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:

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პლენუმის განმარტების თანახმად, შეკრება ან მანიფესტაცია, ჯანსაღი პოლიტიკური და საზოგადოებრივი პროცესის შემადგენელი ნაწილია. 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 სხვათა უფლებების დასაცავად.[1]

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს განმარტებით, შეკრების უფლება მართალია მოიცავს შეკრების შინაარსის, დროის, ადგილისა და ფორმის არჩევის თავისუფლებას, თუმცა შეკრებისა და მანიფესტაციების ჩატარების დრო, ადგილი და ფორმა შეიძლება შეიზღუდოს, როდესაც ეს აუცილებელია დემოკრატიულ საზოგადოებაში მნიშვნელოვანი ლეგიტიმური ინტერესების დასაცავად.[2] ამავდროულად, როდესაც შეკრების უფლება სხვა კონსტიტუციურ უფლებებთან და ღირებულებებთან მოდის კონკურენციაში, იმისდა მიხედვით, რამდენად მწვავე და მასშტაბურია ჩარევა საზოგადოების ყოველდღიურ ცხოვრებაში, რამდენად სცდება შეკრება თანმდევი დისკომფორტის ზღვარს და ზღუდავს სხვა პირთა უფლებებსა თუ სხვა ლეგიტიმურ ინტერესებს, განსხვავებულია ამ შეკრების/დემონსტრაციის კონსტიტუციური დაცვის ხარისხიც და იგი შესაძლოა,

---

[1] იხ. „მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანება „მოძრაობა ერთიანი საქართველოსთვის “, მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანება „საქართველოს კონსერვატიული პარტია “, საქართველოს მოქალაქეები – ზვიად ძიძიგური და კახა კუკავა, საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია, მოქალაქეები დაჩი ცაგურია და ჯაბა ჯიშკარიანი, საქართველოს სახალხო დამცველი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II-26.

[2] იხ. „ბონდო თედორაძე, ანზორ გუბაევი და ხათუნა ბერიძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II-13.

სხვადასხვა ტიპის შეზღუდვას დაექვემდებაროს.[3] ბუნებრივია, მანიფესტაციის მონაწილეებს უნდა მიეცეთ შესაძლებლობა შეიკრიბონ მათთვის ხელსაყრელ ადგილას და მათივე არჩეული ფორმით გამოხატონ პროტესტი, თუმცა ცხადია, რომ საზოგადოებას ვერ დაეკისრება შეკრების უფლებით დასაცავი სიკეთეების ხარჯზე, საკუთარი უფლებებისა და ინტერესების შეზღუდვის უსასრულო თმენის ვალდებულება. მსგავს ვითარებაში, სახელმწიფო პასუხისმგებელია, მიაღწიოს გონივრულ ბალანსს, ერთი მხრივ, შეკრების უფლების სათანადო გარანტირებასა და, მეორე მხრივ, იმ პირთა ინტერესების დაცვას შორის, რომელთა ცხოვრებასა და ყოველდღიურ საქმიანობაზე ეს შეკრება უარყოფითად აისახება.[4]

შეკრების თავისუფლებისადმი ანალოგიური მოდგომა აქვს ადამიანის უფლებათა ევროპულ სასამართლოსაც. მისი განმარტებით ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მე-11 მუხლით დაცული შეკრების თავისუფლება არ არის აბსოლუტური ხასიათის და ის მთელ რიგ შემთხვევებში შეზღუდვას ექვემდებარება. თუ შეკრების ან მანიფესტაციის ორგანიზატორები და მონაწილეები განზრახ არღვევენ შეკრების ან მანიფესტაციის დამარეგულირებელ კანონმდებლობას, შეკრებას ან მანიფესტაციას განზრახ ისე გეგმავენ, რომ ყოველდღიური ცხოვრების რიტმი იმაზე მეტად დაირღვეს ვიდრე ეს გარდაუვალია, ასეთი შეკრება ან მანიფესტაცია არ შეიძლება სარგებლობდეს დაცულობის ისეთი ხარისხით, როგორც პოლიტიკური დებატები, საზოგადოებრივი ინტერესის საგანს მიკუთვნებულ საკითხზე მოსაზრების გამოთქმა ან აზრის მშვიდობიანად გამოხატვა სარგებლობს. უფრო მეტიც, ასეთი შეკრების ან მანიფესტაციის გამართვის თავისუფლებაში ჩასარევად სახელმწიფოებს ფართო მიხედულების ფარგლები აქვთ. შეკრებებისა და მანიფესტაციების მიერ ყოველდღიური ცხოვრების რიტმის განზრახ სერიოზული დარღვევა და სხვათა კანონიერ საქმიანობაში განზრახ სერიოზული ხელშეშლა, როცა ასეთი დარღვევა და ხელშეშლა მნიშვნელოვნად აჭარბებს იმ მასშტაბს, რასაც შეკრების თავისუფლებით დასაშვები ფარგლებით სარგებლობა გამოიწვევდა, სასამართლოს მიერ დადგენილი პრაქტიკის თანახმად, „გასაკიცხ ქმედებად“ უნდა შეფასდეს. ასეთი ქმედების ჩადენის შემთხვევაში შესაძლოა გამართლებული იყოს სანქციის, მათ შორის, სისხლისსამართლებრივი ბუნების მქონე სანქციის დაწესება.[5]

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოსა და ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს აღნიშნული განმარტებების საწინააღმდეგოდ, ამჟამად მოქმედი საქართველოს კანონმდებლობა შეკრების ან მანიფესტაციის ჩატარების დროს, რიგ შემთხვევებში, სხვა ადამიანის უფლებებისა და თავისუფლებების არასამართლიანი შეზღუდვის ხარჯზე შეკრებისა და მანიფესტაციის მონაწილეებისათვის უპირობო უპირატესობის მინიჭებას ითვალისწინებს, რამაც

[3]Ibid, II-16.

[4] Ibid, II-47.

[5] იხ. MAKARASHVILI AND OTHERS v. GEORGIA, §§86, 87; KUDREVIČIUS AND OTHERS v. LITHUANIA §§156, 173.

აღნიშნული სხვა ადამიანის უფლებებისა და თავისუფლებების დარღვევა შეიძლება გამოიწვიოს.

წარმოდგენილი კანონპროექტის მიზანია შეკრებების ან მანიფესტაციების ჩატარების დროს ეფექტიანად იქნეს უზრუნველყოფილი სამართლიანი ბალანსის დაცვა, ერთი მხრივ, საქართველოს კონსტიტუციის 21-ე მუხლით გათვალისწინებულ შეკრების თავისუფლებასა და, მეორე მხრივ, ადამიანის სხვა კონსტიტუციურ უფლებებს შორის.

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 შემთხვევაში სათანადოდ მოწესრიგდება „ა.ა.ა“ ქვეპუნქტში აღნიშნული საკითხი.

ა.გ) კანონპროექტის ძირითადი არსი:

კანონპროექტის თანახმად:

J დგინდება სახელმწიფო ხელისუფლების შესაბამისი ორგანოს წინასწარი გაფრთხილების ვალდებულება იმ შემთხვევაში, თუ შეკრება ან მანიფესტაცია ხალხის სამოძრაო ადგილას იმართება;

J თუ შეკრება ან მანიფესტაცია რეალურ საფრთხეს უქმნის საზოგადოებრივ უსაფრთხოებას, მართლწესრიგს, საწარმოების, დაწესებულებებისა და ორგანიზაციების ნორმალურ ფუნქციონირებას, სატრანსპორტო საშუალებების, ხალხის გადაადგილებას ან ადამიანის უფლებებსა და თავისუფლებებს, სახელმწიფო ხელისუფლების შესაბამისი ორგანო უფლებამოსილი იქნება შეკრების ან მანიფესტაციის მონაწილეებს შეკრების ან მანიფესტაციის ჩატარების ალტერნატიული ადგილის, დროის ან/და სვლაგეზის შესახებ შესაბამისი მითითება მისცეს. აღნიშნული მითითების შეუსრულებლობა საქართველოს კანონმდებლობით გათვალისწინებულ პასუხისმგებლობას გამოიწვევს;

J რეგულირდება შეკრების ან მანიფესტაციის შეწყვეტის საკითხები იმ შემთხვევაში, თუ შეკრების ან მანიფესტაციის მონაწილეები საზოგადოებრივ უსაფრთხოებას, მართლწესრიგს, სხვათა უფლებებსა და თავისუფლებებს მასობრივად განზრახ უგულებელყოფენ.

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, 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):

კანონპროექტით გათვალისწინებული საკითხების შემჭიდროებულ ვადებში დარეგულირების აუცილებლობიდან გამომდინარე, მოთხოვნილია კანონპროექტის დაჩქარებული წესით განხილვა.

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

საჭიროების შემთხვევაში კანონპროექტის მიღებასთან დაკავშირებით აუცილებელი ხარჯები საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან დაფინანსდება.

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

კანონპროექტით გათვალისწინებული შესაბამისი ვალდებულებების შეუსრულებლობის შემთხვევაში, სახდელის სახით ჯარიმის ნაცვლად გათვალისწინებული იქნება ადმინისტრაციული პატიმრობა. სახდელის სახით შესაფარდებელი ჯარიმის გაუქმებიდან გამომდინარე, შემცირდება სახელმწიფო ბიუჯეტის საშემოსავლო ნაწილი.

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

კანონპროექტს გავლენა არ ექნება სახელმწიფო, ავტონომიური რესპუბლიკის რესპუბლიკური ან/და მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის ხარჯვით ნაწილზე.

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:

კანონპროექტით გათვალისწინებული შესაბამისი ვალდებულებების შეუსრულებლობის შემთხვევაში, შესაბამისი სამართალდარღვევის ჩამდენი პირებისთვის სახდელის სახით ჯარიმის ნაცვლად გათვალისწინებული იქნება ადმინისტრაციული პატიმრობა.

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

კანონპროექტით არ დგინდება გადასახადი, მოსაკრებელი ან სხვა სახის გადასახდელი.

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

კანონპროექტი არ ახდენს გავლენას ბავშვის უფლებრივ მდგომარეობაზე.

ბ[2]) ქალისა და მამაკაცის თანასწორობის მდგომარეობაზე კანონპროექტის მოსალოდნელი ზეგავლენის შეფასება:

კანონპროექტი არ ახდენს გავლენას ქალისა და მამაკაცის 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 არ არსებობს.

ე) კანონპროექტის ავტორი:

საქართველოს პარლამენტის წევრები: არჩილ გორდულაძე, თორნიკე ჭეიშვილი, დავით მათიკაშვილი, რატი იონათამიშვილი, ალექსანდრე ტაბატაძე, ალუდა ღუდუშაური, აკაკი ალადაშვილი, თენგიზ შარმანაშვილი, გურამ მაჭარაშვილი.

ვ) კანონპროექტის ინიციატორი:

საქართველოს პარლამენტის წევრები: არჩილ გორდულაძე, თორნიკე ჭეიშვილი, დავით მათიკაშვილი, რატი იონათამიშვილი, ალექსანდრე ტაბატაძე, ალუდა ღუდუშაური, აკაკი ალადაშვილი, თენგიზ შარმანაშვილი, გურამ მაჭარაშვილი.