

კვლევის ავტორი: ნონა ქურდოვანიძე
რედაქტორი: ხათუნა ყვირალაშვილი
ტექ. რედაქტორი: ირაკლი სვანიძე
გამოცემაზე პასუხისმგებელი: ანა ნაცვლიშვილი



აინყო და დაკაბადონდა
საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციაში.
ჯ. კახიძის ქ. 15 თბილისი 0102 საქართველო
(+995 32) 295 23 53, 293 61 01
ვებ-გვერდი: www.gyla.ge
ელ-ფოსტა: gyla@gyla.ge

აკრძალულია აქ მოყვანილი მასალების გადაბეჭდვა, გამრავლება ან გავრცელება კომერციული მიზნით, ასოციაციის წერილობითი ნებართვის გარეშე

ს ა რ ჩ ე ვ ი

შესავალი	4
მეთოდოლოგია	4
ძირითადი მიზნები	4
1. შეკრების უფლების არსი	6
2. არსებული პრაქტიკის მოკლე მიმოხილვა	7
2.1. მშვიდობიანი შეკრების უფლების დარღვევის შემთხვევები	7
2.2. სიტყვიერი შენიშვნის გამოყენების პრაქტიკა	9
3. წვრილმანი ხულიგნობა (ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 166-ე მუხლი)	10
3.1. შესავალი	10
3.2. შესწავლილი საქმე	10
3.3. შეფასება	11
4. პოლიციის კანონიერი მოთხოვნისადმი დაუმორჩილებლობა (ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 173-ე მუხლი)	12
4.1. შესავალი	12
4.2. შესწავლილი საქმეები	12
4.3. შეფასება	13
4.4. კარგი პრაქტიკა	15
5. შეკრების ან მანიფესტაციის ორგანიზებისა და ჩატარების წესის დარღვევა (ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 174-ე მუხლი)	16
5.1. შესავალი	16
5.2. შესწავლილი საქმე	16
5.3. შეფასება	17
6. თვითმმართველი ერთეულის იერსახის დამახინჯება (ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 150-ე მუხლი)	17
6.1. შესავალი	17
6.2. შესწავლილი საქმეები	18
6.3. შეფასება	18
7. ადმინისტრაციული დაკავების გამოყენების პრაქტიკა	20
7.1. შესავალი	20
7.2. როდის უშვებს კანონი ადმინისტრაციული წესით პირის დაკავების შესაძლებლობას	20
7.3. დაკავების გასაჩივრების მექანიზმები	21
შემაჯამებელი დასკვნა და რეკომენდაციები	22

შესავალი

საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია დაარსების დღიდან ქვეყანაში მშვიდობიანი შეკრებების უფლებისა და გამოხატვის თავისუფლების დასაცავად სხვადასხვა ფორმას მიმართავს. მათ შორისაა ეროვნულ სასამართლოებში მშვიდობიანი შეკრების დროს დაკავებულ პირთა უფლებების დაცვა.

წინამდებარე ანგარიში მიმოიხილავს 2015-2016 წლებში მშვიდობიანი შეკრების უფლებითა და გამოხატვის თავისუფლებით მოსარგებლე პირების მიმართ წარმოებული ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის საქმეებს. ანგარიში საიას თბილისისა და რეგიონული ოფისების წარმოებაში არსებულ **9 ეპიზოდს** აერთიანებს და **38 პირის** ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის საქმეს მოიცავს. ანგარიშში ასევე წარმოდგენილია **ერთი საქმე**, როგორც წარმატებული მაგალითი, როდესაც თბილისის საქალაქო სასამართლომ აქციის მონაწილეთა მშვიდობიანი შეკრების უფლების დარღვევა დაადგინა და დემონსტრანტებს მისცა შესაძლებლობა, პროტესტი გამოეხატათ მათ მიერ შერჩეულ ადგილას და ფორმით.

ანგარიშის მიზანია, შესწავლილი საქმეების ანალიზის საფუძველზე გამოკვეთოს კანონმდებლობის, შინაგან საქმეთა სამინისტროსა და სასამართლოს საქმიანობის ხარვეზები, რომლებიც ხელს უშლის მშვიდობიანი შეკრების უფლების რეალიზებას. გამოვლენილი ნაკლოვანებების გაანალიზება და მასზე დაყრდნობით შემუშავებული რეკომენდაციების შესრულება მნიშვნელოვნად შეუწყობს ხელს ქვეყანაში მშვიდობიანი შეკრების უფლებით სარგებლობას.

მიუხედავად იმისა, რომ ანგარიში არ მოიცავს ყველა იმ საქმეს, რომლებზეც 2015-2016 წლებში მშვიდობიანი შეკრების უფლებასთან კავშირში ადმინისტრაციული წარმოება განხორციელდა, ვფიქრობთ, წარმოდგენილი საქმეების ანალიზი გამოვლენილი ხარვეზების განზოგადების შესაძლებლობას მაინც იძლევა და ნათლად წარმოაჩენს მთელ რიგ პრობლემებს, როგორც კანონმდებლობის, ასევე პოლიციელთა მოქმედებებისა და სასამართლოს მიერ ამ ტიპის საქმეებზე მიღებული გადაწყვეტილებების თვალსაზრისით.

მეთოდოლოგია

ანგარიშზე მუშაობისას მოხდა 2015-2016 წლებში საიას წარმოებაში არსებული მშვიდობიანი შეკრებისა და გამოხატვის თავისუფლების უფლებებთან კავშირში არსებული სამართალდარღვევის საქმეების იდენტიფიცირება და სასამართლოს მიერ მიღებული გადაწყვეტილებების ანალიზი.

დამატებითი ინფორმაციის მოპოვების მიზნით, საიამ თბილისის საქალაქო სასამართლოდან, საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროდან და ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის საკრებულოდან გამოითხოვა საჯარო ინფორმაცია და განახორციელა მისი ანალიზი. გარდა ამისა, ცალკეულ ფაქტებთან დაკავშირებით მოძიებული იყო მედიასაშუალებებში გავრცელებული ინფორმაცია.

ანგარიშის მიზნებისთვის მოხდა ასევე კანონმდებლობისა და რელევანტური საერთაშორისო პრაქტიკის გაანალიზება.

ძირითადი მიზნები

ანგარიშის ფარგლებში შესწავლილმა საქმეებმა, ასევე, რელევანტური კანონმდებლობისა და საჯარო ინფორმაციის ანალიზმა გამოავლინა შემდეგი პრობლემები:

- საქართველოს კანონმდებლობა ძირითადად შეიცავს მშვიდობიანი შეკრების უფლებით სარგებლობისათვის შესაბამის გარანტიებს, თუმცა, პრაქტიკაში შეკრების უფლების დარღვევის ფაქტები ხშირია;
- შინაგან საქმეთა სამინისტროს მიერ შეკრებებისა და მანიფესტაციების მონაწილე პირების მიმართ განხორციელებული ქმედებები ეროვნული სასამართლოების მხრიდან სათანადო კონტროლისა და სამართლებრივი შეფასების მიღმა რჩება;
- სამართალდარღვევის საქმეებზე, რომლებიც კავშირშია შეკრებისა და გამოხატვის თავისუფლებასთან, არც პოლიცია და არც სასამართლო არ ხელმძღვანელობს ამ უფლებების დაცვის საერთაშორისოდ დამკვიდრებული სტანდარტებით. არ ფასდება, უფლებაში ჩარევა იყო თუ არა კანონით გათვალისწინებული, ჩარევის გასამართლებლად არსებობდა თუ არა ლეგიტიმური მიზანი და ამგვარი ჩარევა იყო თუ არა აუცილებელი და პროპორციული;
- შეკრებების მიმდინარეობისას და მასთან კავშირში აქციის ცალკეული მონაწილეების მიმართ ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსით გათვალისწინებული მექანიზმების გამოყენების პრაქტიკა აჩენს ეჭვებს, რომ შინაგან საქმეთა სამინისტრო საკუთარ საქმიანობაში არ იცავს პოლიტიკური ნეიტრალიტეტის პრინციპს;
- პოლიციის მიერ მცირერიცხოვანი აქციის მონაწილეების ნაწილის მიმართ კანონთან შეუსაბამო საფუძველზე გატარებული ზომები ფაქტობრივად აქციის მთლიანად შეწყვეტას განაპირობებს და აქციის სხვა მონაწილეების შეკრების თავისუფლებაშიც იჭრება;

- წერილმანი ხულიგნობის დეფინიციის განმარტებისას სასამართლო ადმინისტრაციული გადაცდომის ფარგლებს ძალიან ფართოდ – სიცივისა და გამოხატვის თავისუფლების უფლების საწინააღმდეგოდ განმარტავს. ქმედება წერილმან ხულიგნობად ფასდება მაშინაც, როდესაც პირის მიზანს არ წარმოადგენს კონკრეტული პირის/პირთა ჯგუფის თუ საზოგადოებისათვის შეურაცხყოფის მიყენება და არ არსებობს საპასუხო რეაქციის მყისიერი საფრთხე;
- შინაგან საქმეთა სამინისტროს წარმომადგენლები, ისევე როგორც სასამართლო, შეკრების გამართვის ადგილის შეზღუდვას სათანადო დასაბუთების გარეშე მიიჩნევენ კანონიერად, მაშინ, როდესაც საერთაშორისო სტანდარტებით, შეკრების ადგილი შეიძლება გამოხატვის მნიშვნელოვანი კომპონენტი იყოს;
- სასამართლო სამართალდარღვევის დადასტურებას ახდენს ისე, რომ არ ამოწმებს პოლიციელის მოქმედების კანონიერებას, ან თუ ამოწმებს, შემოწმება ატარებს მხოლოდ ფორმალურ ხასიათს. ასეთ შემთხვევაში, სასამართლო შემოიფარგლება მხოლოდ იმის დადგენით, აქვს თუ არა პოლიციას კონკრეტული მოქმედების განხორციელების უფლება ზოგადად და არ მსჯელობს, კონკრეტულ შემთხვევაში პოლიცია რამდენად სწორად იყენებს კანონით მინიჭებულ უფლებას. სასამართლოს მიერ გამოყენებული ეს „სტანდარტი“ სახიფათოა და ზრდის პოლიციელთა თვითნებური მოქმედებების რისკებს;
- პოლიციელის მოქმედების კანონიერების შესამოწმებლად ცალკე სასარჩელო წესით დავა პრაქტიკულადაც უსარგებლოა და არ ემსახურება კანონის მიზნებს. სანამ სასამართლო პოლიციის მოქმედების კანონიერებას ცალკე სასარჩელო წარმოების წესით სწავლობს, ადმინისტრაციულ პასუხისგებაში მიცემული პირი უკვე სამართალდამრღვევად იქნება ცნობილი იმ მოთხოვნის დაუმორჩილებლობის საფუძველზე, რომლის კანონიერება არ არის შემოწმებული. სასამართლოს მიერ შემოთავაზებული ეს მოდელი ქმნის შესაძლებლობას, პირი ცნობილი იყოს სამართალდამრღვევად და დაეკისროს სანქცია (მათ შორის, ადმინისტრაციული პატიმრობა), ითვლებოდა სახდელდადებულად (რაც პასუხისმგებლობის დამამძიმებელ გარემოებას წარმოადგენს) იმ მოთხოვნის დაუმორჩილებლობის გამო, რომლის კანონიერება ჯერ კიდევ არ არის დადასტურებული;
- არც პოლიცია და არც სასამართლო არ მსჯელობს შეკრებისა და გამოხატვის თავისუფლების უზრუნველსაყოფად საკუთრების უფლების შეზღუდვის შესაძლებლობაზე;
- ნორმა, რომელიც შენობების ბლოკირებასთან დაკავშირებით აკრძალვას ადგენს, პრაქტიკაში მშვიდობიანი შეკრების უფლების საწინააღმდეგოდ განიმარტება. „შესასვლელების ბლოკირებაში“ მოიაზრება ისეთი შემთხვევებიც, როდესაც ამგვარ ქმედებას დაწესებულების ფუნქციონირების შეფერხება არ გამოუწვევია;
- ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 150-ე მუხლი და მისი პრაქტიკაში გამოვლენილი ინტერპრეტაციები პოლიციის ხელში არსებულ მნიშვნელოვან რეპრესიულ მექანიზმს წარმოადგენს, რაც პოლიციას ხელისუფლებისათვის არასასურველი შინაარსის გამოხატვის ფორმების „იერსახის დამახინჯებად“ შეფასების და აქტივისტების დასჯის შესაძლებლობას აძლევს. ყოველდღიური სარეკლამო ტიპის განცხადებებისგან განსხვავებით, პოლიტიკური თუ სოციალური შინაარსის წარწერების/ბანერების (რომელიც მიმართულია ხელისუფლების ქმედებებისა და პოლიტიკის კრიტიკისაკენ) საჯარო სივრცეში განთავსება პოლიციის მიერ, თვითმმართველი ერთეულის იერსახის დამახინჯების მოტივით, მყისიერად აღიკვეთება;
- სასამართლო არ მსჯელობს „იერსახის დამახინჯების“, როგორც გამოხატვის თავისუფლების კონკრეტულ ფორმებზე და მის თავსებადობაზე კონსტიტუციით გარანტირებულ უფლებასთან. შესწავლილი დადგენილებებით, არ იკვეთება, რა მტკიცებულებებს ეყრდნობა სასამართლო, როდესაც ამა თუ იმ ადგილს არ მიიჩნევს პლაკატების/წარწერების/ბანერების განთავსების ადგილად და, შესაბამისად, ბუნდოვანი რჩება, რა მიიჩნევა ასეთ ადგილად;
- როგორც პოლიცია, ასევე სასამართლო 150-ე მუხლის ძალიან ფართო ინტერპრეტაციას მიმართავს. იერსახის დამახინჯებად ითვლება, მაგალითად, ბანერის/პლაკატის განთავსება, როგორც კრიტიკის ადრესატისათვის კონკრეტული შეტყობინების გადაცემის ფორმა, როდესაც იგი ატარებს დროებით ხასიათს და მისი მოხსნა სირთულესთან (მათ შორის, არც ფინანსურთან) არ არის დაკავშირებული;
- 150-ე მუხლის ფარგლებში ადმინისტრაციული ორგანოს „მიმდებარე ტერიტორიის“ განმარტება პრაქტიკაში კვლავაც პრობლემურია;
- პოლიცია არ განმარტავს დაკავების კონკრეტულ საფუძვლებს. ზოგჯერ ადგილი აქვს დაკავების მაქსიმალური ვადის გამოყენებას ყოველგვარი დასაბუთების გარეშე. იმ შემთხვევებში, როდესაც პოლიციამ დაკავება სამართალდარღვევის ოქმის შედგენის აუცილებლობით გაამართლა, დაკავების ხანგრძლივობა გაგრძელდა იმაზე მეტი დროით, ვიდრე სამართალდარღვევის ოქმის შედგენისათვის იქნებოდა საკმარისი;

- პოლიცია დაკავებას იყენებს მაშინაც, როდესაც კანონი ამას საერთოდ არ ითვალისწინებს. კერძოდ, საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 150-ე მუხლთან მიმართებით ადმინისტრაციული დაკავების გამოყენება კანონით არ არის დაშვებული, თუმცა, პრაქტიკაში პოლიცია დაკავების მექანიზმს მაინც მიმართავს;
- დაკავების გასაჩივრების პროცედურები პრობლემურია. დღეს არსებული რეგულაციებით, სამართალდარღვევის საქმის განხილვა კანონით დადგენილ შემჭიდროებულ ვადებში ხდება, ხოლო დაკავების კანონიერების შემოწმება სამართალდარღვევის საქმისგან დამოუკიდებლად, ცალკე წარმოებად შეიძლება მიმდინარეობდეს, რაც არაეფექტურია. დაკავებულ პირს არ განემარტება დაკავების გასაჩივრების უფლება და ვადები;
- სამართალდარღვევის საქმეების განხილვისას სასამართლო სიტყვიერ შენიშვნას იყენებს იმ შემთხვევებშიც, როდესაც არ დასტურდება სამართალდარღვევის ჩადენის ფაქტი. ამგვარი პრაქტიკა, სავარაუდოდ, ნაკარნახევა იმით, რომ ცალკეული მოსამართლეები ერიდებიან სამართალდამცავი ორგანოების პოზიციის სანინააღმდეგო გადაწყვეტილების მიღებას და მათ მიერ სამართალდარღვევად მიჩნეულ ფაქტებს თვითონაც სამართალდარღვევად აფასებენ. ბოლო წლებში გამოვლენილი ეს ახალი ტენდენცია წარმოადგენს იმ მახინჯი პრაქტიკის ერთგვარ გაგრძელებას, როდესაც პირის სამართალდამრღვევად ცნობის მიზნით პოლიციელთა მიერ მიცემული ახსნა-განმარტებები მოსამართლისთვის ერთადერთ სარწმუნო მტკიცებულებად ითვლებოდა.

1. შეკრების უფლების არსი

შეკრებისა და მანიფესტაციის უფლება ადამიანის ერთ-ერთი ფუნდამენტური უფლებაა, რომლის დაცვა და რეალიზება უმნიშვნელოვანესია დემოკრატიულ სახელმწიფოში. ეს უფლება, სიტყვისა და გამოხატვის უფლების მსგავსად, იცავს პიროვნების უფლებას, გამოხატოს თავისი შეხედულებები და პოზიციები და იყოს დაცული სახელმწიფოსა თუ მესამე პირების უკანონო, თვითნებური და/ან არაპროპორციული ჩარევისგან. შეკრება და მანიფესტაცია ასევე პოლიტიკური საქმიანობის განუყოფელი ნაწილია როგორც არჩევნებიდან არჩევნებამდე, ისე წინასაარჩევნო პერიოდში. თუ საარჩევნო პროცესს თან ახლავს მშვიდობიანი შეკრების უფლების მნიშვნელოვანი შეზღუდვები, შეიძლება კითხვის ნიშნის ქვეშ დადგეს მთლიანად არჩევნების შედეგების სამართლიანობა.¹

შეკრების თავისუფლებას ორი თანაბრად მნიშვნელოვანი ასპექტი აქვს: შეკრება და მანიფესტაცია, როგორც აზრის გამოხატვის ფორმა და კონკრეტული აზრი, რომელსაც შეკრება ან მანიფესტაცია ემსახურება.²

მშვიდობიანი შეკრების უფლება, გამოხატვის თავისუფლების მსგავსად, აღიარებულია როგორც საქართველოს კონსტიტუციითა და კანონებით, ასევე, საერთაშორისო სამართლით. ეროვნული კანონმდებლობით, შეკრებისა და მანიფესტაციის თავისუფლება გარანტირებულია საქართველოს კონსტიტუციით (25-ე მუხლი) და საქართველოს კანონით „შეკრებებისა და მანიფესტაციების შესახებ“. მშვიდობიანი შეკრებისა და მანიფესტაციის უფლებასთან დაკავშირებული გარკვეული რეგულაციები ასევე ასახულია „ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსში“ და „პოლიციის შესახებ“ საქართველოს კანონში. 2015 წლის ბოლოს საქართველოს შინაგან საქმეთა მინისტრის ბრძანებით ასევე დამტკიცდა „შეკრებებისა და მანიფესტაციების დროს საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს მოსამსახურეთა ქცევის სახელმძღვანელო ინსტრუქცია“,³ რომელიც შეკრებისა და მანიფესტაციის დროს საზოგადოებრივი უსაფრთხოებისა და მართლწესრიგის დაცვას ისახავს მიზნად.

ეროვნული კანონმდებლობის დახვეწას მნიშვნელოვნად შეუწყო ხელი საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ მიღებულმა გადაწყვეტილებებმა, რომლებიც საფუძვლად დაედო კანონმდებლობაში ცვლილებების შეტანას.⁴ თუმცა, კვლავ რჩება მნიშვნელოვანი საკითხები (მათ შორის, სპონტანური შეკრების უფლებასთან დაკავშირებით), რაც კანონმდებლობაში შესაბამისი ცვლილებების საჭიროებას განაპირობებს.⁵ მშვიდობიანი შეკრებისა და გაერთიანების თავისუფლების უფლების შესახებ გაეროს სპეციალურმა მომხ-

¹ იხ. Report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, A/68/299 7 August 2013 http://www.ohchr.org/Documents/Issues/FAssociation/A_68_299_en.pdf;

² საკონსტიტუციო სასამართლოს პლენუმის 2011 წლის 18 დეკემბრის გადაწყვეტილება N2/482,483,487,502 საქმეზე - „მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანება „მომრავა ერთიანი საქართველოსთვის“, მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანება „საქართველოს კონსერვატიული პარტია“, საქართველოს მოქალაქეები - ზვიად მიძიგური და კახა კუკავა, საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია, მოქალაქეები დაჩივანთა და ჯაბა ჯიშკარიანი, საქართველოს სახალხო დამცველი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, მე-4 პარაგრაფი;

³ საქართველოს შინაგან საქმეთა მინისტრის 2015 წლის 30 დეკემბრის #1002 ბრძანება;

⁴ საკონსტიტუციო სასამართლოს პლენუმის 2011 წლის 18 დეკემბრის გადაწყვეტილება N2/482,483,487,502 საქმეზე - „მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანება „მომრავა ერთიანი საქართველოსთვის“, მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანება „საქართველოს კონსერვატიული პარტია“, საქართველოს მოქალაქეები - ზვიად მიძიგური და კახა კუკავა, საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია, მოქალაქეები დაჩივანთა და ჯაბა ჯიშკარიანი, საქართველოს სახალხო დამცველი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“; საკონსტიტუციო სასამართლოს 2012 წლის 14 დეკემბრის განჩინება №1/5/525 საქმეზე - „მოლდოვის მოქალაქე მარიანა კიკუ საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“;

⁵ იხ. FINAL OPINION ON THE AMENDMENTS TO THE LAW ON ASSEMBLY AND MANIFESTATIONS OF GEORGIA Adopted by the Venice Commission at its 88th Plenary Session (Venice, 14-15 October 2011);

სენებელმა მაინა კიამ თავის 2012 წლის 8 ივნისის ანგარიშში საქართველოს „შეკრებებისა და მანიფესტაციების შესახებ“ კანონის კონკრეტული მუხლების გადახედვის რეკომენდაციითაც მიმართა.⁶

უმნიშვნელოვანესია შეკრებისა და მანიფესტაციების საერთაშორისო სტანდარტებიც, რომლებიც საქართველოსთვის შესასრულებლად სავალდებულოა. ეს სტანდარტები მოცემულია ისეთ საერთაშორისო დოკუმენტებში, როგორებიცაა „სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების შესახებ“ საერთაშორისო პაქტი (21-ე მუხლი) და ადამიანის უფლებათა და ძირითად თავისუფლებათა ევროპული კონვენცია (მე-11 მუხლი). საერთაშორისო დონეზე შემუშავებულია სახელმძღვანელო პრინციპები,⁷ რომლებიც სახელმწიფოებმა უნდა გაითვალისწინონ მშვიდობიანი შეკრების უფლების შიდა კანონმდებლობაში დარეგულირებისას და ამ უფლების პრაქტიკული გამოყენების დროს.

შეკრების უფლება არ არის აბსოლუტური და შესაძლებელია შეიზღუდოს, თუმცა, ეს გამართლებულია მხოლოდ შესაბამისი საფუძვლების არსებობისას. უფლების შეზღუდვას უნდა ჰქონდეს კანონით გათვალისწინებული, ზუსტად განერილი მკაფიო საფუძველი, რათა თავიდან იყოს აცილებული ხელისუფლების მიერ გამოხატვისა და შეკრების უფლების გაუმართლებელი შეზღუდვა.⁸

საქართველოს კანონმდებლობა, მართალია, შეიცავს შესაბამის გარანტიებს მშვიდობიანი შეკრების უფლებით სარგებლობისათვის, თუმცა, პრაქტიკაში მშვიდობიანი შეკრების უფლების დარღვევის ფაქტები ხშირია.

2. არსებული პრაქტიკის მოკლე მიმოხილვა

2.1. მშვიდობიანი შეკრების უფლების დარღვევის შემთხვევები

2015-2016 წლებში ადგილი არ ჰქონია მასშტაბური შეკრებებისა და მანიფესტაციების დაშლას, თუმცა, დაფიქსირდა მშვიდობიანი შეკრების უფლების დარღვევის არაერთი შემთხვევა. აღნიშნულ წლებში შინაგან საქმეთა სამინისტროს მიერ სხვადასხვა მცირერიცხოვანი შეკრებისა და მანიფესტაციის მონაწილე პირების მიმართ განხორციელებული ქმედებები ეროვნული სასამართლოების მხრიდან სათანადო კონტროლისა და სამართლებრივი შეფასების მიღმა რჩებოდა.

2015 წელს პოლიცია, შეკრებისა და მანიფესტაციების უფლების საპირისპიროდ, აქტიურად განაგრძობდა ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსით გათვალისწინებული მექანიზმების გამოყენებას აქციის მონაწილეთა წინააღმდეგ. გასული წლების მსგავსად, მშვიდობიანი შეკრების მონაწილეთა დაკავება ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 166-ე (წვრილმანი ხულიგნობა), 173-ე (სამართალდამცავი ორგანოს წარმომადგენლის კანონიერი მოთხოვნისადმი დაუმორჩილებლობა) და 150-ე (თვითმმართველი ერთეულის იერსახის დამახინჯება) მუხლების საფუძველზე ხდებოდა.

ვითარება არ შეცვლილა არც 2016 წელს. როდესაც ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის ჩადენის საფუძველით მცირერიცხოვანი აქციის მონაწილეთა გარკვეული ჯგუფის (მათ შორის, ორგანიზატორების) დაკავება ხდება, ეს ხშირ შემთხვევაში მთლიან აქციაზე ახდენს გავლენას. აქციის მონაწილეები, რომლებიც დაკავებას გადაურჩნენ, დაკავებული თანამოაზრეების ადგილსამყოფლის დადგენის მიზნით, იძულებულნი ხდებიან, აქცია შეწყვიტონ და პოლიციის შენობებსა და სასამართლოსთან გადაინაცვლონ. შედეგად, პოლიციის მიერ აქციის მონაწილეთა ნაწილის მიმართ კანონთან შეუსაბამო საფუძველით გატარებული ზომები, ფაქტობრივად, აქციის მთლიანად შეწყვეტას განაპირობებს და აქციის სხვა მონაწილეების შეკრების თავისუფლებაშიც იჭრება.

გარდა იმ საქმეებისა, რომლებიც ანგარიშში იქნება მიმოხილული, 2015-2016 წლებში მშვიდობიანი შეკრების უფლების შეზღუდვის სხვა არაერთი შემთხვევა დაფიქსირდა.

მაგალითად, 2015 წლის 12 ივნისს მოქალაქეთა ჯგუფს თბილისში, ჰეიდარ ალიევის სკვერში, მშვიდობიანი შეკრების გამართვის შესაძლებლობა არ მიეცა. აქციის მონაწილეები სლოგანით – „სპორტი ადამიანის უფლებებისთვის“ – აზერბაიჯანში ევროპული თამაშების გახსნას ეხმაურებოდნენ და აპროტესტებდნენ ადამიანის უფლებების დარღვევის, უფლებადამცველთა დევნისა და დაპატიმრების ფაქტებს, რამაც აზერბაიჯანში უკანასკნელი წლების განმავლობაში მასობრივი ხასიათი მიიღო. აქციის მონაწილეებს (თხუთმეტამდე პირს), სკვერი პოლიციელებით შემოსაზღვრული დახვდათ, რომლებიც მათ სკვერში შესვლის შესაძლებლობას არ აძლევდნენ. პოლიციელთა განმარტებით, მიმდინარეობდა საპოლიციო ღონისძიება, თუმცა, არ განმარტავდნენ შესვლის შეზღუდვის სამართლებრივ საფუძველს და ვერ აკონკრეტებდნენ საპოლიციო ღონისძიების სახეს.⁹ პოლიციელთა ქმედებები აჩვენებს, რომ მიზანმიმართულად, სათანადო სამართლებრივი დასაბუთების გარეშე, აქციის მონაწილეებს შეეზღუდათ შეკრების თავისუფლების უფლება.

⁶ http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session20/A-HRC-20-27-Add2_en.pdf

⁷ <http://www.osce.org/odihr/73405?download=true> Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly Prepared by the Osce/Odihr Panel of experts on the Freedom of Assembly

⁸ იბ. Human Rights Committee General Comment 34, პარაგრაფი 27; <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/gc34.pdf>;

⁹ ხელმისაწვდომია <http://netgazeti.ge/news/41663/> (წვდომის თარიღი: 23.01.2017);

2015 წლის ზაფხულში ტელეკომპანია „რუსთავი 2“-ს სხვადასხვა ქალაქში ხელი შეეშალა აქცია/კონცერტების ჩატარებაში. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მიერ დაუხსაბუთებელი მოტივებით ხდებოდა კონცერტების ჩატარების ადგილის შეზღუდვა.¹⁰ შეკრების ადგილის არჩევის თავისუფლება კითხვის ნიშნის ქვეშ დადგა 2016 წლის 19 ივლისსაც, როდესაც ქ. ახალციხის მუნიციპალიტეტის მერიამ „ერთიანი ნაციონალური მოძრაობის“ მიერ დაგეგმილი აქციის ორგანიზატორს წერილობით აცნობა, რომ შეკრებებისათვის ქალაქში გამოყოფილი იყო ერთი კონკრეტული ადგილი და სწორედ ამ ადგილას შეეძლოთ მათაც აქციის გამართვა.¹¹ ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ შეკრებების ჩასატარებლად ქალაქში კონკრეტული ადგილის წინასწარ განსაზღვრა, ეწინააღმდეგება შეკრების უფლების არსს.

2015 წლის 18 ივლისს მთავრობის კანცელარიასთან დაგეგმილი აქციის „Stop Russia“-ს დაწყებამდე, აქციის ორგანიზატორებს პოლიციის თანამშრომლები არ აძლევდნენ კანცელარიის შენობის მიმდებარე სცენის დამონტაჟების შესაძლებლობას. მოგვიანებით, პოლიციის თანამშრომლებმა აქციის ერთ-ერთი ორგანიზატორი დააკავეს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 173-ე მუხლის საფუძველით. გარკვეული პერიოდის მანძილზე ასევე დაუდგენელი იყო იმ ავტომატების ადგილსამყოფელი, რომელიც პოლიციის მითითებით გადაადგილდა და რომელშიც სცენის კონსტრუქცია იყო მოთავსებული. მართალია, აქციის ჩატარება საბოლოოდ მაინც მოხერხდა, თუმცა, აქციის დაწყებამდე განვითარებული მოვლენები აშკარად წარმოადგენდა შეკრების უფლებაში გაუმართლებელ ჩარევას და მიზნად ისახავდა აქციის გამართვის შეფერხებას ან ჩაშლას.¹²

2015 წლის 16 ოქტომბერს პოლიციამ დააკავა ტელეკომპანია „ტაბულას“ ხელმძღვანელი და მასთან მყოფი კიდევ ორი პირი. დაკავებულები თბილისში, რუსთაველის გამზირზე, ოპერის შენობის წინ განთავსებულ სამშენებლო ღობეზე აკრავდნენ საინფორმაციო პლაკატს, რომელიც რუსეთის საოკუპაციო პოლიტიკის წინააღმდეგ დაგეგმილი საპროტესტო აქციის შესახებ ინფორმაციას შეიცავდა. პლაკატზე გამოსახული იყო ყოფილი პრემიერ-მინისტრი ბიძინა ივანიშვილი.¹³ მიუხედავად იმისა, რომ დაკავება არ განხორციელებულა უშუალოდ აქციის დროს, ეს შემთხვევა ასევე შეკრების უფლებაში ჩარევის კონტექსტში უნდა განვიხილოთ. მოქმედებები, რომლებიც მშვიდობიანი შეკრების ჩატარებას უკავშირდება, მათ შორის, აქციის შესახებ პლაკატების გავრცელება, მშვიდობიანი შეკრების უფლების ნაწილია და აქციის ჩატარებამდე პოლიციის მიერ გატარებული შემზღუდველი ზომები გავლენას ახდენს შეკრების ჩატარებაზე.

2015 წლის 11 ნოემბერს პოლიტიკური გაერთიანება „პატრიოტთა ალიანსის“ გორის ოფისის წარმომადგენლებმა ქალაქ გორის თეატრის მიმდებარე ტერიტორიაზე შიმშილობის აქცია დაიწყეს. „პატრიოტთა ალიანსის“ წარმომადგენლები ასევე შიმშილობდნენ ქ. თბილისში საარჩევნო სისტემის შეცვლისა და არჩევნებში მონაწილე მინისტრების გათავისუფლების მოთხოვნით. 2015 წლის 13 ნოემბერს დაახლოებით 18:30 საათზე პოლიციელებმა ჩამოსხნეს პატრიოტთა ალიანსის დროშა და დაშალეს აქციის მონაწილეთა მიერ გაშლილი კარავი. აქციის დაშლამდე პოლიციელები ითხოვდნენ, რომ „პატრიოტთა ალიანსის“ წევრებს აქცია ნებაყოფლობით შეენეციტათ. აქციის დაშლის მიზეზად დასახელდა: ცუდი კლიმატური პირობები და კარვის უნებართვო განთავსება. საიას შეფასებით, აქციის მონაწილეების მიმართ გამოყენებული ზომები იყო მშვიდობიანი შეკრების უფლებაში ჩარევა. აქციის მონაწილეთა ქმედება (კარვის გაშლა) არ წარმოადგენდა კანონსაწინააღმდეგო ქმედებას. ასევე, პოლიციას არ ჰქონდა აქციაში ჩარევის უფლებამოსილება იმ საფუძველით, რომ მკაცრ კლიმატურ პირობებში ქუჩაში ყოფნით დემონსტრანტები ზიანს აყენებდნენ საკუთარ ჯანმრთელობას.¹⁴

კვლავ პრობლემად რჩება ლგბტ აქტივისტებისთვის შეკრების უფლებით რეალური სარგებლობა. 2016 წლის 17 მაისს, IDAHO-ს დღესთან დაკავშირებით, ლგბტ აქტივისტების დიდმა ნაწილმა, წარსული წლების უარყოფითი გამოცდილებისა და სახელმწიფოს მხრიდან უსაფრთხოების სათანადო გარანტიების არარსებობის გამო, საერთოდ უარი თქვა ფართომასშტაბიან საჯარო შეკრებაზე. აქტივისტთა მცირე ჯგუფი (10 პირი), რომლებიც საპატრიარქოს შენობასთან სხვადასხვა წარწერას აკეთებდნენ, პოლიციამ ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 173-ე (პოლიციის მოთხოვნისადმი დაუმორჩილებლობა) და 150-ე (თვითმმართველი ერთეულის იერსახის დამახინჯება) მუხლების საფუძველზე დააკავა.¹⁵ ეს შემთხვევა აჩვენებს,

¹⁰ ხელმისაწვდომია <http://rustavi2.com/ka/news/22591>; <http://rustavi2.com/ka/news/23031> (წვდომის თარიღი: 23.01.2017);

¹¹ ქალაქ ახალციხის მუნიციპალიტეტის 2016 წლის 19 ივლისის #1760/05 წერილი - „ქალაქ ახალციხის მუნიციპალიტეტის მერიის მიერ შეკრებების ჩატარების მუდმივი ადგილი ყველა პარტიისა და მოქალაქისათვის გამოყოფილია მესხეთის დრამატული თეატრის მიმდებარე ტერიტორიაზე. გთხოვთ, თქვენ მიერ დაგეგმილი ღონისძიება გამართოთ ზემოთ მითითებულ ტერიტორიაზე და დაიცვათ „შეკრებისა და მანიფესტაციების შესახებ“ საქართველოს კანონის მოთხოვნები“;

¹² იხ. არასამთავრობო ორგანიზაციების ერთობლივი განცხადება. ხელმისაწვდომია <https://gyla.ge/ge/post/18-ivliss-mtavrobis-kancelariastandagegmili-aqciis-chatarebamde-ganvitarebuli-movlenebi-shekrebisa-da-gamokhatvis-uflebashi-gaumartlebel-charevas-tsarmoadgenda-80> (წვდომის თარიღი: 23.01.2017);

¹³ ხელმისაწვდომია <http://www.tabula.ge/ge/story/100554-ghobeze-posteris-gakvristvis-tamar-cherholeishvili-da-studenti-daakaves> (წვდომის თარიღი: 23.01.2017);

¹⁴ იხ. საიას შეფასება <https://gyla.ge/ge/post/saia-gorshi-patriotta-aliansis-tsevrebis-mimart-mshvidobiani-shekrebis-uflebis-gaumartlebeli-shezghudvis-faqt-ekhmianebe-08>

¹⁵ იხ. კოალიცია თანასწორობისთვის განცხადება 17 მაისთან დაკავშირებით <https://gyla.ge/ge/post/koalicia-tanastorobistvis-ganckhadeba-17-maistan-dakavshirebit> (წვდომის თარიღი: 23.01.2017);

რომ სახელმწიფო სათანადოდ ვერ ასრულებს მასზე დაკისრებულ ვალდებულებას და ვერ უზრუნველყოფს გონივრული და ადეკვატური ზომების მიღებას, რათა ყველას მიეცეს მშვიდობიანი შეკრების გამართვის შესაძლებლობა ისე, რომ არ ჰქონდეს მოსალოდნელი ფიზიკური ძალადობის შიში.

2016 წლის 10 დეკემბერს, ქ. თბილისში, პარლამენტის შენობის წინ „თეთრი ხმაურის მოძრაობის“ მიერ ორგანიზებულ აქციაზე პოლიციამ აქციის 2 მონაწილე დააკავა. დაკავება აქციის მონაწილეების მიერ საავტომობილო გზაზე მოძრაობის დროებით შეფერხებას მოჰყვა. პოლიციამ არ გაითვალისწინა, რომ სატრანსპორტო მოძრაობის შეფერხება გამოწვეული იყო აქციის მონაწილეების რაოდენობის ზრდით და ატარებდა დროებით ხასიათს.¹⁶

კითხვის ნიშნები ჩნდება ასევე იმ შემთხვევებში, როდესაც პოლიცია ვერ (არ) უზრუნველყოფს შეკრებების დროს ძალადობრივი ქმედებების ეფექტურ მენეჯმენტს. ამას მოწმობს 2015 წლის განმავლობაში საქართველოს სხვადასხვა კუთხეში „ერთიანი ნაციონალური მოძრაობის“ ოფისებთან შეკრებილი პირების მიერ ოფისების დარბევისას პოლიციელთა მხრიდან გამოვლენილი არაეფექტურობა.¹⁷ პოლიციამ ასევე არ გაატარა სათანადო ზომები საკონსტიტუციო სასამართლოს მოსამართლეების სახლებთან გამართული შეკრებების დროს.¹⁸ თუმცა, 2015 წლის 25 დეკემბერს საქართველოს იუსტიციის საბჭოს შენობის წინ მიმდინარე აქციაზე პოლიციამ დააკავა ბეჟან გუნავა და ირაკლი კაკაბაძე, რომლებიც აქციის სხვა მონაწილეებთან ერთად მოსამართლედ ლევან მურუსიძის შესაძლო დანიშვნას აპროტესტებდნენ.¹⁹ ამგვარი მოქმედებები აჩენს საფუძვლიან ეჭვს, რომ პოლიცია შემწყნარებელია უკანონო და ძალადობრივი მოქმედებების მიმართ, როდესაც შეკრების ადრესატი მმართველი სახელისუფლებო ძალა არ არის. პოლიციის ამგვარი ქმედება აჩენს განცდას, რომ შინაგან საქმეთა სამინისტრო საკუთარ საქმიანობაში არ იცავს პოლიტიკური ნეიტრალიტეტის პრინციპს.²⁰

2.2. სიტყვიერი შენიშვნის გამოყენების პრაქტიკა

სამართალდარღვევის საქმეების განხილვისას გამოყენებული კანონმდებლობა, ისევე როგორც განხილვის პრაქტიკა, მრავალი წელია კრიტიკის საგანია და ამ მიმართულებით რეფორმის განხორციელების აუცილებლობაზე არაერთი ორგანიზაცია თუ ექსპერტი საუბრობს.²¹ დღეისათვის საქართველოში მოქმედებს საბჭოთა პერიოდიდან შემორჩენილი ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსი (მიღებულია 1984 წელს), რომელიც ვერ აკმაყოფილებს სამართლიანი პროცესის მოთხოვნებს და მისი არსებული ფორმით მოქმედება იწვევს ადამიანის ფუნდამენტური უფლებების და საქართველოს მიერ ნაკისრი საერთაშორისო ვალდებულებების დარღვევას. შესაბამისად, ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კანონმდებლობა საჭიროებს ძირეულ რეფორმას. თუმცა, მოცემულ ანგარიშში ამ საკითხზე დეტალურად არ შევჩერდებით და ამ თავში მხოლოდ სამართალდარღვევის საქმეებზე გამოყენებული სიტყვიერი შენიშვნის პრაქტიკას მიმოვიხილავთ, ვინაიდან, როგორც ანგარიშის ფარგლებში შესწავლილ საქმეებში, ისე სხვა შემთხვევებში, სასამართლო სიტყვიერი შენიშვნის გამოყენების ფორმას აქტიურად იყენებს.

საქართველოს სამართალდარღვევათა კოდექსის 22-ე მუხლი, მცირე მნიშვნელობის სამართალდარღვევის ჩადენის შემთხვევაში, მოსამართლეს აძლევს შესაძლებლობას, გაათავისუფლოს დამრღვევი ადმინისტრაციული პასუხისმგებლობისგან და მისცეს სიტყვიერი შენიშვნა. სიტყვიერი შენიშვნა არ წარმოადგენს სახდელს და, შესაბამისად, პირი, რომელსაც სასამართლომ სიტყვიერი შენიშვნა გამოუცხადა, სახდელდადებულად არ ითვლება, თუმცა, სამართალდარღვევის ჩადენის ფაქტი დადასტურებულად მიიჩნევა. თბილისის საქალაქო სასამართლო სულ უფრო ხშირად მიმართავს სიტყვიერი შენიშვნების გამოყენების პრაქტიკას. მაგალითად, 2012 წელს 166-ე, 173-ე, 150-ე, 174-ე მუხლებით განხილული საქმეების მხოლოდ 5% დასრულდა სიტყვიერი შენიშვნით, 2015 წელს სიტყვიერი შენიშვნის გამოყენების შემთხვევებმა განხილული საქმეების 33% შეადგინა, 2016 წელს კი – 39%.

სასამართლოების მიერ შენიშვნების გამოყენების გაზრდილი რაოდენობა შეიძლება დადებითად შეფასე-

¹⁶ ხელმისაწვდომია <http://netgazeti.ge/news/161008/> (წვდომის თარიღი: 23.01.2017);

¹⁷ იხ. არასამთავრობო ორგანიზაციების განცხადებები <https://gyla.ge/ge/post/arasamtavrobo-organizaciebis-ganckhadeba-qveyanashi-ganvitarebul-movlenebtan-dakavshirebit-38> <https://gyla.ge/ge/post/arasamtavrobo-organizaciebi-ertiani-nacionaluri-modzraobis-ofisze-tavdaskhmas-ekhmaurebian> (წვდომის თარიღი: 23.01.2017);

¹⁸ იხ. კოალიციის დამოუკიდებელი და გამჭვირვალე მართლმსაჯულებისათვის განცხადება - <https://gyla.ge/ge/post/koaliciis-ganckhadeba-sasamartlo-khelisuflebis-irgviliv-ukanasknel-dgheebshi-ganvitarebuli-movlenebis-taobaze-02> (წვდომის თარიღი: 23.01.2017);

¹⁹ ხელმისაწვდომია <http://netgazeti.ge/law/87213/> (წვდომის თარიღი: 23.01.2017);

²⁰ იხ. საიას შეფასება 2015 წელს საქართველოში ადამიანის უფლებათა დაცვის მდგომარეობის შესახებ <https://gyla.ge/ge/post/saias-shefaseba-2015-tsels-saqartveloshi-adamianis-uflebat-dacvis-mdgomareobis-shesakheb> (წვდომის თარიღი: 23.01.2017);

²¹ მაგალითისათვის იხ. „როგორ შევწყვიტოთ საქართველოს მიერ ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კანონმდებლობის არაკონსტიტუციური გამოყენება“, მართლმსაჯულების დამოუკიდებლობისა და სამართლებრივი გაძლიერების პროექტი (JILEP), 2015 წელი (წვდომის თარიღი: 23.01.2017);

ბულიყო, რომ არა ეჭვები, რომლებიც სასამართლოს მხრიდან სიტყვიერი შენიშვნის არამართებულად გამოყენების გამო ჩნდება. ანგარიშის ფარგლებში შესწავლილი საქმეებით დასტურდება, რომ სასამართლო სიტყვიერ შენიშვნას მიმართავს მაშინაც, როდესაც სამართალდარღვევის ჩადენის ფაქტი არ დასტურდება. ამგვარი პრაქტიკა, სავარაუდოდ, ნაკარნახევია იმით, რომ ცალკეულ მოსამართლეები ერიდებიან სამართალდამცავი ორგანოების პოზიციის საპირისპირო გადანყვეტილების მიღებას და პოლიციის მიერ სამართალდარღვევად მიჩნეულ ფაქტებს თვითონაც სამართალდარღვევად აფასებენ. ბოლო წლებში გამოვლენილი ეს ახალი ტენდენცია წარმოადგენს იმ მახინჯი პრაქტიკის ერთგვარ გაგრძელებას, როდესაც სამართალდარღვევის საქმეებზე პოლიციელთა მიერ მიცემული ახსნა-განმარტებები მოსამართლისთვის ერთადერთ სარწმუნო მტკიცებულებად ითვლებოდა პირის სამართალდამრღვევად მისაჩნევად. ზოგიერთი მოსამართლე უფრო შორსაც მიდის და იყენებს იმ ტიპის სანქციას, რომელსაც კონკრეტული მუხლი საერთოდ არ ითვალისწინებს. მაგალითად, 2015 წლის განმავლობაში, თბილისის საქალაქო სასამართლომ 166-ე და 173-ე მუხლებთან მიმართებით ცხრა პირს სანქციის სახით დააკისრა გაფრთხილება იმის მიუხედავად, რომ არც 166-ე და არც 173-ე მუხლი ამგვარ სანქციას საერთოდ არ იცნობს.

3. წვრილმანი ხულიგნობა (ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 166-ე მუხლი)

3.1. შესავალი

წვრილმანი ხულიგნობად მიჩნევა საზოგადოებრივ ადგილებში ლანძღვა-გინება, მოქალაქეებზე შეურაცხმყოფელი გადაკიდება და სხვა ამგვარი მოქმედება, რომელიც არღვევს საზოგადოებრივ წესრიგსა და მოქალაქეთა სიმშვიდეს. ტრადიციულად, შეკრებისა და გამოხატვის თავისუფლება არაერთ პირს სწორედ წვრილმანი ხულიგნობის ჩადენის საფუძვლით შეეზღუდა. ერთ-ერთი ყველაზე გახმაურებული შემთხვევა 2015 წელს მოხდა, როდესაც სასამართლომ „არა პანორამას“ აქციის მონაწილეების გამოხატვის თავისუფლება წვრილმანი ხულიგნობად შეაფასა.

3.2. შესწავლილი საქმე

2015 წლის 19 ივლისს, თბილისში, საკრებულოს შენობის წინ, „პანორამა თბილისის“ მშენებლობის ნებართვის გაცემის შესახებ გავრცელებული ინფორმაციის გასაპროტესტებლად გაიმართა აქცია „არა პანორამას“. აქციის მონაწილეებს პროტესტის გამოსახატავად ეჭირათ სხვადასხვა სახის პლაკატები. აქციის ერთ-ერთი მონაწილის პლაკატზე გაკეთებული წარწერით პანორამა გაიგივებული იყო მამაკაცის სასქესო ორგანოსთან, რასაც პოლიციის მხრიდან მისი დაკავება მოჰყვა. აღნიშნული ქმედება აქციის სხვა მონაწილეებმა იმავე შინაარსის წარწერებით გააპროტესტეს. შედეგად, პოლიციამ დააკავა აქციის კიდევ 9 მონაწილე. დაკავებულთაგან 8 პირის მიმართ სამართალდარღვევის ოქმი 166-ე მუხლის (წვრილმანი ხულიგნობა) საფუძველზე შედგა, ხოლო 2 პირთან მიმართებით, 166-ე მუხლთან ერთად, სამართალდარღვევის ოქმი 173-ე მუხლის (პოლიციის კანონიერი მოთხოვნისადმი დაუმორჩილებლობა) საფუძველზეც შეივსო.

სამართალდარღვევის საქმე თბილისის საქალაქო სასამართლომ განიხილა. სასამართლოს შეფასებით, „ადმინისტრაციულ პასუხისგებაში მიცემულ პირებს ეჭირათ ქალაქები უცენზურო სიტყვის შემცველი წარწერებით“, რაც წვრილმანი ხულიგნობას წარმოადგენდა. „საქმეში მოხსენიებული უხამსი და უცენზურო სიტყვის შემცველი გამონათქვამი არ იძლევა შესაძლებლობას, რომ განხორციელდეს საზოგადოებრივი აზრის ფორმირება კონკრეტულად იმ საკითხზე, რისი გაპროტესტებაც ხდებოდა [...] აღნიშნული გამონათქვამი არის უშინაარსო და მასში ყურადღებას იქცევს მხოლოდ უცენზურო სიტყვა, გამონათქვამს არ აქვს პოლიტიკური, კულტურული, საგანმანათლებლო ან სამეცნიერო ღირებულება და იგი უხეშად ლახავს საზოგადოებაში საყოველთაოდ დამკვიდრებულ ეთიკურ ნორმებს, აღნიშნული უცენზურო სიტყვა საზოგადოების მხრიდან აღიქმება შეურაცხყოფად და მისი აღკვეთით დაცულია საზოგადოებრივი მორალი“.²² შედეგად, სასამართლომ 7 პირი 100 ლარით დააჯარიმა. სამი პირის მიმართ საქმის წარმოება შეწყდა მტკიცებულებების არარსებობის საფუძველით (არ დადასტურდა, რომ მათ მსგავსი შინაარსის პლაკატები ეჭირათ). თბილისის სააპელაციო სასამართლომ პირველი ინსტანციის სასამართლოს მიერ მიღებული დადგენილება კანონიერად და დასაბუთებულად მიიჩნია და უცვლელად დატოვა.²³ ამ დროისათვის საქმე განსახილველად ადამიანის უფლებათა ევროპულ სასამართლოშია გაგზავნილი.²⁴

²² თბილისის საქალაქო სასამართლოს 2015 წლის 23 ივლისის დადგენილება, საქმე #4/4710-15;

²³ თბილისის სააპელაციო სასამართლოს 2015 წლის 07 სექტემბრის დადგენილება, საქმე #4/ა-600-15;

²⁴ საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციამ პარტნიორ ორგანიზაციასთან – „ადამიანის უფლებათა დაცვის ევროპული ცენტრი (EHRAC)“ - თანამშრომლობით, ადამიანის უფლებათა ევროპულ სასამართლოს, „არა პანორამას“ აქციის 10 მონაწილის სახელით, ევროპული კონვენციის მე-5 (თავისუფლების და უსაფრთხოების უფლება), მე-10 (გამოხატვის თავისუფლება), მე-11 (შეკრების უფლება) და მე-18 (უფლების შეზღუდვათა გამოყენების ფარგლები) მუხლების საფუძველზე მიმართა <https://gyula.ge/ge/post/saiam-ara-panoramasaqciis-10-monatsilis-sakhelit-adamianis-uflebata-evropul-sasamartlos-mimarta>

3.3. შეფასება

სასამართლო დადგენილებების ანალიზმა გამოკვეთა პრობლემები სამი მიმართულებით: სასამართლომ გამოხატვის თავისუფლების ძალიან დაბალი სტანდარტით იხელმძღვანელა; არასწორად განიმარტა უხამსობის დეფინიცია და მისი შეზღუდვის საფუძვლები; ძალიან ფართოდ განიმარტა წვრილმანი ხულიგნობის დეფინიცია.

წვრილმანი ხულიგნობის განმარტებისას სასამართლომ ადმინისტრაციული გადაცდომის ფარგლები ძალიან ფართოდ, სიტყვისა და გამოხატვის თავისუფლების უფლების სანინალმდეგოდ განმარტა. ქმედება წვრილმანი ხულიგნობად შეიძლება შეფასდეს მაშინ, როდესაც დამრღვევის მიზანს წარმოადგენს კონკრეტული პირის/პირთა ჯგუფის ან საზოგადოებისთვის შეურაცხყოფის მიყენება. შესაბამისად, სახეზე უნდა იყოს კონკრეტული პირი (პირთა წრე), რომლის პატივი და ღირსება შეილახა და უნდა არსებობდეს საპასუხო რეაქციის მყისიერი საფრთხე.

როდესაც დემონსტრაციის მონაწილეები არ მიმართავენ ძალადობრივ აქტებს, სახელმწიფო ორგანოებმა უნდა გამოავლინონ შემწყნარებლობის გარკვეული ხარისხი მშვიდობიანი შეკრების მიმართ, თუ არ სურთ, მთლიანად დაკარგოს აზრი ამ უფლებამ.²⁵

თბილისის საქალაქო სასამართლოს განმარტებით, აქციის მონაწილეთა მხრიდან გამოყენებული ფრაზა „არ იძლევა შესაძლებლობას, რომ განხორციელდეს საზოგადოებრივი აზრის ფორმირება კონკრეტულად იმ საკითხზე, რისი გაპროტესტებაც ხდება [...] აღნიშნული გამონათქვამი არის უშინაარსო და მასში ყურადღებას იქცევს მხოლოდ უცენზურო სიტყვა.“²⁶ შეზღუდვა სასამართლომ „საზოგადოებრივი მორალის“ დაცვის მოტივით გაამართლა და წვრილმანი ხულიგნობად მიიჩნია ის, რაც საქართველოს კონსტიტუციის და „სიტყვისა და გამოხატვის თავისუფლების შესახებ საქართველოს კანონის“ მიხედვით სიტყვის თავისუფლებას წარმოადგენს. ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს მიერ განვითარებული პრაქტიკით, ყოველი სახელმწიფო მორალისა და ზნეობის ცნებებს ქვეყნის კულტურული და ისტორიული ფასეულობების საფუძველზე განსაზღვრავს, რადგან ამ ცნებების ერთიანი ევროპული სტანდარტები არ არსებობს. შესაბამისად, სხვადასხვა სახელმწიფო განსხვავებულ კრიტერიუმებს იყენებს, რომელთა საფუძველზეც შეზღუდვის განსხვავებული ხარისხი დგინდება. თუმცა, ევროპული სასამართლო ერევა მაშინ, როდესაც შეზღუდვა ზედმეტად ფართოა. აქციის მონაწილეთა მიერ გამოყენებული კონკრეტული სიტყვა, შესაძლებელია, მართლაც მიუღებელი იყოს საზოგადოების ან მისი გარკვეული ნაწილისათვის, თუმცა, „გამოხატვის თავისუფლება იცავს არა მხოლოდ იმ ინფორმაციას, რომელსაც გულგრილად ხვდებიან ან ნეიტრალურად მიიჩნევენ სხვა ადამიანები, არამედ ასევე იმ იდეასა და ინფორმაციასაც, რასაც საზოგადოება ან მისი გარკვეული ნაწილი შეურაცხყოფლად, ამაღლებლად ან შოკისმომგვრელადაც კი მიიჩნევს. ასეთია პლურალიზმის, ტოლერანტობის და აზრთა მრავალფეროვნების მოთხოვნები დემოკრატიულ საზოგადოებაში“.²⁷

გამოხატვის თავისუფლების სრულყოფილად განხორციელებისთვის, საჭიროა, თავად საზოგადოება იყოს შემწყნარებელი ინდივიდის უფლებისადმი, თავისუფლად და უშიშრად გამოხატოს საკუთარი აზრი. „დემოკრატიულ საზოგადოებაში ადამიანებს აქვთ თმენის ვალდებულება იმ მოსაზრებების მიმართ, რომელთაც ისინი არ იზიარებენ, ან, თუნდაც, მიიჩნევენ ზნეობრივად გაუმართლებლად. დაუშვებელია კონკრეტული პირის ან პირთა ჯგუფის ზნეობრივი ნორმების ან მსოფლმხედველობის საზოგადოების სხვა ჯგუფებზე თავსმოხვევა სახელმწიფო ინსტიტუტების, მათ შორის, სასამართლოს მეშვეობით“.²⁸

ამ საქმის შეფასებისას, საინტერესოა, განიმარტოს, რა ითვლება უხამსობად და რა შემთხვევაში აქვს სახელმწიფოს უხამსობის რეგულირების უფლება. ფრაზა, გამონათქვამი, რომელსაც არ აქვს პოლიტიკური, კულტურული, საგანმანათლებლო ან სამეცნიერო ღირებულება და რომელიც უხეშად ლახავს საზოგადოებაში საყოველთაოდ დამკვიდრებულ ეთიკურ ნორმებს, მიიჩნევა უხამსობად.²⁹ სახელმწიფოს აქვს უხამსობის რეგულირების უფლება.³⁰ თუმცა, სხვა პირთა უფლებებისა და რეპუტაციის დასაცავად უხამსობის შეზღუდვა და, შესაბამისად, გამოხატვის თავისუფლებაში ჩარევა დასაშვებია არა ყოველთვის, არამედ მხოლოდ მაშინ, როდესაც ეს აუცილებელია დემოკრატიულ საზოგადოებაში. „დემოკრატიულ საზოგადოებაში, სახელმწიფოს არ უნდა ჰქონდეს უფლება, ჩაატაროს საჯარო სივრცეში გამოთქმული აზრებისა და სიტყვების (ფრაზების) წმენდა იმ მიზნით, რომ მხოლოდ გემოვნებიანი ან საზოგადოებისათვის მისაღები გამონათქვამები იყოს გაჟღერებული, ვინაიდან ის, რაც ერთი ადამიანისთვის შეიძლება ვულგარული იყოს, სხვისთვის შესაძლოა ჩვეულებრივ გამონათქვამს წარმოადგენდეს. ამ ორს შორის პრინციპული განსხვავების დადგენა წარმოადგენს თითოეული ადამიანის პირადი გემოვნებისა და სტილის საქმეს და არა სახელმწიფოსა და მისი მოხ-

²⁵ იხ. ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს გადაწყვეტილებები *Bukta and Others v. Hungary*, No. 25691/04, 17 ოქტომბერი 2007, პარაგრაფი 37; *Oya Ataman v. Turkey*, No. 74552/01, 5 მარტი, 2007, პარაგრაფები 41-42;

²⁶ თბილისის საქალაქო სასამართლოს 2015 წლის 23 ივლისის დადგენილება, საქმე #4/4710-15;

²⁷ *LINGENS v. AUSTRIA* no. 9815/82, 8 ივლისი, 1989 წელი;

²⁸ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2009 წლის 10 ნოემბრის # 1/3/421,422 გადაწყვეტილება,

²⁹ „სიტყვისა და გამოხატვის თავისუფლების შესახებ“ საქართველოს კანონის პირველი მუხლის „ვ“ ქვეპუნქტი;

³⁰ „სიტყვისა და გამოხატვის თავისუფლების შესახებ“ კანონის მე-9 მუხლის „ბ“ ქვეპუნქტი;

ელეების კომპეტენციის სფეროს“.³¹

პირველი და მეორე ინსტანციის სასამართლოების მიერ მიღებული დადგენილებების ანალიზი აჩვენებს, რომ სასამართლომ საქმე ფრაგმენტულად შეაფასა. მან არ იმსჯელა, თუ ვინ შეიძლება ყოფილიყო ადრესატი – პირი, რომლის პატივი და ღირსებაც შეილახებოდა მსგავსი გამოხატვით. უხამსობის შეზღუდვის ლეგიტიმური ინტერესი, რომელიც პირებს შორის შესაძლო ძალადობრივი ქმედების პრევენციას, განსახილველ შემთხვევაში არ არსებობს.

4. პოლიციის კანონიერი მოთხოვნისადმი დაუმორჩილებლობა (ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 173-ე მუხლი)

4.1. შესავალი

პოლიცია შეკრებებისა და მანიფესტაციების დროს აქციის მონაწილეების წინააღმდეგ ყველაზე ხშირად 173-ე მუხლს – პოლიციის კანონიერი მოთხოვნისადმი დაუმორჩილებლობას იყენებს. ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 173-ე მუხლის თანახმად, ადმინისტრაციულ გადაცდომად მიიჩნევა სამსახურებრივი მოვალეობის შესრულების დროს სამართალდამცავი ორგანოს მუშაკის, სამხედრო მოსამსახურის, სახელმწიფო დაცვის სპეციალური სამსახურის თანამშრომლის ან აღსრულების პოლიციელის კანონიერი განკარგულებისა ან მოთხოვნისადმი დაუმორჩილებლობა. შესაბამისად, აღნიშნული მუხლი კუმულაციურად ადგენს ოთხ პირობას, რომელთა არსებობის საფუძველზეც ქმედება ადმინისტრაციულ გადაცდომად მიიჩნევა. კერძოდ:

- პირი, რომელიც გაცემს განკარგულებას, უნდა იყოს სამართალდამცავი ორგანოს თანამშრომელი;
- განკარგულების გაცემის მომენტში აღნიშნული პირი უნდა ასრულებდეს სამსახურებრივ მოვალეობას;
- მისი მოთხოვნა უნდა იყოს კანონიერი;
- პირი არ უნდა ემორჩილებოდეს მის მოთხოვნას.

ანგარიშის მიზნებისთვის, 173-ე მუხლთან მიმართებით, სასამართლოს მიერ მიღებული გადაწყვეტილებების შეფასებისას, განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია მოთხოვნის კანონიერების შემოწმება. იმ შემთხვევაში, თუ აქციის მონაწილეების მიმართ პოლიციის მიერ მიცემული კონკრეტული მითითებები წარმოადგენს მშვიდობიანი შეკრების უფლებაში გაუმართლებელ ჩარევას, მაშინ პოლიციის ამგვარი მოთხოვნა ვერ ჩაითვლება კანონიერად და არც მოთხოვნისადმი დაუმორჩილების ვალდებულება იარსებებს. შესაბამისად, როდესაც სასამართლო მშვიდობიანი შეკრების აქციის მონაწილის წინააღმდეგ საქმეს 173-ე მუხლის საფუძველზე განიხილავს, პოლიციის მოთხოვნის კანონიერების შემოწმება უნდა უზრუნველყოს.

4.2. შესწავლილი საქმეები

- **2016 წლის 7 მაისის აქცია.** 2016 წლის 7 მაისს, ქ. თბილისში, კოჯრის ახალი გზატკეცილი №4-ის მიმდებარედ, საზოგადოებრივი გაერთიანების – „ერთად“ – ორგანიზებით (რომელიც აერთიანებდა 24 საზოგადოებრივ ჯგუფსა და არასამთავრობო ორგანიზაციას) იმართებოდა მშვიდობიანი საპროტესტო აქცია „პანორამა თბილისის“ მშენებლობის, ბოტანიკური ბაღის ტერიტორიიდან 4 ჰა მიწის ნაკვეთის გასხვისებისა და ბოტანიკური ბაღის მიმდებარედ 30 ჰა მიწის აუქციონზე გაყიდვის გასაპროტესტებლად. აქციის მიმდინარეობისას პოლიციის თანამშრომლებმა, საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 173-ე მუხლის საფუძველზე, დააკავეს აქციის 6 მონაწილე. თბილისის საქალაქო სასამართლოს დადგენილებებით, მათი ქმედებები სამართალდარღვევად შეფასდა და თითოეულს ჯარიმის სახით 250 ლარის გადახდა დაეკისრა. სასამართლოს განმარტებით, სამართალდარღვევა გამოიხატა „პოლიციის თანამშრომლების მოთხოვნის შეუსრულებლობაში, კონკრეტულ ტერიტორიაზე შესვლის აკრძალვისას შეეწყვიტათ საპატრულო პოლიციისათვის წინააღმდეგობის განწევა.“³² სასამართლო სხდომაზე საპატრულო პოლიციის თანამშრომლის განმარტებით დადგინდა, რომ კონკრეტულ ტერიტორიაზე არშეშვების გადაწყვეტილება პოლიციამ მიიღო სპონტანურად, ისე, რომ არ განუსაზღვრავს ამ საპოლიციო ღონისძიების მიზანი. პოლიციელის განმარტებით, აქციის მონაწილეებისაგან შეიტყვეს, რომ ტერიტორია, რომელზეც მათ გადაადგილება სურდათ, წარმოადგენდა კერძო საკუთრებას და ამიტომ მიიღეს გადაწყვეტილება, აქციის მონაწილეები ტერიტორიაზე არ შეეშვათ. სასამართლო პროცესზე არ ყოფილა წარმოდგენილი მტკიცებულება, რომელიც დაადასტურებდა, რომ ტერიტორია კერძო საკუთრებას წარმოადგენდა. თბილისის სააპელაციო სასამართლო

³¹ იხ. აშშ-ს უზენაესი სასამართლოს გადაწყვეტილება საქმეზე კონი კალიფორნიის წინააღმდეგ <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/403/15/case.html>;

³² თბილისის საქალაქო სასამართლოს 2016 წლის 10 მაისის დადგენილება, საქმე #4/3181-16;

ლომ პირველი ინსტანციის სასამართლოს დადგენილება ძალაში დატოვა;³³

- **პროტესტი ასწლოვანი ხეების გადარგვის წინააღმდეგ.** მას შემდეგ, რაც ცნობილი გახდა, რომ ქობულეთის რაიონში, სოფელ ციხისძირში მდგარი რამდენიმე ენდემური ჯიშის ასწლოვანი ხე საქართველოს ყოფილმა პრემიერ-მინისტრმა ბიძინა ივანიშვილმა საკუთარ დენდროლოგიურ პარკში გადარგვის მიზნით შეიძინა, აქტივისტების სხვადასხვა ჯგუფმა საპროტესტო აქციები გამართა. ხის ამოთხრის პროცესის დაწყებისას, 2016 წლის 10 თებერვალს, პოლიციამ აქციის 5 მონაწილე, მათ შორის, „პარტიზანული მოძრაობის“ და პოლიტიკური პარტია „ერთიანი ნაციონალური მოძრაობის“ წევრები დააკავა. პროტესტის პარალელურად, გაგრძელდა აქციის მონაწილეების დაკავება და 12 და 26 თებერვალს პოლიციამ კიდევ 4 მონაწილე დააკავა. ყველა მათგანის მიმართ ადმინისტრაციული პროცედურები საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 173-ე მუხლის საფუძველზე განხორციელდა. პოლიციის განმარტებით, დაკავებული პირები სოფელ ციხისძირში კომპანია „ზიმოს“ ხელს უშლიდნენ სამუშაოების ჩატარებაში და არ დაემორჩილნენ პოლიციის მოთხოვნას, დაეტოვებინათ ტერიტორია, რათა შპს „ზიმოს“ ხის გადარგვასთან დაკავშირებული სამუშაოების შესრულება გაეგრძელებინა. პირველი ინსტანციის სასამართლოებმა ყველა მათგანის მიმართ სამართალდარღვევის ჩადენის ფაქტი დადასტურებულად მიიჩნიეს, თუმცა, გადაცდომა მცირემნიშვნელოვნად შეაფასეს და სიტყვიერი შენიშვნით შემოიფარგლნენ.³⁴ ქუთაისის სააპელაციო სასამართლომ გასაჩივრებული გადაწყვეტილებები უცვლელად დატოვა. სააპელაციო სასამართლოს განმარტებით, პოლიცია, საზოგადოებრივი უსაფრთხოებისა და მართლწესრიგისათვის საფრთხის თავიდან აცილების ან მათი დარღვევის აღკვეთის მიზნით, თავისი კომპეტენციის ფარგლებში, ახორციელებს ისეთ პრევენციულ ღონისძიებებს, როგორც არის ადგილის დატოვების მოთხოვნა და კონკრეტულ ტერიტორიაზე შესვლის აკრძალვა. სასამართლო მიუთითებს, რომ პოლიციის მოთხოვნა, აქციის მონაწილეებს დაეტოვებინათ ის ტერიტორია, სადაც შპს „ზიმოს“ სამართლებრივი საფუძვლებით ახორციელებდა სამუშაოებს, წარმოადგენდა კანონიერს, აქციის მონაწილეების ქმედება კი, ხელყოფდა შპს „ზიმოს“ უფლებას – თავისუფლად ეწარმოებინა სამუშაოები.³⁵
- **ბათუმში, 6 მაისის პარკში გამართული აქცია.** 2015 წლის 18 მაისს, სასტუმრო „ჰილტონის“ გახსნასთან დაკავშირებით, ქვეყნის პრემიერ-მინისტრი ქ. ბათუმში იმყოფებოდა. სასტუმროს მიმდებარედ, 6 მაისის პარკში, პრემიერ-მინისტრის ვიზიტის და რეგიონში არსებული ვითარების გასაპროტესტებლად მცირერიცხოვანი აქცია იმართებოდა. პოლიციამ დააკავა აქციის 3 მონაწილე და მათ მიმართ შეადგინა სამართალდარღვევის ოქმები ადმინისტრაციული კოდექსის 173-ე მუხლის საფუძველზე. პოლიციელთა განმარტებით, აღნიშნული პირები არ დაემორჩილნენ პოლიციის კანონიერ მოთხოვნას და ცდილობდნენ სასტუმრო ჰილტონში შესვლას. სასამართლო სხდომაზე დაკავებულებმა განმარტეს, რომ აქციის მონაწილეები არ ცდილობდნენ ჰილტონში შესვლას, არამედ მათ სურდათ, 6 მაისის პარკის ტერიტორიიდან მიენვდინათ ხმა პრემიერისათვის ქალაქში გაჩერებული პროექტების შესახებ. შეკრება იყო მშვიდობიანი, ხოლო აქციის მონაწილეებს სამოქალაქო ტანსაცმელში გამოწყობილი პირები უკრძალავდნენ სასტუმრო ჰილტონის მიმდებარე ტერიტორიაზე გადაადგილებას. ამასთან, მათ შეკრების მონაწილეებისთვის არ წარუდგენიათ არანაირი დოკუმენტი იმის დასადასტურებლად, რომ პოლიციის თანამშრომლები იყვნენ. ბათუმის საქალაქო სასამართლოს განმარტებით, პოლიცია მოქმედებდა თავისი კომპეტენციის ფარგლებში და მას აქვს უფლება, სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოთა უმაღლესი თანამდებობის პირების უსაფრთხოების დასაცავად, გაატაროს პრევენციული ღონისძიებები. ადმინისტრაციულ პასუხისგებაში მიცემული სამივე პირი სასამართლომ სამართალდამრღვევად ცნო და სახდელის სახით თითოეულს 250 ლარიანი ჯარიმა დააკისრა.³⁶

4.3. შეფასება

- შესწავლილი საქმეების ანალიზი აჩვენებს, რომ შინაგან საქმეთა სამინისტროს წარმომადგენლები, ისევე როგორც სასამართლოები, შეკრების გამართვის ადგილის შეზღუდვას, სათანადო დასაბუთების გარეშე, მიიჩნევენ კანონიერად. „მშვიდობიანი შეკრების შესახებ“ სახელმძღვანელო პრინციპების³⁷ მე-19 პუნქტის თანახმად, სახელმწიფომ უნდა უზრუნველყოს შეკრების გამართვა იმ საჯარო ადგილას, რომელსაც უპირატესობას ანიჭებს შეკრების ორგანიზატორი და, ზოგადად, ხელმისაწვდომია საზოგადოებისთვის. ამავე სახელმძღვანელო პრინციპების შესაბამისად, მესამე პირების საქმიანო-

³³ თბილისის სააპელაციო სასამართლოს 2016 წლის 31 მაისის დადგენილება, საქმე #4/ა-433-16;

³⁴ ბათუმის საქალაქო სასამართლოს ქობულეთის მუნიციპალიტეტის მაგისტრატი სასამართლო 2016 წლის 23 თებერვლის დადგენილება, საქმე #4/31-2016; ბათუმის საქალაქო სასამართლოს 2016 წლის 22 თებერვლის დადგენილება, საქმე #4/200-16; ბათუმის საქალაქო სასამართლოს 2016 წლის 29 თებერვლის დადგენილება, საქმე #4/289-16;

³⁵ ქუთაისის სააპელაციო სასამართლოს 2016 წლის 14 აპრილის დადგენილება, საქმე #4/ა-92-2016; ქუთაისის სააპელაციო სასამართლოს 2016 წლის 08 აპრილის დადგენილება, საქმე #4/ა-83-2016;

³⁶ ბათუმის საქალაქო სასამართლოს 2015 წლის 22 მაისის დადგენილება, საქმე #4/733-15;

³⁷ Guideline on Freedom of Peaceful Assembly”, 9 July 2010 – Venice Commission, OSCE/ODIHR;

ბის დროებითი შეფერხება, ხელის შეშლა და დაბრკოლება „მშვიდობიანი“ შეკრების თავისუფლების ფარგლებში ექცევა. მშვიდობიანი შეკრების უფლება ასევე გულისხმობს პასიური წინააღმდეგობის უფლებასაც.

როგორც წესი, აქციის ორგანიზატორები შეკრების ადგილს ირჩევენ იმ ნიშნით, რომ კონკრეტული შეტყობინებები მივიდეს კრიტიკის ადრესატამდე. შეკრების ჩატარება შესაძლებელი უნდა იყოს იმგვარად, რომ სამიზნე აუდიტორიას მისი დანახვა და მოსმენა შეეძლოს. როდესაც სახელმწიფო გადანწყვეტს, ჩაერიოს შეკრების ადგილის რეგულირებაში და აქციის მონაწილეებს კონკრეტულ ადგილას და ფორმით არ მისცეს შეკრების ჩატარების გაგრძელების შესაძლებლობა, სახეზე უნდა იყოს შესაბამისი ლეგიტიმური მიზანი, ხოლო გამოყენებული ზომები უნდა იყოს მიზნის თანაზომადი. შესწავლილი საქმეებიდან არცერთ შემთხვევაში სასამართლომ არ იმსჯელა, კონკრეტულ ადგილას მშვიდობიანი შეკრების გამართვა რატომ არ იყო თავსებადი შეკრების უფლებასთან;

- სასამართლო სამართალდარღვევის დადასტურებას ახდენს ისე, რომ არ ამოწმებს პოლიციელის მოქმედების კანონიერებას, ან, თუ ამოწმებს, შემოწმება ატარებს ფორმალურ ხასიათს. ასეთ დროს სასამართლო შემოიფარგლება მხოლოდ იმის დადგენით, აქვს თუ არა პოლიციას, ზოგადად, კონკრეტული ქმედების განხორციელების უფლება და არ მსჯელობს, განსახილველ შემთხვევაში, რამდენად სწორად იყენებს პოლიცია კანონით მინიჭებულ უფლებას.

ზემოთ უკვე იყო მითითებული, რომ 173-ე მუხლით გათვალისწინებული ქმედების დასადასტურებლად აუცილებელია არსებობდეს პოლიციელის მოთხოვნა და ეს მოთხოვნა უნდა იყოს კანონიერი. „პოლიციელის ესა თუ ის განკარგულება და მოთხოვნა კანონიერია მაშინ, როდესაც გამომდინარეობს უშუალოდ კანონმდებლობიდან – ანუ, საჯარო ან კერძო სამართლის ნორმებიდან, რომლებიც საზოგადოებრივ ურთიერთობას თუ მოქალაქეთა ქცევის წესებს ადგენს და არეგულირებს ნორმატიულად“.³⁸

მხოლოდ იმის დადგენა, რომ პოლიციელს კანონმდებლობა აძლევს უფლებას, პრევენციული ღონისძიებების ფარგლებში პირს/პირებს კონკრეტულ ადგილას გადაადგილება შეუზღუდოს, არ არის საკმარისი იმისათვის, რომ ამგვარი მოთხოვნა კანონიერად მივიჩნიოთ. ერთ-ერთ განსახილველ საქმეზე სასამართლომ განმარტა, რომ პოლიციელის მიერ სამსახურებრივი მოვალეობის შესრულებისას კონკრეტული ქმედების კანონიერების შეფასება არ წარმოადგენს მოცემული სამართალდარღვევის საქმის ფარგლებში განხილვის საგანს და ეს ცალკე დავის საგანი შეიძლება გახდეს. გარდა იმისა, რომ სასამართლოს ეს მსჯელობა უკანონოა, პოლიციელის მოქმედების ცალკე სასარჩელო წესით გასაჩივრება პრაქტიკულადაც უსარგებლოა. თუ ჩავთვლით, რომ პოლიციის მოქმედების კანონიერების შემოწმება მართლაც არ ექცევა სამართალდარღვევის საქმის განხილვის ფარგლებში, გამოდის, რომ პირმა, რომლის მიმართაც სამართალდარღვევის ოქმი შედგა და სასამართლო გაიმართა, ცალკე უნდა იდავოს პოლიციელის მოქმედების კანონიერების შესამოწმებლად. სამართალდარღვევის საქმეებისგან განსხვავებით (რომელთა განხილვაც კანონით დადგენილ შემჭიდროებულ ვადებში ხდება), საერთო წესით პოლიციის მოქმედების გასაჩივრება უფრო ხანგრძლივი პროცესია, რაც საქართველოს რეალობაში შესაძლებელია 2-3 წელი ან მეტიც კი გაგრძელდეს. სანამ სასამართლო პოლიციის მოქმედების კანონიერებას ცალკე სასარჩელო წარმოების წესით სწავლობს, ადმინისტრაციულ პასუხისმგებებაში მიცემული პირი უკვე სამართალდამრღვევად იქნება ცნობილი იმ მოთხოვნის დაუმორჩილებლობის საფუძველზე, რომლის კანონიერება ვერ დადასტურებული არ არის.

სასამართლოს მიერ შემოთავაზებული ამ მოდელით, პირი შესაძლოა სამართალდამრღვევად იყოს ცნობილი, დაეკისროს სანქცია (მათ შორის, მოიხადოს ადმინისტრაციული პატიმრობა) და ითვლებოდეს სახელდადებულად (რაც პასუხისმგებლობის დამამძიმებელი გარემოებაა) ისე, რომ პოლიციის მოთხოვნის კანონიერების საკითხი გარკვეული არ იყოს.

აღნიშნული „სტანდარტი“ საბიფათოა და არის პოლიციელთა თვითნებური ქმედებების წამახალისებელი. იმ შემთხვევაში, თუ პოლიციელი დარწმუნებული იქნება, რომ მისი მოთხოვნის კანონიერებას სასამართლო სამართალდარღვევის საქმის განხილვის ფარგლებში არ შეამოწმებს, ეს მას მისცემს შესაძლებლობას, მშვიდობიანი შეკრება საპოლიციო ღონისძიების მოტივით ნებისმიერ დროს და ადგილას შეზღუდოს;

- სასამართლომ სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოთა უმაღლესი თანამდებობის პირების უსაფრთხოების დასაცავად პოლიციის მიერ გატარებული „პრევენციული ღონისძიებები“ ისე მიიჩნია კანონიერად, რომ არ გამოუკვლევია, რა საფრთხე შეიძლებოდა დამუქრებოდა თანამდებობის პირებს მშვიდობიანი შეკრების კონკრეტულ ადგილზე გამართვის შემთხვევაში. უსაფრთხოების უზრუნველსაყოფად, პრევენციის მიზნით საპოლიციო ღონისძიებების გატარება და ამ საფუძველით მშვიდობიანი შეკრების უფლებაში ჩარევა არ შეიძლება იყოს გამართლებული, თუ ვერ მოხდება მოსალოდნელი სა-

³⁸ თბილისის საქალაქო სასამართლოს 2014 წლის 10 ოქტომბრის დადგენილება (საქმე #4/6297-14);

ფრთხეების არსებობის დადასტურება.³⁹ სხვაგვარად, პოლიციას ყოველთვის ექნება შესაძლებლობა, ჰიპოთეტური „საფრთხეების“ საფუძველით, მშვიდობიანი შეკრების გამართვა აკრძალოს;

- ანგარიშში წარმოდგენილი საქმეების ანალიზი აჩვენებს, რომ არც პოლიცია და არც სასამართლო არ ადგენს შეკრების უფლებასა და საკუთრების უფლებას შორის სწორ ბალანსს. მშვიდობიანი შეკრებისა და გამოხატვის თავისუფლების შეზღუდვა კერძო საკუთრების დაცვის მოტივით არ შეიძლება ყოველთვის გამართლებულად ჩაითვალოს, მით უფრო იმ შემთხვევაში, თუ კონკრეტული კერძო საკუთრება მანამდე საჯარო სივრცის განუყოფელ ნაწილს წარმოადგენდა და პროტესტის საფუძველი სწორედ ქონების გასხვისებაა.

მაგალითად, ამერიკის შეერთებული შტატების სასამართლო პრაქტიკით, გამოხატვის თავისუფლების განხორციელება შესაძლებლად მიიჩნევა იმ კერძო საკუთრებაში არსებული ობიექტების შიგნით, რომლებიც ღიაა საზოგადოებისთვის. შესაბამისად, შესაძლებელია, სახელმწიფოს წარმოეშვას პოზიტიური ვალდებულება, შეზღუდოს საკუთრების უფლება შეკრებისა და გამოხატვის თავისუფლების განხორციელების უზრუნველსაყოფად. საქმეზე „ეფლბი და სხვები დიდი ბრიტანეთის წინააღმდეგ“⁴⁰ რომელიც გარემოს დამცველების მიერ სავაჭრო ცენტრის კერძო საკუთრებაში არსებულ ნაწილში პროკლამაციების გავრცელებას ეხებოდა, სასამართლომ იმსჯელა სახელმწიფოს პოზიტიური ვალდებულების ფარგლებზე. ამ საქმეზე სასამართლომ დარღვევა არ დაადგინა იმ საფუძველით, რომ მომჩივნებს პროკლამაციების გავრცელებაში ხელი შეეშალათ მხოლოდ კონკრეტულ შეზღუდულ ადგილას და არსებობდა მათი შეხედულებების საჯაროდ სხვა საშუალებებით გამოხატვის შესაძლებლობა. თუმცა, მოსამართლე მარუსტემ თავის ნაწილობრივ განსხვავებულ მოსაზრებაში განავითარა მსჯელობა, თუ რა ვალდებულება აკისრია სახელმწიფოს საკუთრების უფლებასა და შეკრებისა და გამოხატვის თავისუფლებას შორის ბალანსის დაცვასთან დაკავშირებით, თანამედროვე საზოგადოებაში მზარდი პრივატიზაციის პროცესის გათვალისწინებით. მისი შეფასებით, მოძველებული ტრადიციული შეხედულება, რომ კერძო მესაკუთრეს აქვს შეუზღუდავი უფლება, ყოველგვარი დასაბუთებისა და მიზანშეწონილობის გარეშე გააძევოს პირი მის საკუთრებაში არსებული მიწიდან და შენობიდან, თანამედროვე პირობების და საზოგადოების შესაფერისი აღარ არის. მისი მოსაზრებით, მოცემულ საქმეში სავაჭრო ცენტრის მესაკუთრეების საკუთრების უფლებას მიენიჭა არასათანადო პრიორიტეტი მომჩივნების გამოხატვისა და შეკრების უფლებასთან მიმართებით.

4.4. კარგი პრაქტიკა

2016 წლის 25 აგვისტოს ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის მერიამ „პარტიზანული მებაღეობის“ წევრებს არ მისცა შესაძლებლობა, ქ. თბილისის მერიის შენობის წინ მდებარე სკვერში, აქციის მონაწილეების მიერ შერჩეულ ადგილას, განეთავსებინათ კარავი და ამ ფორმით გაეგრძელებინათ მშვიდობიანი შეკრება. შეზღუდვის დაწესების მიზეზად სახელდებოდა სხვადასხვა გარემოება: სკვერში მდებარე ხეების მორწყვაში ხელის შეშლა; შენობის ბლოკირება; აქციის მონაწილეთა ჯანმრთელობისათვის საფრთხის შექმნის ალბათობა ადგილის არაშესაფერისობის გამო. საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციის დახმარებით, აქციის მონაწილეებმა სარჩელით მიმართეს თბილისის საქალაქო სასამართლოს და მოითხოვეს ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის მერიის გადაწყვეტილების უკანონოდ ცნობა და მათ მიერ შერჩეულ ადგილას კარვის დადგმის შესაძლებლობის მიცემა. მოსარჩელები ასევე მოითხოვდნენ, რომ სასამართლოს დავა სპეციალურ 2 დღიან ვადაში განეხილა (მიუხედავად იმისა, რომ მოცემული შემთხვევისათვის საქმის განხილვის 2 დღიანი ვადა კანონით პირდაპირ არ არის დადგენილი).

თბილისის საქალაქო სასამართლომ დაადგინა, რომ დაირღვა აქციის მონაწილეთა მშვიდობიანი შეკრების უფლება და განმარტა, რომ „ადმინისტრაციული ორგანო, რომლის შენობის მიმდებარე ტერიტორიაზეც ტარდება შეკრება ან მანიფესტაცია, შენობის ბლოკირებისა და დაწესებულების საქმიანობის შეფერხების თავიდან აცილების მიზნით, უფლებამოსილია, დაანესოს შეზღუდვა შეკრების ან მანიფესტაციის შენობიდან მოშორებით ჩატარებასთან დაკავშირებით, მაგრამ არა უმეტეს ოცი მეტრისა [...] გადაწყვეტილება მიიღება ყოველ კონკრეტულ შემთხვევაში, არსებული გარემოებისა და საზოგადოებრივი ინტერესის გათვალისწინებით [...] ისე, რომ შეკრებისა და მანიფესტაციის კონსტიტუციური უფლების არსი არ იყოს უგულვებელყოფილი.“⁴¹

სასამართლოს განმარტებით, „შენობის ბლოკირების და ნორმალური ფუნქციონირების მოშლის შეფასები-

³⁹ მაგალითად, ადამიანის უფლებათა ევროპულმა სასამართლომ დაადგინა მშვიდობიანი შეკრების უფლების დარღვევა საქმეში „მაჰმუდოვი რუსეთის წინააღმდეგ“ (Makhmudov v. Russia no. 35082/04). ამ საქმეში ადგილობრივი ხელისუფლების წარმომადგენლებმა ქალაქგეგმარების პოლიტიკის გასაპროტესტებლად დაგეგმილი აქციის ჩატარების შესაძლებლობა არ მისცეს პირებს მოსალოდნელი „ტერორისტული საქმიანობის გააქტიურების“ მოტივით. სახელმწიფომ ვერ წარადგინა მტკიცებულებები ასეთი საფრთხეების რეალურად არსებობის შესახებ;

⁴⁰ იხ. ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს გადაწყვეტილება საქმეზე - APPLEBY AND OTHERS v. THE UNITED KINGDOM, no. 44306/98, 6 მაისი, 2003 წელი;

⁴¹ თბილისის საქალაქო სასამართლოს 2016 წლის 31 აგვისტოს გადაწყვეტილება, საქმე №3/6463-16;

სას, უფლებამოსილი პირი აშკარა და თვალნათელი კრიტერიუმებით უნდა ხელმძღვანელობდეს. ხელისუფლების ორგანო უფლებამოსილია, ჩაერიოს შეკრებაში (მანიფესტაციაში), როდესაც თვალნათელი ჩანს, რომ შეკრებაში (მანიფესტაციაში) მონაწილეთა რაოდენობამ, შეკრების ფორმამ, შერჩეულმა ადგილმა და ა.შ. შესაძლოა შენობის ბლოკირება და ნორმალური ფუნქციონირებისთვის ხელშეშლა გამოიწვიოს. ამასთან, ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებში მიღებული გადაწყვეტილების სასამართლოში გასაჩივრების შემთხვევაში, შეზღუდვის მართლზომიერებისა და აუცილებლობის მტკიცების ტვირთი სწორედ ადმინისტრაციულ ორგანოს ეკისრება.“

მოცემულ შემთხვევაში, სასამართლოს მიაჩნია, რომ თბილისის მუნიციპალიტეტის მერიამ თავი ვერ გაართვა მისთვის კანონით დაკისრებულ მტკიცების ვალდებულებას და შეზღუდვა დააწესა იმ მიზნის უგულებელყოფით, რა მიზნითაც მინიჭებული აქვს აღნიშნული უფლებამოსილება. სასამართლომ დაადგინა, რომ აქციის მონაწილეთა მიერ შერჩეული ადგილი, შეკრების მონაწილეთა რაოდენობის, შეკრების ფორმის გათვალისწინებით, არ იწვევდა შენობის ბლოკირებას და ადმინისტრაციული ორგანოს ფუნქციონირებისთვის ხელშეშლას, რამდენადაც შენობა აღჭურვილი იყო ორი შესასვლელით. შერჩეული ადგილი არ მდებარეობდა აღნიშნული შესასვლელისკენ მიმავალ, ფეხით მოსიარულეთათვის განკუთვნილ გზაზე. შესაბამისად, სასამართლომ ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის მერიას დაავალა, არ შეეშალა ხელი აქციის მონაწილეებისათვის მათ მიერ შერჩეულ ადგილზე კარვის განთავსებაში.

სასამართლომ ასევე გამოიყენა დავის განხილვის სპეციალური 2 დღიანი ვადა. აღსანიშნავია, რომ „შეკრებებისა და მანიფესტაციების შესახებ“ საქართველოს კანონი დავის განხილვის სპეციალურ ვადას მხოლოდ ორ შემთხვევაში იცნობს:

- შეკრების ან მანიფესტაციის შეწყვეტის შესახებ გადაწყვეტილება საჩივრდება სასამართლოში. საქმის განხილვა **თითოეულ ინსტანციაში სამი სამუშაო დღის** განმავლობაში უნდა მოხდეს;
- ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანოს გადაწყვეტილება შეკრების ან მანიფესტაციის ჩატარების აკრძალვის შესახებ საჩივრდება სასამართლოში, რომელიც **ორი სამუშაო დღის** განმავლობაში **იღებს საბოლოო გადაწყვეტილებას**.

მიუხედავად იმისა, რომ განსახილველი საქმე ამ ორი შემთხვევიდან არცერთში არ ჯდება, სასამართლომ გაიზიარა მოსარჩელე მხარის პოზიცია, კანონის ანალოგიის პრინციპის გათვალისწინებით, გამოიყენა მსგავსი ურთიერთობის მარეგულირებელი ნორმა და საქმე 2 სამუშაო დღეში განიხილა. თუ სასამართლო არ გამოიყენებდა საქმის განხილვის სპეციალურ ვადას, დავა აზრს დაკარგავდა, რადგან, ჩვეულებრივ, საქმის განხილვა რამდენიმე თვე ან წელიც კი შეიძლებოდა გაგრძელებულიყო.

მართალია, მოცემულ საქმეში სასამართლომ სწორად გამოიყენა კანონის ანალოგია და დავა სპეციალურ ვადებში განიხილა, თუმცა, მნიშვნელოვანია, რომ „შეკრებებისა და მანიფესტაციების შესახებ“ საქართველოს კანონში აღმოიფხვრას გასაჩივრებასთან დაკავშირებული ხარვეზი და პირდაპირ გაინეროს მშვიდობიანი შეკრების შეზღუდვასთან დაკავშირებით დავის გადაწყვეტის სპეციალური ვადა, მათ შორის, დადგინდეს პირველი ინსტანციის სასამართლოს გადაწყვეტილების ზემდგომ ინსტანციაში გასაჩივრების შესაძლებლობა.

5. შეკრების ან მანიფესტაციის ორგანიზებისა და ჩატარების წესის დარღვევა (ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 174¹-ე მუხლი)

5.1. შესავალი

ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსი შეკრებისა და მანიფესტაციის ორგანიზებისა და ჩატარების წესების უგულებელყოფას სამართალდარღვევად განიხილავს და შესაბამის პასუხისმგებლობას ადგენს. პრაქტიკაში ეს მუხლი (174¹ მუხლი) იშვიათად გამოიყენება. 2012 წლიდან 2016 წლის ჩათვლით, თბილისის საქალაქო სასამართლოში მხოლოდ 5 შემთხვევა დაფიქსირდა, როდესაც სამართალდარღვევის ოქმი ამ საფუძვლით შედგა.

5.2. შესწავლილი საქმე

2014 წლის 30 დეკემბერს თბილისის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს სხდომაზე განიხილებოდა „პანორამა თბილისის“ მშენებლობის მიზნით სოლოლაკის ფერდობისათვის ზონალური სტატუსის შეცვლის საკითხი. „პარტიზანი მებანკები“ და სხვა აქტივისტები აპროტესტებდნენ აღნიშნული ტერიტორიისთვის სტატუსის შეცვლას და ძველი თბილისის ტერიტორიაზე „პანორამა თბილისის“ მშენებლობას. ისინი საკრებულოს სხდომაზე დასწრებას გეგმავდნენ. მათ ასევე ჰქონდა ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს მიერ გაცემული საშვები, რაც უფლებას აძლევდათ, სხდომას დასწრებოდნენ. მიუხედავად საშვების არსებობისა, საკრებულოს დაცვის სამსახურმა მათ უარი განუცხადა სხდომათა დარბაზში შეშვებაზე, რის გამოც რამდენიმე პირმა საკრებულოს ცენტრალურ შესასვლელთან მჯდომარე აქცია დაიწყო. აქციის დაწყებიდან 3-5 წუთში ადგილზე მივიდა საპატრულო პოლიცია, რომელმაც აქციის 4 მონაწილე დააკავა ადმინისტრაციულ

სამართალდარღვევათა კოდექსის 166-ე, 173-ე და 174¹(4) მუხლების საფუძველზე.

სასამართლომ საქმე 2015 წელს განიხილა. პირველი ინსტანციის სასამართლოს დადგენილებით, ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 166-ე მუხლით გათვალისწინებული ქმედების ნაწილში საქმის წარმოება შეწყდა სამართალდარღვევის არარსებობის გამო. რაც შეეხება 173-ე მუხლით და 174¹-ე მუხლის მე-4 ნაწილით გათვალისწინებულ ქმედებებს, სასამართლომ ამ ნაწილში აქციის მონაწილეების ქმედება სამართალდარღვევად შეაფასა და მათ სიტყვიერი შენიშვნა გამოუცხადა. თბილისის სააპელაციო სასამართლომ პირველი ინსტანციის სასამართლოს დადგენილება უცვლელად დატოვა.

სასამართლომ დაადგინა, რომ ქ. თბილისის საკრებულოს ფუნქციონირების შეფერხება საქმეში წარმოდგენილი მტკიცებულებებით არ დადასტურდა, თუმცა, აქციის მონაწილეების ქმედება შეაფასა საკრებულოს შენობის ბლოკირებად. სასამართლოს შეფასებით, „ქ. თბილისის საკრებულოს ცენტრალური შესასვლელი იყო დაკეტილი იმგვარად, რომ მისი დანიშნულებისამებრ გამოყენება ვერ მოხდებოდა [...] სასამართლო მიიჩნევს, რომ ადმინისტრაციულ პასუხისგებაში მიცემული პირების მხრიდან ადგილი ჰქონდა ქ. თბილისის საკრებულოს ადმინისტრაციული შენობის შესასვლელის ბლოკირებას, რაც აკრძალულია „შეკრებებისა და მანიფესტაციების შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-9 მუხლის მიხედვით. [...] პოლიციის თანამშრომლის მოთხოვნა ბლოკირებული შესასვლელის გათავისუფლების თაობაზე იყო კანონიერი, შესაბამისად, ადმინისტრაციულ პასუხისგებაში მიცემული პირები ვალდებული იყვნენ, დამორჩილებოდნენ მას.“⁴²

5.3. შეფასება

ეს საქმე მნიშვნელოვანია იმ თვალსაზრისით, რომ კარგად წარმოაჩენს, თუ როგორ შეიძლება ბლანკეტური აკრძალვის დამდგენმა ნორმამ და მისმა ინტერპრეტაციამ მშვიდობიანი შეკრების უფლების შეზღუდვა გამოიწვიოს. ნორმა, რომელსაც სასამართლო დაეყრდნო, კრძალავს შეკრების ან მანიფესტაციის ჩატარებისას შენობების შესასვლელების, ავტომაგისტრალებისა და რკინიგზის ბლოკირებას.⁴³ კანონი არ აკონკრეტებს, თუ რა მიიჩნევა ბლოკირებად.

მაშინ, როდესაც კანონის ნორმა იძლევა არაკეთილსინდისიერი განმარტების შესაძლებლობას, სასამართლო, რომელსაც ნორმის განმარტების უფლებამოსილება აქვს, ვალდებულია, ნორმა განმარტოს იმ სულისკვეთებით, რომ ამან კონსტიტუციით გარანტირებული უფლებების დარღვევა არ გამოიწვიოს. კანონმდებლის მიზანი მე-9 მუხლის მე-3 პუნქტის ფორმირებისას არ შეიძლება იყოს ის, რომ, ზოგადად, ადმინისტრაციული ორგანოს შესასვლელთან არ მოხდეს აქციის გამართვა. „შესასვლელების ბლოკირებაში“ მოიზარება ის შემთხვევები, როდესაც ამგვარი ქმედებით ადმინისტრაციულ ორგანოს ერთმევა შესაძლებლობა, განაგრძოს ფუნქციონირება ბლოკირების გამო, თუმცა, შეკრების უფლების შეზღუდვის გასამართლებლად, გასათვალისწინებელია აქციის მიმდინარეობის ხანგრძლივობა და იმის განსაზღვრა, რამდენად მიეცათ აქციის მონაწილეებს პროტესტის გამოხატვის შესაძლებლობა.⁴⁴

იმ პირობებში, როდესაც სასამართლოს მითითებით, საკრებულო აქციის მიმდინარეობის პარალელურად აგრძელებდა მუშაობას და აქციას მისი ფუნქციონირების შეფერხება არ გამოუწვევია, აქციის დაწყებიდან რამდენიმე წუთში პოლიციის მოთხოვნა, აქციის მონაწილეებს შეეწყვიტათ მჯდომარე აქცია, არ იყო კანონიერი და წარმოადგენდა შეკრების უფლებაში არათანაზომიერ ჩარევას, რამაც ამ უფლების ხელყოფა გამოიწვია.

6. თვითმმართველი ერთეულის იერსახის დამახინჯება (ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 150-ე მუხლი)

6.1. შესავალი

საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსი (150-ე მუხლი) თვითმმართველი ერთეულის იერსახის დამახინჯებად მიიჩნევს სხვადასხვა სახის წარწერების, ნახატების, სიმბოლოების თვითნებურ შესრულებას შენობათა ფასადებზე, ვიტრინებზე, ლობეებზე, სვეტებზე, ხე-ნარგავებზე, ასევე, პლაკატების, ლოზუნგების, ბანერების განთავსებას ისეთ ადგილებზე, რომლებიც საამისოდ არ არის გამოყოფილი. სამართალდარღვევად მიიჩნევა და უფრო მაღალი ჯარიმის დაწესებული სხვადასხვა სახის წარწერების, ნახატების, სიმბოლოების თვითნებურად შესრულებაზე ადმინისტრაციული ორგანოების შენობათა ფასადებზე,

⁴² თბილისის საქალაქო სასამართლოს 2015 წლის 16 იანვრის დადგენილება, საქმე #4/9035-14;

⁴³ „შეკრებებისა და მანიფესტაციების შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-9 მუხლის მე-3 პუნქტი;

⁴⁴ მაგალითისათვის, ადამიანის უფლებათა ევროპულმა სასამართლომ საქმეზე „ისევ საფრანგეთის წინააღმდეგ Cisse v. France, no. 51346/99“ ეკლესიის შენობიდან მიგრანტების გაძევება, რომლებსაც ეკლესიის შენობა ორი თვის განმავლობაში ჰქონდათ დაკავებული, კანონიერად მიიჩნია და ჩათვალა, რომ სახელმწიფოს ქმედებები არ იყო შეკრების უფლებაში არაპროპორციული ჩარევა. სასამართლომ გააკრიტიკა პოლიციის მიერ გამოყენებული ჩარევის ფორმა, რაც უცვარ და დაუგეგმავ ხასიათს ატარებდა, თუმცა, ეკლესიის დაკავების ხანგრძლივი პერიოდიდან გამომდინარე, მიიჩნია, რომ მიგრანტებს ისედაც მიეცათ შესაძლებლობა, გამოეხატათ სიმბოლური პროტესტი და ჩარევა გამართლებული იყო ჯანმრთელობასთან დაკავშირებული საკითხების გამო.

აგრეთვე, მათ მიმდებარე ტერიტორიაზე, მათ შორის, ფეხით მოსიარულეთა და სატრანსპორტო საშუალებების სავალ ნაწილზე.

სამართალდარღვევის კოდექსი თვითმმართველი ერთეულის იერსახის დამახინჯების ფაქტზე სამართალდარღვევის ოქმის შედგენის უფლებამოსილებას ანიჭებს როგორც საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს, ასევე შესაბამისი მუნიციპალიტეტის ორგანოთა მიერ უფლებამოსილ პირებს.⁴⁵

6.2. შესწავლილი საქმეები

- 2015 წლის 1-ლ ივლისს საპატრულო პოლიციამ ქ. ქუთაისში „თავისუფალი ზონის“ წევრი დააკავა. სამართალდარღვევის ოქმი შედგა საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 150-ე მუხლის მე-2 ნაწილით, რაც გულისხმობს განმეორებით სხვადასხვა სახის წარწერების, ნახატების, სიმბოლოების თვითნებურ შესრულებას შენობათა ფასადებზე, ვიტრინებზე, ღობეებზე, სვეტებზე, ხე-ნარგავებზე, ასევე, პლაკატების, ლოზუნგების, ბანერების განთავსებას ისეთ ადგილებზე, რომლებიც საამისოდ არ არის გამოყოფილი. საპატრულო პოლიციის მიერ შედგენილი ოქმის თანახმად, დაკავებული პირი საღებავი საშუალებით საავტომობილო გზის სავალ ნაწილსა და კორპუსის ფასადზე აკეთებდა წარწერას („ბიძინა წადი, ჩემი გული საქართველოშია - მიშა“). სასამართლო სხდომაზე ადმინისტრაციულ პასუხისგებაში მიცემულმა პირმა განმარტა, რომ ასფალტზე წარწერა მისი შესრულებულია, თუმცა, კორპუსის ფასადზე – მას არ გაუკეთებია. ქუთაისის საქალაქო სასამართლომ ქმედება შეაფასა სამართალდარღვევად, თუმცა, მიიჩნია, რომ ადგილი არ ჰქონდა სამართალდარღვევის განმეორებით ჩადენას და, საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 150-ე მუხლის 1-ლი ნაწილის საფუძველზე, პირი 50 ლარით დააჯარიმა.⁴⁶
- 2015 წლის 14 ივლისს „თავისუფალი ზონის“ წევრებმა ქ. ქუთაისში განათავსეს პლაკატები წარწერით – „პუტინ ხუილო“. საპატრულო პოლიციამ ერთი პირის მიმართ შეადგინა სამართალდარღვევის ოქმი საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 150-ე მუხლის მე-2 ნაწილის საფუძველზე, რაც გულისხმობს განმეორებით სხვადასხვა სახის წარწერების, ნახატების, სიმბოლოების თვითნებურ შესრულებას შენობათა ფასადებზე, ვიტრინებზე, ღობეებზე, სვეტებზე, ხე-ნარგავებზე, ასევე, პლაკატების, ლოზუნგების, ბანერების განთავსებას ისეთ ადგილებზე, რომლებიც საამისოდ არ არის გამოყოფილი. სასამართლომ ამ შემთხვევაშიც ჩათვალა, რომ სამართალდარღვევის განმეორებით ჩადენას ადგილი არ ჰქონია და სახეზე იყო 150-ე მუხლის 1-ლი ნაწილით გათვალისწინებული ქმედება. ამ საქმეში სასამართლომ მიიჩნია, რომ სამართალდარღვევა იყო მცირემნიშვნელოვანი და გამოიყენა სიტყვიერი შენიშვნა.⁴⁷
- 2015 წლის 15 სექტემბერს პრემიერ-მინისტრის ოზურგეთში ვიზიტისას, „ერთიანი ნაციონალური მოძრაობის“ ორმა და „თავისუფალი ზონის“ ერთმა წარმომადგენელმა ქალაქის ცენტრში მდებარე ერთ-ერთი კორპუსის ფასადზე გადმოფინეს ნაჭრის ბანერი წარწერით – „მატყუარა მთავრობა.“ ამ ქმედების გამო, ისინი ოზურგეთის შინაგან საქმეთა სამინისტროს გურიის სამხარეო მთავარი სამართალდარღვევის ოქმები 150-ე მუხლის მე-2 ნაწილით, ხოლო ერთი პირის მიმართ – 150-ე მუხლის 1-ლი ნაწილით. ადმინისტრაციულ პასუხისგებაში მიცემულმა პირებმა სასამართლო სხდომაზე განაცხადეს, რომ მათი ქმედება ჯდებათა გამოხატვის თავისუფლების ფარგლებში და არ დაეთანხმნენ სამართალდარღვევის ოქმებს.

ოზურგეთის რაიონულმა სასამართლომ დადგინებულად მიიჩნია, რომ ადმინისტრაციულ პასუხისგებაში მიცემულ პირთა მიერ ბანერის განთავსებისთვის შერჩეული ადგილი არ იყო უფლებამოსილი ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ გამოყოფილი სპეციალური ადგილი პლაკატის, ლოზუნგის ან ბანერის განსათავსებლად და ამგვარი ქმედება წარმოადგენდა სამართალდარღვევას. სასამართლომ ჩადენილი სამართალდარღვევა შეაფასა, როგორც მცირემნიშვნელოვანი და გამოიყენა სიტყვიერი შენიშვნა.⁴⁸

- 2016 წლის 16 აპრილს სტუდენტების გაერთიანება „აუდიტორია 115“-ის ერთ-ერთი წევრი პოლიციამ დააკავა ჭავჭავაძის გამზირზე, №28-ის მიმდებარედ, ტროტუარზე გაკეთებული სტენსილის გამო – „მოვითხოვთ განათლების რეფორმა. აუდიტორია 115“. სამართალდარღვევის ოქმი შედგა 150-ე მუხლის მე-2¹ ნაწილით, რომელიც ადმინისტრაციული ერთეულის მიმდებარედ წარწერების განთავსებას კრძალავს.

სასამართლო სხდომაზე ადმინისტრაციულ პასუხისგებაში მიცემულმა პირმა დაადასტურა, რომ

⁴⁵ იხ. საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 239-ე მუხლი, მე-13 და მე-14 ნაწილები;

⁴⁶ ქუთაისის საქალაქო სასამართლოს 2015 წლის 16 ივლისის დადგენილება, საქმე #4/783-15;

⁴⁷ ქუთაისის საქალაქო სასამართლოს 2015 წლის 14 ივლისის დადგენილება, საქმე #4/798-15;

⁴⁸ ოზურგეთის რაიონული სასამართლოს 2015 წლის 01 ოქტომბრის დადგენილება, საქმე #4-233-15;

სტენსილი მისი გაკეთებული იყო, თუმცა, ეს ქმედება გამოხატვის თავისუფლებად შეაფასა და არ დაეთანხმა სამართალდარღვევის ოქმს. საპატრულო პოლიციის წარმომადგენელმა სასამართლო სხდომაზე ვერ დაასახელა, კონკრეტულად რომელი ადმინისტრაციული შენობა მდებარეობდა ჭავჭავაძის გამზირი №28-ის მიმდებარედ და განმარტა, რომ იგულისხმებოდა ნებისმიერი ადმინისტრაციული შენობა, მაგალითად, ქ. თბილისში, რუსთაველის გამზირზე არსებული პარლამენტის შენობაც შეიძლება მიჩნეულიყო ჭავჭავაძის გამზირი №28-ის მიმდებარედ განთავსებულ ადმინისტრაციულ შენობად. ამ საქმეში თბილისის საქალაქო სასამართლომ სამართალდარღვევის ფაქტი არ დაადგინა და განმარტა, რომ საქმეში წარმოდგენილი მტკიცებულებებით არ დადასტურდა ადმინისტრაციული შენობის მიმდებარედ წარწერის გაკეთების ფაქტი.⁴⁹

6.3. შეფასება

- ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 150-ე მუხლი და მისი პრაქტიკაში გამოვლენილი ინტერპრეტაციები პოლიციის ხელში არსებულ მნიშვნელოვან რეპრესიულ მექანიზმად იქცა, რომელიც ხელისუფლებისთვის არასასურველი შინაარსის გამოხატვის ფორმების „იერსახის დამახინჯებად“ დაკვალიფიცირებისა და აქტივისტების დასჯის შესაძლებლობას იძლევა. ტროტუარები, შენობების ფასადები, გარე განათების ბოძები და სხვა საჯარო ადგილები ფართოდ გამოიყენება სხვადასხვა სარეკლამო განცხადების განსათავსებლად. იმ შემთხვევაშიც კი, როდესაც ამგვარი სარეკლამო შინაარსის განცხადებები თუ წარწერები უნებართვოდ არის განთავსებული, შესაბამისი უფლებამოსილი პირები, როგორც წესი, ამკრძალავ ზომებს არ იყენებენ და საჯარო სივრცეს უნებართვო კომერციული შინაარსის წარწერებისათვის ხელმისაწვდომს ხდიან. შესწავლილი საქმეების ანალიზი აჩვენებს, რომ ყოველდღიური სარეკლამო ტიპის განცხადებებისგან განსხვავებით, პოლიტიკური თუ სოციალური შინაარსის წარწერების, პლაკატებისა თუ ბანერების (რომლებიც მიმართულია ხელისუფლების ქმედებებისა და პოლიტიკის კრიტიკისკენ) საჯარო სივრცეში განთავსება პოლიციის მიერ თვითმმართველი ერთეულის იერსახის დამახინჯების მოტივით მყისიერად აღიკვეთება.
- შესწავლილი საქმეებიდან არცერთ შემთხვევაში სასამართლომ არ იმსჯელა „იერსახის დამახინჯების“, როგორც გამოხატვის თავისუფლების, კონკრეტულ ფორმებზე და მის თავსებადობაზე კონსტიტუციით გარანტირებულ უფლებებთან. სასამართლო დადგენილებებით არ იკვეთება, თუ რა მტკიცებულებებს ეყრდნობა სასამართლო, როდესაც ამა თუ იმ ადგილს არ მიიჩნევს წარწერებისა თუ ბანერების განთავსების ადგილად. მუნიციპალიტეტის ორგანოთა მიერ უფლებამოსილი პირებისგან განსხვავებით, პოლიციის თანამშრომელი, ბანერის განთავსებისა თუ წარწერის შესრულების ფაქტის დაფიქსირებისას, ვერ იქნება სრულყოფილად ინფორმირებული, არის თუ არა კონკრეტული ადგილი „საამისოდ განკუთვნილი“ და ხორციელდება თუ არა ქმედება თვითნებურად. ანგარიშის ფარგლებში შესწავლილ ოთხივე საქმეზე სამართალდარღვევის ოქმები შედგენილია პოლიციის მიერ. გარდა ამისა, ვერც სასამართლო დადგენილებებმა უზრუნველყო იმის ახსნა, თუ როგორ დადგინდა ქმედების თვითნებური ხასიათი და ადგილის არასათანადო სტატუსი.
- როგორც პოლიცია, ასევე სასამართლო 150-ე მუხლის ძალიან ფართო ინტერპრეტაციას მიმართავს. იერსახის დამახინჯებად არ შეიძლება ჩაითვალოს ბანერის/პლაკატის დროებითი განთავსება, როდესაც ეს ფორმა კრიტიკის ადრესატისათვის კონკრეტული შეტყობინების გაგზავნის საშუალებას წარმოადგენს, ატარებს დროებით ხასიათს და მისი მოხსნა სირთულესთან (მათ შორის, არც ფინანსურთან) არ არის დაკავშირებული.
- 150-ე მუხლი სამართალდარღვევის არსებობას უკავშირებს ორ გარემოებას – ქმედების თვითნებურ ხასიათს და განთავსების ადგილს. წარწერებისა და პლაკატების/ბანერების განთავსება არ არის აკრძალული საამისოდ განკუთვნილ ადგილას, თუმცა, ბუნდოვანი რჩება, რა მიიჩნევა ასეთ ადგილად. ასევე, გაუგებარია, ამგვარ ადგილზე წარწერების, პლაკატების და ბანერების განთავსება ავტომატურად გულისხმობს თუ არა იმას, რომ ქმედება თვითნებური აღარ არის. იმის გასარკვევად ქ. თბილისში სად იყო პლაკატებისა და წარწერების განსათავსებლად განკუთვნილი ადგილი, საიამ წერილით მიმართა ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს. საკრებულოს განმარტებით, „ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 150-ე მუხლით გათვალისწინებულ სამართალდარღვევად არ ჩაითვლება ქმედება, თუ მოხდება მისი იერსახის შეთანხმება წერილობითი სახით სსიპ ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის არქიტექტურის სამსახურთან“.⁵⁰

საკრებულოს აპარატის განმარტებიდან გამომდინარე, კიდევ უფრო ბუნდოვანი ხდება 150-ე მუხლით აკრძალული ქმედების ფარგლები. წერილის თანახმად, სამართალდარღვევას წარმოადგენს არა კონკრეტულ ადგილზე სხვადასხვა სახის წარწერებისა თუ პლაკატების განთავსება, არამედ იერსახის

⁴⁹ თბილისის საქალაქო სასამართლოს 2016 წლის 07 ივლისის დადგენილება, საქმე #4/3644-16;

⁵⁰ ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს აპარატის 2016 წლის 01 ივლისის წერილი #07/11651;

დამახინჯებად მიიჩნევა ამგვარი ქმედება იმ შემთხვევაში, თუ არ მოხდება წარწერისა თუ პლაკატის იერსახის წერილობითი შეთანხმება სსიპ ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის სამსახურთან.

- მიუხედავად იმისა, რომ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პლენუმის გადაწყვეტილებით,⁵¹ განიმარტა, თუ რა სტანდარტი უნდა იყოს გამოყენებული ადმინისტრაციული ორგანოს მიმდებარე ტერიტორიად მისაჩნევად, „მიმდებარე ტერიტორიის“ განმარტება პრაქტიკაში კვლავაც პრობლემურია. საკონსტიტუციო სასამართლოს განმარტებით, ადმინისტრაციული ორგანოს მიმდებარე ტერიტორია „უკავშირდება დაწესებულებას, მის პერიმეტრს, სივრცობრივად მის უშუალო სიახლოვეს მდებარეობს, მოიცავს ფეხით მოსიარულეთა და ტრანსპორტის სავალ ნაწილს. პრაქტიკულად შეუძლებელია, „მიმდებარე ტერიტორიის“ კანონით განსაზღვრისათვის უნივერსალური კრიტერიუმების დადგენა, ეს, ყოველ კონკრეტულ შემთხვევაში, დაწესებულების ადგილმდებარეობის, მისი არქიტექტურის, პარამეტრების, ურბანული დაგეგმარებისა და სხვა მნიშვნელოვანი ფაქტორების გათვალისწინებით შეიძლება მოხდეს“.⁵² ანგარიშის მიზნებისთვის შესწავლილ ერთ-ერთ საქმეში გამოვლინდა, რომ პოლიცია „მიმდებარე ტერიტორიას“ ძალიან ფართოდ განმარტავს და, მაგალითად, ქ. თბილისში, ჭავჭავაძის გამზირი №28-ის მიმდებარე ტერიტორიად მიიჩნევს რუსთაველის გამზირზე არსებულ პარლამენტის შენობას.

7. ადმინისტრაციული დაკავების გამოყენების პრაქტიკა

7.1. შესავალი

ადმინისტრაციული წესით დაკავება კონსტიტუციით გარანტირებულ თავისუფლებაში ინტენსიურ ჩარევას წარმოადგენს და მისი გამოყენება შესაძლებელია მხოლოდ მაშინ, როდესაც არსებობს კანონით გათვალისწინებული სათანადო საფუძველი. მნიშვნელოვანია იმის შეფასება, თუ რამდენად სწორად ხდება პოლიციის მიერ დაკავების გამოყენება. ამასთან, როდესაც ადმინისტრაციულ დაკავებაზე ვსაუბრობთ, მასში მოიაზრება ის შემთხვევებიც, როდესაც ოფიციალურად დაკავების ოქმი შედგენილი არ არის და დაკავება რამდენიმე წუთს გრძელდება, რადგან პირის დაკავებულად მისაჩნევად, საკმარისია, მას ფაქტობრივად აღკვეთილი ჰქონდეს გადაადგილების თავისუფლება, თუნდაც იმ მომენტში არ არსებობდეს ოფიციალური დოკუმენტი, რომელიც პირის დაკავებას დაადასტურებს.⁵³

7.2. როდის უშვებს კანონი ადმინისტრაციული წესით პირის დაკავების შესაძლებლობას

საქართველოს სამართალდარღვევათა კოდექსი ითვალისწინებს ადმინისტრაციული დაკავების საფუძველსა და ვადებს. საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 244-ე მუხლის თანახმად, სამართალდამცავი ორგანოს წარმომადგენელს პირის დაკავების უფლება აქვს:

- როდესაც ამონურულია ზემოქმედების სხვა ზომები;
- პიროვნების დასადგენად;
- ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა ოქმის შესადგენად, თუ ოქმის შედგენა აუცილებელია, მაგრამ ამის გაკეთება ადგილზე შეუძლებელია;
- ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის საქმის დროულად და სწორად განხილვისა და ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის საქმეზე მიღებული დადგენილების აღსრულების უზრუნველსაყოფად.

შესაბამისად, პოლიცია ვალდებულია, დაკავება მხოლოდ იმ შემთხვევაში განახორციელოს, როდესაც სახეზეა ჩამოთვლილთაგან ერთი საფუძველი მაინც. პოლიციელი, რომელმაც პირის დაკავება გადაწყვიტა, შებოჭილია თანაზომიერების პრინციპით და ვალდებულია, დაკავება გამოიყენოს მხოლოდ მაშინ, როდესაც ეს საპოლიციო ღონისძიება ემსახურება ლეგიტიმურ მიზანს და კონკრეტულ მოცემულობაში არის გამოსადეგი,

⁵¹ იხ. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პლენუმის 2011 წლის 18 აპრილის #482 გადაწყვეტილება საქმეზე „მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანება 'მოდრაობა ერთიანი საქართველოსთვის'“, მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანება 'საქართველოს კონსერვატიული პარტია', საქართველოს მოქალაქეები – ზვიად მიმიგური და კახა კუკავა, საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია, მოქალაქეები დაჩივანულნი და ჯაბა ჯიშკარიანი, საქართველოს სახალხო დამცველი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“.

⁵² იხ. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პლენუმის 2011 წლის 18 აპრილის #482 გადაწყვეტილება საქმეზე „მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანება 'მოდრაობა ერთიანი საქართველოსთვის'“, მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანება 'საქართველოს კონსერვატიული პარტია', საქართველოს მოქალაქეები – ზვიად მიმიგური და კახა კუკავა, საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია, მოქალაქეები დაჩივანულნი და ჯაბა ჯიშკარიანი, საქართველოს სახალხო დამცველი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ.“ 118-ე პარაგრაფი;

⁵³ იხ. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2003 წლის 29 იანვრის გადაწყვეტილება საქმეზე „ფირფხ ბერიაშვილი, რევაზ ჯიმშერიშვილი და სახალხო დამცველი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“ (საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს განმარტებით, „პირი დაკავებულად შეიძლება ჩაითვალოს იმ მომენტიდან, როდესაც დაკავებისათვის საგანგებოდ უფლებამოსილი პირი, კანონით განსაზღვრულ შემთხვევებში და საფუძველზე, შეუზღუდავად ადამიანს საქართველოს კონსტიტუციით გარანტირებულ თავისუფლებას).

აუცილებელი და პროპორციული.⁵⁴

საქმეების შესწავლის შედეგად გამოვლინდა, რომ, როგორც წესი, პოლიცია საერთოდ არ უთითებს, დაკავების საფუძვლებიდან კონკრეტულად რომელი იყო სახეზე, რაც ართულებს პოლიციის მოქმედების კანონიერების შემოწმებას. ზოგ შემთხვევაში, ყოველგვარი დასაბუთების გარეშე, გამოიყენება დაკავების მაქსიმალური ვადა. მაგალითად, „არა პანორამას“ აქციის 6 მონაწილე, შესაბამისი სამართლებრივი საფუძვლების გარეშე, დაკავებული იყო 20 საათზე მეტი ხნით. იმ შემთხვევებში, როდესაც პოლიციამ დაკავება სამართალდარღვევის ოქმის შედგენის აუცილებლობით გაამართლა, დაკავების ხანგრძლივობა გაგრძელდა იმაზე მეტი დროით, ვიდრე სამართალდარღვევის ოქმის შედგენისათვის იქნებოდა საკმარისი. დაფიქსირდა შემთხვევები, როდესაც ოქმის შედგენის საფუძვლით დაკავებული პირები ისე გაათავისუფლეს, რომ სამართალდარღვევის ოქმი დაკავების პერიოდში არ შედგენილა.

პოლიცია დაკავებას იყენებს იმ შემთხვევაშიც, როდესაც კანონი საერთოდ არ ითვალისწინებს დაკავების შესაძლებლობას. კერძოდ, წარმოდგენილ ანგარიშში თვითმმართველი ერთეულის იერსახის დამახინჯების საქმეებზე პოლიციამ ასევე გამოიყენა ადმინისტრაციული დაკავება, მაშინ როდესაც აღნიშნული მუხლით გათვალისწინებული სამართალდარღვევის შემთხვევებში ადმინისტრაციული დაკავების უფლებამოსილება პოლიციას არ აქვს. ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსი დაკავებას, როგორც ადამიანის თავისუფლებაში ჩარევის უკიდურესად შემზღვეველ ფორმას, სამართალდარღვევის ხასიათის გათვალისწინებით, ყველა სამართალდარღვევაზე არ ითვალისწინებს. კოდექსი განსაზღვრავს, ვის და რომელი სამართალდარღვევის შემთხვევაში აქვს პირის დაკავების უფლება. 150-ე მუხლი საერთოდ არ გვხვდება იმ სამართალდარღვევათა ჩამონათვალში,⁵⁵ რომელიც შინაგან საქმეთა სამინისტროს პირის დაკავების უფლებას მისცემს. შესაბამისად, შინაგან საქმეთა სამინისტროს თანამშრომელთა მხრიდან, ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 150-ე მუხლით გათვალისწინებული ქმედების ჩადენისათვის, პირის ადმინისტრაციული წესით დაკავება არის უკანონო.

7.3. დაკავების გასაჩივრების მექანიზმები

უკანონო დაკავება წარმოშობს ზიანის ანაზღაურების ვალდებულებას. ამდენად, მნიშვნელოვანია, ნათლად იყოს განერილი ის პროცედურები, რომლითაც პირს შეეძლება, სადავო გახადოს დაკავების კანონიერება და მოითხოვოს ზიანის ანაზღაურება. საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 251-ე მუხლი ადგენს ადმინისტრაციული დაკავების გასაჩივრების წესს, რომლის თანახმად, „ადმინისტრაციული დაკავება [...] დაინტერესებულმა პირებმა შეიძლება გაასაჩივრონ ზემდგომ ორგანოებში (თანამდებობის პირთან) ან პროკურორთან.“ აღნიშნული მუხლის კონსტიტუციურობის საკითხი საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლომ 2005 წელს განიხილა. მოსარჩელე მიიჩნევდა, რომ სადავო ნორმით მას არ ჰქონდა უფლება, გადაწყვეტილება სასამართლოს გზით გაესაჩივრებინა. საკონსტიტუციო სასამართლო, ნორმა არაკონსტიტუციურად არ შეაფასა და განმარტა, რომ იგი არ ზღუდავდა საქართველოს კონსტიტუციით (42-ე მუხლით) გარანტირებულ სასამართლოსადმი მიმართვის უფლებას, „რადგან კანონმდებლობის თანახმად, ადმინისტრაციული პროცესის სპეციფიკიდან გამომდინარე, გარკვეული ურთიერთობა შეიძლება მოწესრიგდეს არა პირდაპირ სასამართლოში მიმართვით, არამედ ზემდგომ ორგანოსა ან პროკურორთან გასაჩივრების გზით. მაგრამ ეს არ ნიშნავს, რომ პირს უფლება არ აქვს, თავის უფლებათა დასაცავად მიმართოს სასამართლოს, რასაც ადასტურებს საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 178-ე მუხლის მესამე ნაწილიც, რომლის თანახმად, „პირს შეუძლია, ადმინისტრაციული ორგანოებისათვის ადმინისტრაციული საჩივრის წარუდგენლად, პირდაპირ მიმართოს სასამართლოს თავის უფლებათა და თავისუფლებათა დასაცავად“.⁵⁶

აღსანიშნავია, რომ საკონსტიტუციო სასამართლოს განმარტება გაკეთებულია იმ დრომდე, ვიდრე ადმინისტრაციულ საპროცესო კოდექსში ცვლილებები განხორციელდებოდა, რომლის თანახმად, სასამართლო არ მიიღებს სარჩელს, თუ მოსარჩელემ არ გამოიყენა ადმინისტრაციული საჩივრის ერთჯერადად წარდგენის შესაძლებლობა.

⁵⁴ პოლიციის შესახებ საქართველოს კანონი, მე-12 მუხლი;

⁵⁵ საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 246 ე მუხლის „ა“ ქვეპუნქტის თანახმად, შინაგან საქმეთა სამინისტროს თანამშრომლებს, კანონით გათვალისწინებული საფუძვლების არსებობისას, პირის დაკავება შეუძლიათ - წვრილმანი ხულიგნობის, შეკრების ან მანიფესტაციის ორგანიზებისა და ჩატარების წესის დარღვევის, პოლიციის მუშაკის ან სამხედრო მოსამსახურის კანონიერი განკარგულებისა ან მოთხოვნისადმი დაუმორჩილებლობის, ნარკოტიკული საშუალების გასაღების მიზნის გარეშე, მცირე ოდენობით უკანონოდ შეძენის ან შენახვის ანდა ნარკოტიკული საშუალების ექიმის დანიშნულების, გარეშე მოხმარების, ოჯახში ძალადობის ჩადენის, დამცავი და შემაკავებელი ორდერებით გათვალისწინებული მოთხოვნებისა და ვალდებულებების შეუსრულებლობის, პროსტიტუციის, საზოგადოებრივ ადგილებში მთვრალ, ადამიანის ღირსებისა და საზოგადოებრივი ზნეობის შეურაცხყოფელ მდგომარეობაში ყოფნის, საგზაო მოძრაობის წესების დარღვევის, ნადირობის, თევზჭერისა და თევზის მარაგის დაცვის წესების დარღვევის და ცხოველთა სამყაროს დაცვისა და გამოყენების შესახებ საქართველოს კანონმდებლობის სხვაგვარი დარღვევის, საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს სამხედრო მოსამსახურის მიერ სამხედრო სამსახურის წესის დარღვევის, აგრეთვე, საქართველოს საკანონმდებლო აქტებით უშუალოდ გათვალისწინებულ სხვა შემთხვევებში;

⁵⁶ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2005 წლის 4 თებერვლის გადაწყვეტილება N2/1/263 საქმეზე „მოქალაქე გიორგი ჩხეიძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“.

ამდენად, ადმინისტრაციულ საპროცესო კოდექსში შესული ცვლილებებიდან გამომდინარე, საკონსტიტუციო სასამართლოს განმარტება იმგვარად უნდა იყოს გაგებული, რომ ადმინისტრაციული დაკავება, ზემდგომ ადმინისტრაციულ ორგანოში გასაჩივრების შემდგომ, შესაძლებელია, სასამართლოშიც გასაჩივრდეს.

მიუხედავად საკონსტიტუციო სასამართლოს განმარტებისა, დაკავების გასაჩივრების პროცედურები მაინც პრობლემურია. მნიშვნელოვან პროცედურულ დარღვევას წარმოადგენს ისიც, რომ დაკავებულ პირს არ განემარტება დაკავების გასაჩივრების უფლება და ვადები.⁵⁷ საქართველოს შინაგან საქმეთა მინისტრის ბრძანებით დამტკიცებული ადმინისტრაციული დაკავების ოქმის ფორმა საერთოდ არ შეიცავს გრაფას გასაჩივრების უფლების შესახებ. დაკავებულ პირს ოქმის შედგენისას განემარტება მხოლოდ მის მიერ ჩადენილი ადმინისტრაციული სამართალდარღვევა და დაკავების საფუძველი; უფლება, ჰყავდეს ადვოკატი; რომ აქვს უფლება, მისი სურვილის შემთხვევაში, მისი დაკავების ფაქტი და ადგილსამყოფელი ეცნობოს მის მიერ დასახელებულ ახლობელს; რომ აქვს უფლება, მისი სურვილის შემთხვევაში, მისი დაკავების ფაქტი და ადგილსამყოფელი ეცნობოს აგრეთვე მისი სამუშაო ან სასწავლო ადგილის ადმინისტრაციას.⁵⁸

დღეს არსებული რეგულაციებით, სამართალდარღვევის საქმის განხილვა კანონით დადგენილ შემჭიდრობულ ვადებში ხდება, ხოლო დაკავების კანონიერების შემოწმება სამართალდარღვევის საქმისაგან დამოუკიდებლად, ცალკე წარმოებად შეიძლება მიმდინარეობდეს, რაც არაეფექტურია. ადამიანის დარღვეული უფლების აღდგენისაკენ მიმართულ სამართალწარმოება უნდა განხორციელდეს მაქსიმალურად მარტივი და სამართლიანი პროცედურებით. იმ შემთხვევაში, თუ სამართალდარღვევის განმხილველი ორგანო სასამართლოა, მნიშვნელოვანია, რომ სამართალდარღვევის საქმის განხილვასთან ერთად, იმავე სასამართლომ შეამოწმოს დაკავების კანონიერება, რაც დაზოგავს როგორც კონკრეტული პირის, ასევე, სასამართლოს რესურსს.

შემაჯავებელი დასკვნა და რეკომენდაციები

2015-2016 წლებში ხშირად ჰქონდა ადგილი მშვიდობიანი შეკრებისა და გამოხატვის თავისუფლების დარღვევის ფაქტებს. მიუხედავად იმისა, რომ საქართველოს კანონმდებლობა, ძირითადად, შეიცავს მშვიდობიანი შეკრების უფლებით სარგებლობისათვის შესაბამის გარანტიებს, ამ უფლებით სარგებლობა პრაქტიკაში კვლავაც სირთულეებთან არის დაკავშირებული. ამასთან, დღემდე შენარჩუნებულია ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კანონმდებლობა იმ ფორმით, რომელიც ვერ აკმაყოფილებს სამართლიანი პროცესის მოთხოვნებს და საჭიროებს ძირულ რეფორმას. ამ ფონზე, შეკრებებისა და მანიფესტაციების მონაწილეთა წინააღმდეგ შინაგან საქმეთა სამინისტრო განაგრძობს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კანონმდებლობის არამიზნობრივ გამოყენებას, რაც ეროვნული სასამართლოების მხრიდან სათანადო კონტროლისა და სამართლებრივი შეფასების მიღმა რჩება. შეკრებების მიმდინარეობისას და, მასთან კავშირში, აქციის ცალკეული მონაწილეების მიმართ ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსით გათვალისწინებული მექანიზმების გამოყენების პრაქტიკა აჩენს ეჭვებს, რომ შინაგან საქმეთა სამინისტრო საკუთარ საქმიანობაში არ იცავს პოლიტიკური ნეიტრალიტეტის პრინციპს.

ანგარიშის ფარგლებში გამოვლენილი პრობლემების აღმოსაფხვრელად საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია შესაბამის ორგანოებს შემდეგი რეკომენდაციებით მიმართავს:

საქართველოს პარლამენტს

- გადაიხედოს „შეკრებებისა და მანიფესტაციების შესახებ“ საქართველოს კანონის ის ნორმები, რომლითაც შეკრების ადგილთან დაკავშირებით დაწესებულია ბლანკეტური აკრძალვები. დაკონკრეტდეს, რა ითვლება შენობების შესასვლელების, ავტომაგისტრალებისა და რკინიგზის ბლოკირებად;
- „შეკრებებისა და მანიფესტაციების შესახებ“ საქართველოს კანონში, მსგავსად შეკრებისა და მანიფესტაციების შეწყვეტისა და ჩატარების აკრძალვის შესახებ მიღებული გადაწყვეტილებებისა, განისაზღვროს შეკრებისა და მანიფესტაციის ჩატარების შეზღუდვის შესახებ მიღებული გადაწყვეტილების გასაჩივრების შემჭიდროებული ვადები. ასევე, განისაზღვროს შეკრებისა და მანიფესტაციის შეწყვეტისა და ჩატარების შეზღუდვის შესახებ პირველი ინსტანციის სასამართლოს მიერ მიღებული გადაწყვეტილების გასაჩივრების უფლება;
- გადაიხედოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 150-ე, 166-ე და 173-ე მუხლების დეფინიციები იმგვარად, რომ აკრძალული ქმედების შინაარსი გახდეს მეტად განჭვრეტადი და დაეფუძნოს ნათელ კრიტერიუმებს;

⁵⁷ იხ. ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 245-ე მუხლი;

⁵⁸ საქართველოს შინაგან საქმეთა მინისტრის 2014 წლის 15 აგვისტოს №625 ბრძანება „ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის საქმეებთან დაკავშირებით საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს უფლებამოსილი პირების მიერ შესადგენი დოკუმენტების ფორმების დამტკიცებისა და შევსება-წარმოების წესის განსაზღვრის შესახებ“, დანართი #9;

- 150-ე მუხლთან დაკავშირებით სამართალდარღვევის ოქმის შედგენის შესაძლებლობა შეეზღუდოს საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს და ოქმის შედგენის უფლებამოსილება დარჩეთ მხოლოდ შესაბამისი მუნიციპალიტეტის ორგანოთა მიერ უფლებამოსილ პირებს;
- შევიდეს ცვლილებები საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსში და, იმ შემთხვევაში, თუ ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევას განიხილავს სასამართლო, ადმინისტრაციულ პასუხისმგებებაში მიცემულ პირს მიეცეს უფლება, ადმინისტრაციული დაკავების კანონიერების შემოწმება იმავე სამართალწარმოების ფარგლებში მოითხოვოს;
- გადაიხედოს ადმინისტრაციული დაკავების გასაჩივრების პროცედურები.

შინაგან საქმეთა სამინისტროს

- მშვიდობიანი შეკრებებისა და მანიფესტაციების დროს შინაგან საქმეთა სამინისტროს თანამშრომლებმა იხელმძღვანელონ საერთაშორისო სტანდარტებითა და საქართველოს კანონმდებლობით და შეკრებისა და გამოსატვის თავისუფლებაში ჩარევა განახორციელონ მხოლოდ შესაბამისი საფუძვლების არსებობისას;
- ადმინისტრაციული დაკავება გამოყენებული იყოს მხოლოდ როგორც უკიდურესი ღონისძიება, შესაბამისი სამართლებრივი საფუძვლების არსებობისას. დაკავების ოქმში ყველა შემთხვევაში აღინიშნოს, თუ რომელი საფუძვლით ხორციელდება დაკავება. მას შემდეგ, რაც ამოიწურება დაკავების საფუძველი, დაუყოვნებლივ მოხდეს დაკავებული პირის გათავისუფლება, იმის მიუხედავად, გასულია თუ არა დაკავების მაქსიმალური ვადა;
- 150-ე მუხლთან მიმართებით აღმოიფხვრას ადმინისტრაციული დაკავების პრაქტიკა;
- შევიდეს ცვლილებები „ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის საქმეებთან დაკავშირებით საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს უფლებამოსილი პირების მიერ შესადგენი დოკუმენტების ფორმების დამტკიცებისა და შევსება-წარმოების წესის განსაზღვრის შესახებ“ საქართველოს შინაგან საქმეთა მინისტრის 2014 წლის 15 აგვისტოს №625 ბრძანებაში და ადმინისტრაციული დაკავების ოქმის ფორმას დაემატოს დაკავების გასაჩივრების უფლება.

საერთო სასამართლოებს

- სამართალდარღვევის საქმეების განხილვისას, რომლებიც კავშირშია შეკრებისა და გამოსატვის თავისუფლებასთან, სასამართლომ იხელმძღვანელოს ამ უფლებების დაცვასთან დაკავშირებული საერთაშორისო სტანდარტებით;
- ქმედების წვრილმან ხულიგნობად შეფასებისას სასამართლომ იხელმძღვანელოს გამოსატვის თავისუფლების დასაცავად საქართველოს კონსტიტუციით, „სიტყვისა და გამოსატვის თავისუფლების შესახებ“ საქართველოს კანონითა და საერთაშორისო ხელშეკრულებებით დადგენილი მაღალი სტანდარტით;
- 173-ე მუხლის (პოლიციელის კანონიერი მოთხოვნისადმი დაუმორჩილებლობა) საფუძველზე საქმის განხილვისას, მოსამართლემ შეამოწმოს პოლიციის მოქმედების კანონიერება. კანონიერების შემოწმება მოხდეს არა ფორმალურად, არამედ შინაარსობრივად;
- სიტყვიერი შენიშვნა გამოყენებული იყოს მხოლოდ იმ შემთხვევებში, თუ სახეზე მართლაც არის ადმინისტრაციული გადაცდომა და არა მაშინ, როდესაც არ დასტურდება ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის ჩადენის ფაქტი.