითად თანასწორ უფლებრივ რეჟიმში არიან, გარდა პოლიტიკური უფლებებისა.

ამ კუთხით აღსანიშნავია საქართველოს სახალხო დამცველის 2018 წლის 4 აპრილს რეკომენდაცია საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს მიმართ,<sup>27</sup> რომლის ფარგლებშიც საქართველოს სახალხო დამცველმა შეაფასა სახელმწიფოს პოლიტიკა, რომლის მიხედვითაც მუდმივი ბინადრობის ნებართვის მქონე პირები სხვადასხვა სახელმწიფო პროგრამებიდან გამოირიცხებოდნენ. საქართველოს სახალხო დამცველმა აღნიშნა, რომ ამგვარი მიდგომა საქართველოში მუდმივი ბინადრობის უფლების მქონე პირებს „არ აძლევს საშუალებას, რომ იყვნენ ქართული საზოგადოების სრულყოფილი წევრები და ისარგებლონ ყველა იმ სერვისით, რაც მათთვის ისევე ხელმისაწვდომი უნდა იყოს, როგორც ეს არის საქართველოს მოქალაქეებისათვის“.<sup>28</sup> სახალხო დამცველი განმარტავს, რომ ბინადრობის ნებართვის მქონე პირებსა და საქართველოს მოქალაქეებს მსგავსი საგადასახადო ვალდებულებები აქვთ სახელმწიფოს წინაშე და შესაბამისად, ბიუჯეტიდან დაფინანსებული სახელმწიფო პროგრამა თანასწორად ხელმისაწვდომი უნდა იყოს ამ პირებისათვის.

<sup>27</sup> საქართველოს სახალხო დამცველის 2018 წლის 4 აპრილს რეკომენდაცია საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს. ხელმისაწვდომია: <https://www.ombudsman.ge/res/docs/2019040914310658278.pdf>

<sup>28</sup> საქართველოს სახალხო დამცველის 2018 წლის 4 აპრილს რეკომენდაცია საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს, 9-10. ხელმისაწვდომია: <https://www.ombudsman.ge/res/docs/2019040914310658278.pdf>

საქართველოს სახალხო დამცველი, საქართველოში მუდმივი ბინადრობის უფლების მქონე პირთა საქართველოს მოქალაქეებთან არსებითად თანასწორად განხილვის მიზნებისთვის (გარდა პოლიტიკური უფლებებისა), ეყრდნობა საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს განმარტებას, რომელის მიხედვითაც საქართველოში მცხოვრები უცხოელები მჭიდროდ არიან დაკავშირებულები სახელმწიფოსთან, ისინი წარმოადგენენ ქართული საზოგადოების წევრებს და საქართველოს მოქალაქეების მსგავსად, მნიშვნელოვან როლს ასრულებენ ქვეყნის ყოფა-ცხოვრებაში, მის წინსვლასა და განვითარებაში. უცხოელები, რომლებიც საქართველოში ცხოვრობენ, ინტენსიურად ექვევნიან საქართველოს სამართლებრივი რეგულირების სფეროში და ნორმატიული წესრიგის ფორმირება, როგორც წესი, საქართველოს მოქალაქის თანაბრად ახდენს გავლენას მათ საქმიანობაზე, არსებობასა და განვითარებაზე. დემოკრატიული საზოგადოების არსებობა მოითხოვს მისი თითოეული წევრის უფლების პატივისცემას და საზოგადოების წევრებისათვის განვითარების თანაბარი შესაძლებლობების შექმნას.<sup>29</sup>

საქართველოში მუდმივი ბინადრობის უფლების მქონე პირებისთვის არსებითად თანასწორი ჯგუფები, რომლებსაც საქართველოში შემოსვლის უფლება აქვთ, ასევე არიან: „ბ“ ჯგუფი - უცხო ქვეყნის მოქალაქეები, რომლებსაც აქვთ სრული ვაქცინაცია; „გ“ ჯგუფი - უცხო ქვეყნის მოქალაქეები, რომლებიც საქართველოს მიერ წინასწარ განსაზღვრული ქვეყნების მოქალაქეები ან ამ ქვეყნების რეზიდენტები არიან, მაგრამ არ აქვთ სრული ვაქცინაცია; „დ“ ჯგუფი - უცხო ქვეყნის მოქალაქეები, რომლებიც საქართველოს მოქალაქეების ოჯახის წევრები არიან ან შეუძლიათ სპეციალური რეჟიმებით ისარგებლონ, მაგრამ არ აქვთ სრული ვაქცინაცია.

რაც შეეხება საქართველოში დროებითი ბინადრობის უფლების მქონე პირებს, საქართველოს კანონმდებლობიდან გამომდინარე, მათთან არსებითად თანასწორი ჯგუფი, რომელსაც საქართველოს ტერიტორიაზე შემოსვლის უფლება აქვთ არიან: „ბ“ ჯგუფი - უცხო ქვეყნის მოქალაქეები, რომლებსაც აქვთ სრული ვაქცინაცია; „გ“ ჯგუფი - უცხო ქვეყნის მოქალაქეები, რომლებიც საქართველოს მიერ წინასწარ განსაზღვრული ქვეყნების მოქალაქეები ან ამ ქვეყნების რეზიდენტები არიან, მაგრამ არ აქვთ სრული ვაქცინაცია; „დ“ ჯგუფი - უცხო ქვეყნის მოქალაქეები, რომლებსაც შეუძლიათ სპეციალური რეჟიმებით ისარგებლონ, მაგრამ არ აქვთ სრული ვაქცინაცია.

ამგვარად, ცხადია, რომ საქართველოში მუდმივი ბინადრობის უფლების მქონე პირს, მისი სტატუსიდან გამომდინარე, არ ეძლევა საქართველოს ტერიტორიაზე შემოვლის შესაძლებლობა, მაშინ როდესაც საქართველოს მოქალაქეებს (ასევე სხვა ჯგუფებს), რომლებიც არსებითად თანასწორი პირები არიან, ეს უფლება აქვთ. ამგვარად, დასტურდება საქართველოში მუდმივი ბინადრობის უფლების მქონე პირის მიმართ დიფერენცირებული მოპყრობის ფაქტი. გარდა ამისა, საქართველოში დროებითი ბინადრობის უფლების მქონე ყველა პირსაც, მასთან არსებითად თანასწორი პირებისგან განსხვავებით, არ ეძლევა საშუალება, რომ შემოვიდეს საქართველოში. ამის შემდეგ დღის წესრიგში დგება შეფასდეს, რამდენად გამართლებულია დიფერენცირება.

<sup>29</sup> საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2012 წლის 26 ივნისის გადაწყვეტილება 3/1/512, II, 94

## 2.4. ლეგიტიმური მიზანი და თანაბარი მოპყრობის ობიექტური და გონივრული გამართლება

### 2.4.1. სახელმწიფოს ლეგიტიმური მიზანი

ეპიდემიოლოგიური ვითარებიდან გამომდინარე, საქართველოში ბინადრობის უფლების მქონე პირების ქვეყანაში შემოსვლა საწყის ეტაზე მაქსიმალურად იყო შეზღუდული, თუმცა მოცემული მომენტისთვის შეზღუდვები აღარაა ასეთი მკაცრი. საქართველოს სახალხო დამცველის ამოცანაა, შექმნილი ეპიდემიოლოგიური მდგომარეობიდან გამომდინარე, შეაფასოს საქართველოში ბინადრობის უფლების მქონე პირებისთვის მოცემული ეტაპისთვის დაწესებული რეჟიმი, რამდენად დისკრიმინაციულია.

სახალხო დამცველის აპარატმა მიმართა საქართველოს მთავრობას, რათა მათ განემარტათ თუ რა იყო იმ შეზღუდვის ლეგიტიმური საფუძველი, რომლის მიხედვითაც, საქართველოს ტერიტორიაზე შემოსვლისთვის, უცხო ქვეყნის მოქალაქე და საქართველოში მუდმივი ბინადრობის ნებართვის მქონე პირებზე, ვრცელდება ისეთივე რეგულაციები, რაც იმავე უცხო ქვეყნის მოქალაქეებზე, რომელთაც საქართველოში მუდმივი ბინადრობის ნებართვა არ აქვთ. ასევე იგეგმება თუ არა საქართველოში მუდმივი ბინადრობის ნებართვის მქონე პირების მიმართ საქართველოს ტერიტორიაზე შემოსვლისთვის გაუმჯობესებული პირობების შემოღება. ამ კითხვების შესახებ საქართველოს მთავრობას დეტალური ინფორმაცია არ მოუწოდებია.

ეპიდემიოლოგიური ვითარებიდან გამომდინარე ქვეყანაში შემოსვლის პოლიტიკის განმსაზღვრელი ზოგადი კრიტერიუმების დადგენისთვის საქართველოს სახალხო დამცველმა მოიშველია შესაბამისი საკანონმდებლო აქტები და საჯარო განცხადებები. საჯარო განცხადებების მიხედვით, ქვეყანაში შემოსვლის პოლიტიკას განსაზღვრავდა ვირუსის სწორი, ეფექტური მართვა და ეკონომიკის სწრაფი აღდგენა.<sup>30</sup> ხოლო იმ პერიოდში, როდესაც ევროკავშირის ხუთი ქვეყნის მოქალაქეებს და შესაბამის ქვეყანაში მუდმივი ცხოვრების მქონე პირებს, საქართველოს მოქალაქეებისგან განსხვავებით, არ ჰქონდათ დაწესებული სავალდებულო კარანტინი, მაშინ საქართველოს მთავრობა ამ პოლიტიკას ორი ფაქტორით ხსნიდა: ნაცვალებების პრინციპი და ამ ქვეყნებში ეპიდემიოლოგიური მდგომარეობა.<sup>31</sup>

აქვე სახალხო დამცველი ყურადღებას აქცევს იმ გარემოებას, რომ ბინადრობის კანონმდებლობაში განხორციელდა ცვლილებები, რომელიც 2021 წლის 12 მაისიდან შევიდა ძალაში. მოცემული ცვლილებებით საქართველოში ბინადრობის პოლიტიკა გამკაცრებისკენ მიდის. მაგალითად, უცხოელთა და მოქალაქეობის არმქონე პირთა კანონმდებლობის მიზნებისთვის ოჯახის წევრის მოქმედი განმარტება უცხოელებთან მიმართებით დავიწროვდა, თუმცა დაზუსტდა და მასში საქართველოს მოქალაქეების ნათესავების

<sup>30</sup> განცხადება ხელმისაწვდომია: <[http://gov.ge/index.php?lang\\_id=GEO&sec\\_id=541&info\\_id=76846](http://gov.ge/index.php?lang_id=GEO&sec_id=541&info_id=76846)>

<sup>31</sup> საქართველოს მთავრობის განკარგულება „საქართველოში ახალი კორონავირუსის შესაძლო გავრცელების აღკვეთის ღონისძიებებისა და ახალი კორონავირუსით გამოწვეული დაავადების შემთხვევებზე ოპერატიული რეაგირების გეგმის დამტკიცების შესახებ“, დანართი #2, შენიშვნა 5; ასევე საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაციის წერილი #GOV 9 20 00031304 (2020 წლის 31 ივლისი)

გარკვეული კატეგორიაც მოიაზრა.<sup>32</sup> ყურადღება უნდა მიექცეს ვადების საკითხსაც: თუკი მანამდე დროებითი ნებართვები 6 წლამდე გაიცემოდა, 2021 წლის 12 მაისიდან პირველადი გაცემის ვადები შემცირებულია (გარდა საქართველოს ყოფილი მოქალაქის ბინადრობისა) შრომითი, სასწავლო, ოჯახის გაერთიანების მიზნით, სპეციალური ბინადრობების<sup>33</sup> (გაიცემა 6 თვიდან 1 წლამდე ვადით), ასევე მოქალაქეობის არმქონე პირზე ბინადრობის შემთხვევაში (გაიცემა სამ წლამდე ვადით).

საქართველოს სახალხო დამცველი მიიჩნევს, რომ სახელმწიფომ განსაკუთრებული ყურადღება უნდა მიაქციოს, რომ დაწესებული შეზღუდვები იყოს ლეგიტიმური მიზნით განპირობებული და სრულად დასაბუთებული. ხოლო ეს ინფორმაცია ხელმისაწვდომი უნდა იყოს დაინტერესებულ პირებისთვის.

ამ თვალსაზრისით აღსანიშნავია სხვა ქვეყნების გამოცდილებები, მაგალითად, ევროკავშირის წევრი ქვეყნები ითვალისწინებენ 2020 წლის 13 ოქტომბერს საბჭოს მიერ მიღებულ 2020/1475 რეკომენდაციას, რომელიც თავისუფალი მიმოსვლის კუთხით წევრი ქვეყნების მიდგომის უნიფიცირებას ემსახურება. 2020/1475 რეკომენდაცია მიემართება უშუალოდ ევროკავშირის შიგნით მოძრაობის ფარგლებს. აღნიშნული რეკომენდაცია განახლდა 2021 წლის 1 თებერვალსა და 14 ივნისს.<sup>34</sup> რეკომენდაცია გამოყოფს ოთხ მიმართულებას, რომელშიც ქვეყნებს ერთიანი მიდგომა აქვთ. ესენია:

- საერთო რუკის სისტემა - ქვეყნებისთვის ფერების, როგორც კოდების მინიჭება;
- შეზღუდვისას გასათვალისწინებელი საერთო კრიტერიუმები;
- მეტი სიცხადე იმ ზომების მიმართ, რომლებიც გამოიყენება მაღალი რისკის მქონე რეგიონებიდან მოგზაურთა მიმართ (ტესტირება და თვითიზოლაცია);
- საზოგადოებისთვის ნათელი და დროული ინფორმაციის მიწოდება.

რეკომენდაციის პრინციპებს შორის აღსანიშნავია შემდეგი:

- ევროკავშირში პირთა თავისუფალი გადაადგილების ნებისმიერი შეზღუდვა, რომელიც დაწესებულია COVID-19-ის გავრცელების მიზნით, უნდა ემყარებოდეს სპეციფიკურ და შეზღუდულ საზოგადოებრივ ინტერესებს, კერძოდ, საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის დაცვას. აუცილებელია ამგვარი შეზღუდვების გამოყენება ევროკავშირის სამართლის ზოგადი პრინციპების, განსაკუთრებით პროპორციულობისა და დისკრიმინაციის აკრძალვის შესაბამისად. ამრიგად, ნებისმიერი მიღებული ზომები არ უნდა აღემატებოდეს იმას, რაც მკაცრად არის საჭირო საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის დასაცავად.<sup>35</sup>

<sup>32</sup> საქართველოს კანონი „უცხოელთა და მოქალაქეობის არმქონე პირთა სამართლებრივი მდგომარეობის შესახებ“, პირველი მუხლის პირველი პუნქტის თ) ქვეპუნქტი

<sup>33</sup> გარდა იმ შემთხვევისა, როდესაც წერილობით ინიციატივას საქართველოს მთავრობის წევრი წარადგენს

<sup>34</sup> A common approach to travel measures in the EU ხელმისაწვდომია: [https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/travel-during-coronavirus-pandemic\\_en](https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/travel-during-coronavirus-pandemic_en)

<sup>35</sup> COUNCIL RECOMMENDATION (EU) 2020/1475 of 13 October 2020 on a coordinated approach to the restriction of free movement in response to the COVID-19 pandemic, rec.

- ევროკავშირის წევრმა ქვეყნებმა საზღვრები ყოველთვის უნდა გაუხსნან თავიანთ მოქალაქეებს, ევროკავშირის მოქალაქეებსა და მათ ოჯახის წევრებს, რომლებიც შესაბამისი ქვეყნის ტერიტორიაზე ცხოვრობენ.<sup>36</sup>

წევრმა სახელმწიფოებმა უნდა გაითვალისწინონ შემდეგი ძირითადი კრიტერიუმები COVID-19 პანდემიის საპასუხოდ თავისუფალი გადაადგილების შეზღუდვის საკითხის განხილვისას:

- „14 - დღიანი კუმულაციური COVID-19 შემთხვევის მაჩვენებელი“, ანუ ბოლო 14 დღის განმავლობაში რეგიონულ დონეზე COVID-19 შემთხვევა 100000 მოსახლეზე.
- „ტესტის პოზიტიურობის მაჩვენებელი“, ანუ გასული კვირის განმავლობაში ჩატარებული COVID-19 ყველა ტესტის დადებითი ტესტების პროცენტული მაჩვენებელი;
- „ტესტირების მაჩვენებელი“, ანუ ბოლო კვირის განმავლობაში ჩატარებული.<sup>37</sup>

ამგვარად, ევროკავშირის სტანდარტების შესაბამისად, არსებითია, რომ შეზღუდვები განპირობებული იყოს განჭვრეტადი ლეგიტიმური მიზნებით/კრიტერიუმებით, რაც ხელმისაწვდომია. ამგვარი საჯაროობა გაზრდიდა რეგულაციებისადმი ნდობასა და ადამიანის უფლებათა ჭრილში მათ კონტროლს.

#### 2.4.2. ობიექტური და გონივრული გამართლება

მოცემულ ეტაზე საქართველოს სახალხო დამცველმა უნდა დაადგინოს, თუ რამდენად გამართლებულია დიფერენცირებული მოპყრობა მუდმივი ბინადრობის უფლების მქონე პირების მიმართ და დროებითი ბინადრობის უფლების მქონე პირების მიმართ (ცალ-ცალკე).

მუდმივი ბინადრობის უფლების მქონე პირებთან მიმართებით შეიძლება ითქვას, რომ საქართველოს მოქალაქეებისგან განსხვავებით, კონკრეტულად საქართველოში შემოსვლის უფლების შეზღუდვა არ არის ობიექტურად და გონივრულად გამართლებული. საქართველოს სახალხო დამცველი მიიჩნევს, რომ არსებული ბინადრობის პოლიტიკის მიუხედავად, სახელმწიფომ განსაკუთრებული ყურადღება უნდა მიაქციოს მუდმივი ბინადრობის მქონე პირების ინტერესებს. საქართველოს სახალხო დამცველი, ეყრდნობა მისსავე პრაქტიკა, რომ ბინადრობის ნებართვის მქონე პირები მოქალაქეთა მსგავსად, იხდიან გადასახადებს და ქვეყანაში მოკლე ვადით მყოფი ვიზიტორებისაგან განსხვავებით, მათ შეიძლება მრავალი წელი იცხოვრონ ქვეყანაში, იმუშაონ და ხელი შეუწყონ სახელმწიფოს ეკონომიკურ ზრდას. გარდა ამისა, საქართველოში მუდმივად მცხოვრებ უცხოელს აქვს დახმარების, პენსიისა და სხვაგვარი სოციალური უზრუნველყოფის ისეთივე უფლება, როგორც საქართველოს მოქალაქეს.<sup>38</sup> არსებითა და გასათვალისწინებელია, რომ მუდმივი ბინადრობის უფლების მქონე

<sup>36</sup> COUNCIL RECOMMENDATION (EU) 2020/1475 of 13 October 2020 on a coordinated approach to the restriction of free movement in response to the COVID-19 pandemic, rec. 5

<sup>37</sup> COUNCIL RECOMMENDATION (EU) 2020/1475 of 13 October 2020 on a coordinated approach to the restriction of free movement in response to the COVID-19 pandemic, rec. 8

<sup>38</sup> საქართველოს სახალხო დამცველის 2018 წლის 4 აპრილის რეკომენდაცია საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის მინისტრს. ხელმისაწვდომია:

პირებს საქართველოში აქვთ მეტად მყარი სოციალური კავშირები. მიზანშეწონილია, რომ სახელმწიფომ გაითვალისწინოს მათი წვლილი ქვეყნის ეკონომიკაში, ასევე ამ პირების მყარი კავშირები სახელმწიფოსთან და მოსახლეობასთან.

რაც შეეხება დროებითი ბინადრობის უფლების მქონე პირებთან მიმართებით ქვეყანაში შემოსვლაზე შეზღუდვის გამართლების საკითხს. ამ შემთხვევაში საქართველოს ხელისუფლების გადაწყვეტილება, მათთვის საქართველოში შემოსვლასთან დაკავშირებით არ არღვევს თანასწორობის უფლებას და არის დასახული მიზნის პროპორციული. აღნიშნული გამართლებულია ეპიდემიოლოგიური სიტუაციის მართვის მიზნით (კერძოდ, პირებს არ აქვთ სრული ვაქცინაცია; არიან ინფექციის გავრცელების მაღალი რისკის მქონე ქვეყნებიდან), ასევე სოციალური და ეკონომიკური თვალსაზრისით (კერძოდ, მათ არ აქვთ საქართველოსთან არსებითი სოციალური კავშირები ან/და არ აქვთ იმგვარი სოციალურ-ეკონომიკური კავშირი, რაც მათთვის სპეციალური რეჟიმის დაწესებას გაამართლებდა). განსაკუთრებულ საჭიროებებს კი ფარავს სპეციალური რეჟიმები.

ამ თვალსაზრისით აღსანიშნავია სხვა ქვეყნების გამოცდილებები, მაგალითად, გერმანიის ფედერაციულ რესპუბლიკაში შესვლის რეგულაციები. კერძოდ, არა ევროკავშირის წევრის ქვეყნის მოქალაქეებსა და ბინადრობის უფლების მქონე პირებს ქვეყანაში შემოსვლა უპირობოდ შეუძლიათ წინასწარ განსაზღვრული ქვეყნებიდან. ამ ჩამონათვალის მიღმა, უცხო ქვეყნების მაცხოვრებლებს გერმანიაში შესვლის უფლება მხოლოდ იმ შემთხვევაში აქვთ, თუ ისინი მნიშვნელოვან როლს ასრულებენ ან გადაუდებელი მოგზაურობის აუცილებლობაა, ასევე თუ ისინი სრულად არიან ვაქცინირებული. პირი ითვლება ქვეყნის რეზიდენტად, თუ შესაბამისი ქვეყანა არის მისი ჩვეულებრივი საცხოვრებელი ადგილი ან ადამიანმა შესაბამისი ქვეყანაში ბოლო ექვსი თვე იქ გაატარა.<sup>39</sup> შესვლის ეს შეზღუდვები არ ვრცელდება გერმანიის მოქალაქეებზე ან მათი ოჯახის წევრებზე (მეუღლეები, 18 წლამდე ბავშვები, 18 წლამდე ბავშვების მშობლები). ევროკავშირის მოქალაქეები, ასევე ლიხტენშტეინის, შვეიცარიის, ნორვეგიისა და ისლანდიის მოქალაქეები და მათი ოჯახის წევრები თავისუფლდებიან გერმანიაში შესვლის შეზღუდვებისგან. განსაკუთრებით საყურადღებოა შემდეგი რეგულაცია: ქვეყანაში შესვლის შეზღუდვები არ ვრცელდება ევროკავშირის არაწევრი ქვეყნების მოქალაქეებზე, რომლებსაც აქვთ ევროკავშირის ან შენგენის ქვეყანაში გრძელვადიანი ბინადრობის ნებართვა, თუკი მათ წესრიგში აქვთ პასპორტი და მათი სამართლებრივი მდგომარეობა შეესაბამება სავიზო რეგულაციებს. უკანასკნელი მიდგომა ვრცელდება ევროკავშირის ან შენგენის ქვეყანაში გრძელვადიანი ბინადრობის ნებართვის მქონე პირის ოჯახის წევრებზე.<sup>40</sup> ამგვარად, გერმანული გამოცდილებით, ქვეყანაში შესვლის შეზღუდვები არ მიემართება ევროკავშირისა და შენგენის წევრ ქვეყნებში მუდმივი ბინადრობის უფლების

---

<https://www.ombudsman.ge/geo/191127024151erovneba-mokalakeoba/saxalxo-damcvelma-djandacvis-saxelmwifo-programit-sargeblobisas-moqalaqebis-nishnit-diskriminacia-daadgina>

<sup>39</sup> What applies to air and sea travel outside of the European Union (entering Germany from a non-EU member state)? ხელმისაწვდომია: <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/faqs/EN/topics/civil-protection/coronavirus/travel-restrictions-border-control/travel-restriction-border-control-list.html#f13919566>

<sup>40</sup> What applies to air and sea travel outside of the European Union (entering Germany from a non-EU member state)? ხელმისაწვდომია: <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/faqs/EN/topics/civil-protection/coronavirus/travel-restrictions-border-control/travel-restriction-border-control-list.html#f13919566>

მქონე პირებს. თავის მხრივ, ამ მაგალითის განხილვისას არსებობს წინაპირობა, რომ გერმანიისა და საქართველოს ეკონომიკური მდგომარეობა, თუ ეპიდემიის მართვის შესაძლებლობები მნიშვნელოვნად განსხვავდება.

აღსანიშნავია ხორვატიის რეგულაციებიც, რომელიც გერმანიის წესებთან შედარებით, უფრო შემზღუდავი ხასიათისაა, თუმცა ქვეყანაში მუდმივი ბინადრობის უფლების მქონე პირებისთვის მაინც უშვებს შესვლის შესაძლებლობას.<sup>41</sup> უფრო კონკრეტულად, ამ პირებს ხორვატიაში შესვლა შეუძლიათ თუკი მათ ექნებათ ე.წ. კოვიდ სერტიფიკატი (EU Digital COVID Certificate).<sup>42</sup> აღსანიშნავია, რომ ხორვატიაში შესვლა შესაძლებელია იმ პირებისთვისაც, რომლებიც სახელმწიფოს მიერ განსაზღვრულ რომელიმე სპეციალურ რეჟიმში არ ექცევიან და არ არიან ხორვატიის მუდმივი მობინადრეები. კერძოდ, ქვეყანაში მათი შესვლის შესახებ გადაწყვეტილება მიიღება ინდივიდუალურად, ხოლო შეფასების კრიტერიუმია „აუცილებელი მგზავრობა“.<sup>43</sup>

### დასკვნა

ამგვარად, სამართლებრივმა ანალიზმა ცხადყო, რომ ქვეყანაში შემოსვლისთვის დაწესებული რეჟიმები საქართველოში მუდმივი ბინადრობის უფლების მქონე პირების მხოლოდ განსაზღვრულ ნაწილს აძლევს ქვეყანაში შემოსვლის საშუალებას; ასევე ქვეყანაში შემოსვლა არ არის დაშვებული საქართველოში მუდმივი ბინადრობის ნებართვიდან გამომდინარე. ეპიდემიოლოგიური ვითარების კონტროლი და მასზე პასუხისმგებლობა, თავისთავად საქართველოს მთავრობის ვალდებულებაა, თუმცა იმავდროულად საქართველოს მთავრობის მოვალეობაა, რომ განსაკუთრებული მდგომარეობით განპირობებული შეზღუდვების თანაზომიერება დაასაბუთოს.

სახალხო დამცველმა ქვეყანაში შემოსვლის კუთხით საქართველოში ბინადრობის უფლების მქონე პირთა უფლებრივი მდგომარეობა ორი მიმართულებით შეაფასა: საქართველოში დროებითი ბინადრობის უფლების მქონე პირებთან მიმართებით; საქართველოში მუდმივი ბინადრობის უფლების მქონე პირებთან მიმართებით. სამართლებრივი ანალიზის შედეგად, საქართველოს სახალხო დამცველმა საქართველოში დროებითი ბინადრობის უფლების მქონე პირებთან მიმართებით დისკრიმინაციის ფაქტი ვერ დაადგინა. რაც შეეხება საქართველოში მუდმივი ბინადრობის უფლების მქონე პირებს, საქართველოს სახალხო დამცველი მიიჩნევს, რომ მათზე უცხო ქვეყნის მოქალაქეთა შემოსვლისთვის დაწესებული ზოგადი რეგულაციის გავრცელება არ არის თანაზომიერი - დისკრიმინაციულია.

ამგვარად, სახალხო დამცველმა მოცემულ საქმეში ბინადრობის (ფორმის) ნიშნით პირდაპირი დისკრიმინაცია დაადგინა და „საქართველოს სახალხო დამცველის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის მე-20<sup>1</sup> მუხლითა და „დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-9 მუხლის მე-3 პუნქტით მინიჭებული უფლებამოსილების ფარგლებში, მოგმართავთ რეკომენდაციით:

<sup>41</sup> Conditions of entry into the Republic of Croatia. ხელმისაწვდომია: <https://mup.gov.hr/uzg-covid/english/286212>

<sup>42</sup> Conditions of entry into the Republic of Croatia. ხელმისაწვდომია: <https://mup.gov.hr/uzg-covid/english/286212>

<sup>43</sup> Conditions of entry into the Republic of Croatia. ხელმისაწვდომია: <https://mup.gov.hr/uzg-covid/english/286212>

- საქართველოსა და ქვეყანაში მუდმივი ბინადრობის უფლების მქონე პირებს შორის ხანგრძლივი და მჭიდრო სოციალური, ეკონომიკური, სამართლებრივი თუ სხვა კავშირის გათვალისწინებით, საქართველოში მუდმივი ბინადრობის უფლების მქონე პირთა ქვეყანაში შემოსვლის პოლიტიკა იმგვარად შეიცვალოს, რომ ამ პირებმა ბინადრობის ნებართვიდან/სტატუსიდან გამომდინარე ქვეყანაში შემოსვლის უფლებით დაუბრკოლებლად ისარგებლონ.

გთხოვთ, თქვენ მიერ გატარებული ღონისძიებების თაობაზე მაცნობოთ „საქართველოს სახალხო დამცველის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის 24-ე მუხლით დადგენილ ვადაში.

პატივისცემით,