

# დაჩქარებული დასკვნა „შეკრებებისა და მანიფესტაციების შესახებ“ საქართველოს კანონში და „ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსში“ შესატანი ცვლილებების შესახებ

---

## საქართველო

---

წინამდებარე დაჩქარებულ დასკვნაში წვლილი შეიტანეს ჯეინ გორდონმა, ადამიანის უფლებების უფროსი იურისტი და სისხლის სამართლის პოლიტიკის მრჩეველი, ODIHR-ის ექსპერტთა პანელის წევრი შეკრებისა და ასოციაციის თავისუფლების საკითხებში და ODIHR-ის [შეკრებისა და გაერთიანების თავისუფლების შესახებ](#) ექსპერტთა ჯგუფის წევრებმა.

დაჩქარებული დასკვნა მომზადდა ბ-ნ კლემენტ ვულესთან კონსულტაციების შედეგად, მშვიდობიანი შეკრების და გაერთიანების თავისუფლების უფლებებთან დაკავშირებით გაეროს სპეციალური მომხსენებელი, როგორც [სამოქალაქო სივრცის დაცვისა და ხელშეწყობის ერთობლივი სამოქმედო ჩარჩოს ნაწილი](#).

დასკვნა მომზადებულია საქართველოს სახალხო დამცველის მიერ მოწოდებული ცვლილებების კანონპროექტის არაოფიციალური ინგლისური თარგმანის საფუძველზე.

---

დაჩქარებული დასკვნა „შეკრებებისა და მანიფესტაციების შესახებ“ საქართველოს კანონში და „საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსში“ შესატანი ცვლილებების შესახებ.

---

ეთოს დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებათა ოფისი

---

მიოდოვას ქუჩა 10, PL-00-251 ვარშავა  
ოფისი: +48 22 520 06 00, ფაქსი: +48 22 520 0605  
[www.legislationline.org](http://www.legislationline.org)

---

## შესავალი და ძირითადი რეკომენდაციები

მშვიდობიანი შეკრების თავისუფლება აღიარებულია, როგორც დემოკრატიული, ტოლერანტული და პლურალისტური საზოგადოების ერთ-ერთ ფუნდამენტად, რომელშიც სხვადასხვა წარმომავლობისა და რწმენის მქონე ინდივიდებსა და ჯგუფებს უნდა შეეძლოთ შეკრება და მშვიდობიანი ურთიერთობა. სახელმწიფოებს გააჩნიათ პოზიტიური ვალდებულება პატივი სცენ, დაიცვან და ხელი შეუწყონ მშვიდობიანი შეკრების უფლების განხორციელებას ყოველგვარი დისკრიმინაციის გარეშე.

2023 წლის სექტემბერში შემოთავაზებული ცვლილებები მიზნად ისახავს შეკრების ორგანიზატორებს და მონაწილეებს აუკრძალოს დროებითი კონსტრუქციების მოწყობა, როდესაც ის საფრთხეს უქმნის შეკრების მონაწილეებს ან სხვა პირებს, ხელს უშლის პოლიციის მიერ საზოგადოებრივი წესრიგისა და უსაფრთხოების დაცვას, იწვევს საწარმოს, დაწესებულების ან ორგანიზაციის ნორმალური ფუნქციონირების შეფერხებას ან შეიძლება ჩაითვალოს არასაჭიროდ ან შეუსაბამოდ შეკრების ჩატარებასთან მიმართებაში.

მშვიდობიანი შეკრების თავისუფლება იცავს შეკრებებისა და შეკრებების ფართო სპექტრს, მათ შორის გრძელვადიან დემონსტრაციებს, მჯდომარე აქციებს და „ოკუპაციის“ სტილის მანიფესტაციებს და ასევე მოიცავს შეკრების მოდალობისა და წესის არჩევის თავისუფლებას. მონაწილეებს უნდა შეეძლოთ თავისუფლად განსაზღვრონ, თუ როგორ უნდათ გამოხატონ თავიანთი პროტესტი, მათ შორის შეკრების დროს კონსტრუქციების დროებითი აღმართვის გზით, რათა მიაღწიონ შესაბამის აუდიტორიამდე ან სხვაგვარად მიაღწიონ თავიანთ მიზნებს. ზოგიერთ შემთხვევაში, პროტესტის კონკრეტულმა ფორმამ, მაგალითად, დროებითი ბანაკების აღმართვამ, შეიძლება სიმბოლური მნიშვნელობა შეიძინოს, რომელიც განუყოფელია პროტესტის მესიჯთან. შეკრების ფორმასა და წესზე შეზღუდვები შეიძლება დაწესდეს, სადაც ეს აუცილებელია სახელმწიფოს, საზოგადოების ან სხვა პირების კანონიერი ინტერესების დასაცავად, იმ პირობით, რომ ასეთი შეზღუდვა არ არის დაკავშირებული პროტესტის გზავნილის შინაარსთან და მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ იგი შეესაბამება კანონიერების, ლეგიტიმურობის, აუცილებლობის, პროპორციულობისა და დისკრიმინაციის აცილების მოთხოვნებით გათვალისწინებულ ადამიანის უფლებათა საერთაშორისო კანონმდებლობას. კერძოდ, შეკრების წესის ნებისმიერმა

შეზღუდვამ არ უნდა გაართულოს ან შეუძლებელიც კი არ უნდა გახადოს შეკრების მესიჯის ეფექტური გადმოცემა და არ უნდა გამოიწვიოს უფლების განხორციელების შემაკავებელი ეფექტი.

ზემოაღნიშნული მოთხოვნების საფუძველზე, წინამდებარე დაჩქარებული დასკვნა აფასებს შემოთავაზებულ ცვლილებებს, რომლებიც კრძალავს დროებითი კონსტრუქციების აღმართვას შეკრების ან დემონსტრაციის დროს გარკვეულ გარემოებებში ან გარკვეულ პირობებში.

პირველ რიგში, ცვლილების კანონიერებასთან დაკავშირებით, შემოთავაზებული ახალი აკრძალვის გასამართლებლად მოყვანილია საფუძვლების ფართო სპექტრი, როგორცაა ზოგადი მითითება ნებისმიერი პირის მიმართ მუქარაზე - საფრთხის ბუნების ან გარდაუვალობის დაზუსტების გარეშე, ან ის ფაქტი, რომ დროებითი კონსტრუქცია არ არის საჭირო ან არ არის დაკავშირებული შეკრებასთან ან დემონსტრაციასთან, რაც საკმაოდ ფართოა და არ არის მკაფიოდ განსაზღვრული. აღნიშნულმა შესაძლოა გამოიწვიოს კანონის თვითნებური ან დისკრიმინაციული გამოყენება იმ საჯარო ხელისუფლების მიერ, რომლებიც პასუხისმგებელი არიან მის ინტერპრეტაციასა და განხორციელებაზე. საწარმოს, დაწესებულების ან ორგანიზაციის ნორმალური ფუნქციონირების შეფერხების ფართოდ მოხსენიება არ ითვალისწინებს იმას, რომ შეკრებების შედეგად ხდება ჩვეულებრივი ცხოვრების გარკვეული დონით შეფერხება, მათ შორის მოძრაობის დროებითი შეფერხება, ზოგადი უკმაყოფილება და კომერციული საქმიანობისთვის ზიანის მიყენებაც კი, რისი თმენაც მოითხოვება, თუ ისინი არ იწვევენ არასაჭირო და არაპროპორციულ ტვირთს სხვებს. როდესაც დემონსტრანტები არ მონაწილეობენ ძალადობრივ აქტებში, საჯარო ხელისუფლებამ უნდა გამოიჩინოს გარკვეული ტოლერანტობა მშვიდობიანი შეკრებების მიმართ, თუ არ გვსურს, რომ მშვიდობიანი შეკრების თავისუფლებას ჩამოერთვას ყოველგვარი შინაარსი.

მეორე, შემოთავაზებული ცვლილებების ლეგიტიმურობასთან დაკავშირებით, ცვლილებების პროექტს თანმხლები განმარტებითი ბარათი ეხება საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის განცხადებას, რომელშიც მითითებულია ქვეყნის დესტაბილიზაციის რისკები 2023 წლის ოქტომბერ-დეკემბერში, როდესაც დაგეგმილია ე.წ. „კარვების ქალაქის მოწყობა, ბარიკადების აღმართვა საქართველოს ცენტრალურ გამზირებზე და სტრატეგიულ ობიექტებთან ახლოს, სახელმწიფო ორგანოების შენობების დაკავება და დაბლოკვა“ და ასევე მიუთითებს „ასაფეთქებელი მოწყობილობის ამოქმედების“ გეგმებს, რითაც გარკვეულ რისკების ქვეშ აყენებს როგორც

ეროვნულ უსაფრთხოებასა და საზოგადოებრივ წესრიგს, ასევე ზრდის დანაშაულის ჩადენის შესაძლებლობას. ODIHR-ს არ შეუძლია შეაფასოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურიდან გამომდინარე უსაფრთხოების რისკების და ბრალდებების რეალობა. დროებითი კონსტრუქციების აღმართვის აკრძალვა, როდესაც ისინი მიჩნეულია არასაჭიროდ ან არ არის დაკავშირებული შეკრებასთან ან დემონსტრაციასთან, არ ეხმაურება ICCPR-ში ან ECHR-ში ამომწურავად ჩამოთვლილ რომელიმე ლეგიტიმურ მიზნებს და შესაბამისად, გაუმართლებელია მხოლოდ ამის საფუძველზე. ნებისმიერ შემთხვევაში, შეზღუდვა უნდა აკმაყოფილებდეს აუცილებლობის, პროპორციულობისა და დისკრიმინაციის აცილების მოთხოვნებს მაინც.

მესამე, შემოთავაზებული ცვლილებები ვერ ჩაითვლება დასახული მიზნების მისაღწევად საჭიროდ და პროპორციულად. ისინი ცდილობენ გადაჭრან უსაფრთხოების სავარაუდო რისკები, რომელიც ბუნებით არის დროებითი მოვლენა - 2023 წლის ოქტომბერ-დეკემბერში, როგორც მითითებულია განმარტებით ბარათში, მაგრამ ისეთი შეზღუდვების შემოღებით, რომლის მოქმედება გაგრძელდება უსაფრთხოების პოტენციური რისკები აღმოფხვრის შემდეგაც, რაც ეჭვქვეშ აყენებს გათვალისწინებული ზომების პროპორციულობას. უფრო ზოგადად, კანონში შეკრების დროს დროებითი კონსტრუქციების აღმართვის აკრძალვის ფართო და ბუნდოვნად ჩამოყალიბებული წესების შემოღებით ვერ მოხდება მშვიდობიანი შეკრების თავისუფლების განხორციელების სხვადასხვა გზების და კონკრეტული შეკრების კონკრეტული გარემოებების გათვალისწინების განსხვავება, შესაბამისად შემოთავაზებული შეზღუდვები *prima facie* არაპროპორციული იქნება. ასევე, მოცემული შეკრების დროს კონკრეტული დროებითი კონსტრუქციის დემონტაჟის მოთხოვნა, რომელიც საფრთხეს უქმნის შეკრების მონაწილეების ან სხვა პირების ჯანმრთელობას ან სიცოცხლეს, ან ხელს უშლის პოლიციას საზოგადოებრივი წესრიგის დაცვაში, იქნება ყველაზე ნაკლებად შემზღუდველი, ვიდრე მისი პირდაპირი აკრძალვა და პოტენციური კონფისკაცია. ასევე გაურკვეველია, რატომ ითვლება არსებული საკანონმდებლო ბაზა არასაკმარისად, რომელიც უკვე შეიცავს გარკვეულ დებულებებს შეკრებების მიერ გზის „ხელოვნური“ გადაკეტვის შესახებ და პოლიციის უფლებამოსილებებს საეჭვო ასაფეთქებელ მოწყობილობებთან გამკლავების კუთხით. საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსით გათვალისწინებული უმძიმესი ადმინისტრაციული სახდელის დაკისრების შესაძლებლობა - 15 დღიანი ადმინისტრაციული პატიმრობა ჯარიმასთან და კონფისკაციასთან ერთად, უბრალოდ აკრძალული დროებითი კონსტრუქციის აღმართვისთვის, ასევე

არაპროპორციულია და მას შეიძლება ჰქონდეს შემაკავებელი ეფექტი მშვიდობიანი შეკრების თავისუფლების განხორციელებაზე.

მეოთხე, შემოთავაზებული ცვლილებები არაპირდაპირ დისკრიმინაციას უწევს პოლიტიკურ კრიტიკოსებს ან ოპოზიციას, რომლებიც შესაძლოა უფრო მიდრეკილნი იყვნენ გამოიყენონ „ოკუპაციის“ სტილის მანიფესტაციები, რომლებიც, ზოგადად, დროებითი კონსტრუქციების აღმართვას გულისხმობს თავიანთი მესიჯის გადმოსაცემად.

ზემოაღნიშნულის გათვალისწინებით, კანონპროექტი არ პასუხობს საერთაშორისო სამართლის მიერ დადგენილ მკაცრ მოთხოვნებს მშვიდობიანი შეკრების თავისუფლების შეზღუდვისას. შესაბამისად, დაუშვებელია მათი მიღება.

*მისი მანდატის ფარგლებში, დაეხმაროს ეუთოს წევრ სახელმწიფოებს ეუთოს ადამიანური განზომილების ვალდებულებების შესრულებაში, ODIHR, მოთხოვნის შემთხვევაში, ახორციელებს კანონპროექტებისა და არსებული კანონმდებლობის მიმოხილვას, რათა შეაფასოს მათი შესაბამისობა ადამიანის უფლებათა საერთაშორისო სტანდარტებთან და ეუთოს ადამიანის განზომილების ვალდებულებებთან და იძლევა კონკრეტულ რეკომენდაციებს მათი გაუმჯობესებისთვის.*

## სარჩევი

I. შესავალი .....	8
II. დასკვნის ფარგლები .....	9
III. სამართლებრივი ანალიზი და რეკომენდაციები .....	10
1. ადამიანის უფლებათა შესაბამისი საერთაშორისო სტანდარტები და ეუთოს ადამიანის განზომილების ვალდებულებები .....	10
2. წინაისტორია .....	13
3. შეკრების და გამოხატვის თავისუფლების მეთოდის და წესის არჩევის თავისუფლება .....	16
4. შეზღუდვები შეკრების მეთოდსა და წესებზე.....	18
4.1.კანონით გათვალისწინებული	1818



## I. შესავალი

1. 2023 წლის 17 ოქტომბერს საქართველოს სახალხო დამცველმა ეუთოს დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებათა ოფისს (შემდგომში „ODIHR“) სთხოვა განეხილა „შეკრებებისა და მანიფესტაციების შესახებ“ საქართველოს კანონის<sup>1</sup> და „საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის“<sup>2</sup> (შემდგომში „ცვლილებების პროექტი“) შემოთავაზებული ცვლილებები, რომლებიც მიღებულ იქნა მესამე მოსმენით 2023 წლის 5 ოქტომბერს.<sup>3</sup> 2023 წლის 17 ოქტომბერს პრეზიდენტმა ვეტო დაადო შემოთავაზებულ ცვლილებებს.<sup>4</sup> საქართველოს კონსტიტუციისა და საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის შესაბამისად, პარლამენტს შეუძლია დაძლიოს პრეზიდენტის ვეტო.<sup>5</sup>
2. 2023 წლის 23 ოქტომბერს ODIHR-მა უპასუხა აღნიშნულ მოთხოვნას და დაადასტურა მზადყოფნა მოამზადოს სამართლებრივი ანალიზი ცვლილებების კანონპროექტის შესაბამისობასთან დაკავშირებით ადამიანის უფლებათა საერთაშორისო სტანდარტებთან და ეუთოს ადამიანური განზომილების ვალდებულებებთან.
3. მიღებული სიტუაციიდან და მის შედეგად მიღებული გადაუდებელი აუცილებლობის გათვალისწინებით, ODIHR-მა გადაწყვიტა მოამზადოს დაჩქარებული დასკვნა კანონპროექტზე, რომელიც ეხმიანება ყველაზე შემაშფოთებელ საკითხებს, რომლებიც დაკავშირებულია მშვიდობიანი შეკრების თავისუფლების განხორციელებასთან.
4. წინამდებარე დაჩქარებული დასკვნა მომზადდა ზემოაღნიშნული მოთხოვნის საპასუხოდ. ODIHR-მა ჩაატარა აღნიშნული შეფასება თავისი მანდატის ფარგლებში დაეხმაროს ეუთოს წევრ სახელმწიფოებს ეუთოს ადამიანური განზომილების ვალდებულებების შესრულებაში.<sup>6</sup>

1 [საქართველოს კანონი შეკრებებისა და მანიფესტაციების შესახებ](#), საქართველოს პარლამენტის მაცნე, No33, 1997 წლის 31 ივლისი, ბოლოს შესწორებული 2022 წლის 30 ნოემბერს.

2 [საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსი](#), საქართველოს სსრ უზენაესი საბჭოს გაზეთი, No12, 1984, ბოლოს შესწორებული 2023 წლის ოქტომბერში.

3 ხელმისაწვდომია ბმულზე <[კანონმდებლობა - საქართველოს პარლამენტი](#)>. ცვლილებების პროექტი პარლამენტის წევრთა (პარლამენტარების) ჯგუფმა წარადგინა 2023 წლის 27 სექტემბერს და მიღებულ იქნა დაჩქარებული პროცედურული წესით, პირველი მოსმენით 4 ოქტომბერს, ხოლო მეორე და მესამე მოსმენით 2023 წლის 5 ოქტომბერს.

4 იხილეთ <[საქართველოს პრეზიდენტის ოფიციალური ვებ-გვერდი - პრესრელიზები](#)>.

5 იხილეთ [საქართველოს კონსტიტუციის 46-ე მუხლი და საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის 122-ე მუხლი](#).

6 კერძოდ, [CSCE/OSCE, CSCE-ის ადამიანური განზომილების კონვენციის კოპენჰაგენის შეხვედრის დოკუმენტი](#), 1990 წლის 29 ივნისი, პუნქტი 9.2; და პარიზის ქარტია ახალი ევროპისთვის (1990).



## II. დასკვნის ფარგლები

5. წინამდებარე დაჩქარებული დასკვნის ფარგლები მოიცავს მხოლოდ განსახილველად წარდგენილ ცვლილებების პროექტს. ამგვარად შეზღუდული, დაჩქარებული დასკვნა არ წარმოადგენს „შეკრებებისა და დემონსტრაციების შესახებ“ საქართველოს კანონის (1997 წ. შესწორებების გათვალისწინებით) და არც მთელი სამართლებრივი და ინსტიტუციური ჩარჩოს სრულ და ყოვლისმომცველ მიმოხილვას, რომელიც არეგულირებს საქართველოში მშვიდობიანი შეკრების უფლების განხორციელებას.
6. დაჩქარებული დასკვნა ეხმიანება საკვანძო საკითხებს და მიუთითებს შეშფოთების სფეროებზე და ეფუძნება საერთაშორისო და რეგიონულ ადამიანის უფლებათა და კანონის უზენაესობის სტანდარტებს, ნორმებსა და რეკომენდაციებს, აგრეთვე ეუთოს ადამიანური განზომილების შესაბამის ვალდებულებებს.
7. *ქალთა მიმართ დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრის შესახებ კონვენციის*<sup>7</sup> (შემდგომში „CEDAW“) და *გენდერული თანასწორობის ხელშეწყობის*<sup>8</sup> ეუთოს 2004 წლის სამოქმედო გეგმის შესაბამისად და გენდერის ეუთოს შესაბამის აქტივობებში, პროგრამებსა და პროექტებში ჩართვის ვალდებულების შესაბამისად, წინამდებარე დასკვნა საჭიროებისამებრ ითვალისწინებს გენდერისა და მრავალფეროვნების პერსპექტივას.
8. წინამდებარე დაჩქარებული დასკვნა ეფუძნება კანონპროექტის არაოფიციალურ ინგლისურ თარგმანს, რომელიც თან ერთვის ამ დოკუმენტს დანართის სახით. შეიძლება თარგმანში იყოს შეცდომები. თუ დაჩქარებული დასკვნა ითარგმნება სხვა ენაზე, უპირატესობა მიენიჭება ინგლისურ ვერსიას.
9. ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, ODIHR-ი ხაზს უსვამს, რომ წინამდებარე დაჩქარებული დასკვნა ხელს არ უშლის ODIHR-ს, მომავალში ჩამოაყალიბოს დამატებითი წერილობითი ან ზეპირი რეკომენდაციები ან კომენტარები შესაბამის საკითხებზე საქართველოში.

7 *გაეროს კონვენცია ქალთა მიმართ დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრის შესახებ* (შემდგომში „CEDAW“), მიღებული გენერალური ასამბლეის რეზოლუციით 34/180 1979 წლის 18 დეკემბერს. საქართველო მიუერთდა კონვენციას 1994 წლის 26 ოქტომბერს.

8 იხილეთ *ეუთოს სამოქმედო გეგმა გენდერული თანასწორობის ხელშეწყობისთვის*, მიღებული გადაწყვეტილებით No14/04, MC.DEC/14/04 (2004), პუნქტი 32.

### III. სამართლებრივი ანალიზი და რეკომენდაციები

1. ადამიანის უფლებათა შესაბამისი საერთაშორისო სტანდარტები და ეუთოს ადამიანის განზომილების ვალდებულებები
10. მშვიდობიანი შეკრების თავისუფლება აღიარებულია, როგორც დემოკრატიული, ტოლერანტული და პლურალისტური საზოგადოების ერთ-ერთი საფუძველი, როდესაც სხვადასხვა წარმომავლობისა და რწმენის მქონე ინდივიდებსა და ჯგუფებს უნდა შეეძლოთ შეკრება და მშვიდობიანი პროტესტი. მშვიდობიანი შეკრების თავისუფლებას ასევე შეუძლია ხელი შეუწყოს უმცირესობების მიერ აზრის გამოხატვას და უფრო ხილვადი გახადოს მარგინალიზებული და ნაკლებად წარმოდგენილი ჯგუფები. სახელმწიფოებს აქვთ პოზიტიური ვალდებულება, პატივი სცენ, დაიცვან და ხელი შეუწყონ მშვიდობიანი შეკრების თავისუფლების განხორციელებას, ყოველგვარი დისკრიმინაციის გარეშე. მშვიდობიანი შეკრების თავისუფლების ეფექტურმა დაცვამ შეიძლება ხელი შეუწყოს ღია დემოკრატიის კულტურის განვითარებას, საზოგადოებრივ საქმეებში არაძალადობრივი მონაწილეობას და საზოგადოების ინტერესის საკითხებზე დიალოგის გააქტიურებას. საზოგადოებრივ შეკრებებს ასევე შეუძლიათ უზრუნველყონ კორპორატიული ორგანიზაციების, საჯარო ორგანოების და სახელმწიფო მოხელეების ანგარიშვალდებულება რის მეშვეობით ხელს შეუწყობენ საუკეთესო მმართველობის დამკვიდრებას კანონის უზენაესობის ფარგლებში.
11. მშვიდობიანი შეკრების თავისუფლება, როგორც დამუშავებულია ადამიანის უფლებათა საერთაშორისო კანონმდებლობით, განიხილება ფუნდამენტურ დემოკრატიულ უფლებად ადამიანის უფლებათა რამდენიმე ძირითად დოკუმენტში, მათ შორის ადამიანის უფლებათა საყოველთაო დეკლარაციის (UDHR) მუხლი 20 (1)<sup>9</sup>, სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების შესახებ (ICCPR) საერთაშორისო პაქტის 21-ე მუხლით,<sup>10</sup> ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის (ECHR) მე-11 მუხლით,<sup>11</sup> ბავშვის უფლებათა კონვენციის (CRC) მე-15 მუხლით<sup>12</sup> და შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა უფლებების გაეროს კონვენციის 1 და 21 მუხლებით.<sup>13</sup>

9 [ადამიანის უფლებათა საყოველთაო დეკლარაცია \(UDHR\)](#), მიღებული გენერალური ასამბლეის რეზოლუციით 217 A, 1948 წლის 10 დეკემბერს.

10 [სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების საერთაშორისო პაქტი \(ICCPR\)](#), მიღებული გაეროს გენერალური ასამბლეის რეზოლუციით 2200A (XXI) 1966 წლის 16 დეკემბერს. საქართველო შეუერთდა ICCPR-ს 1994 წლის 3 მაისს.

11 [ევროპის საბჭოს ადამიანის უფლებათა და ძირითად თავისუფლებათა დაცვის კონვენცია](#), მუხლი 11, ხელმოწერილი 1950 წლის 4 ნოემბერს, ძალაში შევიდა 1953 წლის 3 სექტემბერს. საქართველომ რატიფიცირება მოახდინა ECHR 1999 წლის 20 მაისს.

12 [გაეროს ბავშვთა უფლებების კონვენცია \(CRC\)](#), მიღებული გენერალური ასამბლეის 1989 წლის 20 ნოემბრის 44/25 რეზოლუციით. საქართველო შეუერთდა CRC-ს 1994 წლის 2 ივნისს.

13 [შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა უფლებების კონვენცია \(CRPD\)](#), მიღებული გენერალური ასამბლეის 2006 წლის 13 დეკემბრის 61/106 რეზოლუციით. საქართველომ მოახდინა CRPD-ის რატიფიცირება 2014 წლის 13 მარტს.

12. გაეროს ადამიანის უფლებათა კომიტეტის (UN HRC) იურისპრუდენცია და ასევე მისი ზოგადი კომენტარი No. 37 ICCPR-ის 21-ე მუხლზე<sup>14</sup> გთავაზობს ავტორიტეტულ ინტერპრეტაციას მშვიდობიანი შეკრების თავისუფლების ბუნებისა და ფარგლების შესახებ. გაეროს სპეციალური მომხსენებლის სხვადასხვა ანგარიშები მშვიდობიანი შეკრებისა და გაერთიანების თავისუფლების უფლებებზე ასევე სასარგებლო რეკომენდაციებს იძლევა.<sup>15</sup> ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს (ECtHR) პრეცედენტული სამართალი დამატებით მითითებებს აძლევს ევროპის საბჭოს წევრ ქვეყნებს, თუ როგორ უნდა უზრუნველყონ, რომ მათი კანონები და პოლიტიკა შეესაბამებოდეს ECHR-ის მე-11 მუხლის ძირითად ასპექტებს.<sup>16</sup> მშვიდობიანი შეკრების უფლების ნებისმიერი შეზღუდვა უნდა შეესაბამებოდეს ICCPR-ის 21-ე მუხლში და ECHR-ის მე-11 მუხლის მე-2 პუნქტში დადგენილ მკაცრ ტესტს, რომელიც მოითხოვს, რომ ნებისმიერ შეზღუდვას ჰქონდეს კანონით გათვალისწინებული ფორმალური საფუძველი, ეცადოს ხელშეკრულებაში/კონვენციაში ამომწურავად ჩამოთვლილი ერთი ან მეტი ლეგიტიმური მიზნიდან რომელიმეს მიღწევას,<sup>17</sup> აუცილებელი იყოს დემოკრატიულ საზოგადოებაში (რაც „აუცილებელი სოციალური საჭიროების“ არსებობას გულისხმობს) და იცავდეს პროპორციულობის პრინციპს. გარდა ამისა, შეზღუდვა უნდა იყოს არადისკრიმინაციული ხასიათის (ICCPR-ის მე-2 და 26-ე მუხლები და ECHR-ის მე-14 მუხლი და ECHR-ის მე-12 ოქმი).
13. ეუთოს წევრი სახელმწიფოები ვალდებული არიან პატივი სცენ მშვიდობიანი შეკრების თავისუფლებას, როგორც ეს აღნიშნულია 1990 წლის კოპენჰაგენის დოკუმენტში.<sup>18</sup> ეუთოს შემდგომი ვალდებულებები მშვიდობიანი შეკრების უფლებასთან დაკავშირებით ასევე მოიცავს 1990 წლის პარიზის ქარტიას ახალი ევროპისთვის<sup>19</sup> და მინისტრთა საბჭოს ჰელსინკის 2008 წლის

14 გაეროს ადამიანის უფლებათა კომიტეტი, [ზოგადი კომენტარი No. 37 \(2020\) მშვიდობიანი შეკრების უფლების შესახებ \(მუხლი 21\)](#), CCPR/C/GC/37, 2020 წლის 17 სექტემბერი.

15 ყველა ანგარიში ხელმისაწვდომია [აქ](#). იხილეთ, კერძოდ, გაეროს ადამიანის უფლებათა საბჭო, *სპეციალური მომხსენებლის ერთობლივი ანგარიში მშვიდობიანი შეკრებისა და გაერთიანების თავისუფლების შესახებ და სპეციალური მომხსენებლის არასამართლებრივი, შემაჯამებელი ან თვითნებური სიკვდილით დასჯა შეკრებების სათანადო მართვის შესახებ, A/HRC/31/66, 2016 წლის 4 თებერვალი (გაეროს სპეციალური მომხსენებლების ერთობლივი ანგარიში (2016)).*

16 იხილეთ [ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო, საქმეების გზამკვლევი ECHR-ის მე-11 მუხლის შესახებ](#), მომზადებული ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს რეესტრის მიერ (2022 წლის 31 აგვისტოს მდგომარეობით).

17 ე.ი., ეროვნული უსაფრთხოება, საზოგადოებრივი უსაფრთხოება, საზოგადოებრივი წესრიგი (*ordre public*) 21-ე მუხლის ICCPR-ის ან არეულობის ან დანაშაულის პრევენცია ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მე-11 მუხლის მე-2 ნაწილის მიხედვით, საზოგადოებრივი ჯანმრთელობისა და ზნეობის დაცვა და უფლებებისა და უფლებების დაცვა, სხვათა თავისუფლებები.

18 [CSCE/OSCE, CSCE-ის ადამიანური განზომილების კონფერენციის კოპენჰაგენის შეხვედრის დოკუმენტი](#), 1990 წლის 29 ივნისი, პუნქტი. 9.2, სადაც ეუთოს წევრმა სახელმწიფოებმა კიდევ ერთხელ დაადასტურეს, რომ „(9.2) ყველას ექნება მშვიდობიანი შეკრებისა და დემონსტრაციის უფლება. ნებისმიერი შეზღუდვა, რომელიც შეიძლება დაწესდეს ამ უფლებების განხორციელებაზე, დადგენილი იქნება კანონით და შეესაბამება საერთაშორისო სტანდარტებს“ ; და პარიზის ქარტია ახალი ევროპისთვის (1990), სადაც ისინი ადასტურებდნენ, რომ „დისკრიმინაციის გარეშე, თითოეულ ინდივიდს აქვს უფლება (...) გაერთიანების თავისუფლებისა და მშვიდობიანი შეკრების თავისუფლებისა“.

19 მიღებულია CSCE-ს სახელმწიფოთა ან მთავრობათა მეთაურთა სხდომის მიერ, 1990 წლის 21 ნოემბერი (პრეამბულა).

განცხადებას.<sup>20</sup> ODIHR-მა და მისმა ექსპერტთა ჯგუფმა<sup>21</sup> ევროსაბჭოს დემოკრატიის კანონის მეშვეობით ევროკომისიასთან (ვენეციის კომისიასთან) კონსულტაციით ასევე შეიმუშავეს ერთობლივი სახელმძღვანელო პრინციპები მშვიდობიანი შეკრების თავისუფლების შესახებ (შემდგომში „FoPA სახელმძღვანელო“),<sup>22</sup> რომელიც ეფუძნება საერთაშორისო და რეგიონულ ხელშეკრულებებს, პრეცედენტულ სამართალს და სხვა დოკუმენტებს, რომლებიც დაკავშირებულია ადამიანის უფლებების დაცვასთან, ისევე როგორც სხვა დემოკრატიულ ქვეყნებში კანონის უზენაესობის დაცვის პრაქტიკა. აღნიშნული სახელმძღვანელო იძლევა სასარგებლო მითითებებს მშვიდობიანი შეკრების თავისუფლების შესახებ ეროვნული კანონმდებლობის შემუშავებისა და განხორციელებისთვის, საერთაშორისო სტანდარტებისა და ეუთოს ადამიანური განზომილების ვალდებულებების შესაბამისად.

14. სხვადასხვა საზოგადოებრივი შეკრებების ფართო სპექტრი შედის მშვიდობიანი შეკრების თავისუფლების ფარგლებში, მათ შორის დაგეგმილი და ორგანიზებული შეკრებები, დაუგეგმავი და სპონტანური შეკრებები, სტატიკური შეკრებები (როგორცაა საჯარო შეხვედრები, „ფლემ მობი“, მჯდომარე აქციები და პიკეტები) და მსვლელობები (მათ შორის ალღუმები, დემონსტრაციები და ჯგუფურად მსვლელობა).<sup>23</sup> პრეზუმფცია (მშვიდობიანი) შეკრებების სასარგებლოდ გულისხმობს ტოლერანტობისა და თავშეკავების ვალდებულებას მშვიდობიანი შეკრებების მიმართ იმ სიტუაციებში, როდესაც არ არის დაცული სამართლებრივი ან ადმინისტრაციული პროცედურები და ფორმალობები.<sup>24</sup>
15. მშვიდობიანი შეკრების თავისუფლება ავსებს და თანხვედრაშია სხვა სამოქალაქო და პოლიტიკურ უფლებებთან, მათ შორის გამოხატვის თავისუფლებასთან (ICCPR-ის მე-19 მუხლი და ECHR-ის მე-10 მუხლი), გაერთიანების თავისუფლებასთან (ICCPR-ის 22-ე მუხლი და ECHR-ის მე-11 მუხლი), საზოგადოებრივ საქმეებში მონაწილეობის უფლებასთან (ICCPR-ის 25(ა) მუხლი) და ხმის მიცემის უფლებასთან (ICCPR-ის 25(ბ) მუხლის და ECHR-ის N1 ოქმის მე-3 მუხლი). უფრო მეტიც, მშვიდობიანი შეკრების თავისუფლება შეიძლება ემთხვეოდეს რელიგიის ან რწმენის გამოხატვის უფლებას სხვა უფლებებთან ერთად.<sup>25</sup> აღნიშნული განსხვავებული უფლებების ურთიერთდამოკიდებულებისა და თანხვედრის აღიარება სასიცოცხლოდ მნიშვნელოვანია მშვიდობიანი შეკრების თავისუფლების პრაქტიკული და ეფექტური დაცვის უზრუნველსაყოფად.

20 მიღებულია ჰელსინკის მეთექვსმეტე მინისტრთა შეხვედრის მიერ 2008 წლის 4 და 5 დეკემბერს (გვ. 5).

21 იხილეთ <ODIHR-ის ექსპერტთა პანელი შეკრებისა და ასოციაციის თავისუფლების შესახებ>.

22 იხილეთ ODIHR-ვენეციის კომისია, *გაიდლაინები მშვიდობიანი შეკრების თავისუფლების შესახებ* (მე-3 გამოცემა, 2019), განახლებული (შემდგომში „FoPA სახელმძღვანელო“).

23 *იქვე*, პარ. 44 ( FoPA სახელმძღვანელო).

24 *იქვე*, პარ. 21 ( FoPA სახელმძღვანელო). აგრეთვე გაეროს ადამიანის უფლებათა კომიტეტი, *ზოგადი კომენტარი No. 37 (2020) მშვიდობიანი შეკრების უფლების შესახებ (მუხლი 21)*. პარაგრაფი 44.

25 იხილეთ მაგ., ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო, *Barankevich v. Russia*, No. 10519/03, 2007 წლის 26 ივლისი.



16. შეკრების თავისუფლებით სარგებლობა უნდა ხდებოდეს, შეძლებისდაგვარად, რეგულირების გარეშე (ან მინიმალური რეგულირებით),<sup>26</sup> გარდა იმ შემთხვევისა, როდესაც არსებობს სპეციალური დაცვის საჭიროება. უფრო მეტიც, სახელმწიფოებს აქვთ პოზიტიური ვალდებულება, რომ პატივი სცენ, დაიცვან და ხელი შეუწყონ მშვიდობიანი შეკრების თავისუფლების განხორციელებას და ეს მოვალეობა უნდა აისახოს საკანონმდებლო ბაზაში და შესაბამისი სამართალდამცავი ორგანოების რეგულაციებსა და პრაქტიკაში.<sup>27</sup> სახელმწიფოებმა ხელი უნდა შეუწყონ მშვიდობიანი შეკრების უფლების განხორციელების ხელსაყრელ გარემოს დისკრიმინაციის გარეშე, ხოლო თუ რეგულაცია აუცილებელია,<sup>28</sup> შეიქმნას სამართლებრივი და ინსტიტუციური ჩარჩო, რომლის ფარგლებშიც აღნიშნული უფლების ეფექტიანად განხორციელება შესაძლებელი იქნება.<sup>29</sup> ეს ასევე გულისხმობს, რომ საჯარო ხელისუფლებას მოეთხოვება გააუქმოს მშვიდობიანი შეკრების თავისუფლების რეალიზაციისთვის საწინააღმდეგოდ არსებული ყველა არასაჭირო სამართლებრივი და პრაქტიკული დაბრკოლება.<sup>30</sup>

## 2. წინასტორია

17. შეკრების თავისუფლება გათვალისწინებულია საქართველოს კონსტიტუციის 21-ე მუხლით. აღნიშნული მუხლის თანახმად, „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“. კონსტიტუციის 21-ე მუხლის მე-2 პუნქტი დამატებით აზუსტებს, რომ „კანონით შეიძლება დაწესდეს ხელისუფლების წინასწარი გაფრთხილების აუცილებლობა, თუ შეკრება ხალხის ან ტრანსპორტის სამოდრო ადგილას იმართება“. 21-ე მუხლის მე-3 პუნქტი ადგენს, რომ „ხელისუფლებას შეუძლია შეკრების შეწყვეტა მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ მან კანონსაწინააღმდეგო ხასიათი მიიღო“.
18. საქართველოს მოქმედი კანონი შეკრებებისა და მანიფესტაციების შესახებ მიღებულ იქნა 1997 წელს და მას შემდეგ რამდენჯერმე შეიცვალა, ბოლოს 2022

26 FoPA სახელმძღვანელო, პუნქტი. 21. თუმცა, ხელისუფლების მიერ მიღებულ ზომებს და შეკრების თავისუფლებაში ჩარევას ყოველთვის უნდა ჰქონდეს სამართლებრივი საფუძველი შიდა კანონმდებლობით და კანონი ხელმისაწვდომი უნდა იყოს დაინტერესებული პირებისთვის და ჩამოყალიბებული საკმარისი სიზუსტით (იხ. ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო, *Vyerentsov v. უკრაინა*, No 20372/11, 2013 წლის 11 აპრილი, პუნქტი 52).

27 იხილეთ FoPA-ის სახელმძღვანელო პრინციპები, პუნქტი. 22.

28 კანონმდებლობის აუცილებლობის პრინციპის შესაბამისად, რომლის თანახმადაც, სახელმწიფოს ჩარევა კანონმდებლობით უნდა განხორციელდეს მხოლოდ მაშინ, როდესაც სახელმწიფოს ქმედება აუცილებელია და სხვა, არასაკანონმდებლო ჩარევები შეუძლებელია ან ნაკლებად სავარაუდოა, რომ ჰქონდეს წარმატებული შედეგი, იხილეთ ODIHR, *დემოკრატიული კანონმდებლობის სახელმძღვანელო პრინციპები და უკეთესი კანონები* (2023 წლის 9 ოქტომბერი), პრინციპი 4.

29 გაეროს ადამიანის უფლებათა კომიტეტი, *ზოგადი კომენტარი No. 37 (2020) მშვიდობიანი შეკრების უფლების შესახებ (მუხლი 21)*, პარაგრაფი 24.

30 FoPA სახელმძღვანელო, პუნქტი 76.

წლის ნოემბერში. ცვლილებების კანონპროექტი<sup>31</sup> პარლამენტის წევრთა ჯგუფმა წარადგინა 2023 წლის 27 სექტემბერს და მიღებულ იქნა დაჩქარებული პროცედურის შესაბამისად, პირველი მოსმენით 4 ოქტომბერს და მეორე და მესამე მოსმენით 2023 წლის 5 ოქტომბერს (იხ. კომენტარები კანონშემოქმედებითი პროცედურის შესახებ მე-7 ქვეპუნქტში).<sup>32</sup>

19. ცვლილებების კანონპროექტი მიზნად ისახავს არსებული კანონის მე-11 მუხლის მე-2 პუნქტის დამატებას, რომელიც ითვალისწინებს შეკრების მონაწილეთა რიგ აკრძალულ ობიექტებს ან ქმედებებს, რომლებიც დაკავშირებულია იარაღთან და მსგავს ობიექტებთან და ნივთიერებებთან (პარ. (ა), (ბ), (გ)), ალკოჰოლურ სასმელებთან (პარ. (დ)) და ტრანსპორტის გადაადგილებისთვის დაბრკოლებების განზრახ შექმნასთან, გზის ნაწილობრივი ან სრული გადაკეტვის ჩათვლით (პარ. (ე)). შეკრებებისა და მანიფესტაციების შესახებ კანონის მე-11 მუხლის მე-2 პუნქტში შეტანილი ცვლილებით შემოთავაზებულია დამატებითი ქვეპუნქტის „ვ“ ჩამოყალიბება. აღნიშნული ახალი დებულება უკრძალავს შეკრების მონაწილეებს დროებითი კონსტრუქციების აშენებას, რომელიც აკმაყოფილებს რომელიმე შემდეგ კრიტერიუმებს:

- ის საფრთხეს უქმნის შეკრების ან დემონსტრაციის მონაწილეებს ან სხვა პირებს;
- ის აფერხებს პოლიციის მიერ „საზოგადოებრივი წესრიგისა და უსაფრთხოების დაცვას“;
- ის აფერხებს „საწარმოს, დაწესებულების ან ორგანიზაციის ნორმალურ ფუნქციონირებას“;
- თუ ასეთი კონსტრუქციის გარეშე შეკრება ან დემონსტრაცია მნიშვნელოვნად არ შეფერხდებოდა;
- თუ დროებითი კონსტრუქცია „არ არის დაკავშირებული შეკრების ან დემონსტრაციის ორგანიზებასთან“.

20. ცვლილებების კანონპროექტი ასევე აკისრებს ახალ ვალდებულებებს ორგანიზატორებს და/ან მონაწილეებს შეკრებების განხორციელებასთან დაკავშირებით, რომლის დროსაც დაიდგმება დროებითი კონსტრუქცია. კანონს მე-13 მუხლის მე-3 პუნქტი დაემატება, რომლის მიხედვით „გაფრთხილებიდან უახლოესი 15 წუთის განმავლობაში ორგანიზატორი ვალდებულია მოუწოდოს შეკრების ან მანიფესტაციის მონაწილეებს და მიმართოს ყველა გონივრულ ქმედებას, რათა გაიხსნას ტრანსპორტის სავალი ნაწილი, აღდგეს ტრანსპორტის მოძრაობა ან/და განხორციელდეს დროებითი

31 [საქართველოს კანონი შეკრებებისა და მანიფესტაციების შესახებ](#), საქართველოს პარლამენტის მაცნე, No33, 1997 წლის 31 ივლისი, ბოლოს შესწორებული 2022 წლის 30 ნოემბერს.

32 ხელმისაწვდომია <[კანონმდებლობა - საქართველოს პარლამენტი](#)>. ცვლილებების კანონპროექტი პარლამენტის წევრთა (პარლამენტარების) ჯგუფმა წარადგინა 2023 წლის 27 სექტემბერს და მიღებულ იქნა დაჩქარებული პროცედურის შესაბამისად, პირველი მოსმენით 4 ოქტომბერს, ხოლო მეორე და მესამე მოსმენით 2023 წლის 5 ოქტომბერს.



კონსტრუქციის დემონტაჟი, აგრეთვე შესაბამისი გაფრთხილების მიღების შემდეგ დროებითი კონსტრუქციის მესაკუთრე, კანონიერი მფლობელი ან შეკრების ან მანიფესტაციის შესაბამისი მონაწილე ვალდებულია განახორციელოს დროებითი კონსტრუქციის დემონტაჟი“. კანონის მე-13 მუხლის მე-6 პუნქტში შემოთავაზებული ცვლილებები ასევე განსაზღვრავს შედეგებს, თუკი არ მოხდება დროებითი კონსტრუქციის დემონტაჟი გონივრულ ვადაში, „სამართალდამცავი ორგანოები გამოიყენებენ საერთაშორისო სამართლითა და კანონმდებლობით გათვალისწინებულ ზომებს დარღვევის აღმოსაფხვრელად, [...] ან/და დროებითი კონსტრუქციის დემონტაჟის განსახორციელებლად“.

21. ცვლილებების კანონპროექტი ასევე მოიცავს საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 174<sup>1</sup>.4 მუხლის ცვლილებას<sup>33</sup> შეკრების ან მანიფესტაციების ორგანიზების ან ჩატარების წესის დარღვევასთან დაკავშირებით არსებულ სანქციებს დამატებით ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის იარაღის ან მატერიალური ნივთის კონფისკაციის დამატების შესაძლებლობას.
22. „შეკრებისა და მანიფესტაციების შესახებ“ კანონში ცვლილებების კანონპროექტს თანდართული განმარტებითი ბარათი განმარტავს, რომ ცვლილებები შემოთავაზებულია საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის მიერ მოპოვებული ინფორმაციის საპასუხოდ, რომ პირთა გარკვეული ჯგუფი საქართველოში და მის საზღვრებს გარეთ გეგმავს „დესტაბილიზაციას საქართველოში 2023 წლის ოქტომბერ-დეკემბერში“. სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის განცხადებით, აღნიშნული პირები, მათ შორის, გეგმავენ ე.წ. კარვების ქლაქის ორგანიზებას, საქართველოს ცენტრალურ გამზირებზე და სტრატეგიულ ობიექტებზე ბარიკადების აღმართვას, სახელმწიფო ორგანოების შენობების დაკავებას და გადაკეტვას,“ და „ასაფეთქებელი მოწყობილობის გააქტიურებას ე.წ. კარვების ქლაქში“.<sup>34</sup> განმარტებითი ჩანაწერი დამატებით აღნიშნავს, რომ ზემოაღნიშნული საფრთხის თავიდან ასაცილებლად, ცვლილებების კანონპროექტი აუცილებელია, რათა უზრუნველყოს „შეკრების უსაფრთხო ჩატარების უკეთესი შესაძლებლობა და გამოხატვის თავისუფლების უფრო ეფექტური რეალიზაციის უზრუნველსაყოფად“.

33 [საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსი](#), საქართველოს სსრ უზენაესი საბჭოს გაზეთი, No12, 1984, ბოლოს შესწორებული 2023 წლის ოქტომბერში.

34 „შეკრებისა და მანიფესტაციების შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილებების შეტანის შესახებ საქართველოს კანონპროექტის განმარტებითი ჩანაწერი, საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის 2023 წლის 18 სექტემბერს გამოცემულ ოფიციალურ განცხადებაზე დაყრდნობით.

### 3. შეკრების და გამოხატვის თავისუფლების მეთოდის და წესის არჩევის თავისუფლება

23. შეკრებებისა და მანიფესტაციების შესახებ კანონის მე-11 და მე-13 მუხლებში შემოთავაზებული ცვლილებები ითვალისწინებს შეკრების მონაწილეების მიერ დროებითი კონსტრუქციების აღმართვის აკრძალვის ხუთი საფუძვლის შემოღებას, რომელიც შეეხება მშვიდობიანი შეკრების ყველა მონაწილის ქმედებას ან/და ყველა მშვიდობიანი შეკრების ჩატარების წესს. მიუხედავად იმისა, რომ განმარტებით შენიშვნაში აღნიშნულია, რომ ცვლილებების კანონპროექტის გაცხადებული მიზანია სავარაუდო მოვლენების ზოგიერთ საფრთხეზე რეაგირება, რომელიც შეიძლება მოხდეს 2023 წლის ოქტომბერ-დეკემბერში, ხელისუფლება ირჩევს კანონმდებლობაში მუდმივი ცვლილებების განხორციელებას, მაშინ როდესაც სავარაუდო რისკი დროებითი ხასიათისაა (იხილეთ აგრეთვე თავი 4.3. ქვემოთ). ხელისუფლება ასევე ცდილობს გააფართოვოს სამართალდამცავი ორგანოების უფლებამოსილებები, რათა იძულებითი ქმედებებით პასუხი გასცეს აკრძალულ ქმედებების ან საქმიანობას, მათ შორის დროებითი კონსტრუქციების დემონტაჟითა და კონფისკაციით.
24. თავიდანვე მნიშვნელოვანია ხაზგასმით აღინიშნოს, რომ მშვიდობიანი შეკრების თავისუფლება იცავს შეკრებებისა და მანიფესტაციების ფართო სპექტრს, მათ შორის გრძელვადიან დემონსტრაციებს, მჯდომარე აქციებს და „ოკუპაციის“ სტილის აქციებს რომლებიც, როგორც წესი, გულისხმობს დროებითი კონსტრუქციების აღმართვას<sup>35</sup>. პრეზუმფცია (მშვიდობიანი) შეკრებების სასარგებლოდ, ასევე შეკრებების მიმართ რომლებიც უხერხულობას უქმნის საზოგადოებას ან აფერხებს მოძრაობას, გულისხმობს ტოლერანტობისა და თავშეკავების ვალდებულებას მშვიდობიანი შეკრებების მიმართ იმ სიტუაციებში, როდესაც არ არის დაცული სამართლებრივი ან ადმინისტრაციული პროცედურები და ფორმალობები.<sup>36</sup>
25. მშვიდობიანი შეკრების თავისუფლება ასევე მოიცავს შეკრების მეთოდისა და წესის არჩევის თავისუფლებას.<sup>37</sup> საერთაშორისო სამართლის მიხედვით, მონაწილეებს უნდა ჰქონდეთ უფლება განსაზღვრონ, სურთ თუ არა გამოიყენონ ისეთი აღჭურვილობა, როგორიცაა პლაკატები, მეგაფონები, მუსიკალური ინსტრუმენტები ან სხვა ტექნიკური საშუალებები, როგორცაა საპროექციო მოწყობილობა, თავიანთი მესიჯის გადასაცემად. საერთაშორისო კანონმდებლობა აღიარებს, რომ შეკრებებმა შეიძლება გამოიწვიოს კონსტრუქციების დროებითი აღმართვა, მათ შორის ხმის სისტემების

35 გაეროს ადამიანის უფლებათა საბჭო, [სპეციალური მომხსენებლის ერთობლივი მოხსენება მშვიდობიანი შეკრებისა და გაერთიანების თავისუფლების შესახებ და სპეციალური მომხსენებლის არასასამართლო, შემაჯამებელი ან თვითნებური აღსრულებების შესახებ შეკრებების სათანადო მართვის შესახებ](#), A/HRC/31/66, 4 თებერვალი, 2016 წელი (გაეროს სპეციალური მომხსენებლების ერთობლივი ანგარიში (2016), [A/HRC/31/66](#)), პუნქტი 10.

36 FoPA სახელმძღვანელო, პუნქტი 21.

37 იხილეთ FoPA სახელმძღვანელო, პუნქტი 58. აგრეთვე ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო, [Sáska v. Hungary](#), No. 58050/08, 2012 წლის 27 ნოემბერი, პუნქტი 21.

დამონტაჟება აუდიტორიისთვის ხმის მისაწვდომად ან მათი მიზნის სხვაგვარად მისაღწევად.<sup>38</sup>

26. ადამიანის უფლებათა ევროპულმა სასამართლომ ნათლად მიუთითა, რომ შეკრების წესი, თავისთავად, შეიძლება იყოს პოლიტიკური გამოხატვის ფორმა და დაადგინა, რომ მშვიდობიანი შეკრებები შეიძლება წარმოადგენდეს აზრის გამოხატვას ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მე-10 მუხლის მნიშვნელობით.<sup>39</sup> შეკრების ორგანიზატორებს უნდა ჰქონდეთ უფლება სახელმწიფოს ზედმეტი ჩარევის გარეშე აირჩიონ ის მეთოდები, რომლებიც დაეხმარება მათ ღონისძიების მაქსიმალური წვდომის მიღწევაში<sup>40</sup> და მათი მესიჯის ეფექტურად გადმოცემაში.<sup>41</sup>
27. ახსნა-განმარტებითი ბარათი, რომელიც თან ახლავს ცვლილებების პროექტს, მიუთითებს „კარვების ქალაქსა“ და „ოკუპაციის“ სტილის მოძრაობებზე, რაც გულისხმობს პოტენციურად გრძელვადიან დემონსტრაციებს. როგორც ხაზგასმულია FoPA-ს სახელმძღვანელოში, შეკრების ხანგრძლივობა შეიძლება სწორედ იმ გზავნილის განუყოფელი ნაწილი იყოს, რომლის გადაცემასაც შეკრების მონაწილეები ცდილობენ ან ამ მესიჯის ეფექტური გამოხატვის საშუალება.<sup>42</sup> მშვიდობიანი შეკრების თავისუფლება, როგორც ასეთი, ასევე არსებითად არის დაკავშირებული გამოხატვის თავისუფლებასთან. ზოგიერთ შემთხვევაში, პროტესტის კონკრეტულმა ფორმამ და მეთოდმა, მაგალითად, დროებითი ბანაკის მოწყობამ, შეიძლება შეიძინოს სიმბოლური მნიშვნელობა, რომელიც განუყოფელია მისი მესიჯისგან.<sup>43</sup> კონკრეტულად ბანაკის განთავსებასთან დაკავშირებით, ადამიანის უფლებათა ევროპულმა სასამართლომ პირდაპირ აღნიშნა, რომ „მიუხედავად იმისა, რომ კონვენციის მე-11 მუხლი არ იძლევა გარანტირებულ უფლებას განხორციელდეს ბანაკის მოწყობა ნებისმიერი პირის მიერ არჩეულ ადგილას, ასეთი დროებითი ინსტალაციები გარკვეულ გარემოებებში შეიძლება წარმოადგენდეს პოლიტიკური გამოხატვის ფორმას, რომლის შეზღუდვები უნდა

38 გაეროს ადამიანის უფლებათა კომიტეტი, [ზოგადი კომენტარი No. 37 \(2020\) მშვიდობიანი შეკრების უფლების შესახებ \(მუხლი 21\)](#), პუნქტი 58.

39 ადამიანის უფლებათა ევროპულმა სასამართლომ დაადგინა, რომ: „მე-10 მუხლით უზრუნველყოფილი პირადი დასკვნების დაცვა არის მშვიდობიანი შეკრების თავისუფლების ერთ-ერთი მიზანი, როგორც ეს არის განსაზღვრული [ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის] მე-11 მუხლით“; იხილეთ ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო, [Ezeline v. საფრანგეთი](#), ნომერი 11800/85, 1991 წლის 26 აპრილი, პუნქტი. 37. მაგალითად, პროტესტი ნადირობის წინააღმდეგ, რომელიც გულისხმობს ნადირობის ფიზიკურ შეფერხებას, ან პროტესტი მაგისტრალის გაფართოების წინააღმდეგ, რომელიც გულისხმობს ძალადობრივ შესვლას სამშენებლო მოედანზე და მოსაჭრელ ხეებზე და მანქანებზე აძრომა სამშენებლო სამუშაოების შეფერხების მიზნით წარმოადგენს ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მე-10 მუხლით დაცულ აზრთა გამოხატვას, იხ. ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო, [Steel and Others v. the United Kingdom](#), No. 24838/94, 1998 წლის 23 სექტემბერი; და [Hashman and Harrup v. the United Kingdom](#) [GC], No. 25594/94, 1999 წლის 25 ნოემბერი.

40 იქვე. FoPA სახელმძღვანელო, პუნქტი 58. აგრეთვე, მაგალითად, ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო, [Women on Waves v. Portugal](#) (2009), No. 31276/05, 2009 წლის 3 თებერვალი, პუნქტი 38 .

41 რაც შეიძლება მოიცავდეს სამოქალაქო დაუმორჩილებლობასაც, იხილეთ მაგ., FoPA-ის სახელმძღვანელო პრინციპები, პუნქტი. 58.

42 FoPA სახელმძღვანელო, პუნქტი. 146.

43 იხილეთ მაგ., FoPA-ს სახელმძღვანელო, სქოლიო 280, რომელიც ეხება გაერთიანებული სამეფოს საქმეს, [Tabernacle v. State Secretary for Defense](#) [2009].

შეესაბამებოდეს [ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის] მე-10 მუხლის მე-2 პუნქტის მოთხოვნებს“.<sup>44</sup>

#### 4. შეზღუდვები შეკრების მეთოდსა და წესებზე

28. დროებითი კონსტრუქციის აღმართვის აკრძალვით, ცვლილებების კანონპროექტი შეზღუდავს შეკრების მეთოდსა და წესს, რომლის განსაზღვრაც ორგანიზატორებს და მონაწილეებს თავისუფლად უნდა შეეძლოთ. შეზღუდვები შეკრების წესზე შეიძლება დაწესდეს, როდესაც ეს საჭიროა სახელმწიფოს, საზოგადოების ან სხვა პირების კანონიერი ინტერესების დასაცავად, იმ პირობით, რომ შეზღუდვა არ იქნება დაკავშირებული შეკრების გზავნილის შინაარსთან<sup>45</sup> და მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ ის შეესაბამება ზემოაღნიშნულ მოთხოვნებს კანონიერების, ლეგიტიმურობის, აუცილებლობის, პროპორციულობისა და დისკრიმინაციის აკრძალვის შესახებ (იხ. პუნქტი 12 ზემოთ).<sup>46</sup> მსგავსი შეზღუდვების მაგალითები, რომელიც უნდა შეფასდეს თითოეული შემთხვევიდან გამომდინარე, შეიძლება ეხებოდეს ხმის, გამაძლიერებელი აღჭურვილობის, განათებისა და ვიზუალური ეფექტების გამოყენებას ან საპროტესტო ბანაკების ან სხვა არამუდმივი კონსტრუქციების აწყობას მათი მდებარეობის ან დროის მონაკვეთის გათვალისწინებით, როდესაც დაგეგმილია შესაბამისი შეკრება.<sup>47</sup> გარდა ამისა, შეზღუდვები არ უნდა ლახავდეს უფლების არსს, არ უნდა იყოს მიმართული შეკრებებში მონაწილეობის შეფერხებისკენ და არ უნდა ჰქონდეს შემაკავებელი ეფექტი.<sup>48</sup> კერძოდ, შეკრების წესის ნებისმიერმა შეზღუდვამ არ უნდა გაართულოს ან შეუძლებელიც კი არ უნდა გახადოს შეკრების მესიჯის ეფექტური გამოხატვა.<sup>49</sup>

##### 4.1. კანონით გათვალისწინებული

29. მოთხოვნა, რომ შეკრების თავისუფლებაზე დაწესებული რაიმე შეზღუდვა იყოს „კანონით გათვალისწინებული“ გულისხმობს არა მხოლოდ იმას, რომ შეზღუდვას ჰქონდეს მკაფიოდ განსაზღვრული საფუძველი შიდა კანონმდებლობაში, არამედ ეს მოთხოვნა ასევე ეხება შესაბამისი კანონის ხარისხსაც.<sup>50</sup> შესაბამისი კანონი უნდა იყოს საკმარისად მკაფიო და ზუსტი,

44 იხილეთ ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო, *Frumkin v. Russia*, No. 74568/12, 2016 წლის 5 იანვარი, პუნქტი 107.

45 FoPA სახელმძღვანელო, პუნქტი 148.

46 FoPA სახელმძღვანელო, პუნქტები 23-24 და 28-29.

47 FoPA სახელმძღვანელო, პუნქტი 148.

48 გაეროს ადამიანის უფლებათა კომიტეტი, *ზოგადი კომენტარი No. 37 (2020) მშვიდობიანი შეკრების უფლების შესახებ (მუხლი 21)*, პარაგრაფი 36.

49 FoPA სახელმძღვანელო, პუნქტი 148.

50 FoPA სახელმძღვანელო, პუნქტი 98.



რომ პირს შეეძლოს შეაფასოს, ეწინააღმდეგება თუ არა მისი ქმედება კანონს და განჭვრიტოს ნებისმიერი ასეთი დარღვევის სავარაუდო შედეგები.<sup>51</sup>

30. იმისათვის, რომ შიდა კანონმდებლობამ დააკმაყოფილოს მოთხოვნები ხარისხთან დაკავშირებით, მან უნდა უზრუნველყოს სამართლებრივი დაცვის ზომები ადამიანის უფლებებში საჯარო ხელისუფლების თვითნებური ჩარევისგან და შეკრებებთან დაკავშირებით გადაწყვეტილების მიღებაზე პასუხისმგებელი ორგანოს მანდატი, მოვალეობა და უფლებამოსილება მკაფიოდ უნდა იყოს განსაზღვრული კანონში.<sup>52</sup> როგორც ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს საქმეებშია ხაზგასმული, აღმასრულებელი ხელისუფლებისათვის შეუზღუდავი ძალაუფლების მინიჭება იმ საკითხებზე, რომლებიც ძირითად უფლებებს ეხება, კანონის უზენაესობის პრინციპს საწინააღმდეგოა, რაც თავის მხრივ დემოკრატიული საზოგადოების ერთ-ერთ ძირითად პრინციპს წარმოადგენს და გათვალისწინებულია როგორც ECHR-ში, ასევე ICCPR-ში. შესაბამისად, კანონი საკმარისი სიზუსტით უნდა მიუთითებდეს ნებისმიერი ასეთი დისკრეციის ფარგლებსა და მისი განხორციელების წესზე.<sup>53</sup>
31. დროებითი კონსტრუქციების აღმართვის აკრძალვის შესახებ მე-11 მუხლის მე-2 ქვეპუნქტის მიხედვით შემოთავაზებული აკრძალული ნივთების სია ფართოა და მკაფიოდ არ არის განსაზღვრული. ამან შესაძლოა გამოიწვიოს კანონის თვითნებური ან დისკრიმინაციული გამოყენება ხელისუფლების იმ ორგანოების მიერ, რომლებიც პასუხისმგებელი არიან მის ინტერპრეტაციასა და განხორციელებაზე. მართლაც, შემოთავაზებული ახალი დებულებები ფართო დისკრეციას ანიჭებს სამართალდამცავ ორგანოებს, გადაწყვიტონ, თუ რა ტიპის ქცევა „უქმნის საფრთხეს [შეკრების] მონაწილეებს [...] ან სხვა პირებს“, ან „აფერხებს პოლიციის მიერ საზოგადოებრივი წესრიგისა და უსაფრთხოების დაცვას“, ან „აფერხებს საწარმოს, დაწესებულების ან ორგანიზაციის ნორმალურ ფუნქციონირებას“. რაც შეეხება კონკრეტულად რომელიმე პირის საფრთხეს, შემოთავაზებული ცვლილებები არ აკონკრეტებს საფრთხის ბუნებას, მაგალითად, ეხება თუ არა ის საზოგადოებრივ უსაფრთხოებას, ჯანმრთელობას ან პოტენციურ საფრთხეს სხვა ადამიანების სიცოცხლისთვის ან საფრთხის გარდაუვალობას, მაშინ როდესაც ის შემოფარგლული უნდა იყოს მხოლოდ იმ შემთხვევებით, როდესაც შეკრების

51 იხილეთ, მაგალითად, ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო, [Hashman and Harrup v. გაერთიანებული სამეფო](#) [GC], No. 25594/94, 1999 წლის 25 ნოემბერი; [Gillan and Quinton v. გაერთიანებული სამეფო](#), ნომერი 4158/05, 2010 წლის 12 იანვარი; [Kudrevičius and Others v Lithuania](#) [GC], No. 37553/05, 2015 წლის 15 ოქტომბერი. იხილეთ აგრეთვე FoPA სახელმძღვანელო, პუნქტი 23.

52 FoPA სახელმძღვანელო, პუნქტი 97.

53 იხილეთ ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო, [Navalnyy v. რუსეთი](#) [GC], Nos. 29580/12 და 4 სხვა, 2018 წლის 15 ნოემბერი; გაეროს ადამიანის უფლებათა კომიტეტი, [ზოგადი კომენტარი No. 37 \(2020\) მშვიდობიანი შეკრების უფლების შესახებ \(მუხლი 21\)](#), პუნქტი 39.

კონკრეტულ გარემოებებში არსებობს ფიზიკური დაზიანების მიყენების მნიშვნელოვანი და გარდაუვალი საფრთხე.<sup>54</sup>

32. საჯარო ხელისუფლებამ ასევე უნდა შეაფასოს, არის თუ არა საჭირო დროებითი ნაგებობების დადგმა („თუ შეკრება ან დემონსტრაცია მნიშვნელოვნად არ შეფერხდებოდა ასეთი კონსტრუქციის გარეშე“) ან არის თუ არა „დაკავშირებული შეკრების ორგანიზებასთან ან დემონსტრაციასთან“, მაშინ როცა ორგანიზატორებმა უნდა გადაწყვიტონ, თუ როგორ სურთ თავიანთი მესიჯის გავრცელება, საერთაშორისო კანონმდებლობით გათვალისწინებული მხოლოდ ძალიან შეზღუდული და ვიწროდ განსაზღვრული გამონაკლისებით. უფრო მეტიც, მოთხოვნა, რომ დროებითი კონსტრუქცია უნდა იყოს აუცილებელი ან დაკავშირებული აღნიშნულ შეკრებასთან, რომ არ იყოს კანონით აკრძალული, საკმაოდ ბუნდოვანია და პოტენციურად შეიძლება მოხდეს მისი თვითნებური ინტერპრეტაცია ხელისუფლების ორგანოების მიერ. ეს ასევე იმას ნიშნავს, რომ ხელისუფლების მიერ შეკრების შინაარსის შეფასების გარკვეული ფორმა საჭირო იქნება იმის დასადგენად, არის თუ არა აღნიშნული კონსტრუქცია დაკავშირებული შეკრებასთან.
33. ზემოაღნიშნულის გათვალისწინებით, შემოთავაზებული ცვლილებები შესაძლოა თვითნებურად იქნეს გამოყენებული, რის შედეგადაც ზედმეტად და უკანონოდ შეიზღუდოს მშვიდობიანი შეკრების თავისუფლება. როგორც ასეთი, ის არ დააკმაყოფილებს „კანონის ხარისხის“ კრიტერიუმის ასპექტს, რომლის თანახმადაც ნებისმიერი შეზღუდვა უნდა იყოს „კანონით განსაზღვრული“.

#### 4.2. ლეგიტიმური მიზანი

34. საერთაშორისო დოკუმენტებში ჩამოთვლილი ლეგიტიმური მიზნები, რომლებმაც შეიძლება გაამართლონ მშვიდობიანი შეკრების თავისუფლების შეზღუდვა, ამომწურავია და საჭიროა მისი ვიწრო ინტერპრეტაცია.<sup>55</sup>
35. ცვლილებების კანონპროექტის განმარტებითი ბარათი ეხმიანება სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის განცხადებას, რომელშიც მოხსენიებულია ქვეყნის დესტაბილიზაციის რისკები, ე.წ. *კარვების ქალაქის მოწყობის გეგმებს, ბარიკადების აღმართვას ცენტრალურ გამზირებზე, საქართველოს სტრატეგიულ ობიექტებთან ახლოს და სახელმწიფო ორგანოების შენობების დაბლოკვას*“ და ასევე აღწერს „*ასაფეთქებელი მოწყობილობის ამოქმედების*“ გეგმებს, რითაც გარკვეულ საფრთხეს უქმნის ეროვნულ უსაფრთხოებასა და

54 FoPA სახელმძღვანელო, პუნქტი 138. აგრეთვე გაეროს ადამიანის უფლებათა კომიტეტი, [ზოგადი კომენტარი No. 37 \(2020\) მშვიდობიანი შეკრების უფლების შესახებ \(მუხლი 21\)](#), პუნქტი 43, რომელიც ეხება „ადამიანთა უსაფრთხოების (სიცოცხლის ან უსაფრთხოების) რეალურ და მნიშვნელოვან რისკს ან ქონების სერიოზული დაზიანების მსგავს რისკს“.

55 FoPA სახელმძღვანელო, პუნქტები 28 და 130. აგრეთვე ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო, [Navalnyy v. Russia](#) [GC], No. 29580/12 და 4 სხვა, 2018 წლის 15 ნოემბერი, პუნქტი 122.



საზოგადოებრივ წესრიგს, ასევე გულისხმობს დანაშაულის ჩადენის შესაძლებლობას.

36. მშვიდობიანი შეკრების უფლების შეზღუდვა, რომელიც „ეროვნულ უსაფრთხოებას“ ეფუძნება, უნდა დაწესდეს მხოლოდ სახელმწიფოს არსებობის ან მისი ტერიტორიული მთლიანობის ან პოლიტიკური დამოუკიდებლობის დასაცავად, დამაჯერებელი საფრთხის ან ძალის გამოყენების საფრთხის შემთხვევაში.<sup>56</sup> გაეროს ადამიანის უფლებათა კომიტეტმა ხაზგასმით აღნიშნა, რომ აღნიშნულს ზღვარს მხოლოდ გამონაკლის შემთხვევებში შეიძლება მიაღწიოს მშვიდობიანმა შეკრებებმა.<sup>57</sup> როგორც ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო აღნიშნავს, „პოლიტიკურ იდეებს, რომლებიც აპროტესტებენ არსებულ წესრიგს და რომელთა განხორციელებაც მშვიდობიანი გზით არის მოწოდებული, უნდა მიეცეს გამოხატვის სათანადო შესაძლებლობა შეკრების უფლების განხორციელებით, ისევე როგორც სხვა კანონიერი საშუალებებით“.<sup>58</sup> როდესაც შეკრების შეზღუდვის მიზნით სახელმწიფო უთითებს „ეროვნულ უსაფრთხოებაზე“ ან „საზოგადოებრივი წესრიგის დაცვაზე“, მან უნდა დაამტკიცოს საფრთხის კონკრეტული ბუნება და რისკები, იმის საჩვენებლად, რომ შეზღუდვის მიზანია თავიდან აიცილოს რეალური და არა მხოლოდ ჰიპოთეტური საფრთხე ეროვნული უსაფრთხოებისთვის.<sup>59</sup> არ არის საკმარისი ზოგადად უსაფრთხოების რისკებზე მითითება. ეროვნული, პოლიტიკური თუ სამთავრობო ინტერესი არ არის ეროვნული უსაფრთხოების ან საზოგადოებრივი წესრიგის ეკვივალენტი.<sup>60</sup> უფრო მეტიც, სახელმწიფომ არ უნდა გამოიყენოს ეროვნული უსაფრთხოება, როგორც პოლიტიკური უთანხმოების ან რაიმე სახის ოპოზიციის ჩახშობის გამართლებისთვის ან საკუთარი მოსახლეობის წინააღმდეგ რეპრესიების განხორციელებისთვის.<sup>61</sup> მიუხედავად იმისა, რომ ვაცნობიერებთ, რომ განმარტებით ბარათში ნახსენებია სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის მხრიდან უსაფრთხოების შესახებ საკმაოდ კონკრეტული ბრალდებები და ODIHR-ს არ შეუძლია შეაფასოს ასეთი პოტენციური საფრთხის რეალობა, ასეთი დროებითი საფრთხეები არ ამართლებს მუდმივი აკრძალვის დაწესებას შეკრების დროს დროებითი კონსტრუქციების აღმართვაზე (იხ. პუნქტი 4.3 ქვემოთ).

56 FoPA სახელმძღვანელო, პუნქტი 137; და გაეროს ადამიანის უფლებათა ცენტრი, [გენერალური კომენტარი No. 37 \(2020\) მშვიდობიანი შეკრების უფლების შესახებ \(მუხლი 21\)](#), პარაგრაფი 42, რომელიც ითვალისწინებს, რომ ეროვნული უსაფრთხოების ინტერესები „... შეიძლება გახდეს შეზღუდვის საფუძველი, თუ ასეთი შეზღუდვები აუცილებელია სახელმწიფო უსაფრთხოების შესანარჩუნებლად, სახელმწიფოს არსებობის დასაცავად, მისი ტერიტორიული მთლიანობის ან პოლიტიკური დამოუკიდებლობის სანდო საფრთხის ან ძალის გამოყენებისათვის აცილებისათვის.“

57 გაეროს ადამიანის უფლებათა ცენტრი, [გენერალური კომენტარი No. 37 \(2020\) მშვიდობიანი შეკრების უფლებაზე \(მუხლი 21\)](#), პარაგრაფი 42.

58 იხილეთ ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო, [Stankov and the United Macedonian Organization Ilinden v. Bulgaria](#), No. 29221/95 და 29225/95 2001 წლის 2 ოქტომბერი, პუნქტი. 97.

59 იხილეთ მაგ., გაეროს ადამიანის უფლებათა კომიტეტი, *ბ- ნი ჯეონგ-იუნ ლი კორეის რესპუბლიკის წინააღმდეგ*, შეტყობინება No. [1119/2002](#), გაეროს დოკ. CCPR/C/84/D/1119/2002(2005), პუნქტი. 7.2.

60 იხილეთ მაგ., *გაეროს სპეციალური მომხსენებლების ერთობლივი ანგარიში* (2016), [A/HRC/31/66](#), პუნქტი. 31.

61 FoPA სახელმძღვანელო, პუნქტი. 137.

37. საზოგადოებრივი წესრიგის დაცვის მიზანი საკმაოდ ბუნდოვანია და მისი ინტერპრეტაცია სხვადასხვაგვარია, მაგრამ, ზოგადად იგულისხმება, რომ ის ბევრად ფართოა, ვიდრე „არეულობის ან დანაშაულის პრევენცია“; თუმცა, არსებობს კონსენსუსი, რომ საზოგადოებრივი არეულობის ჰიპოთეტური რისკი თავისთავად არ წარმოადგენს მშვიდობიანი შეკრების აკრძალვის ლეგიტიმურ საფუძველს და რომ საფუძველში უნდა იგულისხმებოდეს გარდაუვალი ძალადობრივი ქცევის პრევენციის ინტერესი.<sup>62</sup> მშვიდობიანი შეკრებები ზოგიერთ შემთხვევაში შეიძლება თავისი არსით ან განზრახ იყოს მავნებლური და მოითხოვოს ტოლერანტობის მნიშვნელოვანი ხარისხი.<sup>63</sup> უბრალო ფაქტი, რომ შეკრების ჩატარების შინაარსმა ან მეთოდმა შეიძლება გააღიზიანოს, შეურაცხყოს, შოკში ჩააგდოს ან შეაწუხოს სხვები, ან რომ ასეთმა შეკრებამ შეიძლება გამოიწვიოს ყოველდღიური ცხოვრების გარკვეული დროებითი შეფერხება ან გავლენა მოახდინოს საჯარო სივრცის ესთეტიკურ იერსახეზე, თავისთავად არ წარმოადგენს საზოგადოებრივი წესრიგის დარღვევას.<sup>64</sup>
38. ცვლილებების კანონპროექტის განმარტებითი ბარათი ასევე მიუთითებს „ზემოხსენებული საფრთხის თავიდან აცილების აუცილებლობაზე“, რომელიც ამართლებს საკანონმდებლო ცვლილებას, რის მეშვეობითაც ის მიზნად ისახავს „დანაშაულის პრევენციას“. მაშინ როდესაც, ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო აღნიშნავს, რომ ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენცია „ავალდებულებს სახელმწიფო ორგანოებს, გადადგან გონივრული ნაბიჯები მათი უფლებამოსილების ფარგლებში, რათა თავიდან აიცილონ სისხლის სამართლის დანაშაულები, რომელთა შესახებაც მათ იცოდნენ ან უნდა სცოდნოდათ“, ის ასევე ხაზგასმით აღნიშნავს, რომ აღნიშნული „არ აძლევს უფლებას სახელმწიფოს დაიცვას ინდივიდები დანაშაულებრივი ქმედებებისგან ისეთი ღონისძიებებით, რომლებიც არღვევს ამ პირის კონვენციით გარანტირებულ უფლებებს“.<sup>65</sup> ამრიგად, ინდივიდუალური უფლებების პრევენციული შეზღუდვა შესაძლებელია მხოლოდ გამონაკლის შემთხვევებში, როდესაც არსებობს დანაშაულის ჩადენის აშკარა და არსებული საფრთხე.<sup>66</sup> სახელმწიფოები ყოველთვის უნდა ცდილობდნენ უზრუნველყონ, რომ ნებისმიერი პრევენციული ჩარევა, რომელიც უარყოფითად აისახება ინდივიდის მშვიდობიანი შეკრების თავისუფლებაზე, დაფუძნებული იყოს ობიექტურ მტკიცებულებებზე, რომ ასეთი ჩარევის გარეშე, ინდივიდი ჩაიდენს მნიშვნელოვან „კონკრეტულ და

62 FoPA სახელმძღვანელო, პუნქტი 139.

63 გაეროს ადამიანის უფლებათა ცენტრი, [გენერალური კომენტარი No. 37 \(2020\) მშვიდობიანი შეკრების უფლებაზე \(მუხლი 21\)](#), პარაგრაფი 44.

64 FoPA სახელმძღვანელო, პუნქტი 139.

65 იხილეთ ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო, [Schwabe and MG v. Germany](#), No. 8080/08 და 8577/08, 2011 წლის 1 დეკემბერი, პუნქტი 85.

66 იხ FoPA სახელმძღვანელო, პუნქტი 140.

სპეციფიკურ“ დანაშაულს<sup>67</sup> (რაც მოიცავს, მაგალითად რეალურ ძალადობას ან სერიოზულ დანაშაულებრივ ზიანს).<sup>68</sup>

39. ადამიანის უფლებათა საერთაშორისო და რეგიონალური სტანდარტები აღიარებენ, რომ შეკრებებმა შეიძლება გავლენა მოახდინოს სხვის უფლებებსა და თავისუფლებებზე, მათ შორის, მათზე, ვინც ცხოვრობს, მუშაობს, ვაჭრობს და ახორციელებს ბიზნესს იმავე ადგილას. თუმცა, შეკრების უფლებისა და სხვათა უფლებების დაბალანსება ყოველთვის მიზნად უნდა ისახავდეს შეკრებების ჩატარების უზრუნველყოფას, თუ ისინი არ იწვევენ არასაჭირო და არაპროპორციულ ჩარევას სხვის უფლებებში.<sup>69</sup> ადამიანის უფლებების გარკვეული ხარისხით დარღვევა უნდა იყოს მისაღები, თუ მშვიდობიანი შეკრების უფლების არსს არ ჩამოვართმევთ ყველანაირ მნიშვნელობას.<sup>70</sup> გაეროს ადამიანის უფლებათა დაცვის კომიტეტმა ხაზგასმით აღნიშნა, რომ „*კერძო სუბიექტები და ფართო საზოგადოება შეიძლება დაეთანხმონ შეზღუდვის გარკვეულ ხარისხს [მშვიდობიანი შეკრების თავისუფლების] არსებობის სანაცვლოდ*“.<sup>71</sup> არც მანქანების ან ფეხით მოსიარულეთა მოძრაობის დროებითი შეფერხება, არც შეკრების მიმართ წინააღმდეგობა, თავისთავად არ წარმოადგენს შეკრების შეზღუდვის დაწესების ლეგიტიმურ მიზეზს.<sup>72</sup> როდესაც დემონსტრანტები არ მიმართავენ ძალადობის აქტებს, საჯარო ხელისუფლებამ უნდა გამოიჩინოს გარკვეული ტოლერანტობა მშვიდობიანი შეკრებების მიმართ, რათა საერთაშორისო დოკუმენტებით გარანტირებული შეკრების თავისუფლებამ არ დაკარგოს ყოველგვარი არსი.<sup>73</sup>
40. ცვლილებების კანონპროექტის განმარტებითი ბარათი მიუთითებს „*შეკრების ან დემონსტრაციის მონაწილეთა უსაფრთხოების დაცვის*“ აუცილებლობას. აღსანიშნავია, რომ სახელმწიფოს პოზიტიური ვალდებულებები (მათ შორის, შეკრების მონაწილეთა უსაფრთხოებისა და სხვათა უფლებებისა და თავისუფლებების დაცვა) არ უნდა გამოიყენებოდეს არასაჭირო ინტერვენციების გასამართლებლად, რომლებიც ძირს უთხრის სახელმწიფოს ნეგატიურ ვალდებულებას, რომ თავი შეიკავოს ჩარევისაგან.
41. დროებითი კონსტრუქციის აღმართვის აკრძალვა, როდესაც ისინი მიჩნეულია არასაჭიროდ ან არ არის დაკავშირებული შეკრებასთან ან დემონსტრაციასთან, როგორც ჩანს, არ ახორციელებს ICCPR-ში ან ECHR-ში ამომწურავად ჩამოთვლილ რომელიმე ლეგიტიმურ მიზანს და, შესაბამისად, გაუმართლებელი ჩანს მხოლოდ ამის საფუძველზე.

67 იხ ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო, *Shimovolos v. Russia*, No. 30194/09, 2011 წლის 21 ივნისი, პუნქტი 55.

68 იხ FoPA სახელმძღვანელო, პუნქტი 140.

69 FoPA სახელმძღვანელო, პუნქტი 143.

70 FoPA სახელმძღვანელო, პუნქტი 143.

71 გაეროს ადამიანის უფლებათა ცენტრი, *გენერალური კომენტარი No. 37 (2020) მშვიდობიანი შეკრების უფლებაზე (მუხლი 21)*, პარაგრაფი 31.

72 FoPA სახელმძღვანელო, პუნქტი 143.

73 იხილეთ ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო, *Kudrevičius and Others v. Lithuania* [GC], ნომერი 37553/05, 2015 წლის 15 ოქტომბერი; *თია ატამანი თურქეთის წინააღმდეგ*, No. 74552/01, 2006 წლის 5 დეკემბერი; *ბუქტა და სხვები უნგრეთის წინააღმდეგ*, No. 25691/04, 2007 წლის 17 ივლისი.

42. წინამდებარე დაჩქარებული დასკვნის მიზანი არ არის შეაფასოს ან ეჭვქვეშ დააყენოს პოტენციური რისკების რეალობა, რომელთა მეშვეობითაც ხდება ახალი შეზღუდვების დანერგვის დასაბუთება. ნებისმიერ შემთხვევაში, მიუხედავად იმისა, რომ განმარტებითი ბარათი ამართლებს შეკრებებისა და დემონსტრაციების შესახებ კანონში შემოთავაზებულ ცვლილებებს იმ მოტივით, რომ ისინი განახორციელებენ საზოგადოებრივი უსაფრთხოების ლეგიტიმურ მიზნებს, არეულობის ან დანაშაულის პრევენციას და სხვათა უფლებებისა და თავისუფლებების დაცვას, შეზღუდვა მაინც უნდა აკმაყოფილებდეს აუცილებლობის, პროპორციულობისა და დისკრიმინაციისგან თავის არიდების მოთხოვნებს.

### 4.3. დემოკრატიულ საზოგადოებაში აუცილებელი

43. ტესტი, თუ რამდენად „აუცილებელია დემოკრატიულ საზოგადოებაში“ ნიშნავს, რომ მშვიდობიანი შეკრების უფლებაზე დაწესებული ნებისმიერი შეზღუდვა, კანონით დადგენილი თუ პრაქტიკაში გამოყენებული, უნდა აკმაყოფილებდეს „აუცილებელ სოციალურ საჭიროებას“;<sup>74</sup> იყოს ლეგიტიმური მიზნის პროპორციული და მისი გამამართლებელი მიზეზები უნდა იყოს შესაბამისი და საკმარისი.<sup>75</sup> „აუცილებელი სოციალური საჭიროების“ დაკმაყოფილების შესახებ მოთხოვნა ნიშნავს, რომ შეზღუდვა უნდა ჩაითვალოს იმპერატიულად და არა უბრალოდ „გონივრულად“ ან „მიზანშეწონილად“.<sup>76</sup> გამოყენებული საშუალებები უნდა იყოს დასახული მიზნის პროპორციული, რაც ასევე ნიშნავს, რომ იქ, სადაც ინტერვენციების ფართო სპექტრი შეიძლება იყოს შესაფერისი, ყოველთვის უნდა იყოს გამოყენებული ყველაზე ნაკლებად შემზღუდავი ან ინვაზიური საშუალებები.<sup>77</sup>
44. კანონის არსებული 11(2) მუხლი უკვე კრძალავს შეკრების მონაწილეებს გარკვეული საგნების, მათ შორის ცეცხლსასროლი იარაღის, ფეთქებადი ან აალებადი ან რადიოაქტიური მასალების ტარებას;<sup>78</sup> ცრემლსადენის და ნერვული აირების და ტოქსიკური ნივთიერებების;<sup>79</sup> საგნების და ნივთიერებების, რომლებიც „შეიძლება გამოყენებულ იქნეს სხვა მონაწილეების ან სხვა პირების სიცოცხლისა და ჯანმრთელობისთვის ზიანის მიყენების მიზნით“;<sup>80</sup> და ალკოჰოლური სასმელების.<sup>81</sup> ის ასევე უკრძალავს მონაწილეებს ჩაერთონ გარკვეულ ქმედებებში ან აქტივობებში, მათ შორის

74 ეს ნიშნავს, რომ შეზღუდვა უნდა ჩაითვალოს იმპერატიულად და არა უბრალოდ „გონივრულად“ ან „მიზანშეწონილად“: ადამიანის უფლებების ევროპული სასამართლო, *Chassagnou v. სავრანგეო* [GC], Nos. 25088/94, 28331/95 და 28443/95, 1999 წლის 29 აპრილი.

75 იხილეთ, მაგალითად, ადამიანის უფლებების ევროპული სასამართლო, *Taranenko v. რუსეთი*, ნომერი 19554/05, 2014 წლის 15 მაისი.

76 FoPA სახელმძღვანელო, პუნქტი. 131.

77 FoPA სახელმძღვანელო, პუნქტი. 131.

78 მუხლი 11(2)(a).

79 მუხლი 11(2)(c).

80 მუხლი 11(2)(ბ).

81 მუხლი 11(2)(d).



მოძრაობის განზრახ ხელის შეშლას<sup>82</sup> ან ბლოკირებას, ისტორიული ან არქეოლოგიური ან სამეცნიერო მნიშვნელობის შენობების, მემორიალებისა თუ ძეგლების ვიზუალურ დამახინჯებას, დაზიანებას ან სხვაგვარად გაფუჭებას. შეკრებებისა და მანიფესტაციების შესახებ კანონის<sup>83</sup> მოქმედი მე-11 და 11.1 მუხლები უკვე აწესებენ ფართო შეზღუდვებს მშვიდობიან შეკრებებსა და დემონსტრაციებზე, რათა თავიდან იქნას აცილებული გზების ან ავტოტრანსპორტის მოძრაობის ბლოკირება, რომლის ანალიზი სცილდება წინამდებარე დაჩქარებული დასკვნის ფარგლებს. შემოთავაზებული ცვლილებებით მე-11(2) მუხლში დაემატება შეზღუდვები, რაც მიზნად ისახავს აკრძალოს „დროებითი კონსტრუქციების“ აღმართვა სხვადასხვა საფუძვლებით.

45. საერთაშორისო სამართლის მიხედვით, ცხადია რომ დემოკრატიულ საზოგადოებაში მშვიდობიანი შეკრების თავისუფლების მნიშვნელობის გათვალისწინებით, შეკრებები უნდა განიხილებოდეს როგორც საჯარო სივრცის თანაბრად ლეგიტიმური გამოყენება, როგორც ასეთი სივრცის სხვა, უფრო რუტინული გამოყენება, როგორცაა ფეხით მოსიარულეთა და მანქანების გადაადგილება ან ეკონომიკური საქმიანობა.<sup>84</sup> არსებობს მრავალი ლეგიტიმური გზა, რომლითაც ინდივიდებს შეუძლიათ გამოიყენონ საჯარო სივრცეები. შეკრებებით გამოწვეული ჩვეულებრივი ცხოვრების შეფერხების გარკვეული ხარისხი, მათ შორის საგზაო მოძრაობის დროებითი შეფერხება, შემაწუხებელი გარემოს შექმნა და კომერციული საქმიანობისთვის ზიანის მიყენებაც კი, უნდა იყოს გათვალისწინებული და შეწყნარებული, გარდა იმ შემთხვევისა, როდესაც ის სხვას აწვება ტვირთად არასაჭირო და არაპროპორციული საშუალებით.<sup>85</sup> თუ დემონსტრანტები არ მიმართავენ ძალადობის აქტებს, საჯარო ხელისუფლებამ უნდა გამოიჩინოს გარკვეული ტოლერანტობა მშვიდობიანი შეკრებების მიმართ, რომ აღნიშნულმა უფლებამ არ დაკარგოს ყოველგვარი მნიშვნელობა.<sup>86</sup>
46. როგორც ზემოთ აღინიშნა, ცვლილებების კანონპროექტი მიზნად ისახავს სავარაუდო რისკის განხილვას, რომელიც არის დროებითი ხასიათის (2023 წლის ოქტომბერი-დეკემბერი, როგორც მითითებულია განმარტებით

82 მუხლი 11(2)(ე).

83 მუხლი 11(3).

84 იხილეთ გაეროს ადამიანის უფლებათა კომიტეტი, [ზოგადი კომენტარი No. 37 \(2020\) მშვიდობიანი შეკრების უფლების შესახებ \(მუხლი 21\)](#), პუნქტი. 7; ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო, [Patyi and Others v. უნგრეთი](#), ნომერი 5529/05, 2008 წლის 7 ოქტომბერი; ადამიანის უფლებათა ევროპულმა სასამართლომ უარყო უნგრეთის მთავრობის არგუმენტები მოძრაობისა და საზოგადოებრივი ტრანსპორტის პოტენციურ შეფერხებასთან დაკავშირებით; [Körtvélyessy v. უნგრეთი](#), ნომერი 7871/10, 2016 წლის 5 აპრილი, პუნქტი 29; ადამიანის უფლებათა ევროპულმა სასამართლომ დაასკვნა: „ხელისუფლებამ, როდესაც გამოსცა დემონსტრაციის აკრძალვა და მხოლოდ საგზაო მოძრაობის დასკვნებს ეყრდნობოდა, ვერ დაამყარა სამართლიანი ბალანსი იმ პირობა უფლებებს შორის, რომელთაც სურთ განახორციელონ შეკრების თავისუფლება და მათ შორის, ვისი გადაადგილების თავისუფლება შეიძლება დროებით შეფერხდეს, თუ შეფერხდა საერთოდ.“

85 FoPA სახელმძღვანელო პუნქტი. 143 .

86 ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო, [კუზნეცი რუსეთის წინააღმდეგ](#), No. 10877/04, 2008 წლის 23 ოქტომბერი; გაეროს ადამიანის უფლებათა კომიტეტი, [ზოგადი კომენტარი No. 37 \(2020\) მშვიდობიანი შეკრების უფლების შესახებ \(მუხლი 21\)](#), პუნქტი. 47; და FoPA სახელმძღვანელო პუნქტები 21 და 62.

ბარათში). თუმცა, შემოთავაზებულ ცვლილებებს არ აქვთ გაუქმების პუნქტი, რაც ნიშნავს, რომ შეზღუდვები დარჩება ძალაში პოტენციური უსაფრთხოების რისკების შეწყვეტის შემდეგაც, რაც ეჭვქვეშ აყენებს გათვალისწინებული ზომების პროპორციულობას.

47. შემოთავაზებულ ცვლილებას შემოაქვს ვრცელი და ბუნდოვნად ჩამოყალიბებული აკრძალვა კანონში, რომელიც გამოიყენება მშვიდობიანი შეკრების ყველა მონაწილეს ან/და ყველა მშვიდობიანი შეკრების ჩატარების წესის მიმართ. შეკრების დროს დროებითი კონსტრუქციების აღმართვის აკრძალვის კანონში ფართო და ბუნდოვნად ჩამოყალიბებული საფუძვლების შემოღებით, რომელიც უგულებელყოფს მშვიდობიანი შეკრების თავისუფლების განხორციელების სხვადასხვა ხერხებს შორის განსხვავებას და გამორიცხავს ყოველგვარი შეკრების კონკრეტული გარემოებების გათვალისწინებას, შემოთავაზებული შეზღუდვები *prima facie* არაპროპორციულია.<sup>87</sup> აღნიშნული თვალსაზრისით, მოცემული შეკრების დროს კონკრეტული დროებითი კონსტრუქციის დემონტაჟის მოთხოვნა, რომელიც საფრთხეს უქმნის შეკრების მონაწილეების ან სხვა პირების ჯანმრთელობას ან სიცოცხლეს, ან ხელს უშლის პოლიციას საზოგადოებრივი წესრიგის დაცვაში, იქნება ყველაზე ნაკლებად შემზღუდველი, ვიდრე პირდაპირი აკრძალვა და პოტენციური კონფისკაცია (იხ. ქვეთავი 5).
48. ასევე მნიშვნელოვანია აღინიშნოს შეკრებების შესახებ კანონის მე-11 მუხლში შემოთავაზებულ ცვლილებასთან დაკავშირებით, რომ 11.1 მუხლის მე-4 პუნქტი უკვე შეიცავს დებულებას, რომელიც კრძალავს საავტომობილო გზის „ხელოვნურ“ გადაკეტვას შეკრებების მიერ, გარდა იმ შემთხვევისა, როდესაც ეს აუცილებელია მონაწილეთა რაოდენობის გამო. შეკრებებისა და მანიფესტაციების შესახებ კანონის არსებული დებულებების მიხედვით, „ამ პუნქტით [შეზღუდვის შესახებ] გათვალისწინებული გადაწყვეტილება [გადაწყვეტილება გზის გახსნის ან/და მოძრაობის აღდგენის შესახებ] მიიღება ყოველი კონკრეტული შემთხვევის, არსებული გარემოებისა და საზოგადოებრივი ინტერესის გათვალისწინებით, ამ კანონის მე-2 მუხლის მე-3 პუნქტით დადგენილი წესით.“ (მუხლი 11<sup>1</sup>.3). ამდენად, გაუგებარია, რატომ არ არის საკმარისი არსებული დებულებები შეფერხების და უსაფრთხოების სავარაუდო რისკების დასარეგულირებლად. გარდა ამისა, 11<sup>1</sup>(4) მუხლი კონკრეტულად კრძალავს სატრანსპორტო საშუალებების, ნაგებობების ან სხვა ობიექტების საშუალებით გზის გადაკეტვას. შესაბამისად, შემოთავაზებული ცვლილებები ემთხვევა არსებულ დებულებებს და/ან იმეორებს მათ, რაც ეჭვქვეშ აყენებს მათი მიღების აუცილებლობას. ანალოგიურად, არსებული პოლიციის უფლებამოსილებები პრინციპში საკმარისი უნდა იყოს საეჭვო

87 შეკრების დროს, ადგილსა და წესზე დაწესებულ აბსოლუტურ შეზღუდვებთან დაკავშირებით, იხილეთ მაგ., FoPA-ს სახელმძღვანელო, პუნქტები 133, 145 და 151. აგრეთვე გაეგოს სპეციალური მომხსენებლების ერთობლივი ანგარიში (2016), [A/HRC/31/66](#), პუნქტი 30; და გაეგოს ადამიანის უფლებათა კომიტეტი, [ზოგადი კომენტარი No. 37 \(2020\) მშვიდობიანი შეკრების უფლებაზე \(მუხლი 21\)](#), პუნქტი 38, სადაც აღნიშნულია, რომ „მშვიდობიანი შეკრებების ძირითადი შეზღუდვები სავარაუდოდ არაპროპორციულია“.



ასაფეთქებელ მოწყობილობებთან გასამკლავებლად, რომელზეც მითითება ხდება შემოთავაზებული ცვლილებების ნაწილობრივ გასამართლებლად.

49. ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, ცვლილებების კანონპროექტი ვერ აკმაყოფილებს იმ კრიტერიუმებს, რომ ნებისმიერი დაწესებული შეზღუდვა უნდა იყოს აუცილებელი და პროპორციული.

#### 4.4. არადისკრიმინაციული

50. შეკრების წესის შეზღუდვას, რომელიც შეიძლება აირჩიონ ორგანიზატორებმა და/ან მონაწილეებმა, ირიბად შემოაქვს დიფერენციალური დამოკიდებულება შეკრებების უფრო ტრადიციულ ფორმების (როგორცაა დაგეგმილი და ორგანიზებული შეკრებები, ალღუმები, მსვლელობები) და „ოკუპაციის“ სტილის აქციების მიმართ, რომლებიც ზოგადად ითვალისწინებენ დროებითი კონსტრუქციების აღმართვას. როგორც ზემოთ აღინიშნა, მშვიდობიანი შეკრების თავისუფლება ასევე იცავს მრავალი სახის მშვიდობიან შეკრებას, მათ შორის ამ უკანასკნელსაც. პრაქტიკაში, შემოთავაზებული შეზღუდვები შეიძლება გამოყენებულ იქნას პოლიტიკური უთანხმოების ან ნებისმიერი სახის ოპოზიციის ჩასახშობად, რომლებიც შეიძლება უფრო მიდრეკილნი იყვნენ გამოიყენონ ამ ტიპის შეკრებები თავიანთი მესიჯის გადმოსაცემად.<sup>88</sup>

#### 4.5. დასკვნა

51. ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, ცვლილებების კანონპროექტი არ პასუხობს საერთაშორისო სამართლის მკაცრ მოთხოვნებს, როდესაც ზღუდავს მშვიდობიანი შეკრების თავისუფლებას, განსაკუთრებით მათი ფართო და ბუნდოვანი ფორმულირების ფონზე, და ის ზომები, რომელთა დანერგვასაც ისინი მიზნად ისახავენ, არ არის საჭირო და პროპორციული. შესაბამისად, მათი დამტკიცება არ უნდა განხორციელდეს.

### 5. შეკრების ორგანიზატორებისა და მონაწილეთა ვალდებულებები

52. მე-13 მუხლის მე-3 პუნქტის შემოთავაზებული ცვლილება ითვალისწინებს, რომ თუ მონაწილეები არღვევენ 11(2)(ე) მუხლი [ტრანსპორტისთვის განზრახ შეფერხების აკრძალვას] ან (ვ) პუნქტის [დროებითი კონსტრუქციის აკრძალვას] მოთხოვნებს და/ან იმ შემთხვევაში, თუ მუნიციპალური ხელისუფლება გადაწყვეტს გზის გათავისუფლებას,<sup>89</sup> შეკრების ორგანიზატორი ვალდებულია მოუწოდოს შეკრების მონაწილეებს გაფრთხილებიდან 15 წუთის განმავლობაში მიიღონ ყველა გონივრული ზომა გზის გასათავისუფლებად, მოძრაობის ნაკადის აღსადგენად ან/და დროებითი კონსტრუქციის დემონტაჟის განსახორციელებლად ან მიმართონ მესაკუთრეს მისი დროებითი კონსტრუქციის დემონტაჟის მოთხოვნით. შემოთავაზებული

88 FoPA სახელმძღვანელო, პუნქტი 137.

89 11.1 მუხლის 1-ლი პუნქტის მიხედვით.

ცვლილების მუხლი 13(6) ითვალისწინებს, რომ თუ ორგანიზატორი არ შეასრულებს 13(3) მუხლის მოთხოვნას და არ მოუწოდებს მონაწილეებს დროებითი კონსტრუქციის დემონტაჟისკენ, ან შეასრულებს მოთხოვნას, მაგრამ ვერ უზრუნველყოფს, რომ განხორციელდეს კონსტრუქციის დემონტაჟი, სამართალდამცავი ორგანოები გამოიყენებენ თავიანთ კანონიერ ძალაუფლებას გზის სავალი ნაწილის გათავისუფლების [განბლოკვის], სატრანსპორტო ნაკადის აღდგენის ან/და დროებითი კონსტრუქციის დემონტაჟის მიზნით.

53. არსებითად, ახალი დებულება სამართალდამცავ ორგანოებს ანიჭებს უფლებამოსილებას, იძულებით შეაჩერონ და დაარბიონ მშვიდობიანი შეკრება დროებითი კონსტრუქციის მეშვეობით გზის ან სატრანსპორტო საშუალების მოძრაობის შეფერხების ნიადაგზე.
54. საერთაშორისო სამართლის მიხედვით, შეკრებაში ჩარევა და მისი შეზღუდვა, რომელიც მოიცავს მის დაშლას ან დარბევას, უნდა იყოს უკიდურესი ზომა და დაუშვებელია, თუ შეკრება არის მშვიდობიანი, ან თუ არ არსებობს სერიოზული ძალადობის გარდაუვალი საფრთხის აშკარა მტკიცებულება, რომელიც არ შეიძლება აღკვეთილ იქნეს უფრო პროპორციული ზომებით, როგორცაა მიზანმიმართული დაპატიმრებები<sup>90</sup> ან ცალკეული დემონსტრანტების გასამართლება შეკრების ჩატარების შემდეგ.<sup>91</sup> შეკრების დაშლა შესაძლებელია მხოლოდ გამონაკლის შემთხვევებში, როდესაც ეს ჩაითვლება საჭიროდ და პროპორციულად საზოგადოებრივი წესრიგის ან ჯანმრთელობის ინტერესებიდან გამომდინარე, რაც დამოკიდებულია შეკრების ზომაზე, მდებარეობასა და გარემოებებზე.<sup>92</sup> ადამიანის უფლებათა ევროპულმა სასამართლომ ნათლად აღნიშნა, რომ გადაწყვეტილება შეკრების დაშლის შესახებ უნდა იყოს გამართლებული შესაბამისი და საკმარისი მიზეზებით<sup>93</sup> და შეკრების მიერ მისი ჩატარების ფორმალურ მოთხოვნებთან შეუსრულებლობა არ არის საკმარისი მიზეზი მისი დაშლისთვის.<sup>94</sup> შეკრებაში ჩარევა, რომელიც გულისხმობს მის ჩაშლას, დარბევას ან მონაწილეთა დაკავებას, შეიძლება გამართლებული იყოს მხოლოდ კონკრეტული და ნათელი მნიშვნელოვანი საფუძვლებით, როგორცაა კანონით გათვალისწინებული<sup>95</sup> სერიოზული რისკები და მხოლოდ მას შემდეგ, რაც მონაწილეებს მიეცათ საკმარისი შესაძლებლობა გამოხატონ თავიანთი შეხედულებები.<sup>96</sup> ყველა შემთხვევაში, მკაცრად უნდა იყოს დაცული ძალის

90 გაეროს ადამიანის უფლებათა ცენტრი, [გენერალური კომენტარი No. 37 \(2020\) მშვიდობიანი შეკრების უფლებაზე \(მუხლი 21\)](#), პუნქტი 85; FoPA სახელმძღვანელო, პუნქტი 179.

91 FoPA სახელმძღვანელო, პუნქტი 179.

92 FoPA სახელმძღვანელო, პუნქტი 179. აგრეთვე გაეროს ადამიანის უფლებათა კომიტეტი, [ზოგადი კომენტარი No. 37 \(2020\) მშვიდობიანი შეკრების უფლების შესახებ \(მუხლი 21\)](#), პარაგრაფი 85.

93 ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო, იბრაჰიმოვი და სხვები აზერბაიჯანის წინააღმდეგ, 2016; ლაგუნა გუზმანი ესპანეთის წინააღმდეგ, 2020 წელი.

94 ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო, 11 მუხლის გზამკვლევი, პუნქტი. 83.

95 იხილეთ ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო, [Navalnyy v. Russia](#) [GC], No. 29580/12 და 4 სხვა, 2018 წლის 15 ნოემბერი.

96 იხილეთ ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო, [Éva Molnar v. Hungary](#), No. 10346/05, 2008 წლის 7 ოქტომბერი.

გამოყენების შესახებ სამართალდამცავი ორგანოების წესები, რომლებიც უნდა შეესაბამებოდეს ადამიანის უფლებათა საერთაშორისო სტანდარტებს.

55. თუმცა, შეკრება, რომელიც მშვიდობიანი ხასიათისაა, მიუხედავად ამისა, იწვევს თუ არა მაღალი ხარისხის შეფერხებას, როგორცაა მოძრაობის დიდხნიანი ბლოკირება, შეიძლება დაიშალოს, როგორც წესი, მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ შეფერხება არის „მნიშვნელოვანი და მდგრადი“.<sup>97</sup> აღნიშნული მაღალი კუმულაციური ბარიერი ნიშნავს, რომ დარბევა არ არის გამართლებული იქ, სადაც შეფერხება არის მნიშვნელოვანი (მაგრამ არა ასევე მდგრადი) ან მდგრადი (მაგრამ არ არის მნიშვნელოვანი).
56. ზემოაღნიშნულის გათვალისწინებით, თუკი ცვლილებების კანონპროექტის მიღება მაინც განხორციელდება, საჭიროა მე-13(6) მუხლის გადახედვა, რათა უზრუნველყოფილ იყოს მხოლოდ იმ დროებითი კონსტრუქციების დემონტაჟი, რომლებიც იწვევენ მნიშვნელოვანი და მდგრადი ხარისხის შეფერხებას, როგორცაა გზების ან სატრანსპორტო საშუალებების მოძრაობის დიდხნიანი გადაკეტვა.

## 6. სანქციები შეუსრულებლობის შემთხვევაში

57. შემოთავაზებული ცვლილებები ითვალისწინებს საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 174<sup>1</sup> მუხლში დამატებით სანქციას „შეკრებებისა და მანიფესტაციების შესახებ“ კანონის დარღვევისთვის. 174-ე მუხლის მე-4 პუნქტის ცვლილება ითვალისწინებს „ნებისმიერი საგნის“, რომელიც გამოიყენება „ინსტრუმენტად“ ან „მატერიალური საგნის“ ჩამორთმევას, რომელიც გამოიწვევს „შეკრებებისა და მანიფესტაციების შესახებ“ კანონის მე-9, მე-11 ან 11<sup>1</sup> მუხლებით გათვალისწინებული ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის ჩადენას.<sup>98</sup> ყველა ინსტრუმენტის ან საგნის კონფისკაცია, რომელიც შეიძლება გამოყენებულ იქნას აღნიშნული დანაშაულის ჩასადენად, იმ საგნებისგან განსხვავების გარეშე, რომლებიც შეიძლება იყოს საშიში ან უკანონო ან სხვა საგნებს შორის განსხვავების გარეშე, პოტენციურად უშვებს ისეთი ნივთების კონფისკაციას, როგორცაა საყვირები და სხვა ხმის აღჭურვილობა, რომელიც

97 გაეროს ადამიანის უფლებათა კომიტეტი, [ზოგადი კომენტარი No. 37 \(2020\) მშვიდობიანი შეკრების უფლების შესახებ \(მუხლი 21\)](#), პარაგრაფი 85 (ხაზგასმა დამატებულია).

98 ცვლილებების კანონპროექტის მიღების შემთხვევაში, შეკრების ორგანიზატორებისა და მონაწილეებისთვის, რომლებიც დარღვევენ შეკრებებისა და მანიფესტაციების შესახებ კანონის მე-9, მე-11 ან 11<sup>1</sup>-ე მუხლებს, დაჯარიმდებიან შემდეგნაირად: შეკრების ორგანიზატორებისთვის, საგნის კონფისკაცია, რომელიც წარმოადგენდა ინსტრუმენტს ან მატერიალურ საგანს. ჩადენილი ადმინისტრაციული სამართალდარღვევა და ჯარიმა 5000 ლარის ოდენობით (დაახლოებით 1750 ევრო); ან ნივთის ჩამორთმევა, რომელიც იყო ჩადენილი ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის ინსტრუმენტი ან მნიშვნელოვანი ობიექტი, დამატებით ადმინისტრაციული პატიმრობა 15 დღემდე ვადით; შეკრების მონაწილეებისთვის: ნივთის კონფისკაცია, რომელიც იყო ჩადენილი ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის ინსტრუმენტი ან ნივთიერი ობიექტი, დამატებით ჯარიმა 500 ლარის ოდენობით (დაახლოებით 175 ევრო); ან ნივთის ჩამორთმევა, რომელიც იყო ჩადენილი ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის ინსტრუმენტი/მატერიალური ობიექტი, დამატებით ადმინისტრაციული პატიმრობა 15 დღემდე ვადით. [საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახურის](#) მონაცემებით, 2023 წლის II კვარტალში საშუალო თვიურმა ანაზღაურებამ 1804.5 ლარი (დაახლოებით 632 ევრო) შეადგინა.

შეიძლება მოგვიანებით კანონიერად მოგვიანებით დემონსტრაციებზე აღნიშნული განურჩეველი სანქცია არაპროპორციულია.

58. ნებისმიერი სანქცია ან სასჯელი უნდა ეფუძნებოდეს კანონს, რომელიც შეესაბამება კანონმდებლობის კანონიერებისა და განჭვრეტადობის პრინციპს, რომელიც საკმარისად ნათელი უნდა იყოს.<sup>99</sup> როგორც ზემოთ აღინიშნა, „შეკრებებისა და მანიფესტაციების შესახებ“ კანონის მე-11 მუხლის მე-2 პუნქტში შემოთავაზებული ცვლილება შეიცავს უამრავ ბუნდოვან და ფართო ტერმინებს და, შესაბამისად, ორგანიზატორისთვის ან მონაწილისთვის შეიძლება გაუგებარი იყოს, როდის შეიძლება დაარღვიოს კანონი.
59. პასუხისმგებლობა უნდა ეფუძნებოდეს ინდივიდუალურ ბრალეულობას და უნდა იყოს გამყარებული მტკიცებულებებით.<sup>100</sup> ორგანიზატორები ვალდებული არიან მიიღონ გონივრული ძალისხმევა კანონის მოთხოვნების შესასრულებლად და უზრუნველყონ მათი შეკრებების მშვიდობიანი ჩატარება.<sup>101</sup> ორგანიზატორები და მონაწილეები პასუხს აგებენ მხოლოდ საკუთარ, ინდივიდუალურ უკანონო ქმედებებზე, მათ შორის სხვისი განზრახ წაქეზებისთვის და ისინი არ უნდა იყვნენ პასუხისმგებელი თავიანთი პასუხისმგებლობის შეუსრულებლობისთვის იმ შემთხვევებში, როდესაც არ იკვეთება მათი ინდივიდუალური პასუხისმგებლობა.<sup>102</sup>
60. ინდივიდუალური პასუხისმგებლობა წარმოიქმნება იმ შემთხვევაში, თუ მონაწილე განზრახ ან დანაშაულებრივი გაუფრთხილებლობით ჩაიდენს დანაშაულს შეკრების დროს ან განზრახ არ ასრულებს სამართალდამცავი ორგანოების წარმომადგენლების კანონიერ მითითებებს.<sup>103</sup> შეკრების ორგანიზატორების პასუხისმგებლობა უნდა დადგეს მხოლოდ მაშინ, როდესაც მათ პირადად და განზრახ წააქეზეს, გამოიწვიეს ან მონაწილეობა მიიღეს ფაქტობრივ ზიანსა ან არეულობაში.<sup>104</sup> შეკრების ორგანიზატორის სისხლისსამართლებრივი პასუხისმგებლობა არ შეიძლება დადგეს, სანამ ორგანიზატორი უშუალოდ არ მონაწილეობს დანაშაულებრივ ქმედებებში და არ წაახალისებს მათ.<sup>105</sup> როდესაც სისხლის სამართლის ან ადმინისტრაციული სანქციები დაწესებულია მშვიდობიანი შეკრების ორგანიზატორების ან მონაწილეებს მიმართ მათი უკანონო ქმედების გამო, ასეთი სანქციები უნდა იყოს აუცილებელი, პროპორციული, არადისკრიმინაციული ხასიათის და არ უნდა იყოს დაფუძნებული ორაზროვან ან ფართოდ განსაზღვრულ

99 FoPA სახელმძღვანელო, პუნქტი. 221.

100 FoPA სახელმძღვანელო, პუნქტი. 224.

101 FoPA სახელმძღვანელო, პუნქტი. 224.

102 იხ FoPA სახელმძღვანელო, პუნქტი 224; და გაეროს ადამიანის უფლებათა კომიტეტი, [ზოგადი კომენტარი No. 37 \(2020\) მშვიდობიანი შეკრების უფლებაზე \(მუხლი 21\)](#), პარაგრაფი 65.

103 იხილეთ FoPA-ს სახელმძღვანელო, პუნქტი 224.

104 იხილეთ FoPA-ს სახელმძღვანელო, პუნქტი 224.

105 გაეროს ადამიანის უფლებათა კომიტეტი, [ზოგადი კომენტარი No. 37 \(2020\) მშვიდობიანი შეკრების უფლების შესახებ \(მუხლი 21\)](#), პარაგრაფები 17 და 67; აგრეთვე, მაგალითად, ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო, [Mesut Yildiz და სხვები ვ. თურქეთი](#), no 8157/10, 2017 წლის 18 ივლისი.



დანაშაულებზე.<sup>106</sup> გარდა ამისა, ნებისმიერი სასჯელის ბუნება და სიმძიმე უნდა იყოს პროპორციული, რომელიც დაწესებულია საზოგადოებრივი წესრიგის დარღვევის ხარისხზე.<sup>107</sup> არასაჭირო ან არაპროპორციულად მკაცრმა სანქციებმა შეკრების დროს განხორციელებული ქმედებისთვის, თუ ის წინასწარ არის ცნობილი, შეიძლება შეაფერხოს ასეთი ღონისძიებების ჩატარება და მოახდინოს შემაკავებელი ეფექტი, რამაც შეიძლება შეაფერხოს მონაწილეები დასწრების მხრივ.<sup>108</sup> FoPA-ს სახელმძღვანელო ცხადყოფს, რომ ჯარიმები მცირე ხარისხის დანაშაულებებისთვის, რომელიც არ ემუქრება საზოგადოებრივ წესრიგს ან სხვათა უფლებებსა და თავისუფლებებს, უნდა იყოს დაბალი და იმ მცირე დანაშაულებების მსგავსი, რომლებიც არ არის დაკავშირებული შეკრებებთან.<sup>109</sup>

61. საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 174<sup>1</sup> მუხლი მნიშვნელოვან სანქციებს აწესებს, როგორც მშვიდობიანი შეკრების მონაწილეების, ასევე ორგანიზატორების მიმართ „შეკრებების შესახებ“ კანონის მე-9, მე-11 ან 11<sup>1</sup>-ე მუხლებით გათვალისწინებული ადმინისტრაციული სამართალდარღვევების ძალიან ფართო სპექტრის დარღვევისთვის. კოდექსის 174<sup>1</sup> მუხლით გათვალისწინებული სანქციები მოიცავს ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის ჩადენისთვის განკუთვნილ ქონების კონფისკაციას, დამატებით ჯარიმის დაკისრებას ნივთის ჩამორთმევით და ადმინისტრაციულ პატიმრობას 15 დღემდე ვადით. ადმინისტრაციული პატიმრობა 15 დღემდე ვადით არის ყველაზე მძიმე სასჯელი, რომელიც გათვალისწინებულია საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსით<sup>110</sup> და მიმდინარე რედაქციით მისი დაკისრება არასოდეს არის გათვალისწინებული ჯარიმასთან ერთად.<sup>111</sup> ის

106 FoPA სახელმძღვანელო, პუნქტი 222; გაეროს ადამიანის უფლებათა კომიტეტი, [ზოგადი კომენტარი No. 37 \(2020\) მშვიდობიანი შეკრების უფლების შესახებ \(მუხლი 21\)](#), პუნქტი 67.

107 იხილეთ მაგ., ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო, [Ekrem Can and Others v. თურქეთი](#), ნომერი 10613/10, 2022 წლის 8 მარტი.

108 FoPA სახელმძღვანელო, პუნქტი 222.

109 FoPA სახელმძღვანელო, პუნქტი 222.

110 იხილეთ [საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 24-ე მუხლის პირველი ნაწილი | სსიპ „საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე“ \(matsne.gov.ge\)](#).

111 სასამართლო შენობის შესასვლელის გადაკეტვა, მოსამართლის საცხოვრებელ ადგილას ან საქართველოს საერთო სასამართლოებში შეკრების ან დემონსტრაციის გამართვა ცალკე სასჯელის სახით (მუხლი 174<sup>1</sup>(3)); ჯარიმის გადაუხდელობა სამხედრო გაწვევის კომისიაში სამხედრო სამსახურში თავის არიდების მიზნით დაკისრებისას ან სამხედრო სარეზერვო სამსახურში გამომახებისას სამხედრო სარეზერვო სამსახურისგან თავის არიდების მიზნით გამოუცხადებლობისთვის, როგორც ცალკე სასჯელი (მუხლები 197<sup>1</sup> და 197<sup>3</sup>); ავტოსაგზაო შემთხვევის ადგილის დატოვება ან პოლიციელის/საგზაო კონტროლის მოთხოვნის შეუსრულებლობა სატრანსპორტო საშუალების გაჩერების შესახებ, როდესაც ამან გამოიწვია საავარიო ვითარების შექმნა ან საგზაო მოძრაობის შეფერხება (მუხლი 123(4), როგორც ჯარიმის ალტერნატივა 500 ლარი), მართვის მოწმობის გარეშე სატრანსპორტო საშუალების განმეორებითი ექსპლუატაცია ერთი წლის განმავლობაში (მუხლი 121), 1500 ლარის ოდენობის ჯარიმის ალტერნატივის სახით; საგანგებო (ექსტრემალური) სამსახურის ერთიანი სატელეფონო ნომრით „112“ ერთი წლის განმავლობაში განმეორებით ბოროტად გამოყენებისათვის (მუხლი 174<sup>15</sup>), 1500 ლარის ოდენობის ჯარიმის ალტერნატივის სახით. „მცირე ოდენობით ნარკოტიკული საშუალების უკანონო დამზადების, შესყიდვის, შენახვის, ტრანსპორტირების, გადაცემის ან/და გამოყენებისათვის“ (45-ე მუხლი) დებულება განსაზღვრავს, რომ 15 დღემდე ადმინისტრაციული პატიმრობა გამოიყენება მხოლოდ *გამონაკლის* შემთხვევებში, თუ 500 ლარიანი ჯარიმის გამოყენება არასაკმარისად ითვლება საქმის გარემოებებისა და დამრღვევის პირის გათვალისწინების შემდეგ; ანალოგიურად, „სავალუტო ოპერაციების ლიცენზიის გარეშე განხორციელების ან მომსახურების“ ან „სავალუტო დაწესებულების თანამშრომლის მიერ

სხვაგვარად განიხილება, როგორც ცალკე სახდელი სამი ადმინისტრაციული სამართალდარღვევისთვის, ან როგორც ჯარიმის ალტერნატივა ექვსი სხვა ადმინისტრაციული სამართალდარღვევისთვის, იმის გათვალისწინებით, რომ ამ უკანასკნელთაგან სამის შემთხვევაში, შესაბამის მუხლებში ხაზგასმულია, რომ ადმინისტრაციული პატიმრობა უნდა იქნას გამოყენებული მხოლოდ გამონაკლის შემთხვევებში, როდესაც ჯარიმის გამოყენება არასაკმარისად გამოიყურება საქმის გარემოებების და დამნაშავეს პიროვნების გათვალისწინების შემდეგ.<sup>112</sup> არაპროპორციულია უმძიმესი ადმინისტრაციული სანქციის დაკისრების შესაძლებლობა ჯარიმასთან და კონფისკაციასთან ერთად დროებითი კონსტრუქციის უბრალოდ აღმართვისთვის.

62. პროპორციულობის საკითხი განსაკუთრებით აქტუალურია მშვიდობიანი შეკრებების კონტექსტში დაწესებულ ადმინისტრაციულ სანქციებზე. ნებისმიერი ჯარიმა არ უნდა იყოს გადაჭარბებული; არაპროპორციულად დიდი ჯარიმა, განსაკუთრებით ადმინისტრაციული პატიმრობის დაწესებასთან ერთად, განსაკუთრებულ შემფოთებას იწვევს. გაეროს ადამიანის უფლებათა კომიტეტმა ხაზგასმით აღნიშნა, რომ მსგავსი დაკავება, არა სისხლისსამართლებრივი დევნის მიზნით, წარმოადგენს თავისუფლების თვითნებური აღკვეთის მძიმე რისკებს.<sup>113</sup> ადამიანის უფლებათა ევროპულმა სასამართლომ ასევე ნათლად აღნიშნა, რომ განსაკუთრებული ყურადღებით შეისწავლის ყველა საქმეს, როდესაც ეროვნული ხელისუფლების მიერ არაძალადობრივი ქცევისთვის დაწესებული სანქციები ითვალისწინებს პატიმრობას.<sup>114</sup> ასეთი ტიპის სანქციები იწვევს შემფოთებას სათანადო სამართლებრივი პროცედურების მიმართ და შესაძლოა უფრო ფართოდ ჰქონდეს შემაკავებელი ეფექტი მშვიდობიანი შეკრების თავისუფლების განხორციელებაზე.<sup>115</sup>
63. რეკომენდირებულია 174<sup>1</sup> მუხლით გათვალისწინებული ადმინისტრაციული სამართალდარღვევისთვის დაწესებული სანქციების გადახედვა, კერძოდ, ადმინისტრაციული პატიმრობის სანქცია, რათა უზრუნველყოფილ იქნეს მათი შესაბამისობა ადამიანის უფლებათა საერთაშორისო და რეგიონულ სტანდარტებთან.

---

უცხოური ვალუტის ეროვნულ ვალუტაში გადაცვლაზე უსაფუძვლო უარის შესახებ“ (შესაბამისად, 178-ე მუხლის პირველი და მე-2 პუნქტი) მუხლი აკონკრეტებს, რომ 15 დღემდე ადმინისტრაციული პატიმრობა შეიძლება გამოყენებულ იქნას, მაგრამ მხოლოდ „თუ ჯარიმის გამოყენება არასაკმარისად გამოიყურება საქმის გარემოებების და დამრღვევის პიროვნების გათვალისწინების შედეგად“.

112 იქვე.

113 იხილეთ გაეროს ადამიანის უფლებათა კომიტეტი, [ზოგადი კომენტარი No. 35 \(2014\) პირის თავისუფლებისა და უსაფრთხოების შესახებ](#), პუნქტი. 15.

114 იხილეთ ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო, [ფურაძე და სხვები საქართველოს წინააღმდეგ](#), No. 5631/16, 2022 წლის 15 დეკემბერი.

115 გაეროს სპეციალური მომხსენებლების ერთობლივი ანგარიში (2016), [A/HRC/31/66](#), პარ.48.



## 7. რეკომენდაციები შემოთავაზებული ცვლილებების მომზადებისა და მიღების პროცესთან დაკავშირებით

64. დეპუტატთა ჯგუფმა ცვლილებების კანონპროექტი წარადგინა 2023 წლის 27 სექტემბერს და იგი მიღებულ იქნა დაჩქარებული პროცედურით, სამი მოსმენით, რასაც კანონის მიღება მოჰყვა ორ დღეში, 2023 წლის 4-5 ოქტომბერს.<sup>116</sup>
65. როგორც *ODIHR-ის დემოკრატიული კანონმდებლობისა და უკეთესი კანონების სახელმძღვანელო პრინციპებშია* (2023) ხაზგასმული, დაჩქარებული საკანონმდებლო პროცედურა „გამოყენებულ უნდა იყოს იშვიათად და მხოლოდ განსაკუთრებული გადაუდებელი აუცილებლობის შემთხვევაში კონკრეტული კანონის მისაღებად, რადგან დაჩქარებული პროცესი იწვევს საკანონმდებლო დაგეგმვის ნაკლებობას და მცირე დრო რჩება კანონპროექტებზე სიღრმისეული კონსულტაციებისთვის და ადეკვატური საპარლამენტო შემოწმებისთვის“.<sup>117</sup> სახელმძღვანელო პრინციპებში დამატებით ხაზგასმულია, რომ „საკანონმდებლო ბაზამ ზუსტად და ვიწროდ უნდა განსაზღვროს ის გარემოებები, რომლებშიც შეიძლება გამოყენებული იქნას დაჩქარებული პროცედურები და უნდა მოითხოვდეს სათანადო დასაბუთებას“ და „დაჩქარებული კანონშემოქმედებითი პროცედურები დაშვებული უნდა იყოს მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ ისინი ეფუძნება ოფიციალურ მოთხოვნას, წარდგენილი შესაბამისი კანონმდებლობის შესაბამისად.“<sup>118</sup> ისინი არ უნდა იქნას გამოყენებული მნიშვნელოვანი და/ან ფართომასშტაბიანი რეფორმების გასატარებლად, როგორცაა კანონმდებლობა, რომელიც მნიშვნელოვან გავლენას ახდენს ადამიანის უფლებებისა და ძირითადი თავისუფლებების განხორციელებაზე.<sup>119</sup>
66. ასეთ დაჩქარებულ პროცედურას ითვალისწინებს საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის 117-ე მუხლი.<sup>120</sup> რეგლამენტის 117-ე მუხლის მე-3 ნაწილის თანახმად, დაჩქარებული პროცედურის გამოყენების შესახებ გადაწყვეტილებას იღებს პარლამენტის ბიურო, კანონპროექტის ინიციატორის წერილობითი დასაბუთებული მოთხოვნის საფუძველზე. თუმცა, დებულება არ ითვალისწინებს ზუსტად და ვიწროდ განსაზღვრულ გარემოებებს, როდესაც შეიძლება მოხდეს ასეთი პროცედურის გამოყენება.
67. ცვლილებების კანონპროექტზე დართული განმარტებითი ბარათი დაჩქარებული პროცედურის გამოყენებას ამართლებს ზოგადი მითითებით „[საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის 2023 წლის 18

116 ხელმისაწვდომია <[კანონმდებლობა - საქართველოს პარლამენტი](#)>. ცვლილებების კანონპროექტი პარლამენტის წევრთა (პარლამენტარების) ჯგუფმა წარადგინა 2023 წლის 27 სექტემბერს და მიღებულ იქნა დაჩქარებული პროცედურის შესაბამისად, პირველი მოსმენით 4 ოქტომბერს, ხოლო მეორე და მესამე მოსმენით 2023 წლის 5 ოქტომბერს.

117 იხილეთ ODIHR, *დემოკრატიული კანონმდებლობის სახელმძღვანელო პრინციპები და უკეთესი კანონები* (2023 წლის 9 ოქტომბერი), პრინციპი 11.

118 *იქვე*. პრინციპი 11.

119 *იქვე*. პრინციპი 11.

120 იხილეთ <[საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი | სსიპ "საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე" \(matsne.gov.ge\)](#)>.

სექტემბერს გამოქვეყნებულ ოფიციალურ განცხადებაში<sup>121</sup> აღნიშნულ საფრთხეებზე ეფექტური და დროული რეაგირების აუცილებლობით“. თუმცა, ზემოთ მე-4 თავში განხილვის გათვალისწინებით, იკვეთება გარკვეული შეკითხვები ამ საქმეში კანონის მიღების ნამდვილ აუცილებლობასთან დაკავშირებით. უფრო მეტიც, თავიდან უნდა იქნას აცილებული დაჩქარებული პროცედურის გამოყენება კანონმდებლობის მისაღებად ან შესწორების მიზნით, რამაც შეიძლება მნიშვნელოვანი გავლენა მოახდინოს ადამიანის უფლებებისა და ძირითადი თავისუფლებების განხორციელებაზე.<sup>121</sup> ნებისმიერ შემთხვევაში, დაჩქარებული პროცედურებით მიღებული კანონები უნდა ექვემდებარებოდეს სპეციალურ ზედამხედველობას და იდეალურ შემთხვევაში უნდა შეიცავდეს განხილვის პუნქტს.<sup>122</sup>

68. უფრო ზოგადად, ეუთოს წევრმა სახელმწიფოებმა იკისრეს ვალდებულება, რომ კანონმდებლობა „მიღებულ იქნება საჯარო პროცედურის დასასრულს და [რომ] გამოქვეყნდება რეგულაციები, რაც მათი ძალაში შესვლის წინაპირობაა“ (1990 წლის კოპენჰაგენის დოკუმენტი, პუნქტი 5.8).<sup>123</sup> უფრო მეტიც, ძირითად ვალდებულებებში მითითებულია, რომ „კანონმდებლობა ჩამოყალიბდება და მიიღება ღია პროცესის შედეგად, რომელიც ასახავს ხალხის ნებას პირდაპირ ან მათი არჩეული წარმომადგენლების მეშვეობით“ (1991 წლის მოსკოვის დოკუმენტი, პუნქტი 18.1).<sup>124</sup> ვენეციის კომისიის კანონის უზენაესობის საკონტროლო სიაში ასევე ხაზგასმულია, რომ საზოგადოებას უნდა ჰქონდეს მნიშვნელოვანი შესაძლებლობა, რომ კანონშემოქმედებით პროცესში მიიღოს მონაწილეობა.<sup>125</sup> FoPA-ს სახელმძღვანელო ხაზს უსვამს საკონსულტაციო მიდგომის უზრუნველყოფის მნიშვნელობას კანონმდებლობისა და მასთან დაკავშირებული რეგულაციების შემუშავებისადმი, რომლებიც ეხება მშვიდობიანი შეკრების თავისუფლებას, რათა უზრუნველყოფილ იქნეს ყველა პირის ან ჯგუფის საჭიროებებისა და პერსპექტივების გათვალისწინება, მათ შორის იმათი, რომელზეც იმოქმედებს მისი განხორციელება ან რომელზეც პასუხისმგებელი არიან ისინი, ისევე როგორც სხვა დაინტერესებული პირებისა და ჯგუფების ინტერესები (მათ შორის ადგილობრივი უფლებადამცველი ორგანიზაციების).<sup>126</sup> ასეთი კონსულტაციები უნდა იყოს კანონპროექტის შემუშავების პროცესის განუყოფელი ნაწილი და უნდა იყოს ღია, გამჭვირვალე, შინაარსიანი და ინკლუზიური. კერძოდ, საკმარისმა და შესაბამისმა აქტივობამ უნდა უზრუნველყოს დაინტერესებული მხარეების ჩართულობა სხვადასხვა ჯგუფებიდან (განსაკუთრებით მათ, ვინც განსაკუთრებული გამოწვევების წინაშე დგანან მშვიდობიანი შეკრების

121 ODIHR, [დედოქარატიული კანონმდებლობის სახელმძღვანელო პრინციპები და უკეთესი კანონები](#) (2023 წლის 9 ოქტომბერი), პრინციპი 11.

122 იქვე. პრინციპი 11.

123 ხელმისაწვდომია <<http://www.osce.org/fr/odihr/elections/14304> <http://www.osce.org/fr/odihr/elections/14304>>.

124 ხელმისაწვდომია <<http://www.osce.org/fr/odihr/elections/14310> <http://www.osce.org/fr/odihr/elections/14310>>.

125 იხილეთ ვენეციის კომისია, [კანონის უზენაესობის ჩამონათვალი](#), CDL- AD( 2016)007, ნაწილი II.A.5.

126 FoPA სახელმძღვანელო, პუნქტი 99.

თავისუფლების განხორციელებაში), რომლებიც არიან განსხვავებული და საპირისპირო შეხედულებების ჯგუფებში (მათ შორის, მათ, ვინც შეიძლება იყოს კრიტიკული შემოთავაზებული ცვლილებების მიმართ). კონსულტაციების ორგანიზებაზე პასუხისმგებელმა ორგანოებმა უნდა უპასუხონ დაინტერესებული მხარეების წინადადებებს, განსაკუთრებით მაშინ, როდესაც ეს წინადადებები არ არის ინკორპორირებული შესაბამის კანონპროექტში ან პოლიტიკაში (ასეთ შემთხვევაში, ხელისუფლებამ უნდა განმარტოს ამის მიზეზი).<sup>127</sup>

69. ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, საჯარო ხელისუფლებას მოვუწოდებთ, უზრუნველყონ შეკრებებისა და მანიფესტაციების შესახებ კანონში შეტანილი ნებისმიერი ცვლილება ჩატარდეს ინკლუზიური, ვრცელი და ეფექტური კონსულტაციებით, მათ შორის სამოქალაქო საზოგადოებასთან და უზრუნველყონ დაინტერესებული მხარეების ჩართულობა სხვადასხვა ჯგუფებიდან, რომლებიც წარმოადგენენ სხვადასხვა და საპირისპირო შეხედულებებს, ასევე ქალებისა და მამაკაცების, შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირებისთვის და ნაკლებად წარმოდგენილი ან მარგინალიზებული ჯგუფების თანაბარი მონაწილეობის შესაძლებლობით. ზემოაღნიშნული პრინციპების მიხედვით, ასეთი კონსულტაციები უნდა ჩატარდეს დროულად, კანონშემოქმედებითი პროცესის ყველა ეტაპზე, მათ შორის პარლამენტში. დაჩქარებული საკანონმდებლო პროცედურა არ უნდა იქნას გამოყენებული შეკრებებისა და მანიფესტაციების შესახებ კანონში ცვლილებების შეტანისთვის და თუ მაინც მოხდა მისი გამოყენება, უნდა განხორციელდეს სპეციალური ზედამხედველობის ქვეშ, მუხლობრივი განხილვის ჩათვლით. უფრო ზოგადად, როგორც კარგი კანონშემოქმედების მნიშვნელოვანი ელემენტი, ასევე უნდა შეიქმნას კანონის იმპლემენტაციისა და მისი გავლენის თანმიმდევრული მონიტორინგისა და შეფასების სისტემა, რომელიც ეფექტურად შეაფასებს შეცვლილი კანონის მოქმედებასა და ეფექტურობას მისი მიღების შემდეგ.<sup>128</sup>

[ტექსტის დასასრული]

127 FoPA სახელმძღვანელო, პუნქტი 99.

128 იხილეთ მაგ., OECD, [სერთაშორისო პრაქტიკა ყოფილი პოსტ-შეფასების შესახებ \(2010\)](#).

**დანართი 1 – „შეკრებისა და მანიფესტაციების შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის შესახებ საქართველოს კანონპროექტი (2023 წლის 17 ოქტომბრის რედაქციით)**

პროექტი

**საქართველოს კანონი**

**„შეკრებებისა და მანიფესტაციების შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე**

**მუხლი 1.** „შეკრებებისა და მანიფესტაციების შესახებ“ საქართველოს კანონში (პარლამენტის უწყებანი, №33, 31 ივლისი, 1997, გვ. 39) შეტანილ იქნეს შემდეგი ცვლილება:

**1. მე-11 მუხლის მე-2 პუნქტს დაემატოს შემდეგი შინაარსის „ვ“ ქვეპუნქტი:**

„ვ) 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.“;

**2. მე-13 მუხლის:**

**ა) მე-3 პუნქტი ჩამოყალიბდეს შემდეგი რედაქციით:**

„3. ამ კანონის მე-11 მუხლის მე-2 პუნქტის „ე“ და „ვ“ ქვეპუნქტების მოთხოვნის დარღვევის ან/და ამ კანონის 11<sup>1</sup> მუხლის პირველი პუნქტით გათვალისწინებული გადაწყვეტილების მიღების შემთხვევაში გაფრთხილებიდან უახლოესი 15 წუთის განმავლობაში ორგანიზატორი ვალდებულია მოუწოდოს შეკრების ან მანიფესტაციის მონაწილეებს და მიმართოს ყველა გონივრულ ქმედებას, რათა გაიხსნას ტრანსპორტის სავალი ნაწილი, აღდგეს ტრანსპორტის მოძრაობა ან/და განხორციელდეს დროებითი კონსტრუქციის დემონტაჟი, აგრეთვე შესაბამისი გაფრთხილების მიღების შემდეგ დროებითი კონსტრუქციის მესაკუთრე,



კანონიერი მფლობელი ან შეკრების ან მანიფესტაციის შესაბამისი მონაწილე ვალდებულია განახორციელოს დროებითი კონსტრუქციის დემონტაჟი.“;

**ბ) მე-6 პუნქტი ჩამოყალიბდეს შემდეგი რედაქციით:**

„6. თუ ორგანიზატორმა ამ მუხლის მე-2 და მე-3 პუნქტებით დადგენილი ვალდებულება არ შეასრულა ან შეასრულა, მაგრამ ვერ აღმოფხვრა დარღვევა გონივრულ ვადაში, აგრეთვე თუ დროებითი კონსტრუქციის მესაკუთრემ, კანონიერმა მფლობელმა ან შეკრების ან მანიფესტაციის შესაბამისმა მონაწილემ არ განახორციელა დროებითი კონსტრუქციის დემონტაჟი გონივრულ ვადაში, 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.“

**მუხლი 2.** ეს კანონი ამოქმედდეს გამოქვეყნებისთანავე.

საქართველოს პრეზიდენტი

თბილისი,

ოქტომბერი ... 2023 წ

**დანართი 2 – „საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსში ცვლილებების შეტანის შესახებ“ საქართველოს კანონპროექტი (2023 წლის 17 ოქტომბრის რედაქციით)**

პროექტი

საქართველოს კანონი

## საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსში ცვლილების შეტანის შესახებ

**მუხლი 1.** საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის (საქართველოს სსრ უმაღლესი საბჭოს უწყებები, №12, 1984 წელი, მუხ. 421) 174<sup>1</sup> მუხლის მე-4 ნაწილი ჩამოყალიბდეს შემდეგი რედაქციით:

„4. „შეკრებებისა და მანიფესტაციების შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-9, მე-11 და 11<sup>1</sup> მუხლებით გათვალისწინებული ნორმების დარღვევა –

გამოიწვევს სამართალდარღვევის 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 სამართალდარღვევის საგნის კონფისკაციას და ადმინისტრაციულ პატიმრობას 15 დღემდე ვადით.“.

**მუხლი 2.** ეს კანონი ამოქმედდეს გამოქვეყნებისთანავე.

საქართველოს პრეზიდენტი

თბილისი,

ოქტომბერი ... 2023 წ