

„შეკრებებისა და მანიფესტაციების შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე საქართველოს კანონის ანალიზი

2023 წლის 8 ოქტომბერი

შესავალი

ადგილობრივი პარტნიორების მიმართვის საფუძველზე, არასამეწარმეო სამართლის საერთაშორისო ცენტრმა (ICNL) და არასამეწარმეო სამართლის ევროპულმა ცენტრმა (ECNL) მოამზადეს „შეკრებებისა და მანიფესტაციების შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე საქართველოს კანონის¹ (შემდგომში, „კანონი“²) შედარებითი ანალიზი (შემდგომში, „ანალიზი“³) და შეისწავლეს მისი შესაბამისობა საერთაშორისო სამართალთან და ევროპულ სტანდარტებთან.

კანონის თანახმად, შეკრებისა და მანიფესტაციების მონაწილეებს ეკრძალებათ „მოაწყონ დროებითი კონსტრუქცია, თუ მისი მოწყობა საფრთხეს უქმნის შეკრების ან მანიფესტაციის მონაწილეებს ან სხვა პირებს, ხელს უშლის პოლიციის მიერ საზოგადოებრივი წესრიგისა და უსაფრთხოების დაცვას, აფერხებს საწარმოს, დაწესებულების ან ორგანიზაციის ნორმალურ ფუნქციონირებას, ამ კონსტრუქციის მოწყობის გარეშე არსებითად არ ფერხდება შეკრების ან მანიფესტაციის ჩატარება ან/და მისი მოწყობა არ უკავშირდება შეკრების ან მანიფესტაციის ჩატარებას.“⁴

კანონი ითვალისწინებს შეკრებისა და მანიფესტაციის ორგანიზატორის ვალდებულებას, გაფრთხილებიდან 15 წუთის განმავლობაში, მოუწოდოს შეკრებისა და მანიფესტაციის მონაწილეებს და მიმართოს ყველა გონივრულ

¹ „შეკრებებისა და მანიფესტაციების შესახებ“ საქართველოს კანონი, საქართველოს პარლამენტი, 1997 წლის 12 ივნისი, <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/31678?publication=17>

² „შეკრებებისა და მანიფესტაციების შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე საქართველოს კანონის პროექტი, საქართველოს პარლამენტი, 2023 წლის 5 ოქტომბერი, <https://parliament.ge/media/news/parlamentma-shekrebibisa-da-manifestatsiebis-shesakheb-kanonshi-tsvlileba-mesame-mosmenit-miigho>. კანონპროექტი ხელმოსაწერად წარედგინება პრეზიდენტს.

³ ICNL-მა და ECNL-მა გამოიყენეს „შეკრებებისა და მანიფესტაციების შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე საქართველოს კანონის არაოფიციალური თარგმანი. შესაძლოა, კანონპროექტის დებულებების თარგმანში დაფიქსირდეს თარგმანით გამოწვეული გარკვეული შეუსაბამობები.

⁴ 11(2) მუხლის „ვ“ პუნქტი „შეკრებებისა და მანიფესტაციების შესახებ“ საქართველოს კანონის შესწორებულ ვერსიაში.

ქმედებას, რათა გაიხსნას ტრანსპორტის სავალი ნაწილი, აღდგეს ტრანსპორტის მოძრაობა ან/და განხორციელდეს დროებითი კონსტრუქციის დემონტაჟი. გარდა ამისა, შესაბამისი გაფრთხილების მიღების შემდეგ, დროებითი კონსტრუქციის მესაკუთრე, კანონიერი მფლობელი ან შეკრებისა და მანიფესტაციის შესაბამისი მონაწილე ვალდებულია, განახორციელოს დროებითი კონსტრუქციის დემონტაჟი.⁵

„თუ ორგანიზატორმა ამ მუხლის მე-2 და მე-3 პუნქტებით დადგენილი ვალდებულებები [„შეკრებების და მანიფესტაციების შესახებ“ შესწორებული კანონის მე-13 მუხლი] არ შეასრულა ან შეასრულა, მაგრამ გონივრულ ვადაში ვერ აღმოფხვრა დარღვევა, ხოლო, თუ დროებითი კონსტრუქციის მესაკუთრემ, კანონიერმა მფლობელმა ან შეკრებისა და მანიფესტაციის შესაბამისმა მონაწილემ დროებითი კონსტრუქციის დემონტაჟი გონივრულ ვადაში არ განახორციელა, სამართალდამცავი ორგანოები დარღვევის აღმოსაფხვრელად, ტრანსპორტის სავალი ნაწილის გასახსნელად, ტრანსპორტის მოძრაობის აღსადგენად ან/და დროებითი კონსტრუქციის დემონტაჟის განსახორციელებლად გამოიყენებენ საერთაშორისო სამართლითა და საქართველოს კანონმდებლობით გათვალისწინებულ ზომებს“.⁶

წინამდებარე ანალიზი განიხილავს ადამიანის უფლებათა ძირითადი საერთაშორისო ინსტრუმენტებით განსაზღვრულ საქართველოს ვალდებულებებს, მათ შორის, „სამოქალაქო და პოლიტიკურ უფლებათა საერთაშორისო პაქტს“ (ICCPR) და „ადამიანის უფლებებისა და ფუნდამენტური თავისუფლებების დაცვის შესახებ ევროპულ კონვენციას“ (ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენცია, ECHR).⁷

შედარებითი ანალიზი

მშვიდობიანი შეკრების უფლებაზე დაწესებული შეზღუდვები უნდა იყოს კანონით გათვალისწინებული, აუცილებელი, თანაზომიერი და უნდა ემსახურობდეს ლეგიტიმურ მიზანს

მშვიდობიანი შეკრების უფლება არ არის აბსოლუტური უფლება და გარკვეულ შემთხვევებში, შესაძლოა, შეზღუდვებს დაექვემდებაროს. ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მე-11 მუხლი შეზღუდვების დაწესების კრიტერიუმებს მკაფიოდ განმარტავს. კონვენციის თანახმად, შეზღუდვა, რომ დასაშვებად ჩაითვალოს, შეზღუდვა ყველა შემდეგ მოთხოვნას უნდა აკმაყოფილებდეს⁸:

- ის გათვალისწინებული უნდა იყოს კანონით.
- აუცილებელი უნდა იყოს დემოკრატიულ საზოგადოებაში.

⁵ მე-13 მუხლის მესამე პუნქტი „შეკრებებისა და მანიფესტაციების შესახებ“ საქართველოს კანონის შესწორებულ ვერსიაში.

⁶ მე-13 მუხლის მეექვსე პუნქტი „შეკრებებისა და მანიფესტაციების შესახებ“ საქართველოს კანონის შესწორებულ ვერსიაში.

⁷ სამოქალაქო და პოლიტიკურ უფლებათა საერთაშორისო პაქტი, 1966 წლის 16 დეკემბერი, გაერო, <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-civil-and-political-rights>; ადამიანის უფლებებისა და ფუნდამენტური თავისუფლებების დაცვის ევროპული კონვენცია, 1950 წლის 4 ნოემბერი, https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/Convention_ENG.

⁸ ICCPR, მუხლი 21; ECHR, მუხლი 11.

- უნდა იყოს ეროვნული ან საზოგადოებრივი უსაფრთხოების ინტერესებში, ემსახურებოდეს წესრიგის დარღვევის ან დანაშაულის პრევენციას, ჯანმრთელობისა თუ მორალის ან სხვათა უფლებებისა და თავისუფლებების დაცვის მიზანს (შემდგომში, „ლეგიტიმური მიზნები“).

ქვემოთ მიმოხილულია, თუ როგორ განმარტავს ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო, გაეროს ადამიანის უფლებათა კომიტეტი, ევროპაში უშიშროების და თანამშრომლობის ორგანიზაცია (ეუთო) და ვენეციის კომისია (ევროპული კომისია სამართლის მეშვეობით დემოკრატიის დასაცავად) ამ კრიტერიუმების პრაქტიკაში გამოყენების წესს.⁹

1. კანონით გათვალისწინებული

მშვიდობიანი შეკრების უფლების შესახებ გაეროს ადამიანის უფლებათა კომიტეტის No. 37 ზოგადი კომენტარის თანახმად (მუხლი 21) (შემდგომში, ზოგადი კომენტარი No. 37¹⁰), მშვიდობიანი შეკრების უფლებაზე დაწესებული შეზღუდვა დასაშვებად რომ ჩაითვალოს, ის „**უნდა იყოს საკმარისად ზუსტი, რათა საზოგადოების წევრებს შეეძლოთ გადაწყვეტილების მიღება იმის შესახებ, თუ როგორ დაარეგულირონ თავიანთი ქცევა და არ უნდა ანიჭებდეს ფართო და შეუზღუდავ დისკრეციას მათ, ვისაც ეკისრება [კანონის] აღსრულება.**“^{[42]”¹¹} „**ნებისმიერი შეზღუდვის დაწესება უნდა ემსახურებოდეს უფლების ხელშეწყობის მიზანს და არა მასზე გადაჭარბებული და არათანაზომიერი შეზღუდვის დაწესების განზრახვას.**“^{[40]”¹²}

საქართველოში შეკრებისა და მანიფესტაციის თავისუფლება კონსტიტუციით არის გარანტირებული.¹³ კერძოდ, კონსტიტუციის 21-ე მუხლის თანახმად:

“1. 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. ... 3. ხელისუფლებას შეუძლია შეკრების შეწყვეტა მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ მან კანონსაწინააღმდეგო ხასიათი მიიღო.”¹⁴

⁹ ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო, <https://www.echr.coe.int/>; გაეროს ადამიანის უფლებათა კომიტეტი [https://www.ohchr.org/en/treaty-bodies/ccpr#:~:text=The%20Human%20Rights%20Committee%20is,of%20law%2C%20policy%20and%20practice.](https://www.ohchr.org/en/treaty-bodies/ccpr#:~:text=The%20Human%20Rights%20Committee%20is,of%20law%2C%20policy%20and%20practice.;); ეუთო, <https://www.osce.org/>; ვენეციის კომისია, https://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=01_Presentation#:~:text=The%20European%20Commission%20for%20Democracy,advisory%20body%20on%20constitutional%20matters.

¹⁰ მშვიდობიანი შეკრების უფლების შესახებ გაეროს ადამიანის უფლებათა კომიტეტის No. 37 (2020) ზოგადი კომენტარი (მუხლი 21) (შემდგომში, ზოგადი კომენტარი No. 37), 2020 წლის 17 სექტემბერი, <https://www.ohchr.org/en/documents/general-comments-and-recommendations/general-comment-no-37-article-21-right-peaceful.>

¹¹ *Id.* პ. 39, ზოგადი კომენტარი No. 37.

სქოლიო შეიცავს მითითებას ^[42] საქმეზე *Nepomnyashchiy v. Russian Federation* (CCPR/C/123/D/2318/2013), პ. 7.7; და ზოგადი კომენტარი No. 34, პ. 25.

¹² *Ibid.* პ. 36. სქოლიო შეიცავს მითითებას ^[40] საქმეზე *Turchenyak et al. v. Belarus*, პ. 7.4.

¹³ საქართველოს კონსტიტუცია, 1995 წლის 24 აგვისტო, No 786-რს, <https://matsne.gov.ge/en/document/view/30346?publication=36.>

¹⁴ *Id.* “მუხლი 21 – შეკრების თავისუფლება.”

კანონი ეწინააღმდეგება საქართველოს კონსტიტუციას და შესაბამისად, ვერ აკმაყოფილებს „კანონით გათვალისწინებულის“ მოთხოვნას. დროებითი კონსტრუქციის მოწყობა არ ხდის შეკრებას „კანონსაწინააღმდეგოდ“. ასეთი კონსტრუქციის მოწყობის აკრძალვა ხელისუფლებას პოტენციურად ანიჭებს ძალის გამოყენების უფლებამოსილებას და შესაძლოა, გამოიწვიოს შეკრების შეჩერება ან შეწყვეტა, რაც საქართველოს კონსტიტუციას ეწინააღმდეგება

გარდა ამისა, კანონი არ არის „საკმარისად ზუსტი“, რადგან შეიცავს ბუნდოვან განმარტებებს. კერძოდ, კანონის დარღვევის შემთხვევაში, სანქციის სახით გათვალისწინებულია „საერთაშორისო სამართლით და საქართველოს კანონმდებლობით გათვალისწინებულ[ი]“ ზომების გამოყენება, რაც ბუნდოვანს ხდის, თუ ზუსტად რა სანქციები (კონკრეტული ზომები) იქნება გამოყენებული კანონის დარღვევის შემთხვევაში. კანონი მიუთითებს „საქართველოს კანონმდებლობაზე“ და არ განმარტავს, კონკრეტული ზომები სხვა კანონში გაიწერება, თუ კანონქვემდებარე ნორმატიულ აქტებში ან რა შინაარსის იქნება ისინი.

კანონი ბუნდოვანად განმარტავს შეზღუდვებს სამართალდამცავი ორგანოს წარმომადგენლის უფლებამოსილებასთან მიმართებით, მიიღოს გადაწყვეტილება იმის შესახებ, თუ როდის აკრძალოს დროებითი კონსტრუქციის მოწყობა, უთითებს რა მხოლოდ იმას, რომ დროებითი კონსტრუქციის მოწყობის აკრძალვა დაუშვებელია, თუ იგი არსებითად მნიშვნელოვანია შეკრების ან მანიფესტაციისთვის (ან თუ მისი მოწყობის გარეშე არსებითად შეფერხდება შეკრება ან მანიფესტაცია). უფლებამოსილების ამგვარი შეზღუდვა საკმარისად არ ზღუდავს ხელისუფლების ორგანოების მიერ თვითნებური ჩარევის რისკს, რადგან ეს დებულება მკაფიოდ არ განმარტავს „არსებითად შეფერხების“ არსს და არ ითვალისწინებს დამატებით, მკაფიო დაცვის გარანტიებს. ბუნდოვანია, თუ რა გარემოებებში ამოქმედდება „არსებითად შეფერხების“ კრიტერიუმი. მაგალითისთვის, ბუნდოვანია, სამართალდამცავი ორგანოს წარმომადგენელს შეუძლია თუ არა მიიღოს გადაწყვეტილება კონსტრუქციის აკრძალვის შესახებ, თუ ის საკუთარი გადმოსახედიდან ჩათვლის, რომ შეკრების ორგანიზატორი ან მონაწილე მშვიდობიანი შეკრების უფლების განხორციელებას დროებითი კონსტრუქციის მოწყობის გარეშე შეძლებს. საერთაშორისო კანონმდებლობა განმარტავს კონკრეტულ შემთხვევებს, როდესაც ხელისუფლებას შეუძლია მშვიდობიანი შეკრების უფლების შეზღუდვა, თუმცა, ის ამავდროულად ინდივიდებს ანიჭებს უფლებას, თავად აირჩიონ, როგორ განახორციელებენ მშვიდობიანი შეკრების უფლებას. „როდესაც საქმე ეხება მშვიდობიანი შეკრების ფორმაზე დაწესებულ შეზღუდვებს, მონაწილეებს უნდა მიეცეთ შესაძლებლობა, თავად განსაზღვრონ, სურთ თუ არა ისეთი საშუალებების გამოყენება, როგორცაა, მაგალითად: პოსტერები, მეგაფონები, მუსიკალური ინსტრუმენტები, ან/და სხვა ტექნიკური საშუალებები, ისეთები, როგორებიცაა პროექციის მოწყობილობები მათი გზავნილის გასავრცელებლად. შეკრებები შესაძლოა ითვალისწინებდეს კონსტრუქციების, მათ შორის, ხმის გამამდიერებელი სისტემების დროებით აღმართვას აუდიტორიამდე ხმის მისაწვდენად ან დასახული მიზნის სხვაგვარად მისაღწევად.^[75]”¹⁵

¹⁵ *Id.* პ. 58. სქოლიო შეიცავს მითითებას საქმეზე ^[75] ECoHR, *Frumkin v. Russia*, პ. 107.

შემოთავაზებული კანონი ეწინააღმდეგება საქართველოს კონსტიტუციას, ის არ არის „საკმარისად ზუსტი“, ფართო დისკრეციას ანიჭებს მათ, ვისაც ევალება კანონის აღსრულება, „არ უწყობს ხელს“ მშვიდობიანი შეკრების უფლების განხორციელებას და შესაბამისად, ვერ აკმაყოფილებს „კანონით გათვალისწინებულის“ კრიტერიუმს .

2. აუცილებელი დემოკრატიულ საზოგადოებაში

ეთოსა და ვენეციის კომისიის მშვიდობიანი შეკრების თავისუფლების შესახებ სახელმძღვანელო პრინციპების (შემდგომში, „მშვიდობიანი შეკრების თავისუფლების სახელმძღვანელო პრინციპები“¹⁶) თანახმად, „მშვიდობიანი შეკრების თავისუფლების ნებისმიერი შეზღუდვა, რომელიც კანონით არის გათვალისწინებული ან პრაქტიკაში გამოიყენება, უნდა იყოს აუცილებელი დემოკრატიულ საზოგადოებაში ლეგიტიმური მიზნის მისაღწევად და ასევე, ასეთი მიზნის თანაზომიერი. ყოველთვის უპირატესობა უნდა მიენიჭოს ლეგიტიმური მიზნის მიღწევის ყველაზე ნაკლებად შემზღუდავ საშუალებას... შეკრების აკრძალვა ყოველთვის უნდა წარმოადგენდეს უკიდურეს ზომას და განხილული უნდა იქნას მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ ნაკლებად შემზღუდავი რეაგირება ვერ უზრუნველყოფს მიზნის მიღწევას.“¹⁷

კანონპროექტის განმარტებითი ბარათი მიუთითებს საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის ოფიციალურ განცხადებაზე, რომლის თანახმადაც, სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურში მიმდინარე გამოძიების ფარგლებში მოპოვებულ იქნა ინფორმაცია, რომლითაც დასტურდება, რომ საქართველოს ტერიტორიასა და მის ფარგლებს გარეთ მოქმედი პირების გარკვეული ჯგუფი 2023 წლის ოქტომბერ-დეკემბერში საქართველოში გეგმავს დესტაბილიზაციის მოწყობას.¹⁸ ამავე განცხადების თანახმად, აღნიშნული პირების მიერ დაგეგმილია, მათ შორის, ე.წ. კარვების ქალაქის მოწყობა, საქართველოს ცენტრალურ გამზირებსა და სტრატეგიულ ობიექტებთან ბარიკადების აღმართვა, სახელმწიფო ორგანოთა შენობების დაკავება და ბლოკირება. ამასთანავე, მოპოვებული ინფორმაციის თანახმად, ე.წ. კარვების ქალაქის ტერიტორიაზე იგეგმება ასაფეთქებელი მოწყობილობის შეტანა და გააქტიურება.¹⁹

იმ შემთხვევაში, როდესაც ასეთი საფრთხე ნამდვილად არსებობს, საერთაშორისო კანონმდებლობით გათვალისწინებული „მშვიდობიანი შეკრების“ უფლება ასეთ შემთხვევაზე, ბუნებრივია, არ გავრცელდება. „დესტაბილიზაციისკენ მიმართული“ აქტივობები ვერ ჩაითვლება „მშვიდობიანად“ და გამოიწვევს „ეროვნული უსაფრთხოების ინტერესისა“ და

¹⁶ მშვიდობიანი შეკრების თავისუფლების სახელმძღვანელო პრინციპები (მესამე გამოცემა), CDL-AD(2019)017rev (შემდგომში, „მშვიდობიანი შეკრების თავისუფლების სახელმძღვანელო პრინციპები“), ვენეციის კომისია და OSCE/ODIHR, 2020 წლის 15 ივლისი, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2019\)017rev-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2019)017rev-e).

¹⁷ *Id.* პ. 29, მშვიდობიანი შეკრების თავისუფლების სახელმძღვანელო პრინციპები.

¹⁸ საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის განცხადება, 18 September 2023: <https://ssg.gov.ge/news/873/saxelmtsifo-usaftrxoebis-samsaxuris-gancxadeba>.

¹⁹ “The Explanatory Note to the Draft Law | What is the ‘Tents Law’ GD is Rushing through the Parliament?” Civil Georgia, 2023 წლის 5 ოქტომბერი, <https://civil.ge/archives/561991>. ასევე, იხ. სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახური / State Security Service of Georgia, ოფიციალური ვებგვერდი, 2023 წლის 2 ოქტომბერი, <https://www.facebook.com/watch/?v=1328307768057148>.

„საზოგადოებრივი უსაფრთხოების“ დაცვის საფუძვლების, როგორც ასეთი ქმედებების შეზღუდვის ლეგიტიმური მიზნების ამოქმედებას²⁰. მშვიდობიანი შეკრების“ უფლების დაცვის სტანდარტს აკმაყოფილებს მხოლოდ მშვიდობიანი შეკრებები. უფრო მეტიც, მაშინ, როდესაც სწორედ ადამიანის უფლებების დარღვევების გამო არის ეროვნული უსაფრთხოების მდგომარეობა გაუარესებული, ეს არ შეიძლება გამოყენებულ იქნეს შემდგომი შეზღუდვების, მათ შორის, მშვიდობიანი შეკრების უფლების შეზღუდვის გასამართლებლად“. [47]²¹

საქართველოში მოქმედებს სისხლის სამართლის და ადმინისტრაციული კანონმდებლობა, რომელიც ახდენს იმ სავარაუდო სისხლისსამართლებრივი ქმედებების პრევენციას და მათზე რეაგირებას, რომლებიც „მშვიდობიან შეკრებას“ არ წარმოადგენს. საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსი, კერძოდ, კოდექსის მეთერთმეტე კარი – „დანაშაული სახელმწიფოს წინააღმდეგ“ – ადეკვატური ინსტრუმენტია სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის განცხადებაში აღწერილ სავარაუდო დანაშაულებზე რეაგირებისთვის.²² განცხადებაში აღწერილი სავარაუდო დანაშაულები „მძიმე“ დანაშაულთა კატეგორიას მიეკუთვნება. სისხლის სამართლის კოდექსის მე-18 მუხლი ასეთი დანაშაულების მომზადებისთვის სისხლისსამართლებრივ პასუხისმგებლობას ადგენს. შესაბამისად, სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის განცხადებაში მითითებული სავარაუდო კრიმინალური ქმედებები „შეკრებებისა და მანიფესტაციების შესახებ“ საქართველოს კანონის რეგულირების სფეროს არ უნდა დაექვემდებაროს. ამ კანონში შემზღუდავი დებულებების შემოტანა არსებით გავლენას იქონიებს ყველა მშვიდობიან შეკრებაზე და არა მხოლოდ დანაშაულებრივ ქმედებებზე.

მნიშვნელოვანია, აღინიშნოს, რომ „შეკრებებისა და მანიფესტაციების შესახებ“ მოქმედ საქართველოს კანონში უკვე მკაფიოდ არის აღნიშნული, რომ „ამ პუნქტით გათვალისწინებული გადაწყვეტილება [შეზღუდვის შესახებ] მიიღება ყოველ კონკრეტულ შემთხვევაში, არსებული გარემოებისა და საზოგადოებრივი ინტერესის გათვალისწინებით, ამ კანონის მე-2 მუხლის მე-3 პუნქტით დადგენილი წესით, ისე, რომ შეკრებისა და მანიფესტაციის კონსტიტუციური უფლების არსი არ იყოს უფლებებელყოფილი.“²³ მთავრობას არ წარმოუდგენია მტკიცებულება იმასთან დაკავშირებით, თუ რატომ ჩაითვალა უკვე არსებული დებულებები არასაკმარისად მონაწილეთა მიმართ არსებულ საფრთხეებზე რეაგირებასთან და კანონით გათვალისწინებული შეზღუდვების სხვა მიზნებთან მიმართებით.

მასადაამე, კანონში შეტანილი ცვლილებები ფართო აკრძალვას აწესებს დროებითი კონსტრუქციის მოწყობაზე როგორც მშვიდობიანი შეკრების უფლების განხორციელების საშუალებაზე და არ წარმოადგენს აუცილებლობას დემოკრატიულ საზოგადოებაში.

²⁰ იხ. პუნქტები 42 და 43, ზოგადი კომენტარი No. 37.

²¹ პ. 42, ზოგადი კომენტარი No. 37. სქოლიო შეიცავს მითითებას დოკუმენტზე: ^[47] Siracusa Principles on the Limitation and Derogation of Provisions in the International Covenant on Civil and Political Rights (E/CN.4/1985/4, annex), პ. 32.”

²² საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსი, 1999 წლის 22 ივლისი, <https://matsne.gov.ge/en/document/view/16426?publication=253>.

²³ *Id.* „შეკრებებისა და მანიფესტაციების შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-9 მუხლი, საქართველოს პარლამენტი, 1997 წლის 12 ივნისი.

რისკის მიმართ თანაზომიერების საჭიროება

მაშინაც კი, როცა საკანონმდებლო შეზღუდვას ლეგიტიმური მიზანი აქვს, ის მიზნის მისაღწევად თანაზომიერი უნდა იყოს. „შეზღუდვები უნდა... იყოს არამართო გონივრული და ეფექტური, არამედ... აუცილებელი და თანაზომიერი დემოკრატიაზე, სამართლის უზენაესობაზე, პოლიტიკურ პლურალიზმსა და ადამიანის უფლებებზე დაფუძნებული საზოგადოების კონტექსტში^[43] ამგვარი შეზღუდვები უნდა წარმოადგენდეს სათანადო რეაგირებას მწვავე სოციალურ საჭიროებაზე და შეესაბამებოდეს [ICCPR-ის] 21-ე მუხლში მითითებულ რომელიმე დასაშვებ საფუძველს. ის, აგრეთვე, უნდა წარმოადგენდეს ყველაზე ნაკლებად ინვაზიურ ზომას იმ ზომებს შორის, რომელთაც შესაძლოა ჰქონდეთ შესაბამისი დამცავი ფუნქცია.^[44] უფრო მეტიც, შეზღუდვების თანაზომიერების დასადგენად უნდა გაკეთდეს უფლების განხორციელებაში ჩარევის ბუნებისა და შესაძლო მავნე ზეგავლენის შედარებითი ანალიზი მოსალოდნელ სარგებელთან^[45] და თუ მავნე ზემოქმედება სარგებელს გადაწონის, შეზღუდვა არათანაზომიერად და შესაბამისად, დაუშვებლად უნდა ჩაითვალოს.”²⁴

როგორც მე-2 თავში („2. აუცილებელია დემოკრატიულ საზოგადოებაში“) უკვე აღინიშნა, მთავრობას არ წარმოუდგენია მშვიდობიანი შეკრების უფლების განხორციელების დროს დროებითი კონსტრუქციის მოწყობაზე ფართო შეზღუდვის დაწესების აუცილებლობის დასაბუთება. კანონი საკმარისად არ ზღუდავს მთავრობის უფლებამოსილებას, აკრძალოს დროებითი კონსტრუქციის მოწყობა. ის უბრალოდ ადგენს, რომ აკრძალვა დაუშვებელია, თუ მისი მოწყობის გარეშე არსებითად ფერხდება შეკრების ან მანიფესტაციის ჩატარება. აკრძალვის უფლება ასევე მოქმედებს, თუ კონსტრუქციის მოწყობა არ უკავშირდება შეკრებისა და მანიფესტაციის ჩატარებას. გარდა ამისა, კანონი ბუნდოვნად განმარტავს კანონის დარღვევის შემთხვევაში გათვალისწინებულ სანქციებს და აცხადებს, რომ გამოყენებული იქნება „საერთაშორისო სამართლით და საქართველოს კანონმდებლობით გათვალისწინებულ[ი]“ ზომები, რაც შეუძლებელს ხდის ამ ზომების თანაზომიერების შეფასებას სავარაუდო დარღვევასთან მიმართებით. კანონი მიუთითებს „საქართველოს კანონმდებლობაზე“, რაც ნიშნავს, რომ ასეთი „ზომები“, შესაძლოა, დადგენილი იყოს არა კანონით, არამედ კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტებით და მასში გაიწეროს, რომ დასაშვებია ძალის გამოყენება შეკრების შესაწყვეტად, რაც არათანაზომიერი ღონისძიება იქნება.

კანონით განსაზღვრული არ არის „სათანადო რეაგირება [] მწვავე სოციალურ საჭიროებაზე.”²⁵ საქართველოში მოქმედმა უფლებადამცველმა და სამართლის უზენაესობაზე მომუშავე ორგანიზაციებმა გამოხატეს ღრმა შეშფოთება, რომ კანონი დაარღვევს საქართველოს მოქალაქეთა მშვიდობიანი შეკრების

²⁴ *Id.* პ. 40, ზოგადი კომენტარი No. 37.

შეიცავს მითითებას ^[43], ^[44], ^[45], შემდეგზე:

^[43] ზოგადი კომენტარი No. 34, პ. 34. (იხ. “ზოგადი კომენტარი No. 34 მე-19 მუხლის შესახებ: აზრის და გამოხატვის თავისუფლება,” გაეროს ადამიანის უფლებათა კომიტეტი, 2011 წლის 12 სექტემბერი, <https://www.ohchr.org/en/documents/general-comments-and-recommendations/general-comment-no34-article-19-freedoms-opinion-and>.)

^[44] *Toregozhina v. Kazakhstan* (CCPR/C/112/D/2137/2012), პ. 7.4.

^[45] *Ibid.*, პუნქტები 7.4 და 7.6. ასევე, იხ. ეუთო და ვენეციის კომისია, *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*, პ. 131.

²⁵ *Ibid.*

უფლებას.²⁶ საქართველოს სახალხო დამცველმა კანონის შესახებ განაცხადა: „წარმოდგენილი პროექტით სახეზეა გამოხატვისა და შეკრების თავისუფლებაში ინტენსიური ჩარევა, რომელიც ზღუდავს აზრის გამოხატვას დროებითი კონსტრუქციების, მაგალითად, კარვის, გამოყენებით.“²⁷

სამოქალაქო საზოგადოების მიერ გამოხატული შეშფოთების გათვალისწინებით, მიზანშეწონილი იქნებოდა, რომ ხელისუფლებას და კანონში ცვლილების ავტორებს სამოქალაქო ორგანიზაციების წარმომადგენლებთან ღია დიალოგი გაემართათ და პრობლემის გადაჭრის ნაკლებად შემზღუდავ ზომებზე ემსჯელათ, ასეთი საჭიროების არსებობის შემთხვევაში. ICNL-ისა და ECNL-ისთვის უცნობია, კანონში ცვლილების ავტორებმა და/ან ხელისუფლებამ განახორციელეს თუ არა „უფლების განხორციელებაში ჩარევის ბუნებისა და შესაძლო მავნე გავლენის შეფასება სარგებელთან მიმართებით“, რაც, როგორც წესი, აუცილებელია იმის საჩვენებლად, არის თუ არა შეზღუდვა პროპორციული და ICCPR-თან შესაბამისობაში.²⁸

No. 37 ზოგადი კომენტარის თანახმად, „შეზღუდვები არ უნდა იყოს დისკრიმინაციული, არ უნდა ვნებდეს უფლების არსს და არ უნდა იყოს მიმართული შეკრებაში მონაწილეობის დაბრკოლებისაკენ ან მსუსხავი ეფექტის გამოწვევისკენ.“²⁹ კანონი გამოიწვევს „მსუსხავ ეფექტს“ და შესაძლოა, უარყოფითი გავლენა იქონიოს შეკრებებში მონაწილეობაზე, მოქალაქეთა შეშფოთების გათვალისწინებით, რომ მშვიდობიანი შეკრების უფლება, მათ შორის, დროებითი კონსტრუქციების მოწყობა ექვემდებარება აკრძალვას მთავრობის დისკრეციის საფუძველზე და აგრეთვე, იმის გათვალისწინებით, რომ უცნობია ამ უფლების განხორციელებასთან დაკავშირებული სანქციების სიმძიმე.

გარდა ამისა, No. 37 ზოგადი კომენტარის თანახმად, **შეზღუდვები „უნდა ეფუძნებოდეს შესაბამისი შეკრების და შეკრების მონაწილეთა ქვევის დიფერენცირებულ ან ინდივიდუალურზე შეფასებას“**, ხოლო **„მშვიდობიანი შეკრების ბლანკეტური შეზღუდვები ითვლება არათანაზომიერად.“**³⁰ ამ ეტაპზე, საქართველოს მთავრობას არ წარმოუდგენია მტკიცებულება ან ანალიზი, რომელიც დაადასტურებდა, რომ სხვა შემზღუდავი ზომები გამოყენებულ იქნა და/ან არ აღმოჩნდა საკმარისი მსგავს შემთხვევებში (დროებითი კონსტრუქციების მოწყობაზე) რეაგირებისთვის. ასეთი ანალიზის

²⁶ “პარლამენტმა არ უნდა მიიღოს შეკრებისა და გამოხატვის თავისუფლების უკიდურესად შემზღუდავი კანონპროექტები,” საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველო, 2023 წლის 5 ოქტომბერი, ხელმისაწვდომია: <https://transparency.ge/en/post/parliament-should-not-adopt-draft-law-imposes-extreme-restrictions-freedom-assembly-and>; “სამოქალაქო უფლებების შეზღუდვის მზარდი ტენდენცია ახალი საკანონმდებლო ცვლილებებით გრძელდება,” საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია (GYLA), 2023 წლის 2 ოქტომბერი, <https://gyla.ge/index.php/ge/post/samogalago-uflebebis-shezhghudvis-mzarditendencia-akhali-sakanonmdeblo-cvilebebit-grdzeideba#sthash.UK7PHJ81.ievOnKuk.dpbs>.

²⁷ “Ombudsman on changes in the law ‘On Assemblies and Manifestations’: There is intense interference in the freedom of expression and assembly,” Interpressnews, 2023 წლის 4 ოქტომბერი, <https://www.interpressnews.ge/en/article/127531-ombudsman-on-changes-in-the-law-on-assemblies-and-manifestations-there-is-intense-interference-in-the-freedom-of-expression-and-assembly>; “სახალხო დამცველის განცხადება „შეკრებებისა და მანიფესტაციების შესახებ“ საქართველოს კანონში დაგეგმილ ცვლილებებთან დაკავშირებით“, საქართველოს სახალხო დამცველი, 2023 წლის 4 ოქტომბერი, <https://ombudsman.ge/eng/akhali-ambebi/sakhalkho-damtsvelis-gantskhadeba-shekrebebis-da-manifestatsiebis-shehakheb-sakartvelos-kanonshi-dagegmil-tsvilebebtan-dakavshirebit>.

²⁸ *Id.* პ. 40, ზოგადი კომენტარი No. 37.

²⁹ *Id.* პ. 36, ზოგადი კომენტარი No. 37.

³⁰ *Id.* პ. 38, ზოგადი კომენტარი No. 37.

გარეშე კანონი საერთაშორისო სამართალს ეწინააღმდეგება და შესაძლო საფრთხის არათანაზომიერ შეზღუდვას აწესებს.

3. ემსახურება ლეგიტიმურ მიზანს

დროებითი კონსტრუქციების დადგმაზე შეზღუდვების დაწესებასთან დაკავშირებით კანონი შემდეგ დასაბუთებას ითვალისწინებს: „*თუ მისი მოწყობა საფრთხეს უქმნის შეკრების ან მანიფესტაციის მონაწილეებს ან სხვა პირებს, ხელს უშლის პოლიციის მიერ საზოგადოებრივი წესრიგისა და უსაფრთხოების დაცვას, იწვევს საწარმოს, დაწესებულების ან ორგანიზაციის ნორმალური ფუნქციონირების შეფერხებას*“.

ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მე-11 მუხლი შეიცავს შემდეგ ამომწურავ და დახურულ სიას იმისა, თუ რა ლეგიტიმური მიზნების არსებობის დროს არის შესაძლებელი შეზღუდვის დაწესება: შეზღუდვა დასაშვებია, თუ ის „*აუცილებელია ... ეროვნული უსაფრთხოების ან საზოგადოებრივი უსაფრთხოების ინტერესებისთვის, უწყესრიგობის ან დანაშაულის აღსაკვეთად, ჯანმრთელობისა თუ მორალის ან სხვათა უფლებებისა და თავისუფლებების დასაცავად*“.³¹ აღნიშნული ლეგიტიმური მიზნები დეტალურად არის განმარტებული ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს არაერთ გადაწყვეტილებაში და No. 37 ზოგად კომენტარში, სხვა საერთაშორისო სამართლებრივ დოკუმენტებთან ერთად.

საქართველოს ხელისუფლებას და კანონში ცვლილების ავტორებს არ წარმოუდგენიათ იმ სიტუაციების მაგალითები, რომელშიც კარვის ან სხვა დროებითი კონსტრუქციის დადგმა შეკრების დროს „*[საფრთხეს უქმნის] შეკრების ან მანიფესტაციის მონაწილეებს ან სხვა პირებს*“ ან დროებითი კონსტრუქცია ხელს უშლის „*საზოგადოებრივი წესრიგისა და უსაფრთხოების დაცვას*...“

კანონი რომც ადგენდეს, თუ რა შეიძლება ჩაითვალოს ლეგიტიმურ მიზნად, შეზღუდვა ვერ აკმაყოფილებს სხვა ძირითად კრიტერიუმებს მისი დასაშვებობის დასაბუთებლად. ამრიგად, კანონში წარმოდგენილი დასაბუთება შეზღუდვებთან დაკავშირებით ვერ აკმაყოფილებს საერთაშორისო სამართლის მოთხოვნებს შეზღუდვის ლეგიტიმურ მიზანთან დაკავშირებით.

დასკვნა

როგორც ზემოთ განვიხილეთ, იმისათვის, რომ შეკრების თავისუფლებაზე დაწესებული ნებისმიერი შეზღუდვა მიჩნეული იქნეს დასაშვებად, ის უნდა აკმაყოფილებდეს სამ (3) კრიტერიუმს: შეზღუდვა უნდა იყოს კანონით გათვალისწინებული, აუცილებელი დემოკრატიულ საზოგადოებაში და ემსახურებოდეს ლეგიტიმურ მიზანს. ანალიზი ადასტურებს, რომ კანონი ცალსახად ვერ აკმაყოფილებს აღნიშნულ მოთხოვნებს.

³¹ ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მე-11 მუხლის მეორე პუნქტი, 1950 წლის 4 ნოემბერი, https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/Convention_ENG.

ძალაში შესვლის შემთხვევაში, კანონი დაარღვევს საქართველოს მიერ „ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის“ და „სამოქალაქო და პოლიტიკურ უფლებათა საერთაშორისო პაქტის“ თანახმად აღებულ არაერთ ვალდებულებას და საქართველოს ვალდებულებებს, რომლებიც უკავშირდება შეკრების თავისუფლების გარანტიების შექმნას.

წინამდებარე დოკუმენტი მომზადებულია არასამეწარმეო სამართლის საერთაშორისო ცენტრის (ICNL) და არასამეწარმეო სამართლის ევროპული ცენტრის (ECNL) მიერ, USAID-ის სამოქალაქო საზოგადოების ჩართულობის პროგრამის ფარგლებში.

წინამდებარე დოკუმენტის შინაარსზე პასუხისმგებლები არიან მხოლოდ ავტორები და შესაძლოა არ ასახავდეს აღმოსავლეთ-დასავლეთის მართვის ინსტიტუტის, USAID-ის ან აშშ-ს მთავრობის შეხედულებებს.