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

მოკლე ვერსია

2023 წლის 8 ოქტომბერი

2023 წლის 5 ოქტომბერს საქართველოს პარლამენტმა მიიღო საქართველოს კანონი „შეკრებებისა და მანიფესტაციების შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე (შემდგომში, „კანონი“ [1]), რომელიც ხელმოსაწერად წარედგინა საქართველოს პრეზიდენტს.

კანონპროექტის განმარტებითი ბარათის თანახმად, მისი *„მიზანია ისეთი საკანონმდებლო ჩარჩოს შექმნა, რომელიც შესაბამის სახელმწიფო ორგანოებს მისცემს უკეთეს შესაძლებლობას, ადამიანის სათანადო კონსტიტუციურ უფლებებს შორის სამართლიანი ბალანსის დაცვის გზით უზრუნველყონ შეკრების უსაფრთხოდ ჩატარება და გამოხატვის თავისუფლების უფრო ეფექტიანი რეალიზაცია.“* კანონპროექტის ავტორებმა კანონპროექტი წარადგინეს საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის განცხადების პასუხად, რომლის თანახმადაც, საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურში მიმდინარე გამოძიების ფარგლებში მოპოვებულ იქნა ინფორმაცია, რომლითაც დასტურდება, რომ საქართველოს ტერიტორიასა და მისი ფარგლების გარეთ მოქმედი პირების გარკვეული ჯგუფი 2023 წლის ოქტომბერ-დეკემბერში საქართველოში გეგმავს დესტაბილიზაციის მოწყობა [2]. სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის ინფორმაციით, აღნიშნული ჯგუფი აპირებს ე.წ. კარვების ქალაქის ტერიტორიაზე ასაფეთქებელი მოწყობილობის შეტანას და გააქტიურებას, სამართალდამცავი ორგანოების წარმომადგენლებისა და მშვიდობიანი დემონსტრანტების წინააღმდეგ, სხვა „უკანონო ქმედებებთან“ ერთად.

[1] „შეკრებებისა და მანიფესტაციების შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე საქართველოს კანონის პროექტი, საქართველოს პარლამენტი, 2023 წლის 5 ოქტომბერი, https://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/340742. ასევე, იხ., "პარლამენტმა შეკრებებისა და მანიფესტაციების შესახებ კანონში ცვლილება მესამე მოსმენით მიიღო," პარლამენტი, 2023 წლის 5 ოქტომბერი, https://parliament.ge/media/news/parlamentma-shekrebebisa-da-manifestatsiebis-shesakheb-kanonshi-tsvlileba-mesame-mosmenit-miigho. გამოყენებულია „შეკრებებისა და მანიფესტაციების შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე საქართველოს კანონის პროექტის არაოფიციალური თარგმანი. შესაძლოა, კანონპროექტის დებულებების თარგმანში დაფიქსირდეს თარგმანით გამოწვეული გარკვეული შეუსაბამობები.

[2] საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის განცხადება, 2023 წლის 18 სექტემბერი: https://ssg.gov.ge/news/873/saxelmtsifo-usafrtxoebis-samsaxuris-gancxadeba. *ასევე, იხ.,* "იურიდიულ საკითხთა კომიტეტმა შეკრებებისა და მანიფესტაციების შესახებ კანონში ცვლილება პირველი მოსმენით განიხილა," პარლამენტი, 2023 წლის 3 ოქტომბერი, https://parliament.ge/media/news/iuridiul-sakitkhta-komitetma-shekrebebisa-da-manifestatsiebis-shesakheb-kanonshi-tsvlileba-pirveli-mosmenit-ganikhila.

სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებმა გამოხატეს ღრმა შეშფოთება, რომ კანონი დაარღვევს საქართველოს მოქალაქეთა მშვიდობიანი შეკრების უფლებას.[3] საქართველოს სახალხო დამცველმა კანონის შესახებ გააკეთა კომენტარი და განაცხადა: *„წარმოდგენილი პროექტით სახეზეა გამოხატვისა და შეკრების თავისუფლებაში ინტენსიური ჩარევა, რომელიც ზღუდავს აზრის გამოხატვას დროებითი კონსტრუქციების, მაგალითად, კარვის, გამოყენებით.“*[4]

კანონით შეკრების 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, იწვევს საწარმოს, დაწესებულების ან ორგანიზაციის ნორმალური ფუნქციონირების შეფერხებას, მისი მოწყობის გარეშე არსებითად არ ფერხდება შეკრების ან მანიფესტაციის ჩატარება ან/და მისი მოწყობა შეკრების ან მანიფესტაციის ჩატარებას არ უკავშირდება.“*[5] კანონი ითვალისწინებს შეკრების ან მანიფესტაციის ორგანიზატორის ვალდებულებას, გაფრთხილებიდან 15 წუთის განმავლობაში მოუწოდოს შეკრების ან მანიფესტაციის მონაწილეებს და მიმართოს ყველა გონივრულ ქმედებას, რათა გაიხსნას ტრანსპორტის სავალი ნაწილი, აღდგეს ტრანსპორტის მოძრაობა ან/და განხორციელდეს დროებითი კონსტრუქციის დემონტაჟი. შესაბამისი გაფრთხილების მიღების შემდეგ დროებითი კონსტრუქციის მესაკუთრე, კანონიერი მფლობელი ან შეკრების ან მანიფესტაციის შესაბამისი მონაწილე ვალდებულია განახორციელოს დროებითი კონსტრუქციის დემონტაჟი.[6] შეკრების ორგანიზატორებსა და მონაწილეებს დაეკისრებათ პასუხისმგებლობა, თუ ისინი აღნიშნულ ვალდებულებას არ შეასრულებენ.[7]

USAID-ის სამოქალაქო ჩართულობის პროგრამის მიმართვის საფუძველზე, არასამეწარმეო სამართლის საერთაშორისო ცენტრმა (ICNL) და არასამეწარმეო სამართლის ევროპულმა ცენტრმა (ECNL) მოამზადეს კანონის ანალიზი და შეისწავლეს მისი შესაბამისობა საერთაშორისო სამართალთან და ევროპულ სტანდარტებთან (შემდგომში, „ანალიზი“). ანალიზმა აჩვენა, რომ მიღების შემთხვევაში, კანონი დაარღვევს საქართველოს მიერ „ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციით“ და „სამოქალაქო და პოლიტიკურ უფლებათა საერთაშორისო პაქტით“ აღებულ არაერთ ვალდებულებას და საქართველოს კონსტიტუციურ ვალდებულებას, უზრუნველყოს შეკრების თავისუფლება.[8]

იმისათვის, რომ შეკრების თავისუფლებაზე დაწესებული ნებისმიერი შეზღუდვა მიჩნეულ იქნას დასაშვებად, ის უნდა აკმაყოფილებდეს სამ ძირითად კრიტერიუმს შეზღუდვა უნდა იყოს (1) კანონით გათვალისწინებული, (2) აუცილებელი დემოკრატიულ საზოგადოებაში და (3)

---

[3] "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-shezghudvis-mzardi-tendencia-akhali-sakanonmdeblo-cvlilebebit-grdzeldeba#sthash.UK7PHj81.ieyOnKuk.dpbs.

[4] "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-shekrebebisa-da-manifestatsiebis-shesakheb-sakartvelos-kanonshi-dagegmil-tsvlilebebtan-dakavshirebit.

[5] 11(2) მუხლის „ვ“ პუნქტი „შეკრებებისა და მანიფესტაციების შესახებ“ საქართველოს კანონის შესწორებულ ვერსიაში.

[6] 11(2) მუხლის „ვ“ პუნქტი „შეკრებებისა და მანიფესტაციების შესახებ“ საქართველოს კანონის შესწორებულ ვერსიაში.

[7] 13(6) მუხლის „ბ“ პუნქტი, „შეკრებებისა და მანიფესტაციების შესახებ“ საქართველოს კანონის შესწორებულ ვერსიაში.

[8] 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 კონვენცია, 1950 წლის 4 ნოემბერი, https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/Convention_ENG.

ემსახურებოდეს ლეგიტიმურ მიზანს.[9] კანონპროექტი ვერ აკმაყოფილებს აღნიშნულ მოთხოვნებს.

1. კანონით გათვალისწინებული

კანონი ამ მოთხოვნას ვერ აკმაყოფილებს, რადგან ის ეწინააღმდეგება საქართველოს კონსტიტუციას. დროებითი კონსტრუქციის მოწყობა შეკრებას არ აქცევს „კანონსაწინააღმდეგოდ". ასეთი კონსტრუქციის მოწყობის აკრძალვა ხელისუფლებას პოტენციურად ძალის გამოყენების უფლებამოსილებას ანიჭებს და შესაძლოა, შეკრების შეჩერება ან შეწყვეტა გამოიწვიოს, რაც წინააღმდეგობაში მოდის საქართველოს კონსტიტუციასთან. გარდა ამისა, კანონის დებულებები არ არის *„საკმარისად ზუსტი იმისთვის, რომ საზოგადოების წევრებმა შეძლონ იმის სწორად განსაზღვრა, თუ როგორ უნდა დაარეგულირონ თავიანთი ქცევა."* კანონის დარღვევის შემთხვევაში სანქციის სახით გათვალისწინებულია *„საერთაშორისო სამართლით და საქართველოს კანონმდებლობით გათვალისწინებულ[ი]"* ზომების გამოყენება, რაც ბუნდოვანს ხდის, ზუსტად რა სანქციები (კონკრეტული ზომები) იქნება გამოყენებული კანონის დარღვევის შემთხვევაში. კანონი მიუთითებს *„საქართველოს კანონმდებლობაზე" და არ აზუსტებს* კონკრეტული ზომები სხვა კანონში გაიწერება, თუ კანონქვემდებარე ნორმატიულ აქტებში და არ განმარტავს ამ *„ზომების"* შინაარსს. კანონის სხვა დებულებები კი, ბუნდოვნად განსაზღვრავს მთავრობის უფლებამოსილების საზღვრებს, მიიღოს გადაწყვეტილება იმის შესახებ, თუ როდის აკრძალოს დროებითი კონსტრუქციის მოწყობა– მიუხედავად იმისა, რომ საერთაშორისო კანონმდებლობით ადამიანებს უფლება აქვთ, თავად აირჩიონ, რა ფორმით განახორციელებენ მშვიდობიანი შეკრების უფლებას.

2(a). აუცილებელი დემოკრატიულ საზოგადოებაში

სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის განცხადებაში აღწერილი გარემოებები, რომლებიც კანონის მიღების საფუძვლად არის იდენტიფიცირებული, ვერ ჩაითვლება შეკრების თავისუფლების შეზღუდვის „დემოკრატიულ საზოგადოებაში აუცილებელ" საფუძვლად.[10] საქართველოში უკვე მოქმედებს სისხლის სამართლის და ადმინისტრაციული კანონმდებლობა, რომლებიც ახდენს იმ სავარაუდო სისხლისსამართლებრივი ქმედებების პრევენციას, რომლებიც არ წარმოადგენს *„მშვიდობიან შეკრებას"* და განსაზღვრავს მათზე რეაგირების ზომებს. .[11] გარდა ამისა, *„შეკრებებისა და მანიფესტაციების შესახებ"* მოქმედ კანონში მკაფიოდ არის მითითებული, რომ გადაწყვეტილება შეკრებისა და მანიფესტაციების შეზღუდვის შესახებ *„მიიღება ყოველ კონკრეტულ შემთხვევაში, არსებული გარემოებისა და საზოგადოებრივი ინტერესის გათვალისწინებით",* შეკრების გამართვის კონსტიტუციურ უფლებასთან შესაბამისად. ხელისუფლებას არ წარმოუდგენია განმარტება იმასთან დაკავშირებით, თუ რატომ ჩაითვალა არსებული დებულებები არასაკმარისად და არაეფექტურად. კანონში შეტანილი ცვლილება ფართო შეზღუდვას აწესებს ყველა შეკრებაზე, რაც არ წარმოადგენს *„აუცილებლობას დემოკრატიულ საზოგადოებაში."*

2(b). რისკის მიმართ თანაზომიერი

კანონი ვერ აკმაყოფილებს რისკის მიმართ თანაზომიერების კრიტერიუმს, რადგან ის საკმარისად არ ზღუდავს ხელისუფლების უფლებამოსილებას, აკრძალოს დროებითი კონსტრუქციების მოწყობა. კანონი ბუნდოვნად განსაზღვრავს კანონის დარღვევის შემთხვევაში გათვალისწინებულ სანქციებს და განმარტავს, რომ გამოყენებულ იქნება

[9] ICCPR, მუხლი 21; ECHR, მუხლი 11.

[10] *იხ. პუნქტი 29,* მშვიდობიანი შეკრების თავისუფლების სახელმძღვანელო პრინციპები (მესამე გამოცემა), CDL-AD(2019)017rev, მიღებულია ვენეციის კომისიის და ეუთო/ოდირის მიერ, 2020 წლის 15 ივლისი, https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2019)017rev-e.

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

„საერთაშორისო სამართლითა და საქართველოს კანონმდებლობით გათვალისწინებულ[ი]“ ზომები, რაც შეუძლებელს ხდის ასეთი არაიდენტიფიცირებული ზომების თანაზომიერების შეფასებას სავარაუდო დარღვევებთან მიმართებით. გარდა ამისა, კანონი მიუთითებს *„საქართველოს კანონმდებლობაზე“,* რაც გულისხმობს, რომ ასეთი „ზომები“ შესაძლოა გაიწეროს არა კანონში, არამედ კანონქვემდებარე ნორმატიულ აქტებში და მოიცვას ძალის გამოყენება შეკრების შეწყვეტისთვის, რაც ვერ იქნება თანაზომიერი.

კანონი არ წარმოადგენს *„სათანადო რეაგირებას [] მწვავე სოციალურ საჭიროებაზე“,* განსაკუთრებით, სამოქალაქო საზოგადოების მიერ გამოხატული შეშფოთების გათვალისწინებით. [12] გარდა ამისა, რამდენადაც ცნობილია, მთავრობას არ გაუკეთებია უფლების განხორციელებაში ჩარევის ბუნებისა და შესაძლო მავნე გავლენის შეფასება სარგებელთან მიმართებით, რაც აუცილებელია იმის საჩვენებლად, რომ შეზღუდვა არის პროპორციული და ICCPR-თან შესაბამისობაში.[13]

3. ემსახურება ლეგიტიმურ მიზანს

მიუხედავად იმისა, რომ კანონი მიუთითებს იმას თუ რა შეიძლება ჩაითვალოს შეზღუდვის ლეგიტიმურ მიზნად, ადამიანის უფლებათა ევროპულ კონვენციაში წარმოდგენილი დახურული სიის შესაბამისად („ეროვნული და საზოგადოებრივი უსაფრთხოების ინტერესებში, უწესრიგობის ან დანაშაული პრევენციისთვის, ჯანმრთელობისა და მორალის დაცვის უზრუნველსაყოფად ან სხვათა უფლებებისა და თავისუფლებების დასაცავად), საქართველოს მთავრობას და კანონის ავტორებს არ წარმოუდგენიათ იმის დამადასტურებელი მაგალითები, რომ შეკრების დროს კარვის ან სხვა დროებითი კონსტრუქციის გამოყენება *„[საფრთხეს უქმნის] შეკრების ან მანიფესტაციის მონაწილეებს ან სხვა პირებს“* ან ხელს უშლის *„საზოგადოებრივი წესრიგისა და უსაფრთხოების დაცვას.“*

კანონი, რომელიც ვერ აკმაყოფილებს მართლზომიერი შეზღუდვისთვის სამიდან არცერთ ძირითად კრიტერიუმს, არ შეესაბამება საერთაშორისო სამართლის მოთხოვნებს.

წინამდებარე დოკუმენტი მომზადებულია არასამეწარმეო სამართლის საერთაშორისო ცენტრისა (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.

[12] *Id.* "პარლამენტმა არ უნდა მიიღოს შეკრებისა და გამოხატვის თავისუფლების უკიდურესად შემზღუდავი კანონპროექტები," საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველო, 2023 წლის 5 ოქტომბერი, "სამოქალაქო უფლებების შეზღუდვის მზარდი ტენდენცია ახალი საკანონმდებლო ცვლილებებით გრძელდება," საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია (GYLA), 2023 წლის 2 ოქტომბერი.
[13] *Id*. პ. 40, ზოგადი კომენტარი No. 37.