

საქართველოს პარლამენტის თავმჯდომარეს
ბატონ ირაკლი კობახიძეს

ბატონო ირაკლი,

როგორც მოგეხსენებათ 2018 წლის მაისის ბოლოს თქვენი მონაწილეობით გაიმართა შეხვედრა არასამთავრობო ორგანიზაციებთან, სადაც განხილულ იქნა ეროვნული კანონმდებლობის ჰარმონიზაციის პროცესი კონსტიტუციის ახალ რედაქციასთან. აღნიშნულ შეხვედრაზე მათ შორის საუბარი იყო „შეკრებებისა და მანიფესტაციების შესახებ“ საქართველოს კანონში განსახორციელებელ ცვლილებებზე, რასთან დაკავშირებითაც შევთანხმდით, რომ პარლამენტის ადამიანის უფლებათა დაცვისა და სამოქალაქო ინტეგრაციის კომიტეტს უნდა დაეორგანიზებინა შემდგომი შეხვედრა მოსაზრებების გაზიარების მიზნით. როგორც ჩვენთვის გახდა ცნობილი, კომიტეტმა მინიმუმ ორი ასეთი შეხვედრა გამართა არასამთავრობო ორგანიზაციებთან და დაინტერესებულ პირებთან, თუმცა, სამწუხაროდ, ჩვენი ჩართულობის უზრუნველყოფა ამ შეხვედრებში არ მომხდარა.

ამდენად, გიგზავნით ჩვენს წერილობით მოსაზრებებსა და შენიშვნებს კანონპროექტთან დაკავშირებით.

პატივისცემით,

გიორგი მშვენიერაძე

თავმჯდომარე



25/06/2018

„საქართველოს დემოკრატიული ინიციატივის“ შენიშვნები და მოსაზრებები „შეკრებებისა და მანიფესტაციების შესახებ“ საქართველოს კანონში განსახორციელებელ ცვლილებებზე

1. ცვლილების საფუძველი და შინაარსი

კანონპროექტის ინიცირების საფუძველს წარმოადგენს მოქმედი კონსტიტუციის 25-ე მუხლში შესული ცვლილებები. აღნიშნული მუხლის პირველი პუნქტის თანახმად: „ყველას, გარდა იმ პირებისა, რომლებიც არიან სამხედრო ძალებისა და შინაგან საქმეთა სამინისტროს შემადგენლობაში, უფლება აქვს წინასწარი ნებართვის გარეშე შეიკრიბოს საჯაროდ და უიარაღოდ, როგორც ჭერქვეშ, ისე გარეთ.“ კონსტიტუციის ახალი რედაქციით კი აღნიშნული ნორმა (კონსტიტუციის ახალი რედაქციის 21-ე მუხლი) შემდეგნაირად ყალიბდება: „ყველას, გარდა იმ პირებისა, რომლებიც არიან თავდაცვის ძალების ან სახელმწიფო ან საზოგადოებრივი უსაფრთხოების დაცვაზე პასუხისმგებელი ორგანოების შემადგენლობაში, აქვს წინასწარი ნებართვის გარეშე, საჯაროდ და უიარაღოდ შეკრების უფლება.“

აღნიშნული ფორმულირების გათვალისწინებით ცვლილებების განხორციელების საჭიროება უდავოდ დგას „შეკრებებისა და მანიფესტაციების შესახებ“ საქართველოს კანონშიც. თუმცა გარდა ტექნიკური/ტერმინოლოგიური ცვლილებებისა, ინიცირებული ვარიანტით კონკრეტდება იმ პირთა ჩამონათვალი, რომლებიც მოიაზრებიან თავდაცვის ძალების ან სახელმწიფო ან საზოგადოებრივი უსაფრთხოების დაცვაზე პასუხისმგებელი ორგანოს მოსამსახურეებში. მე-3 მუხლის „ი“ ქვეპუნქტის თანახმად, ეს პირები არიან:

ი.ა) პროკურატურის მუშაკი;

ი.ბ) საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს მომსახურე;

ი.გ) საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს საგამომიებო სამსახურის თანამშრომელი;

ი.დ) საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს გენერალური ინსპექციის თანამშრომელი;

ი.ე) საქართველოს თავდაცვის ძალების მოსამსახურე;

ი.ვ) საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის მოსამსახურე;

ი.ზ) საქართველოს დაზვერვის სამსახურის მოსამსახურე;

ი.თ) საქართველოს სახელმწიფო დაცვის სპეციალური სამსახურის თანამშრომელი;

ი.ი) საქართველოს სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის სამინისტროს სპეციალური პენიტენციური სამსახურის მოსამსახურე;

ი.კ) საქართველოს სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის სამინისტროს საგამომიებო დეპარტამენტის თანამშრომელი;

ი.ლ) საგანგებო სიტუაციების მართვის სამსახურის მოსამსახურე;

ი.მ) საქართველოს გარემოსა და სოფლის მეურნეობის სამინისტროს გარემოზე ზედამხედველობის დეპარტამენტის მოსამსახურე.“.

მიუხედავად იმისა, რომ ცვლილებები ეფუძნება საქართველოს კონსტიტუციის ახალ რედაქციასთან შესაბამისობაში მოყვანას, რაც თავისთავად მისასაღმებელია, იგი პრობლემურია იმ მხრივ, რომ სუბიექტთა წრე, რომელზეც აღნიშნული შეზღუდვა ვრცელდება საკმაოდ ფართოა.

2. შეკრებისა და მანიფესტაციის თავისუფლების არსი. შეკრება-მანიფესტაციაში მონაწილეობის შეზღუდვის კონსტიტუციური და ევროპული სტანდარტი

„კონსტიტუციის 25-ე მუხლი...ადამიანთა ჯგუფის მიერ აზრის გამოხატვის კოლექტიურ შესაძლებლობას იცავს“¹ „ეს არის ინსტრუმენტული უფლება, რომელიც ამ უფლებით მოსარგებლე პირს (მისი პოლიტიკური, სოციალური, არტისტული, რელიგიური და ა.შ.) გრძნობებისა და შეხედულებების გამოხატვის შესაძლებლობას აძლევს. შეკრება და მანიფესტაცია შეიძლება იყოს პოლიტიკური საქმიანობის განუყოფელი ელემენტი, ემსახურებოდეს აზრის გამოხატვას, ინფორმაციის მიღებასა და გავრცელებას და ა.შ.“²

აღსანიშნავია, რომ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს მოუწია ემსჯელა მოქმედ კონსტიტუციაში არსებულ ჩანაწერზე, რომლითაც შეკრება-მანიფესტაციაში მონაწილეობის მიღების უფლება აკრძალული აქვთ სამხედრო ძალებისა და შინაგან საქმეთა სამინისტროს შემადგენლობაში მყოფ პირებს. აღნიშნულ საქმეში სასამართლოს უნდა შეეფასებინა, განეკუთვნებიან თუ არა ფინანსთა სამინისტროს საგამომიებო სამსახურის თანამშრომლები (ან/და სპეციალური უფლებამოსილების მქონე პირები) პირთა იმ კატეგორიას, რომლებსაც კონსტიტუციის 25-ე მუხლის თანახმად, არ გააჩნიათ შეკრების (მანიფესტაციის) უფლება.

სასამართლომ აღნიშნა: „საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს საგამომიებო სამსახური არის იმ ფუნქციისა და კომპეტენციის მატარებელი, რომელთა გამოც საქართველოს კონსტიტუციამ შინაგან საქმეთა სამინისტროს შემადგენლობაში მყოფი პირები გამიჯნა შეკრების (მანიფესტაციის) უფლებით სარგებლობისგან. შესაბამისად, დასახელებული პირები ახორციელებენ რა შინაგან საქმეთა სამინისტროს კონკრეტულ ფუნქციებს, ზუსტად, კონსტიტუციის 25-ე მუხლის მიხედვით შეკრების თავისუფლებასთან ამ შეუთავსებელი კომპეტენციის ძალით, შეკრების თავისუფლების მიღმა რჩებიან. მაშასადამე, ფინანსთა

¹ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2011 წლის 18 აპრილის N2/482,483,487,502 გადაწყვეტილება საქმეზე „მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანება `მომრაობა ერთიანი საქართველოსთვის`, მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანება `საქართველოს კონსერვატიული პარტია`, საქართველოს მოქალაქეები _ ზვიად დიმიტრი და კახა კუკავა, საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია, მოქალაქეები დაჩი ცაგურია და ჯაბა ჯიშკარიანი, საქართველოს სახალხო დამცველი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II.3.3

² იქვე, 3.4

სამინისტროს საგამოძიებო სამსახურის თანამშრომლები განეკუთვნებიან პირთა იმ კატეგორიას, რომლებიც არ მოიაზრებიან კონსტიტუციის 25-ე მუხლით გათვალისწინებული უფლების მქონე სუბიექტებად და კანონით მათთვის შეკრების (მანიფესტაციის) უფლების შეზღუდვის შემთხვევაში ვერ იდავებენ კონსტიტუციის 25-ე მუხლების დარღვევის შესახებ. სადავო ნორმებით საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს საგამოძიებო სამსახურის თანამშრომლებისათვის შეკრებებსა და მანიფესტაციებში მონაწილეობის (მათი ორგანიზების) აკრძალვა არ შეიძლება შეფასდეს კონსტიტუციის 25-ე მუხლის დარღვევად.“³

ამდენად, სასამართლოსთვის ამოსავალ წერტილს წარმოადგენდა არა ის, თუ სტრუქტურულად რა უწყება იყო მითითებული კონსტიტუციაში, არამედ მისი ფუნქციური დატვირთვა. სასამართლომ აღნიშნა: „შინაგან საქმეთა სამინისტროს, როგორც ინსტიტუციის/უწყების დასახელება, განპირობებულია საგანგებო და ფრთხილი დამოკიდებულებით ამ უწყებისათვის დამახასიათებელი ფუნქციებისა და კომპეტენციებისადმი: სამართალდამცავი და ოპერატიულ-სამძებრო საქმიანობა, სპეციალური დანიშნულების შეიარაღებული ან/და გასამხედროებული დანაყოფების არსებობა, ლეგიტიმური, პროპორციული ძალის და ფიზიკური იძულების გამოყენების უფლება. საქართველოს კონსტიტუციის მიხედვით, ამ უწყებების კომპეტენციისა და ფუნქციების განხორციელება, მათი სპეციფიკურობის გამო, შეუთავსებელია ამავე პირების მიერ შეკრებებისა და მანიფესტაციის უფლებით სარგებლობასთან“ (პარ. 141).

აღნიშნულის გათვალისწინებით მისასაღმებელია, რომ საქართველოს კონსტიტუციის ახალ რედაქციაში მიეთითა არა კონკრეტული უწყებები, არამედ აქცენტი გაკეთდა ფუნქციონალურ მხარეზე, რომ პირები, რომლებზეც ვრცელდება აკრძალვა, უნდა იმყოფებოდნენ თავდაცვის ძალების ან სახელმწიფო ან საზოგადოებრივი უსაფრთხოების დაცვაზე პასუხისმგებელი ორგანოების შემადგენლობაში.

მიუხედავად ამისა, ხაზგასასმელია, რომ ჯერ კიდევ 2010-2011 წლებში აღნიშნულ კანონში დაგეგმილი ცვლილებების პროექტის მომზადებისას, როგორც სახალხო დამცველი, ასევე ვენეციის კომისია მოუწოდებდნენ ხელისუფლებას, შესაბამისობაში მოეყვანა კანონი ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს პრაქტიკასთან და ვენეციის კომისიის, ეუთოს დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებების ოფისის (OSCE/ODIHR) ერთობლივ სახელმძღვანელო პრინციპებთან. მართალია შეიარაღებულ ძალებისა თუ პოლიციის მიერ შეკრებისა და მანიფესტაციის უფლებით სარგებლობაზე ევროპული სტანდარტებით დაშვებულია შეზღუდვის დაწესება, თუმცა ამგავრი შეზღუდვის მიზეზები პირდაპირ უნდა იყოს დაკავშირებული მათ სამსახურეობრივ მოვალეობებთან და შეზღუდვა უნდა იყოს მხოლოდ იმ მასშტაბით, რომელიც აბსოლუტურად აუცილებელია მათი პროფესიული მოვალეობების გათვალისწინებით. ამდენად, შეზღუდვა უნდა დაწესდეს მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუკი მათი მონაწილეობა შეკრება-მანიფესტაციაში ეჭვქვეშ

³ კ. 145

დაყენებს პოლიციის ან სამხედრო პერსონალის ნეიტრალურობას საზოგადოების ყველა ჯგუფისათვის სამსახურის გაწევისას. შეზღუდვა უნდა იყოს იმდაგვარად ფორმულირებული, რომ მან უზრუნველყოს როგორც ამ პირების მიერ მათზე დაკისრებული მოვალეობების სათანადო შესრულება, ასევე საზოგადოებაში მათ მიმართ ნეიტრალურობის აღქმის შენარჩუნება.⁴

3. ინიცირებული კანოპროექტის მე-3 მუხლის „ი“ ქვეპუნქტში მითითებული ორგანოები

როგორც უკვე აღინიშნა, კანოპროექტის თანახმად „შეკრებებისა და მანიფესტაციების შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-3 მუხლს ემატება „ი“ ქვეპუნქტი, რომელიც განსაზღვრავს იმ პირთა ჩამონათვალს, რომლებიც მოიაზრებიან თავდაცვის ძალების ან სახელმწიფო ან საზოგადოებრივი უსაფრთხოების დაცვაზე პასუხისმგებელი ორგანოს მოსამსახურეებში. საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ 2011 წლის 18 აპრილს მიღებული გადაწყვეტილების შესაბამისად, მნიშვნელოვნად მიგვაჩნია თითოეული ორგანოს/მოსამსახურის არჩევა მოხდეს იმის გათვალისწინებით, თუ რეალურად რამდენად აკისრიათ ამ პირებს სახელმწიფო ან საზოგადოებრივი უსაფრთხოების დაცვაზე იმგვარი პასუხისმგებლობა, რომელიც გამორიცხავს მათ მიერ ამ უფლებით სარგებლობის შესაძლებლობას.

სამწუხაროდ, ინიცირებულ ვარიანტში მითითებული ჩამონათვალი ქმნის იმის შესაძლებლობას, რომ შეზღუდვის დაწესება მოხდეს იმაზე მეტი პირისათვის, ვიდრე ამას საქართველოს კონსტიტუცია უშვებს. კერძოდ თითოეულ პუნქტში საუბარია არა ამა თუ იმ უწყების კონკრეტული თანამდებობის პირებზე, არამედ ამ უწყების/დეპარტამენტის თანამშრომლებზე/მოსამსახურეებზე, რის გამოც შეზღუდვის ფარგლებში ფაქტობრივად მოექცნენ სამოქალაქო პირებიც, რომლებიც მართალია მუშაობენ შესაბამის უწყებაში, თუმცა ასრულებენ ადმინისტრაციულ ან სხვა სახის ფუნქციას, რასაც არ აქვს შემხებლობა საზოგადოებრივი თუ სახელმწიფო უსაფრთხოების დაცვასთან.

მაგალითად, პირთა ერთ-ერთი წრე, რომლებიც ვერ სარგებლობენ შეკრება-მანიფესტაციის უფლებით, არიან პროკურატურის მუშაკები. თავისმხრივ „პროკურატურის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-2 მუხლის „გ“ ქვეპუნქტის თანახმად, პროკურატურის მუშაკი განიშარტება როგორც „პროკურორი, პროკურატურის გამომძიებელი, პროკურატურის მოხელე (პროკურატურის მრჩეველი, პროკურატურის სპეციალისტი), პროკურატურის სტაჟიორი, პროკურატურაში შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირი.“ ამდენად პროკურატურის მუშაკის ცნება მოიცავს არამხოლოდ იმ პირებს, რომლებიც აწარმოებენ

⁴ ვენეციის კომისიის, ეუთოს დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებების ოფისის (OSCE/ODIHR) ერთობლივ სახელმძღვანელო პრინციპები მშვიდობიანი შეკრების თავისუფლებაზე, 04 ივნისი, 2008, პ. 58 <[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL\(2008\)062-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL(2008)062-e)>; ვენეციის კომისიის მოსაზრება „შეკრებებისა და მანიფესტაციების შესახებ“ საქართველოს კანონის პროექტზე, 17 ოქტომბერი, 2011 პ. 40 <[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2011\)029-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2011)029-e)>; სახალხო დამცველის ანგარიში, 2011, 66.<<http://ombudsman.ge/uploads/other/0/85.pdf>>

გამოძებას, სისხლის სამართლებრივ დევნას და სხვა მსგავს საქმიანობას, არამედ ნებისმიერ პირს, რომელიც დასაქმებულია შრომითი ხელშეკრულებით ამ უწყებაში. იგივე ვითარებაა შინაგან საქმეთა სამინისტროს მოსამსახურეების შემთხვევაშიც. „პოლიციის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-4 მუხლის პირველი პუნქტის თანახმად, სამინისტროს მოსამსახურეებად მიიჩნევიან, როგორც საქართველოს კანონმდებლობით განსაზღვრული წოდებების მქონე პირები, აგრეთვე სხვა საჯარო მოხელეები. „სახელმწიფოს დაცვის სპეციალური სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-10 მუხლის პირველი პუნქტის თანახმად კი სახელმწიფო დაცვის სპეციალური სამსახურის თანამშრომლები გარდა საკონტრაქტო, საკონტრაქტო-პროფესიული, კადრისა სამხედრო მოსამსახურეებისა ასევე არიან სამოქალაქო პირებიც. იგივე ეხება სხვა უწყებების მოსამსახურეებსა და თანამშრომლებსაც.

კონსტიტუციით დადგენილი შეზღუდვის კანონმდებლობაში სწორად ასახვისათვის მნიშვნელოვნად მიგვაჩნია, ნაცვლად უწყებებისა, განისაზღვროს კონკრეტულ პირთა თანამდებობები და წოდებები, რომლებზეც გავრცელდება შეზღუდვა. იმის გათვალისწინებით, რომ საკანონმდებლო ორგანოსათვის შესაძლოა რთული იყოს ასეთ თანამდებობათა ამომწურავი ჩამონათვალის იდენტიფიცირება, მიზანშეწონილია ამ პირთა განსაზღვრა მოხდეს თითოეული უწყების ხელმძღვანელის მიერ კანონქვემდებარე აქტით, ხოლო კანონში მიეთითოს ამ უფლებამოსილების დელეგირების შესაძლებლობა, შესაბამისი ორგანოები და სტანდარტი, რომლის საფუძველზეც მოხდება ამ პირთა იდენტიფიცირება. ასეთ სტანდარტად შესაძლებელია გამოყენებულ იქნეს ვენეციის კომისიის, ეუთოს დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებების ოფისის (OSCE/ODIHR) ერთობლივ სახელმძღვანელო პრინციპებში მითითებული კრიტერიუმები: (ა) ნეიტრალურობის შენარჩუნება და (ბ) ამ პირთა მიერ სამსახურეობრივი მოვალეობის შესრულების უზრუნველყოფა.

ყოველივე ზემოაღნიშნულის გათვალისწინებით, ჩვენი მოსაზრებით მიზანშეწონილია, „შეკრებებისა და მანიფესტაციების შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-2 მუხლის მე-2 პუნქტი ჩამოყალიბდეს შემდეგი რედაქციით:

„2. ამ მუხლის პირველ პუნქტში აღნიშნული უფლება არ ვრცელდება საქართველოს პროკურატურის, საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს, საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს, საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს, საქართველოს თავდაცვის სამინისტროს, საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის, საქართველოს დაზვერვის სამსახურის, საქართველოს სახელმწიფო დაცვის სპეციალური სამსახურის, საქართველოს სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის სამინისტროს, საგანგებო სიტუაციების მართვის სამსახურის, საქართველოს გარემოსა და სოფლის მეურნეობის სამინისტროს იმ მოსამსახურეებზე, რომელთა მიერ აღნიშნული უფლებით სარგებლობა ხელს უშლის მათ მიერ სამსახურეობრივი მოვალეობების განხორციელების შესაძლებლობას და საზოგადოებაში მათ მიმართ ნეიტრალურობის შენარჩუნებას. იმ თანამდებობების ნუსხას,

რომლებიც ამ კრიტერიუმების გათვალისწინებით ექვემდებარებიან შეზღუდვას, განსაზღვრავენ შესაბამისი ორგანოების ხელმძღვანელი პირები.