



შეკრების თავისუფლების მარეგულირებელი საკანონმდებლო მოწესრიგების მოკლე მიმოხილვა

პუბლიკაცია მომზადდა ღია საზოგადოების ფონდის მხარდაჭერით. ორგანიზაციის მიერ საინფორმაციო მასალაში გამოთქმული მოსაზრება შესაძლოა, არ გამოხატავდეს ღია საზოგადოების ფონდის პოზიციას. შესაბამისად, ფონდი არ არის პასუხისმგებელი მის შინაარსზე.

სარჩევი

შესავალი.....	3
1. ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 166-ე და 173-ე მუხლების პრაქტიკაში გამოყენება.....	3
2. საკანონმდებლო ცვლილებებით გამკაცრებული სანქციები.....	4
3. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება „შეკრებისა და მანიფესტაციების შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-8 მუხლის პირველი პუნქტის კონსტიტუციურობასთან დაკავშირებით.....	6
4. შეკრებისა და გამოხატვის თავისუფლების დამაზიანებელი საკანონმდებლო ინიციატივები	8
დროებითი კონსტრუქციების მოწყობის აკრძალვა	8
„ალტ ინფოს“ ინიციატივა	10
შეჯამება	12

შესავალი

საქართველოში მორიგი საპარლამენტო არჩევნები 2024 წლის ოქტომბერში გაიმართება. საარჩევნო წელი, როგორც წესი, დატვირთულია პოლიტიკური შინაარსის შეკრებებითა და მანიფესტაციებით. შესაბამისად, დემოკრატიის კვლევის ინსტიტუტს მნიშვნელოვნად მიაჩნია შეაფასოს საკანონმდებლო ინიციატივები და კანონმდებლობა, რომელიც, შეკრებისა და გამოხატვის თავისუფლებასა და ამ უფლებებით სარგებლობის პროცესში სამართალდამცავთა მოქმედებას არეგულირებს.

1. ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 166-ე და 173-ე მუხლების პრაქტიკაში გამოყენება

საქართველოში დღეს მოქმედი ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსი საქართველოს სსრ უმაღლესმა საბჭომ 1984 წელს მიიღო. ძველი, საბჭოთა კავშირის დროინდელი კოდექსის ბუნდოვანი ნორმები ხშირ შემთხვევაში ხელს უწყობს მშვიდობიანი პროტესტის მონაწილეების დასჯას და ართულებს კონსტიტუციით გარანტირებული შეკრებისა და გამოხატვის თავისუფლებებით სრულფასოვნად სარგებლობას. მოქმედი კოდექსის ზოგიერთი ნორმაში საუბარია არარსებულ ორგანოებზე, რომელთაც, კოდექსის მიხედვით, შეუძლიათ ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის საქმის განხილვა:

„ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის ჩამდენი თავისუფლდება ადმინისტრაციული პასუხისმგებლობისაგან და მასალები განსახილველად გადაეცემა ამხანაგურ სასამართლოს, საზოგადოებრივ ორგანიზაციას ან შრომით კოლექტივს, თუ ჩადენილი სამართალდარღვევის ხასიათისა და სამართალდამრღვევის პიროვნების გათვალისწინებით მიზანშეწონილია მას შეეფარდოს საზოგადოებრივი ზემოქმედების ზომა.“

ეს მარტივი მაგალითიც საკმარისია თვალსაჩინოებისთვის, რომ კოდექსი არათავსებადია თანამედროვე გამოწვევებთან და სიღრმისეულ რეფორმას საჭიროებს. თუმცა, კოდექსის რეფორმის ნაცვლად, პარლამენტის რესურსი ისეთ რეპრესიულ საკანონმდებლო ცვლილებებზე იხარჯება, რომლებიც შეუთავსებელია შეკრებისა და გამოხატვის თავისუფლებასთან. საკანონმდებლო ხარვეზებთან ერთად, პრობლემურია სამართალდამცავების მიერ შესაბამისი სამართლებრივი ნორმების განმარტება და პრაქტიკაში გამოყენება.

წლების განმავლობაში აქციებზე დაკვირვება ცხადყოფს, რომ სამართალდამცავები ყველაზე ხშირად დემონსტრანტებს ადმინისტრაციული წესით, კუმულატიურად ორი მუხლის - 166-ე და 173-ე მუხლების საფუძველზე აკავებენ.

საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 166-ე მუხლი (წვრილმანი ხულიგნობა) გულისხმობს:

„საზოგადოებრივ ადგილებში ლანძღვა-გინებას, მოქალაქეებზე შეურაცხმყოფელ გადაკიდებას და სხვა ამგვარ მოქმედებას, რომელიც არღვევს საზოგადოებრივ წესრიგსა და მოქალაქეთა სიმშვიდეს.“

173-ე მუხლის შემადგენლობა გულისხმობს:

„სამსახურებრივი მოვალეობის შესრულების დროს, სამართალდამცავი ორგანოს წარმომადგენლის კანონიერი განკარგულებისადმი ან მოთხოვნისადმი დაუმორჩილებლობას, ან ამ პირის სიტყვიერ შეურაცხყოფას ან/და მის მიმართ სხვა შეურაცხმყოფელი ქმედების განხორციელებას.“

ხშირ შემთხვევაში სამართალდამცველები მათთვის სიტყვიერი შეურაცხყოფის მიყენებას ან/და წინააღმდეგობის გაწევას 173-ე მუხლთან ერთად, წვრილმან ხულიგნობადაც აკვალიფიცირებენ, მაშინ, როდესაც ეს ორი ნორმა მნიშვნელოვნად განსხვავდება ერთმანეთისგან.

ხულიგნობა თავისი არსით გულისხმობს სხვადასხვა ქმედების განხორციელების გზით, საზოგადოების მიმართ აშკარა უპატივცემულობის გამოხატვას. ხულიგნობის ჩამდენი პირის მთავარი მოტივი კონკრეტული ადრესატისთვის შეურაცხყოფის მიყენება და საზოგადოების მიმართ უპატივცემულობის საჯაროდ დემონსტრირებაა. იმ შემთხვევაში, თუ ქმედებაში გამოიკვეთა ძალადობა ან ძალადობის მუქარა, ქმედება კვალიფიცირდება სისხლის სამართლის დანაშაულად.¹

წვრილმანი ხულიგნობისგან განსხვავებით, 173-ე მუხლი წარმოადგენს სპეციალური ურთიერთობის მომწესრიგებელ ნორმას, რომელიც მიმართულია სპეციალური სუბიექტებისა და წრის მიმართ და უშუალოდ დაკავშირებულია სამსახურებრივი მოვალეობის შესრულებასთან. შესაბამისად, სამართალდამცავი ორგანოს წარმომადგენლების მიერ 166-ე და 173-ე მუხლების ავტომატურად, ყოველგვარი შეფასების გარეშე, კუმულატიურად გამოყენება, ხშირ შემთხვევაში საფუძველს მოკლებულია.

სხვა საკითხია თავად 173-ე მუხლის გამოყენების კანონიერება. ნორმის მიხედვით, სამართალდამცავის კანონიერი მოთხოვნისადმი დაუმორჩილებლობა შეიძლება გახდეს 173-ე მუხლის გამოყენების საფუძველი. აშკარაა, რომ სამართალდამცავი ორგანოს წარმომადგენლები „კანონიერ მოთხოვნად“ განმარტავენ დემონსტრანტებისთვის ნებისმიერ მითითებას. ამის ნათელი მაგალითია რაჭის ტყეების პროტესტის დროს სამართალდამცავი ორგანოს წარმომადგენლების კანონიერ საფუძველს მოკლებული მოთხოვნა - დემონსტრანტებს არ გაეშალათ კარავი, რა დროსაც არაერთი აქციის მონაწილე და ორგანიზატორი დააკავეს.² შესაბამისად, პრობლემურია არა მხოლოდ ამ ორი მუხლის ავტომატურად ერთობლივად გამოყენება, არამედ, ზოგადად, ამ მუხლების შინაარსის გააზრება სამართალდამცველების მიერ.

2. საკანონმდებლო ცვლილებებით გამკაცრებული სანქციები

¹ მზია ლეკვიშვილი, ნონა თოდუა, გოჩა მამულაშვილი, სისხლის სამართლის კერძო ნაწილი. წიგნი პირველი, მე-7 გამოცემა, თბილისი, 2019, გვ. 776

² democracyresearch.org, „რაჭის პროტესტთან დაკავშირებით ხელისუფლება შეკრებისა და გამოხატვის თავისუფლებას უკანონოდ ზღუდავს“, 20.11.2023, ხელმისაწვდომია: <https://www.democracyresearch.org/geo/1354/>

2021 წლის 29 აპრილს პარლამენტმა მესამე მოსმენით მიიღო ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსში შესატანი ცვლილებები, რითაც გამკაცრდა სანქციები წვრილმანი ხულიგნობის, პოლიციელის კანონიერი მოთხოვნის დაუმორჩილებლობისათვის ან/და შეურაცხყოფის მიყენებისთვის. ასევე, გაიზარდა ადმინისტრაციული პატიმრობის ვადები.

კერძოდ, კოდექსის 166-ე მუხლს დაემატა მე-2 ნაწილი, რომლითაც განისაზღვრა, რომ წვრილმანი ხულიგნობის ჩადენისთვის ადმინისტრაციულ სახდელდადებული პირის მიერ ამავე ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის განმეორებით ჩადენა გამოიწვევს სამართალდამრღვევის დაჯარიმებას 1500 ლარიდან 2000 ლარამდე ოდენობით ან ადმინისტრაციულ პატიმრობას 5-დღიდან 15 დღემდე ვადით.

ცვლილებებამდე მოქმედი ნორმა ითვალისწინებდა 500-იდან 1000 ლარამდე ჯარიმას ან 15 დღემდე ადმინისტრაციულ პატიმრობას, რაც იმას ნიშნავს, რომ კანონდარღვევის სიხშირის მიუხედავად, მოსამართლეს ჰქონდა შესაძლებლობა, სამართალდამრღვევისთვის ადმინისტრაციული პატიმრობა 5 დღეზე ნაკლები ვადით შეეფარებინა.

173-ე მუხლში განხორციელებული ცვლილებების მიხედვით, სამსახურებრივი მოვალეობის შესრულების დროს, სამართალდამცავი ორგანოს თანამშრომლის და სხვა შესაბამისი სახელმწიფო ორგანოს წარმომადგენლის კანონიერი განკარგულებისადმი ან მოთხოვნისადმი ერთხელ დაუმორჩილებლობა, ან ამ პირის სიტყვიერი შეურაცხყოფა ან/და მის მიმართ სხვა შეურაცხმყოფელი ქმედების ერთხელ ჩადენა, გამოიწვევს სამართალდამრღვევის დაჯარიმებას 2000 ლარიდან 3000 ლარამდე ოდენობით ან ადმინისტრაციულ პატიმრობას 15 დღემდე ვადით, ხოლო ამავე ქმედების განმეორებით ჩადენა - სამართალდამრღვევის დაჯარიმებას 3500 ლარიდან 4500 ლარამდე ოდენობით ან ადმინისტრაციულ პატიმრობას 7-დღიდან 15 დღემდე ვადით.

ცვლილებებამდე მოქმედი ნორმა ითვალისწინებდა ჯარიმას 1000-იდან 4000 ლარამდე ან 7 დღეზე ნაკლები ვადით პატიმრობას, კანონდარღვევის სიხშირის მიუხედავად.

გარდა ამისა, ცვლილებებმა მოსამართლეს წაართვა დისკრეცია, განმეორებითი სამართალდარღვევის შემთხვევაში, გამოიყენებინა პასუხისმგებლობისგან გათავისუფლების შესაძლებლობა და მხოლოდ სიტყვიერი შენიშვნით შემოფარგლულიყო.³

ადამიანის უფლებათა ევროპულმა სასამართლომ არაერთხელ განმარტა, რომ არასათანადოდ მკაცრი სანქციის გამოყენებამ, შესაძლოა, მსუსხავი ეფექტი იქონიოს შეკრების თავისუფლებაზე.⁴ მსუსხავ ეფექტსა და შეკრებისა და მანიფესტაციის უფლების შესაძლო დარღვევაზე საუბრობს ვენეციის კომისიაც იმ შემთხვევაში, თუ გამოყენებული იქნება არაპროპორციული სანქციები.⁵

³ Democracyresearch.org, „ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსში განხორციელებული ცვლილებები რეპრესიულია და ამცირებს მშვიდობიანი პროტესტის სივრცეს“, 30.04.2021, ხელმისაწვდომია: <https://www.democracyresearch.org/geo/580/>

⁴ Council of Europe, 2022, Guide on Article 11 of the European Convention on Human Rights, Freedom of Assembly and Association, პარაგრაფი 77-79, ხელმისაწვდომია: https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_11_ENG.pdf

⁵ European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) and Office for Democratic Institutions and Human Rights (OSCE/ODIHR), Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly (3rd Edition), 8 ივლისი, 2019

მიუხედავად საზოგადოებრივი ორგანიზაციების მხრიდან კანონპროექტის მწვავე კრიტიკისა, პარლამენტმა კანონი დაჩქარებული წესით მიიღო. საბჭოთა კავშირის დროს მიღებული კოდექსის საფუძვლიანი რეფორმის ნაცვლად, ხელისუფლებამ გაამკაცრა ნორმები, რომლებიც, როგორც წესი, დემონსტრანტების დაკავების საფუძველია, რასაც მსუსხავი ეფექტი აქვს გამოხატვის თავისუფლებასა და საპროტესტო მოძრაობებზე.⁶ დემოკრატიის კვლევის ინსტიტუტის შეფასებით, ცვლილებების მიღების მიზანი საპროტესტო აქციებზე დემონსტრანტებთან ბრძოლის გამკაცრებაა, რაც საბოლოო ჯამში, პროტესტის მონაწილეთა რაოდენობის შემცირებას და პროტესტის ტალღის ჩახშობას შეიძლება ემსახურებოდეს.

3. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება „შეკრებებისა და მანიფესტაციების შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-8 მუხლის პირველი პუნქტის კონსტიტუციურობასთან დაკავშირებით

შეკრებებისა და მანიფესტაციების შესახებ საქართველოს კანონის მე-5 მუხლის შესაბამისად, შეკრების ორგანიზატორებს ეკისრებათ მუნიციპალიტეტის აღმასრულებელი ორგანოს წინასწარი გაფრთხილების აუცილებლობა, თუ შეკრება ან მანიფესტაცია ტრანსპორტის სავალ ადგილას იმართება ან ტრანსპორტის მოძრაობას აფერხებს. კანონის თანახმად, გაფრთხილება შეკრების ან მანიფესტაციის ორგანიზებისა და ჩატარების შესახებ მუნიციპალიტეტის აღმასრულებელ ორგანოში ღონისძიების ჩატარებამდე სულ მცირე 5 დღით ადრე უნდა შესულიყო. აღნიშნული მოწესრიგება გამორიცხავდა რაიმე სახის გამონაკლისს სპონტანურ შეკრებებთან დაკავშირებით, როდესაც საზოგადოებრივ ჯგუფებს ქვეყანაში მიმდინარე მოვლენასთან დაკავშირებით სპონტანური, მყისიერი რეაქციის გამოხატვა სურდათ.

შეკრების ადგილი და დრო ხშირად განსაზღვრავს პროტესტის ქმედითობას. პროტესტის წარმატებისთვის შეკრების მონაწილეები ცდილობენ მიიპყრონ რაც შეიძლება მეტი ადამიანის ყურადღება. სწორედ ამიტომ, როგორც წესი, შეკრების ჩასატარებლად ხალხმრავალ ადგილებს და ქალაქის მთავარ ქუჩებსა და მოედნებს ირჩევენ, რამაც შეიძლება გამოიწვიოს მოძრაობის შეფერხება. მეორე მხრივ, პროტესტის წარმატებისთვის მნიშვნელოვანია დროულობა, რამდენადაც, ხშირად, სწორედ მასზეა დამოკიდებული საზოგადოებრივი მუხტის სიმძლავრე და, შესაბამისად, პრობლემაზე ზეგავლენის მოხდენის რესურსი. წინასწარი გაფრთხილების გარეშე სპონტანური შეკრების აკრძალვა ტრანსპორტის სამომხრო ტერიტორიაზე ან/და მოძრაობის შეფერხებით, წარმოადგენს იმგვარი ხასიათის შეზღუდვას, რომელიც განსაზღვრულ კონკრეტულ შემთხვევაში, შეიძლება აზრს უკარგავდეს შეკრების თავისუფლებით სარგებლობას და აცლიდეს მთავარ დანიშნულებას.⁷

წელი, პარაგრაფი 36, ხელმისაწვდომია: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2019\)017-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2019)017-e)

⁶ radiotavisupleba.ge, „პარლამენტმა ადმინისტრაციულ კოდექსში ცვლილებები მესამე მოსმენითაც დაამტკიცა - რა შეიცვალა საბოლოოდ“, 29.04.2021, ხელმისაწვდომია: <https://www.radiotavisupleba.ge/a/31229882.html>

⁷ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2023 წლის 14 დეკემბრის № 3/3/1635 გადაწყვეტილება, პარაგრაფი 35, ხელმისაწვდომია <https://www.constcourt.ge/ka/judicial-acts?legal=16052>

2023 წლის 14 დეკემბერს საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლომ საქართველოს სახალხო დამცველის კონსტიტუციურ სარჩელის საფუძველზე მიიღო გადაწყვეტილება „შეკრებებისა და მანიფესტაციების შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-8 მუხლის პირველი პუნქტის კონსტიტუციურობაზე საქართველოს კონსტიტუციის 21-ე მუხლის პირველ პუნქტთან მიმართებით.⁸ აღნიშნული გადაწყვეტილებით, ზემოაღნიშნულ მსჯელობაზე დაყრდნობით, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლომ **არაკონსტიტუციურად** ცნო „„შეკრებებისა და მანიფესტაციების შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-8 მუხლის პირველი პუნქტის ის ნორმატიული შინაარსი, რომელიც ითვალისწინებს შეკრების/მანიფესტაციის ჩატარებამდე არაუგვიანეს 5 დღის ვადაში მუნიციპალიტეტის აღმასრულებელი ორგანოს გაფრთხილების ვალდებულებას, როდესაც ამ ვადაში გაფრთხილება, შეკრების/მანიფესტაციის სპონტანურობის გათვალისწინებით, შეუძლებელია.“

საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილებით, „საქართველოს კონსტიტუციის 21-ე მუხლით დაცული შეკრების თავისუფლება იცავს როგორც წინასწარ ორგანიზებული, ასევე, სპონტანური შეკრებისა და მანიფესტაციის გამართვის შესაძლებლობას. ვინაიდან ცალკეულ შემთხვევაში შეკრებისა და მანიფესტაციის ეფექტიანობა სწორედ მყისიერებას, დროში დაყოვნების თავიდან აცილებასა და საზოგადოებრივი რეაქციის დაუყოვნებლივ გამოხატვას მოითხოვს, შესაბამისად, სპონტანური შეკრებისა და მანიფესტაციის ჩატარების უფლება, მათ შორის, ტრანსპორტის სავალ ადგილას ან ტრანსპორტის მოძრაობის შეფერხებით, ექცევა შეკრებისა და მანიფესტაციის თავისუფლების დაცულ სფეროში.“

საკონსტიტუციო სასამართლომ მიიჩნია, რომ „როდესაც საქმე ეხება სპონტანურ რეაქციას მიმდინარე მოვლენებთან დაკავშირებით, არათუ 5 დღით, არამედ რამდენიმე საათით პროტესტის გადავადებაც კი შესაძლოა, გადამწყვეტი ან არსებითი აღმოჩნდეს და ეჭვქვეშ დააყენოს პროტესტის სიმწვავე და ეფექტურობა.“⁹ შესაბამისად, საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილებამ შეკრების/მანიფესტაციის სპონტანურობის შემთხვევაში, შეკრების ორგანიზატორები და მონაწილეები გაათავისუფლა მუნიციპალიტეტის ორგანოს 5 დღით ადრე ინფორმირების ვალდებულებისგან, **თუმცა** მიუთითა, რომ: „*როგორც კი ორგანიზატორებისათვის ცხადი ხდება, რომ შეკრების ან მანიფესტაციის მონაწილეთა რაოდენობის გათვალისწინებით, ნაწილობრივ ან სრულად გადაიკეტება სავალი ნაწილი, მათ ამის თაობაზე შეძლებისდაგვარად სწრაფად უნდა აცნობონ ხელისუფლების ორგანოებს.*“

აღსანიშნავია, რომ ხსენებულ გადაწყვეტილებამდე საკონსტიტუციო სასამართლომ შეკრების/მანიფესტაციის ჩატარებამდე არაუგვიანეს 5 დღის ვადაში მუნიციპალიტეტის აღმასრულებელი ორგანოს გაფრთხილების ვალდებულების შესახებ ორჯერ მიიჩნია კონსტიტუციასთან შესაბამისობაში 2002¹⁰ და 2011 წლებში.¹¹

⁸ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2023 წლის 14 დეკემბრის № 3/3/1635 გადაწყვეტილება. ხელმისაწვდომია <https://www.constcourt.ge/ka/judicial-acts?legal=16052>

⁹ იქვე, პარაგრაფი 35.

¹⁰ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2002 წლის 05 ნოემბრის № 2/2/180-183 გადაწყვეტილება, ხელმისაწვდომია <https://www.constcourt.ge/ka/judicial-acts?legal=241>

¹¹ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2011 წლის 18 აპრილის № 2/482,483,487,502 გადაწყვეტილება, ხელმისაწვდომია <https://www.constcourt.ge/ka/judicial-acts?legal=401>

დემოკრატიის კვლევის ინსტიტუტის შეფასებით, აღნიშნული გადაწყვეტილება, რომელმაც შესაძლებელი გახადა სპონტანური აქციების ჩატარება ხალხის და ტრანსპორტის სავალ ადგილას, პოზიტიურად აისახება შეკრებისა და მანიფესტაციების უფლების რეალიზებაზე.

4. შეკრებისა და გამოხატვის თავისუფლების დამაზიანებელი საკანონმდებლო ინიციატივები

დროებითი კონსტრუქციების მოწყობის აკრძალვა

2023 წლის 2 ოქტომბერს საპარლამენტო უმრავლესობის წევრებმა პარლამენტში დაინიციირეს კანონპროექტი,¹² რომელიც ითვალისწინებს „შეკრებისა და მანიფესტაციების შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილებების შეტანას. კანონპროექტით გათვალისწინებულია შეკრებებსა და მანიფესტაციებზე დროებითი კონსტრუქციების მოწყობის აკრძალვა რამდენიმე საფუძვლით:

- შეკრების ან მანიფესტაციის მონაწილეებისთვის ან სხვა პირებისთვის საფრთხის შექმნა;
- საწარმოს, დაწესებულების ან ორგანიზაციის ნორმალური ფუნქციონირების შეფერხება;
- მისი მოწყობის გარეშე არსებითად არ ფერხდება შეკრების ან მანიფესტაციის ჩატარება;
- მისი მოწყობა შეკრების ან მანიფესტაციის ჩატარებას არ უკავშირდება;
- ხელს უშლის პოლიციის მიერ საზოგადოებრივი წესრიგისა და უსაფრთხოების დაცვას.

იმ შემთხვევაში, თუ დროებითი კონსტრუქციის მესაკუთრე გონივრულ ვადაში არ განახორციელებს დემონტაჟს, კანონის პროექტი საპოლიციო ძალებს მოწყობილი კონსტრუქციის დემონტაჟის უფლებას ანიჭებს. კერძოდ, „სამართალდამცველი ორგანოები დარღვევის აღმოსაფხვრელად, ტრანსპორტის სავალი ნაწილის გასახსნელად, ტრანსპორტის მოძრაობის აღსადგენად ან/და დროებითი კონსტრუქციის დემონტაჟის განსახორციელებლად გამოიყენებენ საერთაშორისო სამართლითა და საქართველოს კანონმდებლობით გათვალისწინებულ ზომებს.“ საკანონმდებლო ცვლილებები ითვალისწინებს სანქციებსაც, კერძოდ:

- დარღვევა გამოიწვევს საგნის კონფისკაციას და დაჯარიმებას 500 ლარის ოდენობით ან სამართალდარღვევის საგნის კონფისკაციას და ადმინისტრაციულ პატიმრობას 15 დღემდე ვადით; ხოლო თუ დამრღვევი ორგანიზატორია – სამართალდარღვევის საგნის კონფისკაციას და დაჯარიმებას 5000 ლარის ოდენობით ან

¹² „შეკრებისა და მანიფესტაციების შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე. ხელმისაწვდომია: <https://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/340742>

სამართალდარღვევის საგნის კონფისკაციას და ადმინისტრაციულ პატიმრობას 15 დღემდე ვადით.

კანონის პროექტის დებულებები ზოგადი და ბუნდოვანია, რაც სამართალდამცავი უწყების წარმომადგენელს გაუმართლებლად ფართო დისკრეციას ანიჭებს.

საკანონმდებლო ცვლილებების მიზნად განმარტებით ბარათში მითითებულია საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის 2023 წლის 18 სექტემბრის განცხადება, რომლის მიხედვითაც, საქართველოს ტერიტორიასა და მისი ფარგლების გარეთ მოქმედი პირების ჯგუფი 2023 წლის ოქტომბერ-დეკემბერში საქართველოში დესტაბილიზაციის მოწყობას გეგმავდა, მათ შორის, ე.წ. კარვების ქალაქის მეშვეობით.¹³ ამდენად, აუცილებელი იყო ისეთი საკანონმდებლო ჩარჩო, რომელიც „სახელმწიფო ორგანოებს მისცემს შესაძლებლობას, ადამიანის სათანადო კონსტიტუციურ უფლებებს შორის სამართლიანი ბალანსის დაცვის გზით უზრუნველყონ შეკრების უსაფრთხოდ ჩატარება და გამოხატვის თავისუფლების უფრო ეფექტიანი რეალიზაცია.“

სამოქალაქო სექტორმა ინიცირებული საკანონმდებლო ცვლილებები გააკრიტიკა. მათი შეფასებით, კანონის პროექტის მიღება, დაუსაბუთებლად შეზღუდავდა შეკრების და მანიფესტაციების უფლებას და გაუმართლებლად დაავიწროებდა ქვეყანაში თავისუფალი გამოხატვის სივრცეს.¹⁴

კანონპროექტი გააკრიტიკა სახალხო დამცველმაც,¹⁵ რომელმაც მიუთითა, რომ „საკანონმდებლო ცვლილებები გამოიწვევს გამოხატვის თავისუფლებაში ისეთ ინტენსიურ ჩარევას, რომელიც არ არის გამართლებული მნიშვნელოვანი, წონადი ინტერესის დაცვის საჭიროებით. ამასთანავე, შემოთავაზებული ცვლილებები შეიცავს ბუნდოვან, განუჭვრეტლად ნორმებს, რომელთა ფართო ინტერპრეტაციის შესაძლებლობა კიდევ უფრო დიდი რისკის ქვეშ აყენებს შეკრებისა და გამოხატვის თავისუფლების ეფექტიან გამოყენებას.“

სახალხო დამცველის თხოვნის საფუძველზე, ეუთოს დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებების ოფისმა (OSCE/ODIHR) დაჩქარებული წესით მოამზადა დასკვნა „შეკრებისა და მანიფესტაციების შესახებ“ კანონში შესატან ცვლილებებზე.¹⁶ დასკვნის მიხედვით, საკანონმდებლო ცვლილებებით გათვალისწინებული შეზღუდვის საფუძველები

¹³ parliament.ge, განმარტებითი ბარათი საქართველოს კანონის პროექტზე „შეკრებისა და მანიფესტაციების შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე. ხელმისაწვდომია:

<https://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/340743>

¹⁴ gyla.ge (ვებგვერდი), „სამოქალაქო უფლებების შეზღუდვის მზარდი ტენდენცია ახალი საკანონმდებლო ცვლილებებით გრძელდება.“ ხელმისაწვდომია: <https://shorturl.at/prtvN> ასევე, „პარლამენტმა არ უნდა მიიღოს შეკრებისა და გამოხატვის თავისუფლების უკიდურესად შემზღუდავი კანონპროექტი.“ ხელმისაწვდომია: <https://www.transparency.ge/ge/post/parlamentma-ar-unda-miigos-shekrebisa-da-gamoxatvis-tavisuplebis-ukiduresad-shemzgudavi>

¹⁵ ombudsman.ge (ვებგვერდი), სახალხო დამცველის განცხადება „შეკრებისა და მანიფესტაციების შესახებ“ საქართველოს კანონში დაგეგმილ ცვლილებებთან დაკავშირებით. ხელმისაწვდომია: <https://www.ombudsman.ge/geo/akhali-ambebi/sakhalkho-damtsvelis-gantskhadeba-shekrebisa-da-manifestatsiebis-shesakheb-sakartvelos-kanonshi-dagegmil-tsvlilebebtan-dakavshirebit>

¹⁶ დაჩქარებული დასკვნა „შეკრებისა და მანიფესტაციების შესახებ“ საქართველოს კანონში და „ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსში“ შესატანი ცვლილებების შესახებ, ვარშავა, 2023 წლის 6 ნოემბერი დასკვნა-Nr.: FOPA-GEO/487/2023 [AIC /NR]. ხელმისაწვდომია: <https://www.osce.org/files/f/documents/3/8/560487.pdf>

ფართოა და არაა მკაფიოდ განსაზღვრული, რამაც მისი თვითნებური ან დისკრიმინაციული გამოყენება შეიძლება გამოიწვიოს. ასევე, დასკვნაში აღნიშნულია, რომ აქციებით გამოწვეული ჩვეულებრივი ცხოვრებისეული რიტმის დარღვევა, მათ შორის საგზაო მოძრაობის დროებითი შეფერხება თუ კომერციული საქმიანობისთვის ზიანის მიყენება უნდა იყოს შეწყნარებული, სანამ ის სხვებს არააუცილებელ და არაპროპორციულ ტვირთს არ აკისრებს. OSCE/ODIHR მიუთითებს, რომ დროებითი კონსტრუქციების აღმართვის აკრძალვა, როდესაც ის არააუცილებლად ან აქციებთან დაუკავშირებლადაა მიჩნეული, არ შეესაბამება ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციისა და გაეროს კონვენციებით დადგენილ ლეგიტიმურ მიზნებს და გაუმართლებელია. აღნიშნული შენიშვნების საფუძველზე, OSCE/ODIHR-იმ დაასკვნა, რომ ვინაიდან „კანონპროექტი არ უპასუხებს საერთაშორისო სამართლის მიერ დადგენილ მკაცრ მოთხოვნებს მშვიდობიანი შეკრების თავისუფლების შეზღუდვისას, შესაბამისად, დაუშვებელია მათი მიღება.“¹⁷

საკანონმდებლო ცვლილებებს არ დაეთანხმა საქართველოს პრეზიდენტიც და პარლამენტს კანონი მოტივირებული შენიშვნებით¹⁸ დაუბრუნა. პრეზიდენტმა გააკრიტიკა კანონის პროექტის დაჩქარებული წესით განხილვა. პრეზიდენტმა მიიჩნია, რომ საკანონმდებლო ცვლილებებით შემოთავაზებული დროებითი კონსტრუქციების აკრძალვა, ბლანკეტურ აკრძალვას უთანაბრდებოდა, რაც ქმნიდა „სახელმწიფოს გადაჭარბებული ჩარევის რისკს და კონსტიტუციით გარანტირებული უფლებების რეალიზაციას საფრთხის ქვეშ [აყენებდა].“

ქართული სამოქალაქო ორგანიზაციების, საერთაშორისო ორგანიზაციების, ოპოზიციური პარტიების, საქართველოს პრეზიდენტის კრიტიკის ფონზე, საპარლამენტო უმრავლესობამ განაცხადა, რომ აღარ ჩქარობს საკანონმდებლო ცვლილებების მიღებას.¹⁹

საქართველოს მოქმედი კანონმდებლობა და სასამართლო პრაქტიკა, პროტესტის დროს დროებითი კონსტრუქციების, მათ შორის, კარვის დადგმას შეკრების თავისუფლებით დაცულ სფეროში აქცევს. სასამართლო პრაქტიკის მიხედვით,²⁰ აუცილებელია დადგინდეს ლეგიტიმური მიზანი და უფლებაში ჩარევის აუცილებლობა, რომელიც აქციის მონაწილეს შეუზღუდავს კარვის დადგმის უფლებას. თბილისის საქალაქო სასამართლოს გადაწყვეტილების მიხედვით, „შეკრებებისა და მანიფესტაციების უფლება მოიცავს შეკრების გამართვის ადგილის, დროისა, ფორმისა და შინაარსის არჩევის უფლებას, რაც შესაძლებლად მიიჩნევა დროებითი კონსტრუქციების განთავსების შესაძლებლობას“.

„ალტ ინფოს“ ინიციატივა

ლიად პრორუსული „კონსერვატიული მოძრაობა/ალტ-ინფოს“ ლიდერების საინიციატივო ჯგუფმა 2022 წლის 7 ნოემბერს შეკრებებისა და მანიფესტაციების შესახებ საქართველოს

¹⁷ იქვე, გვ.6.

¹⁸ parliament.ge, საქართველოს პრეზიდენტის მოტივირებული ცვლილებები 18.10.2023. ხელმისაწვდომია: <https://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/342606>

¹⁹ radiotavisupleba.ge (ვებგვერდი), ხელმისაწვდომია: <https://www.radiotavisupleba.ge/a/32662070.html?fbclid=IwAR1gvjR89uReGaTSdgafmhwN70e0heYI4Y29N9mg7vj2k4JZbfVBUr7DqwQ>

²⁰ gyla.ge (ვებგვერდი), ხელმისაწვდომია: <https://gyla.ge/ge/post/sasamartlom-mshvidobiani-shekrebis-uflebis-darghveva-daadgina#sthash.u48f8ukj.FcmVOINj.dpbs>

კანონში, ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა და სისხლის სამართლის კოდექსში ცვლილებების შეტანის შესახებ კანონპროექტები დაინიციირა.

საკანონმდებლო პაკეტის თანახმად, „აკრძალულია შეკრების ან მანიფესტაციის ჩატარება, თუ ის მიზნად ისახავს ან რომლის დროსაც, შესაძლოა, ადგილი ჰქონდეს სექსუალური ორიენტაციის დემონსტრირებას, პოპულარიზაციას ან/და პროპაგანდას,“; „რომელიმე რელიგიური მიმდინარეობის საწინააღმდეგო, მადისკრედიტირებელ ან/და რომელიმე რელიგიური მიმდევრობის ადამიანთა რწმენის საწინააღმდეგო, შეურაცხყოფელ განცხადებებსა და მოწოდებებს ან/და რომლის დროსაც შესაძლოა, ადგილი ჰქონდეს ომისა და ძალადობის პროპაგანდას, ეროვნული, კუთხური, რელიგიური ან სოციალური შუღლის გაღვივებას;“²¹

საკანონმდებლო პაკეტის მიხედვით, აღნიშნული აკრძალვების დარღვევისთვის გათვალისწინებულია ადმინისტრაციული და სისხლისსამართლებრივი პასუხისმგებლობა. კერძოდ:

*„[კანონპროექტით გათვალისწინებული] ნორმების დარღვევა - გამოიწვევს დაჯარიმებას 3000 (სამი ათასი) ლარის ოდენობით ან ადმინისტრაციულ პატიმრობას 25 (ოცდახუთი) დღემდე ვადით, ხოლო თუ დამრღვევი ორგანიზატორია - დაჯარიმებას 5000 (ხუთი ათასი) ლარის ოდენობით ან ადმინისტრაციულ პატიმრობას 30 (ოცდაათი) დღემდე ვადით“.*²²

კანონპროექტის ინიციატორების წინადადებით, აკრძალვის განმეორებით დარღვევა იწვევს სისხლისსამართლებრივ პასუხისმგებლობას და „ისჯება ჯარიმით ან საზოგადოებისათვის სასარგებლო შრომით ვადით 180 (ას ოთხმოცი)-იდან 240 (ორას ორმოცი) საათამდე ან გამასწორებელი სამუშაოთი ვადით 2(ორი) წლამდე ან თავისუფლების აღკვეთით ვადით 2 (ორი) წლამდე თანამდებობის დაკავების ან საქმიანობის უფლების ჩამორთმევით 3 (სამი) წლამდე.“²³

კანონპროექტის განმარტებითი ბარათის მიხედვით,²⁴ 2013-2021 წლებში საჯარო სივრცეში სექსუალური ორიენტაციის საჯარო დემონსტრირებასთან დაკავშირებული ღონისძიებების ჩატარების მცდელობამ აჩვენა, რომ ირღვევა „ქვეყნის ნორმებთან“ დაკავშირებული წესები. მსგავსმა მცდელობებმა გამოიწვია „საჯარო მღელვარება და მოსახლეობის მასობრივი პროტესტი“. შესაბამისად, ინიციატორების აზრით, საზოგადოების სიმშვიდისა და უსაფრთხოების ინტერესებიდან გამომდინარე, „საჯარო მღელვარების თავიდან ასაცილებლად“, მკაფიოდ უნდა ჩამოყალიბდეს შეკრებისა და მანიფესტაციების ჩატარების წესი. სწორედ ამ არგუმენტებით არის ახსნილი ისეთი აქციებისა და დემონსტრაციების აკრძალვა, რომელთა მთავარ ან ერთ-ერთ მიზანს „მონაწილეთა სექსუალური ორიენტაციის დემონსტრირება, პოპულარიზაცია და პროპაგანდა“ წარმოადგენს.

²¹ „შეკრებებისა და მანიფესტაციების შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილებების შეტანის თაობაზე. ხელმისაწვდომია: <https://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/311115>;

²² „საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსში“ ცვლილებების შეტანის შესახებ. ხელმისაწვდომია: <https://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/311117>;

²³ „საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსში“ ცვლილებების შეტანის შესახებ. ხელმისაწვდომია: <https://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/311119>;

²⁴ განმარტებითი ბარათი საქართველოს კანონის პროექტზე „შეკრებებისა და მანიფესტაციების შესახებ საქართველოს კანონში ცვლილებების შესატანის შესახებ“. ხელმისაწვდომია: <https://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/311116>;

კანონპროექტი გააკრიტიკეს როგორც სამოქალაქო სექტორმა, ასევე, საერთაშორისო ორგანიზაციებმა. 2023 წლის აპრილში 140-ზე მეტმა ორგანიზაციამ ხელისუფლებას მიმართა არ გადაედგა ევროინტეგრაციის შემაფერხებელი ნაბიჯები. წერილში ნათქვამია, რომ „ნებისმიერი საკანონმდებლო ინიციატივა ან მოქმედება, რომელიც ევროკავშირის ძირეულ ფასეულობებს დაუპირისპირდება, იქნება სტატუსის მიღების საბოტაჟი და კონსტიტუციის 78-ე მუხლის საწინააღმდეგო ქმედება“.²⁵

არსებული კრიტიკული ნიადაგის ფონზე, პარლამენტის ბიუროს გადაწყვეტილებით, ღიად პრორუსული პოლიტიკური დაჯგუფების მიერ ინიცირებული კანონპროექტის 2023 წლის მასში ჩანიშნული განხილვა გაურკვეველი ვადით გადაიდო.

შეჯამება

შეკრებისა და მანიფესტაციების მომწესრიგებელ კანონმდებლობაში განხორციელებული ცვლილებები, სიტყვისა და გამოხატვის თავისუფლების სივრცეს უკიდურესად ავიწროებს. ნაცვლად საბჭოთა კავშირის დროს მიღებული ადმინისტრაციული კოდექსის სიღრმისეული რეფორმისა, 2021 წელს კოდექსში შეტანილი ცვლილებებით, კიდევ უფრო გამკაცრდა სანქციები იმ ადმინისტრაციული სამართალდარღვევებისთვის, რომლებსაც პოლიცია პოლიტიკური პროტესტის მონაწილეების მიმართ ყველაზე ხშირად იყენებს. წვრილმანი ხულიგნობის და პოლიციის კანონიერი მოთხოვნის დაუმორჩილებლობისათვის ან/და შეურაცხყოფის მიყენებისთვის გაზრდილ ჯარიმებს და ადმინისტრაციული პატიმრობის ვადებს მსუსხავი ეფექტი აქვს აქციის ფორმით პროტესტის გამოხატვის სიხშირეზე.

მეორეს მხრივ, პრობლემურია შეკრების მონაწილეთა მოქმედების თავისუფლების შეზღუდვა სამართლებრივი საფუძვლების გარეშე. საპროტესტო აქციებზე დაკვირვება ცხადყოფს, რომ მიუხედავად ე.წ. „კარვების კანონპროექტზე“ ვეტოს დადებისა, პოლიცია კანონპროექტით გათვალისწინებულ შეზღუდვებს პრაქტიკაში მაინც იყენებს, რაც პროტესტის მონაწილეებისთვის კარვის ან სხვა დროებითი კონსტრუქციების მოწყობაში ხელის შეშლაში გამოიხატება. ამასთან, პრობლემურია იმ ნორმათა განმარტების საკითხი, რის საფუძველზეც დემონსტრანტების დაკავება ხდება.

საქართველოსთან მიმართებით ევროკომისიის მიერ მომზადებული ევროკავშირის გაფართოების ყოველწლიურ ანგარიშში საუბარია ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის რეფორმის საჭიროებაზე და აღნიშნულია, რომ ბუნდოვანი ნორმები საშუალებას აძლევს სამართალდამცავ ორგანოებს, დაუსაბუთებლად შეზღუდონ შეკრებისა და გამოხატვის უფლება. ამავე ანგარიშის მიხედვით, განსაკუთრებით საგანგაშო 2023 წლის 2 ივნისს შვიდი უფლებადამცველისა და აქტივისტის დაკავება იყო, რამაც ცალსახად

²⁵ სამოქალაქო საზოგადოების მიმართვა ხელისუფლებას, ხელმისაწვდომია: <https://transparency.ge/ge/post/samokalako-sazogadoebis-mimartva-xelisuplebas>.

უარყოფითი გავლენა იქონია კონსტიტუციით გათვალისწინებული უფლებებით სარგებლობაზე.²⁶

შეკრებისა და გამოხატვის თავისუფლების უზრუნველსაყოფად, დემოკრატიის კვლევის ინსტიტუტის მოსაზრებით:

- აუცილებელია, გატარდეს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის სიღრმისეული რეფორმა;
- უნდა აღმოიფხვრას დემონსტრანტების სამართლებრივი საფუძვლის გარეშე დაკავების პრაქტიკა;
- ხელისუფლებამ უარი უნდა თქვას/დღის წესრიგში არ უნდა დააბრუნოს კანონპროექტები, რომლებიც გაუმართლებლად ზღუდავს შეკრებისა და გამოხატვის თავისუფლებას.

²⁶ Europa.eu (ვებგვერდი), ევროკომისიის ევროკავშირის გაფართოების ყოველწლიური ანგარიში საქართველოსთან მიმართებით, 08.11.2023, ხელმისაწვდომია: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/86d42452-7eee-11ee-99ba-01aa75ed71a1/language-en>, გვ. 37