განმარტებითი ბარათი

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

ა) ზოგადი ინფორმაცია კანონპროექტის შესახებ:

ა.ა) კანონპროექტის მიღების მიზეზი:

ა.ა.ა) პრობლემა, რომლის გადაჭრასაც მიზნად ისახავს კანონპროექტი:

2023 წლის 18 სექტემბერს საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურმა ოფიციალური განცხადება გაავრცელა. აღნიშნული განცხადების თანახმად, საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურში მიმდინარე გამოძიების ფარგლებში მოპოვებულ იქნა ინფორმაცია, რომლითაც დასტურდება, რომ საქართველოს ტერიტორიასა და მისი ფარგლების გარეთ მოქმედი პირების გარკვეული ჯგუფი 2023 წლის ოქტომბერ-დეკემბერში საქართველოში გეგმავს დესტაბილიზაციის მოწყობას. იმავე განცხადების მიხედვით, აღნიშნული პირების მიერ დაგეგმილია, მათ შორის, ე. წ. კარვების ქალაქის მოწყობა, საქართველოს ცენტრალურ გამზირებსა და სტრატეგიულ ობიექტებთან ბარიკადების აღმართვა, სახელმწიფო ორგანოთა შენობების დაკავება და ბლოკირება. ამასთანავე, მოპოვებული ინფორმაციის თანახმად, ე. წ. კარვების ქალაქის ტერიტორიაზე იგეგმება ასაფეთქებელი მოწყობილობის შეტანა და გააქტიურება.[1]

აღნიშნული საფრთხის გათვალისწინებით, საქართველოს კონსტიტუციითა და ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციით განსაზღვრული სახელმწიფოს პოზიტიური ვალდებულებიდან გამომდინარე, საქართველოს ხელისუფლების სათანადო ორგანოები ვალდებული არიან, გაატარონ ყველა გონივრული ღონისძიება ზემოხსენებული საფრთხის თავიდან ასაცილებლად. ამდენად, წარმოდგენილი კანონპროექტის მიზანია ისეთი საკანონმდებლო ჩარჩოს შექმნა, რომელიც შესაბამის სახელმწიფო ორგანოებს მისცემს უკეთეს შესაძლებლობას, ადამიანის სათანადო კონსტიტუციურ უფლებებს შორის სამართლიანი ბალანსის დაცვის გზით უზრუნველყონ შეკრების უსაფრთხოდ ჩატარება და გამოხატვის თავისუფლების უფრო ეფექტიანი რეალიზაცია.

[1] საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურმა ოფიციალური განცხადება იხ. https://ssg.gov.ge/news/873/saxelmtsifo-usafrtxoebis-samsaxuris-gancxadeba

ა.ა.ბ) არსებული პრობლემის გადასაჭრელად კანონის მიღების აუცილებლობა:

„ა.ა.ა“ ქვეპუნქტში აღნიშნული საკითხი, მისი მიზნიდან და არსიდან გამომდინარე, მოითხოვს საკანონმდებლო ცვლილების განხორციელებას.

ა.ბ) კანონპროექტის მოსალოდნელი შედეგები:

კანონპროექტის მიღების შედეგად მოწესრიგდება განმარტებითი ბარათის „ა.ა.ა“ ქვეპუნქტში აღნიშნული საკითხი.

ა.გ) კანონპროექტის ძირითადი არსი:

კანონპროექტის თანახმად, ზუსტდება „შეკრებებისა და მანიფესტაციების შესახებ“ საქართველოს კანონით გათვალისწინებული ამკრძალავი ხასიათის ღონისძიებები. კერძოდ, შეკრების ან მანიფესტაციის მონაწილეებს კანონპროექტით ეკრძალებათ, მოაწყონ დროებითი კონსტრუქცია, თუ მისი მოწყობა: ა) საფრთხეს უქმნის შეკრების ან მანიფესტაციის მონაწილეებს ან სხვა პირებს; ბ) ხელს უშლის პოლიციის მიერ საზოგადოებრივი წესრიგისა და უსაფრთხოების დაცვას; გ) იწვევს საწარმოს, დაწესებულების ან ორგანიზაციის ნორმალური ფუნქციონირების შეფერხებას; დ) შეკრების ან მანიფესტაციის ჩატარებას არ უკავშირდება.

აღნიშნულიდან გამომდინარე, შეკრებისა და გამოხატვის თავისუფლების საკითხის იმ ფორმით მოწესრიგება, როგორც ამას კანონპროექტი ითვალისწინებს, სრულად შეესაბამება საქართველოს კონსტიტუციას და საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ 2011 წლის 18 აპრილის №2/482,483,487,502 გადაწყვეტილებით დადგენილ სტანდარტს, რომელშიც საკონსტიტუციო სასამართლომ განმარტა შემდეგი: *„შეკრება ან მანიფესტაცია, ჯანსაღი პოლიტიკური და საზოგადოებრივი პროცესის შემადგენელი ნაწილი, მისი ერთ-ერთი მახასიათებელია. არსებობს კონსენსუსი დემოკრატიულ საზოგადოებაში გამოხატვის თავისუფლების მნიშვნელობასთან მიმართებით, თუმცა ამ უფლების გამოვლინება ხშირად კონფლიქტში მოდის სხვათა უფლებებთან, ან საზოგადოების ინტერესებთან, ისეთებთან, როგორიცაა საზოგადოებრივი წესრიგი, უსაფრთხოება და ა.შ. პროტესტის გამოხატვის ლეგიტიმური უფლების რეალიზაციისას, მანიფესტაციის ორგანიზატორების და მონაწილეების უფლება ბუნებრივად უპირისპირდება სხვათა*

უფლებებს, მათ შორის, უფლებას თავისუფალ გადაადგილებაზე, პროფესიული საქმიანობის განხორციელებაზე, რომელიც საგზაო მოძრაობის შეფერხებით შეიძლება შეიზღუდოს. ასეთი კონფლიქტის არსებობის შემთხვევაში სახელმწიფო უფლებამოსილი და ვალდებულიცაა, რომ ჩაერიოს, თუმცა ასეთი ჩარევა უნდა იყოს გონივრული და მიზნის პროპორციული.“.[2]

ამასთანავე, კანონპროექტის მიხედვით, საჯარო სივრცის იერსახის დამახინჯების თავიდან აცილების მიზნით, შეკრების ან მანიფესტაციის მონაწილეებს ეკრძალებათ დროებითი კონსტრუქციის მოწყობა, თუ მისი მოწყობის გარეშე შეკრების ან მანიფესტაციის ჩატარება არსებითად არ ფერხდება. აღნიშნული ლეგიტიმური მიზნიდან გამომდინარე, შეკრებისა და გამოხატვის თავისუფლების საკითხის იმ ფორმით მოწესრიგება, როგორც ამას კანონპროექტი ითვალისწინებს, სრულად შეესაბამება საქართველოს კონსტიტუციას და საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ 2019 წლის 4 ივლისის N1/5/1271 გადაწყვეტილებით დადგენილ სტანდარტს.[3]

ამავე დროს, აღსანიშნავია, რომ შეკრებისა და გამოხატვის თავისუფლების საკითხის მოწესრიგების მიზნით სათანადო გადაწყვეტილებას შესაბამისი ორგანო თითოეულ შემთხვევასთან მიმართებით ინდივიდუალურად, ყველა გარემოების გათვალისწინებით მიიღებს. ამ ორგანოს მიერ მიღებული გადაწყვეტილება მისი სასამართლოში გასაჩივრების გზით სასამართლო კონტროლს დაექვემდებარება.

ამასთანავე აღსანიშნავია, რომ შეკრებისა და მანიფესტაციის მიმდინარეობის დროს შეკრებისა და მანიფესტაციის მონაწილეთა უსაფრთხოებისა და სხვა პირთა უფლებების დაცვის მიზნით შესაბამისი პროპორციული ღონისძიებების გატარება სრულად შეესაბამება ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მე-11 მუხლს (შეკრებისა და გაერთიანების უფლება).[4]

---

[2] იხ. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2011 წლის 18 აპრილის N2/482,483,487,502 გადაწყვეტილება, II-26: https://constcourt.ge/ka/judicial-acts?legal=401

[3] იხ. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2019 წლის 4 ივლისის N1/5/1271 გადაწყვეტილება, II-21: https://constcourt.ge/ka/judicial-acts?legal=1867

[4] იხ: KUDREVIČIUS AND OTHERS v. LITHUANIA §159; OYA ATAMAN v. TURKEY §35; DJAVIT AN v. TURKEY §57; PROTOPAPA v. TURKEY §108.

ა.დ) კანონპროექტის კავშირი სამთავრობო პროგრამასთან და შესაბამის სფეროში არსებულ სამოქმედო გეგმასთან, ასეთის არსებობის შემთხვევაში (საქართველოს მთავრობის მიერ ინიციირებული კანონპროექტის შემთხვევაში):

კანონპროექტი საქართველოს მთავრობის მიერ არ არის ინიციირებული.

ა.ე) კანონპროექტის ძალაში შესვლის თარიღის შერჩევის პრინციპი, ხოლო კანონისთვის უკუძალის მინიჭების შემთხვევაში – აღნიშნულის თაობაზე შესაბამისი დასაბუთება:

კანონპროექტი ითვალისწინებს კანონის გამოქვეყნებისთანავე ამოქმედებას, რადგან, კანონპროექტის მიზნიდან და არსიდან გამომდინარე, მიზანშეწონილია მისი ამოქმედების ამგვარი ვადის დადგენა. კანონპროექტი არ ითვალისწინებს კანონისთვის უკუძალის მინიჭებას.

ა.ვ) კანონპროექტის დაჩქარებული წესით განხილვის მიზეზები და შესაბამისი დასაბუთება (თუ ინიციატორი ითხოვს კანონპროექტის დაჩქარებული წესით განხილვას):

„ა.ა.ა“ ქვეპუნქტში აღნიშნულ საფრთხეებზე ეფექტიანი და დროული რეაგირების აუცილებლობიდან გამომდინარე, საჭიროა კანონპროექტის დაჩქარებული წესით განხილვა და მიღება.

ბ) კანონპროექტის ფინანსური გავლენის შეფასება საშუალოვადიან პერიოდში (კანონპროექტის ამოქმედების წელი და შემდგომი 3 წელი):
ბ.ა) კანონპროექტის მიღებასთან დაკავშირებით აუცილებელი ხარჯების დაფინანსების წყარო:

კანონპროექტიდან გამომდინარე ხარჯები დაიფარება საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტით შესაბამისი უწყებისთვის განსაზღვრული არსებული ასიგნებების ფარგლებში.

ბ.ბ) კანონპროექტის გავლენა სახელმწიფო, ავტონომიური რესპუბლიკის რესპუბლიკური ან/და მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის საშემოსავლო ნაწილზე:

კანონპროექტის თანახმად, „შეკრებებისა და მანიფესტაციების შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-9, მე-11 და 11[1] 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. შესაბამისად, კანონპროექტმა შესაძლოა სათანადო გავლენა მოახდინოს საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის საშემოსავლო ნაწილზე გაზრდის მიმართულებით, რაც დამოკიდებული იქნება აღნიშნული ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის ჩადენისა და დაჯარიმების ფაქტების რაოდენობაზე.

ბ.გ) კანონპროექტის გავლენა სახელმწიფო, ავტონომიური რესპუბლიკის რესპუბლიკური ან/და მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის ხარჯვით ნაწილზე:

კანონპროექტი არ იწვევს სახელმწიფო, ავტონომიური რესპუბლიკის რესპუბლიკური ან/და მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტიდან დამატებითი სახსრების გამოყოფას. მიმდინარე ხარჯები დაიფარება შესაბამისი უწყებებისთვის გამოყოფილი ასიგნებების ფარგლებში.

ბ.დ) სახელმწიფოს ახალი ფინანსური ვალდებულებები, კანონპროექტის გავლენით სახელმწიფოს ან მის სისტემაში არსებული უწყების მიერ მისაღები პირდაპირი ფინანსური ვალდებულებების (საშინაო ან საგარეო ვალდებულებები) მითითებით:

კანონპროექტი არ ითვალისწინებს სახელმწიფოს მიერ ახალი ფინანსური ვალდებულებების აღებას.

ბ.ე) კანონპროექტის მოსალოდნელი ფინანსური შედეგები იმ პირთათვის, რომელთა მიმართაც ვრცელდება კანონპროექტის მოქმედება, იმ ფიზიკურ და იურიდიულ პირებზე გავლენის ბუნებისა და მიმართულების მითითებით, რომლებზედაც მოსალოდნელია კანონპროექტით განსაზღვრულ ქმედებებს ჰქონდეს პირდაპირი გავლენა:

კანონპროექტის თანახმად, „შეკრებებისა და მანიფესტაციების შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-9, მე-11 და 11[1] 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. შესაბამისად, კანონპროექტმა შესაძლოა სათანადო ფინანსური გავლენა მოახდინოს იმ პირებზე, რომელთა მიმართაც გავრცელდება მისი მოქმედება, რაც დამოკიდებული იქნება აღნიშნული ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის ჩადენისა და დაჯარიმების ფაქტების რაოდენობაზე.

ბ.ვ) კანონპროექტით დადგენილი გადასახადის, მოსაკრებლის ან სხვა სახის გადასახდელის (ფულადი შენატანის) ოდენობა შესაბამის ბიუჯეტში და ოდენობის განსაზღვრის პრინციპი:

კანონპროექტის თანახმად, „შეკრებებისა და მანიფესტაციების შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-9, მე-11 და 11[1] 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.

ბ[1]) ბავშვის უფლებრივ მდგომარეობაზე კანონპროექტის ზეგავლენის შეფასება:

კანონპროექტი არ ახდენს გავლენას ბავშვის უფლებრივ მდგომარეობაზე.

ბ[2]) გენდერული თანასწორობის მდგომარეობაზე კანონპროექტის მოსალოდნელი ზეგავლენის შეფასება:

კანონპროექტი არ ახდენს გავლენას გენდერული თანასწორობის მდგომარეობაზე.

გ) კანონპროექტის მიმართება საერთაშორისო სამართლებრივ სტანდარტებთან:
გ.ა) კანონპროექტის მიმართება ევროკავშირის სამართალთან:

კანონპროექტი არ ეწინააღმდეგება ევროკავშირის სამართალს.

გ.ბ) კანონპროექტის მიმართება საერთაშორისო ორგანიზაციებში საქართველოს წევრობასთან დაკავშირებულ ვალდებულებებთან:

კანონპროექტი არ ეწინააღმდეგება საერთაშორისო ორგანიზაციებში საქართველოს წევრობასთან დაკავშირებულ ვალდებულებებს.

გ.გ) კანონპროექტის მიმართება საქართველოს ორმხრივ და მრავალმხრივ ხელშეკრულებებთან და შეთანხმებებთან, აგრეთვე, ისეთი ხელშეკრულების/შეთანხმების არსებობის შემთხვევაში, რომელსაც უკავშირდება კანონპროექტის მომზადება, – მისი შესაბამისი მუხლი ან/და ნაწილი:

კანონპროექტი არ ეწინააღმდეგება საქართველოს ორმხრივ და მრავალმხრივ ხელშეკრულებებსა და შეთანხმებებს. კანონპროექტის მომზადება არ არის დაკავშირებული ასეთ ხელშეკრულებასთან/შეთანხმებასთან.

გ.დ) არსებობის შემთხვევაში, ევროკავშირის ის სამართლებრივი აქტი, რომელთან დაახლოების ვალდებულებაც გამომდინარეობს „ერთი მხრივ, საქართველოსა და, მეორე მხრივ, ევროკავშირსა და ევროპის ატომური ენერგიის გაერთიანებას და მათ წევრ სახელმწიფოებს შორის ასოცირების შესახებ შეთანხმებიდან“ ან ევროკავშირთან დადებული საქართველოს სხვა ორმხრივი და მრავალმხრივი ხელშეკრულებებიდან:

ასეთი არ არსებობს.

დ) კანონპროექტის მომზადების პროცესში მიღებული კონსულტაციები:
დ.ა) სახელმწიფო, არასახელმწიფო ან/და საერთაშორისო ორგანიზაცია/დაწესებულება, ექსპერტი, სამუშაო ჯგუფი, რომელმაც მონაწილეობა მიიღო კანონპროექტის შემუშავებაში, ასეთის არსებობის შემთხვევაში:

ასეთი არ არსებობს.

დ.ბ) კანონპროექტის შემუშავებაში მონაწილე ორგანიზაციის/დაწესებულების, სამუშაო ჯგუფის, ექსპერტის შეფასება კანონპროექტის მიმართ, ასეთის არსებობის შემთხვევაში:

ასეთი არ არსებობს.

დ.გ) სხვა ქვეყნების გამოცდილება კანონპროექტის მსგავსი კანონების იმპლემენტაციის სფეროში, იმ გამოცდილების მიმოხილვა, რომელიც მაგალითად იქნა გამოყენებული კანონპროექტის მომზადებისას, ასეთი მიმოხილვის მომზადების შემთხვევაში:

ასეთი მიმოხილვა არ მომზადებულა.

ე) კანონპროექტის ავტორი:

საქართველოს პარლამენტის წევრები: ანრი ოხანაშვილი, ირაკლი ბერაია, გივი მიქანაძე, რატი იონათამიშვილი, ირაკლი შატაკიშვილი, თენგიზ შარმანაშვილი, ალექსანდრე ტაბატაძე.

ვ) კანონპროექტის ინიციატორი:

საქართველოს პარლამენტის წევრები: ანრი ოხანაშვილი, ირაკლი ბერაია, გივი მიქანაძე, რატი იონათამიშვილი, ირაკლი შატაკიშვილი, თენგიზ შარმანაშვილი, ალექსანდრე ტაბატაძე.