



საქართველოს
სახალხო დამცველი

სპეციალური ანგარიში

თამბაქოს კონტროლის სფეროში
არსებული მდგომარეობის შესახებ



www.ombudsman.ge

2017



ევროკავშირი



საქართველოს
სახალხო დემოკრატია

გამოცემულია ევროკავშირის ხელშეწყობით.
წინამდებარე გამოცემაში გამოთქმულ მოსაზრებებზე სრულად არის
პასუხისმგებელი ავტორი და ის არ ასახავს ევროკავშირის შეხედულებებს.

შესავალი3

ზოგადი მიმოხილვა – საერთაშორისო სტანდარტები4

თავბაჟის კონტროლის კანონმდებლობა 6

თავბაჟი და მოზარდი თაობა 9

თავბაჟის მიწოდების ელექტრონული სისტემები
(ელექტრონული სიგარეტები) 11

თავბაჟის კონტროლის თემაზე სასამართლო დადგენილებების
ანალიზი.....?

1. ზოგადი ანალიზი 13

2. თავბაჟის კონტროლის კანონმდებლობის ზოგიერთი ნორმის
სასამართლო განმარტების შესახებ 15

სახელმწიფოს მხრიდან თავბაჟის კონტროლის სფეროში ნაქისრი
ვალდებულებების შესრულება.....

1. საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროსა და
სსიპ შემოსავლების სამსახურის მხრიდან
თავბაჟის კონტროლის სფეროში გამოვლენილი აქტივობა 16

2. თავბაჟის კონტროლის ღონისძიებათა გაძლიერების სამთავრობო
კომისიის საქმიანობა 18

3. თავბაჟის მოხმარების შეწყვეტისა და მოხმარების დაწყების
პრევენციის ხელშეწყობა 20

4. თავბაჟის მავნებლობის შესახებ საზოგადოების ინფორმირება და
თავბაჟის რეკლამა 21

თავბაჟის ნაწარმის შეფუთვა..... 23

საქართველოში მოსახლეობის დამოკიდებულება თავბაჟისგან
თავისუფალ გარემოზე..... 25

რეკომენდაციები 30

შესავალი

„საქართველოში ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის მდგომარეობის შესახებ“ საქართველოს სახალხო დამცველის 2015 წლის ანგარიშში საგანგებოდ მიეთითა ქვეყანაში თამბაქოს კონტროლის სფეროში არსებულ პრობლემებზე. ომბუდსმენი მიიჩნევს, რომ ჭიანჭურდება თამბაქოს კონტროლის შესახებ მოქმედი კანონმდებლობის დახვეწის პროცესი. გარდა იმისა, რომ ეროვნული კანონმდებლობა არ შეესაბამება თამბაქოს კონტროლის სფეროში არსებულ საერთაშორისო სტანდარტებს, არსებობს სერიოზული განსხვავებაც მოქმედ კანონმდებლობასა და პრაქტიკას შორის.

ჩამოთვლილი პრობლემების დეტალურად შესწავლის მიზნით, საქართველოს სახალხო დამცველის აპარატმა იხელმძღვანელა ადგილობრივი და საერთაშორისო ორგანიზაციების კვლევებით, გააანალიზა აღმასრულებელი ხელისუფლების მხრიდან თამბაქოს კონტროლის სფეროში განხორციელებული ღონისძიებების შესახებ მიღებული ინფორმაცია და მოამზადა წინამდებარე სპეციალური ანგარიში, სადაც განხილულია თამბაქოს კონტროლის სფეროში დადგენილი საერთაშორისო სტანდარტები და ეროვნული კანონმდებლობის ხარვეზები, სახელმწიფო უწყებების მხრიდან თამბაქოს კონტროლის კანონმდებლობის აღსრულების ეფექტიანობა, მოზარდ თაობაში თამბაქოს პროდუქციის რეკლამირებითა და თამბაქოს პროდუქციის მოხმარებით გამოწვეული საფრთხეები, საქართველოს მოსახლეობის დამოკიდებულება თამბაქოსგან თავისუფალ გარემოზე და სხვა საკითხები.

გვინდა აღვნიშნოთ თამბაქოს კონტროლის ალიანსის და მასში შემავალი ორგანიზაციების, განსაკუთრებით თამბაქოს კონტროლის ჩარჩო კონვენციის იმპლემენტაციისა და მონიტორინგის ცენტრის და საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის ინსტიტუტის წვლილი ანგარიშის შექმნაში. მათ მიერ ჩატარებული კვლევები მნიშვნელოვანი წყარო გახლდათ აღნიშნულ ანგარიშზე მუშაობის პროცესში.

ზოგადი მიმოხილვა – თამბაქოთი გამოწვეული ჯიკირთი და საერთაშორისო სტანდარტები

სოციალური კვლევებისა და ანალიზის ინსტიტუტის მიერ 2016 წელს ჩატარებული კვლევით¹ დასტურდება, რომ საქართველოში ზრდასრული მოსახლეობის 30.6% მწეველია. ამ მონაცემებით საქართველო ყველაზე მწვეელ ქვეყნებს შორისაა, როგორც ევროპის, ისე გლობალური მასშტაბით. აქვე უნდა ითქვას, რომ რეგულარული მწვეელია მამაკაცების 56%, ქალების კი, მხოლოდ

1 ინფორმაცია ხელმისაწვდომია: <http://www.issa-georgia.com/ka/პროექტები/472>

9.6%. დაავადებათა კონტროლის და საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის ეროვნული ცენტრის მიერ 2010 წელს ჩატარებული არაგადამდებ დაავადებათა რისკფაქტორების კვლევის² მონაცემებთან შედარებისას, ყურადღებას იქცევს 2016 წლის კვლევაში ქალებში მოხმარების მაჩვენებლის გაორმაგება (4.8% საპირისპიროდ 9.6%-ისა).

მოსახლეობის კიდევ 38% თამბაქოს მეორადი კვამლის ზეგავლენის ქვეშ იმყოფება.

ალკოჰოლის, თამბაქოსა და სხვა ნარკოტიკული ნივთიერებების მოხმარების ევროპის სკოლების კვლევის³ მიხედვით, საქართველოში მე-10 კლასელთა 43%-ს გასინჯული აქვს თამბაქო, ხოლო 12% რეგულარულად მოიხმარს მას.

საქართველოს მთავრობის 2013 წლის 30 ივლისის #196 დადგენილების მიხედვით, ჯანმრთელობის მსოფლიო ორგანიზაციის მონაცემებზე დაყრდნობით, საქართველოში თამბაქოს აქტიური და პასიური მოხმარების გამო ყოველწლიურად 9.000 დან 11.000-მდე ადამიანი იღუპება, მათ შორის 3000-მდე პასიური მწველობის მსხვერპლია⁴.

2006 წლის 14 თებერვალს ჯანდაცვის მსოფლიო ორგანიზაციის თამბაქოს კონტროლის ჩარჩო კონვენციის რატიფიკაციით საქართველომ აიღო ვალდებულება ქვეყანაში თამბაქოს კონტროლის კუთხით საერთაშორისო სტანდარტებთან შესაბამისი, ფაქტობრივი ღონისძიებების გატარებაზე.

ჯანმრთელობის მსოფლიო ორგანიზაციის ევროპის სამთავრობო კონფერენციაზე, „თამბაქოსგან თავისუფალი ევროპისთვის“⁵, წევრმა სახელმწიფოებმა ხმამაღლა განაცხადეს თავიანთი მხარდაჭერა თამბაქოს კონტროლის ევროპული სტრატეგიის განვითარებისა და თამბაქოს კონტროლის ჩარჩო კონვენციის მომზადების მიმართ. გარდა ამისა, ქვეყნები შეთანხმდნენ, რომ ერთობლივად იმუშავებდნენ თამბაქოს კონტროლის ინტეგრირებული ღონისძიებების დანერგვის მიმართულებით და თამბაქოს საერთაშორისო ეპიდემიის წინააღმდეგ. ვარშავის დეკლარაციის მიხედვით, ყოვლისმომცველი პოლიტიკის ყველაზე მნიშვნელოვანი ელემენტები, რომელთაც რეალურად შეუძლიათ გაზომვადი გავლენის მოხდენა, არის: გადასახადების გაზრდა, თამბაქოს რეკლამის, სპონსორობის და ხელშეწყობის აკრძალვა, საზოგადოებრივი თავშეყრის ადგილებსა და სამუშაო ადგილებზე თამბაქოს კვამლის ზემოქმედებისგან დაცვა, თამბაქოს მოხმარების შეწყვეტის ღონისძიებების ხელმისაწვდომობა და კონტრაბანდის მკაცრი კონტროლი. თამბაქოს კონტროლის ჩარჩო კონვენცია აღიარებს, რომ თამბაქოს ეპიდემია გლობალური მნიშვნელობის პრობლემაა, რომელიც სერიოზულად ვნებს ჯანმრთელობას და საჭიროებს ფართომასშტაბიანი საერთაშორისო

2 ინფორმაცია ხელმისაწვდომია: http://ncdc.ge/AttachedFiles/STEPS%20report%20full-final_51403d9f-eda5-4789-93e0-3466d2711e17.pdf

3 ხელმისაწვდომია: http://ncdc.ge/AttachedFiles/ESPAD%202016%20Geo_da2889e6-ccc8-40d2-ab6e-77289be6a3fe.pdf

4 ინფორმაცია ხელმისაწვდომია: <https://matsne.gov.ge/ka/document/download/1978972/0/ge/pdf>

5 ვარშავის დეკლარაცია თამბაქოსაგან თავისუფალი ევროპისათვის, 2002 წლის 18-19 თებერვალი. ინფორმაცია ხელმისაწვდომია ვებ-გვერდზე: http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0009/88614/E76611.pdf?ua=1

თანამშრომლობის განვითარებას და ყველა ქვეყნის მონაწილეობას საერთაშორისო დონეზე ეფექტიანი და ყოვლისმომცველი რეაგირების ზომების გატარებაში.

ჯანმრთელობის მსოფლიო ორგანიზაციამ 2008 წელს ასევე შეიმუშავა ღონისძიებათა პაკეტი “MPOWER”,⁶ რომელიც აერთიანებს თამბაქოსთან ბრძოლის ექვს სტრატეგიას:

- მონიტორინგი თამბაქოს მოხმარებისა და პროფილაქტიკის პოლიტიკაზე
- ადამიანების დაცვა თამბაქოს კვამლისაგან
- დახმარების შეთავაზება თამბაქოს მოხმარებაზე უარის დროს
- ადამიანების გაფრთხილება თამბაქოს საშიშროების შესახებ
- თამბაქოს რეკლამირების, პოპულარიზაციის და სპონსორობის აკრძალვა
- თამბაქოზე გადასახადების გაზრდა.

2015 წელს ჯანმრთელობის მსოფლიო ორგანიზაციამ, ღონისძიებათა პაკეტის, “MPOWER”, ფარგლებში, მოამზადა მოხსენება თამბაქოს გლობალური ეპიდემიის შესახებ.⁷ მასში დიდი ყურადღება დაეთმო თამბაქოზე გადასახადების გაზრდის სტრატეგიას (Raise taxes on tobacco). თამბაქოს ნაწარმზე გადასახადების გაზრდა, თამბაქოს მოხმარების შემცირების კუთხით, ერთი ყველაზე ეფექტიანი ღონისძიებაა.

ჯანმრთელობის მსოფლიო ორგანიზაციის თამბაქოს კონტროლის ჩარჩო კონვენციის (WHO Framework Convention on Tobacco Control)⁸ მე-6.1 მუხლში მხარეები აღიარებენ, რომ „სატარიფო და საგადასახადო ზომები წარმოადგენს მოსახლეობის სხვადასხვა ფენაში, განსაკუთრებით კი ახალგაზრდებს შორის თამბაქოს მოხმარების შემცირების ეფექტურ და მნიშვნელოვან საშუალებას“. კონვენციის მე-6.2 (ა) მუხლი გულისხმობს, რომ თითოეულმა მხარემ უნდა გაითვალისწინოს თავისი ეროვნული ჯანმრთელობის მიზნები, რომლებიც თამბაქოს კონტროლს ეხება და უზრუნველყოს „თამბაქოს ნაწარმთან დაკავშირებით საგადასახადო, და შესაძლებლობის შემთხვევაში, ფასების პოლიტიკის განხორციელება ჯანდაცვის იმ ამოცანების შესრულების მიზნით, რომლებიც ორიენტირებულია თამბაქოს მოხმარების შემცირებაზე“.

კონვენციის მხარეებმა ამ მუხლის მოთხოვნათა აღსრულების მიზნით, 2014 წლის 18 ოქტომბერს შეიმუშავეს სახელმძღვანელო პრინციპები:⁹

6 ინფორმაცია ხელმისაწვდომია: http://www.who.int/tobacco/mpower/mpower_report_six_policies_2008.pdf

7 ინფორმაცია იხილეთ: http://www.who.int/tobacco/global_report/2015/en/

8 http://www.who.int/fctc/text_download/en/

9 Conference of the Parties to the WHO Framework Convention on Tobacco Control. Guidelines for implementation of Article 6 of the WHO FCTC. Geneva: World Health Organization; 2014
ინფორმაცია იხილეთ: (http://www.who.int/fctc/guidelines/adopted/Guidelines_article_6.pdf)

- თამბაქოს ნაწარმის სფეროში საგადასახადო პოლიტიკის განსაზღვრა კონვენციის მხარეთა სუვერენული უფლებაა
- თამბაქოზე ეფექტიანი გადასახადები მნიშვნელოვნად ამცირებს ამ პროდუქციის მოხმარებას და გავრცელებას
- თამბაქოზე ეფექტიანი გადასახადები არის შემოსავლის მნიშვნელოვანი წყარო
- თამბაქოს ნაწარმზე მოსაკრებლები და საგადასახადო სისტემები უნდა იყოს შედეგის მომტანი და ეკონომიკურად გამართლებული
- აუცილებელია თამბაქოს დაბეგვრის პოლიტიკა დაცული იყოს კორუფციული და არაჯანსაღი ინტერესებისაგან.¹⁰

თამბაქოს ნაწარმზე გადასახადების ზრდა მისი მოხმარების შემცირების ყველაზე ქმედითი და ეკონომიკურად გამართლებული სტრატეგიაა. გადასახადების ზრდის ეფექტიანობა მატულობს, როდესაც ეს ზომა თამბაქოსთან ბრძოლის ყოვლისმომცველი სტრატეგიის ფარგლებში გამოიყენება.¹¹

რიგ ქვეყნებში ჩატარებული კვლევების თანახმად, თამბაქოს მოხმარების შემცირება განპირობებულია გადასახადების და ფასების ზრდით, ნაწილობრივ მიიღწევა გავრცელების შემცირებით (მონევაზე უარი), ასევე მოხმარების ინტენსიურობის შემცირებით (მწველები ამცირებენ თამბაქოს მოხმარებას, ყოველდღიურ მოხმარებას ანაცვლებს არარეგულარული მოხმარება ან მოწეული სიგარეტის რაოდენობის შემცირება).¹²

სამუშაო თუ საზოგადოებრივი თავშეყრის დახურული ტიპის ადგილებში მოწევა ჰაერის დაბინძურების ძირითად წყაროდ არის მიჩნეული. თამბაქოს მეორადი კვამლი, რომელსაც ადამიანი შეისუნთქავს (ე.წ. პასიური მოწევა), ფილტვის კიბოს, სასუნთქი სისტემის და სხვა ორგანოთა სისტემების მრავალი სხვა დაავადების გამომწვევი ერთ-ერთი ძირითადი მიზეზია. საკანონმდებლო დონეზე საზოგადოებრივი თავშეყრის ადგილებში მოწევის აკრძალვა ამცირებს დახურულ სივრცეში ჰაერის დაბინძურების მაჩვენებელს. 32 ქვეყანაში არსებულ 1800 საზოგადოებრივი თავშეყრის ადგილებში ჩატარებულმა კვლევამ აჩვენა, რომ იმ სივრცეში, სადაც აკრძალული იყო მოწევა, ჰაერის დაბინძურების მაჩვენებელი 89%-ით იყო შემცირებული.¹³

„უკვამლო“ კანონები ზღუდავენ მოწევის შესაძლებლობას და ამცირებენ თამბაქოს სოციალურ მიმღებლობას. პასიური მოწევისაგან დაცვასთან

10 ინფორმაცია ხელმისაწვდომია: http://www.who.int/fctc/guidelines/adopted/Guidelines_article_6.pdf?ua=1
 11 WHO technical manual on tobacco tax administration. Geneva: World Health Organization; 2010 (http://www.who.int/tobacco/publications/ tax_administration/en/index.html)
 12 IARC handbooks of cancer prevention: tobacco control. Volume 14: effectiveness of tax and price policies for tobacco control. Lyon, France: International Agency for Research on Cancer; 2011 (<http://www.iarc.fr/en/publications/pdfs-online/prev/ handbook14/handbook14.pdf>)
 13 Hyland A, Travers MJ, Dresler C, Higbee C, Cummings KM. A 32-country comparison of tobacco smoke derived particle levels in indoor public places. Tob Control 2008;17(3):159-65.
 ინფორმაცია ხელმისაწვდომია <http://tobaccocontrol.bmj.com/content/17/3/159.long>

ერთად, ისინი ამცირებენ თამბაქოს ნაწარმის მოხმარების და გავრცელების მასშტაბებს.¹⁴

თამბაქოს მეორადი კვამლისაგან დაცვა თამბაქოს კონტროლის ჩარჩო კონვენციის მე-8 მუხლით რეგულირდება. ამ მუხლის დანერგვის სახელმძღვანელო¹⁵, რომელიც დაამტკიცა მხარეთა კონფერენციამ, ითვალისწინებს კონკრეტულ ღონისძიებებს, აგრეთვე სახელმძღვანელო პრინციპებს, მათ შორის:

ა) ქვეყნებმა უნდა უზრუნველყონ თამბაქოს კვამლის ზეგავლენისგან დამცავი ეფექტიანი ღონისძიებების გატარება.

ბ) ყველა დახურული საზოგადოებრივი და სამუშაო ადგილი თავისუფალი უნდა იყოს თამბაქოს კვამლისაგან.

თამბაქოს კონტროლის კანონმდებლობა

ჯანმრთელობის მსოფლიო ორგანიზაციის (WHO) თამბაქოს კონტროლის ჩარჩო კონვენცია პირველი საერთაშორისო ხელშეკრულებაა. ჯანმოს მიერ 2003 წელს მიღებული ეს ხელშეკრულება გაერთიანებული ერების ისტორიაში ყველაზე ფართოდ გავრცელებული ხელშეკრულებაა, მის მხარეს 180 ქვეყანა წარმოადგენს. საქართველომ მისი რატიფიცირება მოახდინა 2006 წლის 14 თებერვალს და იგი საქართველოსთვის 2006 წლის 15 მაისს შევიდა ძალაში.

საქართველოს პარლამენტმა მიიღო კანონი „თამბაქოს კონტროლის შესახებ“, რომლის მიზანია მოსახლეობაში თამბაქოს მოხმარებით გამოწვეული დაავადებებისა და სიკვდილიანობის შემცირება და ამ სფეროს მონესრიგება. გარდა ამ კანონისა, კონვენციის აღსრულების ღონისძიებების გასაძლიერებლად, ცვლილებების კანონპროექტები შემუშავდა კიდევ ექვს კანონში, ესენია: საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსი, კანონი ლიცენზირებისა და ნებართვების შესახებ, კანონი სალიცენზიო და სანებართვო მოსაკრებლის შესახებ, კანონი რეკლამის შესახებ, კანონი საზოგადოებრივი მაუწყებლის შესახებ, საგადასახადო კოდექსი.

2013 წელს ჯანმრთელობის მსოფლიო ორგანიზაციამ საქართველოში თამბაქოს კონტროლის ჩარჩო კონვენციის აღსრულების საჭიროებები შეაფასა. მოხდა თამბაქოს კონტროლის სტატუსის, ძირითადი გამოწვევებისა და სავარაუდო საჭიროებების პირველადი ანალიზი. დადგინდა ინფორმაცია კონვენციის აღსრულების კუთხით ქვეყნის მიერ მიღწეული პროგრესის შესახებ,

14 World Health Organization International Agency for Research on Cancer. Evaluating the Effectiveness of Smoke-free Policies. IARC Handbook of Cancer Prevention. Lyon: WHO IARC, 2009

15 ინფორმაცია ხელმისაწვდომია: http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/80510/1/9789241505185_eng.pdf?ua=1. გვ.17

გამოვლინდა განხორციელების პროცესში წამოჭრილი ხარვეზები. ასევე შემუშავდა რეკომენდაციები შესაბამისი ღონისძიებების შესახებ, რომლებიც ნაწილობრივ გაითვალისწინა აღმასრულებელმა ხელისუფლებამ.

საქართველოს მთავრობის 2013 წლის 15 მარტის №58 დადგენილებით შეიქმნა თამბაქოს კონტროლის ღონისძიებათა გაძლიერების სახელმწიფო კომისია, რომლის თავმჯდომარეც საქართველოს პრემიერმინისტრია. აღნიშნულმა კომისიამ შეიმუშავა თამბაქოს კონტროლის ეროვნული სტრატეგია¹⁶ და მრავალწლიანი სამოქმედო გეგმა.¹⁷ თამბაქოს კონტროლის სახელმწიფო სტრატეგიისა და სამოქმედო გეგმის ძირითადი მიზანია საქართველოს მოსახლეობის ჯანმრთელობის ხელშეწყობა და მისთვის, თამბაქოს მოხმარების შემცირებითა და მეორადი კვამლისგან დაცვით, მეტი ჯანმრთელი წლის უზრუნველყოფა. სამოქმედო გეგმა ითვალისწინებს განსახორციელებელ ღონისძიებებს (მათ შორის საკანონმდებლო ინიციატივებს), ამოცანებს, გეგმის შესრულების ვადებს, შესრულებაზე პასუხისმგებელ სახელმწიფო უწყებებსა და დაფინანსების საკითხებს.

უნდა აღინიშნოს, რომ 2013 წელს მთავრობის ამ დადგენილებების შესაბამისად, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს ხელმძღვანელობით და არასამთავრობო სექტორის მონაწილეობით, შემუშავდა და მთავრობაში დაიწყო საკანონმდებლო ცვლილებათა პაკეტის განხილვის პროცედურები 7 კანონში. თუმცა აღნიშნული პაკეტი პარლამენტისთვის არ წარუდგენიათ.

2014 წელს საქართველოს მთავრობის დადგენილების სახით დამტკიცდა „საქართველოში სარეალიზაციოდ განკუთვნილი თამბაქოს ნაწარმის შემცველების ზღვრულად დასაშვები ნორმების, მათი გაზომვისა და რეგულირების წესების და თამბაქოს ნაწარმის რეალიზაციის ადგილებში, რეკლამაზე, ბლოკებსა და კოლოფებზე მისათითებელი სამედიცინო გაფრთხილებების ტექნიკური რეგლამენტი.“¹⁸

2014 წლის 27 ივნისს ხელი მოეწერა „ერთი მხრივ, საქართველოსა და მეორე მხრივ, ევროკავშირს და ევროპის ატომური ენერჯის გაერთიანებას და მათ წევრ სახელმწიფოებს შორის ასოცირების შესახებ შეთანხმებას“, რომელიც საქართველოს პარლამენტის მიერ 2014 წლის 18 ივლისს იქნა რატიფიცირებული. საქართველოსა და ევროკავშირს შორის ასოცირების შეთანხმებით,¹⁹ მხარეები შეთანხმდნენ, რომ განავითარებდნენ თანამშრომლობას საზოგადოებრივი ჯანდაცვის სფეროში, საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის უსაფრთხოების დონის ამაღლებისა და ადამიანის უფლებათა დაცვის კუთხით, რაც მდგრადი განვითარებისა და ეკონომიკური ზრდის უმთავრეს კომპონენტს წარმოადგენს. თანამშრომლობა ასევე მოიცავს ჯანმრთელობის სფეროში მხარეთა მიერ აღიარებული საერთაშორისო შეთანხმებების, კერძოდ, ჯანმრთელობის შესახებ

16 საქართველოს მთავრობის დადგენილება №196 საქართველოს თამბაქოს კონტროლის სახელმწიფო სტრატეგიის დამტკიცების შესახებ, 2013 წლის 30 ივლისი
17 საქართველოს მთავრობის დადგენილება №304 2013 - 2018 წლების თამბაქოს კონტროლის სამოქმედო გეგმის დამტკიცების შესახებ 2013 წლის 29 ნოემბერი
18 საქართველოს მთავრობის დადგენილება №538 2014 წლის 5 სექტემბერი, თბილისი
19 ინფორმაცია ხელმისაწვდომია: <http://www.parliament.ge/ge/ajax/downloadFile/34753/AA>

საერთაშორისო რეგულაციებისა და „თამბაქოს კონტროლის შესახებ“ ჩარჩო კონვენციის, ეფექტიან აღსრულებას.

„ერთი მხრივ, საქართველოსა და მეორე მხრივ, ევროკავშირს და ევროპის ატომური ენერჯის გაერთიანებას და მათ წევრ სახელმწიფოებს შორის ასოცირების შესახებ შეთანხმების“ XXXI-ე დანართი²⁰ მოითხოვს ეროვნული კანონმდებლობის ეტაპობრივ დაახლოებას ევროკავშირის შემდეგ სამართლებრივ აქტებთან:

- ევროპარლამენტისა და საბჭოს 2001/37/EC დირექტივა თამბაქოს პროდუქტების წარმოების, პრევენტაციისა და რეალიზაციის თაობაზე წევრ სახელმწიფოთა კანონების, რეგულაციებისა და ადმინისტრაციული დებულებების დაახლოების შესახებ²¹
- ევროპარლამენტისა და საბჭოს 2003/33/EC დირექტივა თამბაქოს პროდუქტების რეკლამირებასა და სპონსორობასთან დაკავშირებით, წევრ სახელმწიფოთა კანონების, რეგულაციებისა და ადმინისტრაციული დებულებების დაახლოების შესახებ²²
- ევროპარლამენტისა და საბჭოს რეკომენდაცია თამბაქოს მონევის პრევენციისა და თამბაქოს კონტროლის სრულყოფასთან დაკავშირებული ინიციატივების შესახებ (N 2003/54/EC)
- 2009 წლის 30 ნოემბრის საბჭოს რეკომენდაცია თამბაქოსგან თავისუფალი გარემოს შესახებ (2009/C 296/02)²³

გარდა ამისა, საქართველომ აიღო შემდეგი ევროდირექტივების დანერგვის ვალდებულება:

- ევროსაბჭოს 2011 წლის 21 ივნისის #2011/64/EU დირექტივა „მანუფაქტურული თამბაქოს აქციზური გადასახადების სტრუქტურისა და ტარიფების შესახებ“
- ევროსაბჭოს 2007 წლის 20 დეკემბრის #2007/74/EU დირექტივა „მესამე ქვეყნებიდან მოგზაურ პირთა მიერ იმპორტირებულ საქონელზე დღგ-სა და სააქციზო გადასახადზე თავის არიდების შესახებ.“

2016 წელს საქართველოს მთავრობამ შეიმუშავა ერთი მხრივ, ევროკავშირს და ევროპის ატომური ენერჯის გაერთიანებას და მათ წევრ სახელმწიფოებსა და, მეორე მხრივ, საქართველოს შორის ასოცირების შესახებ შეთანხმებისა და საქართველოსა და ევროკავშირს შორის ასოცირების დღის წესრიგის

20 ინფორმაცია ხელმისაწვდომია: <https://www.matsne.gov.ge/ka/document/download/2496959/0/ge/pdf>
https://ec.europa.eu/health/tobacco/docs/dir200137ec_tobaccoproducts_en.pdf

21 ინფორმაცია ხელმისაწვდომია: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=O-J:L:2003:152:0016:0019:EN:PDF>

22 ინფორმაცია ხელმისაწვდომია: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX-%3A32009H1205\(01\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX-%3A32009H1205(01))

23 საქართველოს მთავრობის განკარგულება №382, 2016 წლის 7 მარტი

განხორციელების 2016 წლის ეროვნული სამოქმედო გეგმა²⁴, რომელიც ითვალისწინებს აქტიური მოხმარების შეწყვეტის ხელშეწყობას; მონევის დაწყების პრევენციას; მეორადი კვამლის ზემოქმედების შემცირებას; მოსახლეობის ინფორმირებულობის ამაღლებას; საერთაშორისო თანამშრომლობის გაძლიერებას და სხვა.

ასევე მნიშვნელოვანია აღინიშნოს, რომ 2016 წლის ივნისში საქართველოს პარლამენტს საკანონმდებლო ინიციატივის წესით წარედგინა კანონმდებლობის ცვლილებათა პაკეტი, რომელიც ითვალისწინებს „თამბაქოს კონტროლის შესახებ“ საქართველოს კანონში, „რეკლამის შესახებ“ საქართველოს კანონში, ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსში, „ლატარიების, აზარტული და მომგებიანი თამაშობების მოწყობის შესახებ“ საქართველოს კანონში და „მაუწყებლობის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილებების შეტანას. ცვლილებათა პაკეტი 2018 წლიდან მონევის აკრძალვის გაცილებით მკაცრი რეგულაციების შემოღებას მოითხოვს. კანონპროექტით გათვალისწინებულია თამბაქოს პროდუქციის რეკლამის, სპონსორობის და პოპულარიზაციის ყველა ფორმის აკრძალვა (კოლოფების გამოფენის აკრძალვა მოთხოვნილია 2019 წლიდან), თამბაქოს პროდუქტის კოლოფებზე პიქტოგრამების სავალდებულო დატანა და სამედიცინო გაფრთხილების 65%-მდე გაზრდა, ელექტრონულ სიგარეტზე რეგულაციების დაწესება, თამბაქოს კონტროლის კანონმდებლობის დარღვევისთვის დღეს მოქმედი ჯარიმების გაზრდა და აღმასრულებელი ხელისუფლების უფლებამოსილი პირის მიერ ჯარიმის სასამართლო განსჯადობის გარეშე შეფარდება, აღმასრულებელი ხელისუფლების ერთი უწყებისთვის თამბაქოს კონტროლის კანონმდებლობის მონიტორინგის უფლებამოსილების გადაცემა და სხვა.

ამჟამად, საქართველოს პარლამენტში მიმდინარეობს თამბაქოს კონტროლის საკითხზე კანონმდებლობის ზემოაღნიშნულ ცვლილებათა პაკეტის განხილვა. მნიშვნელოვანია, საქართველოს პარლამენტმა დროულად დაასრულოს კანონით გათვალისწინებული პროცედურები, აღმასრულებელმა სტრუქტურებმა კი დროულად და ეფექტიანად აღასრულონ თამბაქოს კონტროლის სფეროში ახალი რეგულაციები.

თამბაქო და მოზარდი თაობა

სოციალური კვლევისა და ანალიზის ინსტიტუტის (ISSA) მიერ ჩატარებული კვლევის თანახმად, სიგარეტი, როგორც სამომხმარებლო პროდუქტი, ერთნაირად ნაცნობია სხვადასხვა (7-9 და 10-12 წლის) ასაკობრივი ჯგუფის ბავშვებისათვის. კვლევის პროცესში თვალსაჩინო იყო სიგარეტისადმი არა

24 ინფორმაცია ხელმისაწვდომია: http://www.ncdc.ge/AttachedFiles/გაყიდვის%20ადგილებში%20თამბაქოს%20წარმის%20რეკლამის%20და%20პოპულარიზაციის%20ზეგავლენა%20ბავშვებზე_9a208465-db07-4960-9492-fd5dd0ba1c5f.pdf

ცალსახად უარყოფითი, არამედ წინააღმდეგობრივი დამოკიდებულება, ბავშვები (10-12 წლის), რომლებიც მიუთითებდნენ თამბაქოს მოხმარების უარყოფით მხარეებზე, ასევე აღნიშნავდნენ, რომ „ბოლის შესუნთქვა სასიამოვნოა“, „ამშვიდებს“; სიგარეტი, ერთი მხრივ, ინტერესს იწვევს, მეორე მხრივ, „ჯანმრთელობისთვის საზიანოა“. მსგავსი დამოკიდებულება გამოხატეს მათთვის მისაღები და საყვარელი პროდუქტების მიმართაც - მაგალითად, 10 წლის ბიჭი ამბობს, რომ „შოკოლადი სასარგებლოა, ტვინს კვებავს, მაგრამ აფუჭებს კბილებს“, „საღებო რეზინი გემრიელია, მაგრამ სასარგებლოც არ არის“, „კოკა-კოლა სასიამოვნო სასმელია, მაგრამ ქიმიია“ და ა. შ. დაახლოებით ამგვარივე დამოკიდებულება აქვთ მათ სიგარეტის მიმართ - „საინტერესოა“, „სასიამოვნო გემო აქვს“, „ნერვებს ამშვიდებს“, მაგრამ „შხამიანია“, „ფილტვებს აზიანებს“ და ა. შ. თამბაქოსადმი, მისი მოხმარებისადმი ამდგვარი დამოკიდებულება საშიშ ტენდენციებზე მიუთითებს - სიგარეტის არსებობა მაღაზიის დახლებზე, მისი მოხმარება ნორმალურია (როგორც 7-9, ასევე 10-12 წლის ბავშვებისათვის), ჩვეულებრივი მოვლენაა, ანუ ის არსებობს, როგორც ფართო მოხმარების პროდუქტი, „მსოფლიოს ნახევარი ეწევა“, მას აქვს როგორც დადებითი (10-12 წლის ბავშვები), ასევე უარყოფითი მხარეები.²⁵

2015 წელს საქართველო ალკოჰოლის, თამბაქოსა და სხვა ნარკოტიკული ნივთიერებების მოხმარების შემსწავლელი ევროპის სკოლების კვლევის პროექტს (The European School Survey Project on Alcohol and Other Drugs) შეუერთა. პროექტს ახორციელებს დაავადებათა კონტროლისა და საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის ეროვნული ცენტრი. 2016 წელს მომზადებული ანგარიში თავს უყრის ქართველ მოსწავლეთა შორის ალკოჰოლის, თამბაქოს და ნარკოტიკების გამოყენების შესახებ ყოვლისმომცველ და შედარებად მონაცემებს. კვლევის შედეგად დადგინდა, რომ საქართველოს მე-10 კლასელ მოსწავლეებში სიცოცხლის განმავლობაში თამბაქოს მოხმარების გავრცელება 43%-ია. მონევა გოგონებში (30%) უფრო ნაკლებად არის გავრცელებული, ვიდრე ბიჭებში (54%). მოსწავლეების 18%-მა განაცხადა, რომ სიგარეტი მონია უკანასკნელი 30 დღის განმავლობაში. საქართველოში უკანასკნელი 30 დღის განმავლობაში მონევა ბიჭებში (26%) თითქმის სამჯერ უფრო ხშირია, ვიდრე გოგონებში (9%). რეგულარული მწეველია მოსწავლეთა 12% (ბიჭების 19% და გოგონების 4%). მოსწავლეთა 21%-მა (ბიჭების 28% და გოგონების 13%) მონევა პირველად 13 წლის ან უმცროს ასაკში სცადა. მოსწავლეთა 4% (ბიჭების 6% და გოგონების 2%) აღნიშნავს, რომ ყოველდღიური მონევა 13 წლის ასაკში ან უფრო ადრე დაიწყო. 60%-მა განაცხადა, რომ სიგარეტის შოვნა საკმაოდ ადვილი ან ძალიან ადვილია.²⁶

თამბაქოს გლობალური კონტროლის ინსტიტუტმა (IGTC) 2016 წელს მოამზადა ტექნიკური ანგარიში თბილისის სავაჭრო ობიექტებში თამბაქოს მარკეტინგის შესახებ. შესწავლილი 640 ობიექტიდან, რომლებიც მდებარეობდნენ საგანმანათლებლო დაწესებულებებიდან 250 მეტრის რადიუსში, 512-ში (79%) გამოვლინდა თამბაქოს ნაწარმის გაყიდვის ფაქტები, ხოლო 99 მდებარეობს

25 ალკოჰოლის, თამბაქოსა და სხვა ნარკოტიკული ნივთიერებების მოხმარების შემსწავლელი ევროპის სკოლების კვლევა, ESPAD 2016 წ. http://ncdc.ge/AttachedFiles/ESPAD%202016%20Geo_da2889e6-ccc8-40d2-ab6e-77289be6a3fe.pdf

26 ინფორმაცია იხილეთ: www.jhsph.edu/igtc

სკოლების პირდაპირ და ხილვადია. მხოლოდ 13 სავაჭრო ობიექტში აღმოჩნდა თვალსაჩინო აკრძალვა 18 წლამდე პირისათვის თამბაქოს მიყიდვის შესახებ.²⁷

ადამიანი ეჩვევა თამბაქოს ერთ-ერთ შემადგენელ ნაწილს, ნიკოტინს და დროთა განმავლობაში თამბაქოზე ფიზიკურად, ფსიქოლოგიურად და სოციალურად დამოკიდებული ხდება. გარდა თამბაქოთი გამოწვეული ზემოაღნიშნული ტვირთისა, მრავალრიცხოვანი კვლევები ასევე ცხადყოფს, რომ მონევისთვის თავის დანებება გაცილებით ძნელია იმ პირებისთვის, რომლებიც ახალგაზრდა ასაკში იწყებენ მონევას და მწველი ახალგაზრდებიც უფრო ხშირად ხდებიან ნარკოტიკული საშუალებების და ალკოჰოლის მომხმარებლები, ვიდრე არამწველები.

პასიური მწველობა (თამბაქოს მეორადი კვამლის ზემოქმედება) ბავშვებისათვის დიდ საფრთხეს წარმოადგენს. 3-დან 11 წლამდე ასაკის ბავშვების 60% თამბაქოს კვამლის მავნე, მეორადი ზემოქმედების ქვეშ იმყოფება. ამ ბავშვებში საკმაოდ მაღალია ისეთი დაავადებების განვითარების რისკი, როგორიც არის ასთმა, რესპირატორული (სასუნთქი სისტემის) ინფექციები, ფიზიკური განვითარების შეფერხება და სხვა; ამასთან, თამბაქოს მეორადი კვამლი ბავშვებში უეცარი სიკვდილის სინდრომის ერთ-ერთი მთავარი რისკფაქტორია.

თამბაქოს მიწოდების ელექტრონული სისტემები (ელექტრონული სიგარეტები)

ნიკოტინის მიწოდების ელექტრონული სისტემების (ESDN), ყველაზე გავრცელებული ფორმაა ელექტრონული სიგარეტი - მონყობილობა, რომელშიც გამოყოფილი ემისია მიიღება არა თამბაქოს ფოთლის ნახევრადწვით, არამედ თამბაქოს ფოთლის ან სითხეების გახურების შედეგად. ელექტრონული სიგარეტების ინდუსტრია ბოლო წლებში დრამატულად იზრდება. 2014 წლის მონაცემებით, აღწუსებული იყო ელექტრონული სიგარეტების 466 ბრენდი და 2013 წელს ჯამურმა ბრუნვამ შეადგინა 3 მილიარდი დოლარი. ვარაუდობენ, რომ 2030 წლისათვის ამ ტიპის პროდუქციის გაყიდვები 17-ჯერ გაიზრდება.²⁸

ჯანმრთელობის მსოფლიო ორგანიზაციამ (WHO) ელექტრონული სიგარეტების ჯანმრთელობაზე ზეგავლენის საკითხები ჯერ კიდევ 2014 წელს შეისწავლა დეტალურად და შესაბამისი მოხსენებაც მოამზადა. ჯანმრთელობის მსოფლიო ორგანიზაციის განმარტებით, ელექტრონული სიგარეტების გამოყენების მრავალი ასპექტის სამეცნიერო დონეზე დამატებით შესწავლის მიუხედავად, აუცილებელია მომწესრიგებელი რეგულაციების შემუშავება ამ

27 The tobacco industry at a crossroads: cigarettes growth falters as focus falls on alternatives. Euromonitor international. July 2013. <http://go.euromonitor.com/Tobacco2013.html>

28 Conference of the Parties to the WHO Framework Convention on Tobacco Control Sixth session Moscow, Russian Federation, 13–18 October 2014
ინფორმაცია ხელმისაწვდომია: http://apps.who.int/gb/fctc/PDF/cop6/FCTC_COP6_10Rev1-en.pdf

ტიპის მონყობილობების შენობაში გამოყენების, რეკლამირების, შეფუთვის, სამედიცინო გაფრთხილების, რეალიზაციის და კომერციული ინტერესებისაგან ჯანდაცვითი გადანყვეტილებების დაცვის კუთხით.

- შესაბამისმა მარეგულირებელმა ორგანომ უნდა შეზღუდოს რეკლამა, გაყიდვების სტიმულირება და სპონსორობა იმდაგვარად, რომ ის არ იყოს ორიენტირებული ახალგაზრდა არამწველ ადამიანებზე
- მისაღებია სამართლებრივი ზომები შენობაში, საზოგადოებრივი თავშეყრის ადგილებსა და სამუშაო გარემოში ელექტრონული სიგარეტების მოხმარების აკრძალვასთან დაკავშირებით

ანგარიშში მოყვანილია რეგულაციების სანიმუშო ჩამონათვალი, რომელიც მოიცავს, მაგრამ არ შემოიფარგლება შემდეგი ღონისძიებებით:

- ESDN-ის მწარმოებლებს და მესამე პირებს აეკრძალოს საჯარო განცხადებების გაკეთება ელექტრონული სიგარეტების უვნებლობის შესახებ, აღნიშნულის დამადასტურებელი დამაჯერებელი სამეცნიერო ფაქტების წარმოდგენამდე და მარეგულირებელი ორგანოს მხარდაჭერამდე
- ელექტრონული სიგარეტების დახურულ სივრცეში გამოყენების შესახებ რეგულაციების შემუშავება/დახვეწა მათ შესაბამისობაში მოსაყვანად ჯანმრთელობის მსოფლიო ორგანიზაციის თამბაქოს კონტროლის შესახებ ჩარჩო კონვენციის მე-8 მუხლთან, რომელიც განმარტავს, რომ „ეროვნული კანონმდებლობით განსაზღვრული იურისდიქციის ფარგლებში თითოეული მხარე მიიღებს და განახორციელებს, ხოლო იურისდიქციის სხვა დონეზე, ხელს შეუწყობს ეფექტიანი საკანონმდებლო, აღმასრულებელი, ადმინისტრაციული და/ან სხვა სახის ზომებს, რომლებიც უზრუნველყოფს თამბაქოს მავნე ზემოქმედებისაგან დაცვას დახურული სივრცის მქონე სამუშაო ადგილებზე, საზოგადოებრივ ტრანსპორტში, დახურული ტიპის საზოგადოებრივი თავშეყრის ადგილებში და საჭიროების შემთხვევაში, სხვა საზოგადოებრივ ადგილებში“
- ელექტრონული სიგარეტის შეფუთვა, რეკლამის, სპონსორობის ღონისძიებები, როგორც მინიმუმ, უნდა მოიცავდნენ:

- ა) ამ ნაწარმის პოპულარიზაციის აკრძალვას არამწველებისთვის
- ბ) მკაფიო ინფორმაციას იმის შესახებ, შეიცავს თუ არა პროდუქცია ნიკოტინს
- გ) მითითებას არასრულწლოვნებისათვის ESDN-ის გამოყენების აკრძალვის თაობაზე
- დ) შეზღუდვას არასრულწლოვნებისათვის პირდაპირი თუ ირიბი ხერხებით მიმზიდველობის თაობაზე
- ე) შეზღუდვას არამწველისათვის ESDN-ის რეკლამირების, პოპულარიზაციის შესახებ

ფ) ინფორმაციას მოწვევის დანებების მსურველებისათვის ცხელი ხაზის სატელეფონო ნომრის თაობაზე.²⁹

ალკოჰოლის, თამბაქოსა და სხვა ნარკოტიკული ნივთიერებების მოხმარების შემსწავლელი ევროპის სკოლების 2015 წლის კვლევით დადგინდა, რომ საქართველოში მე-10 კლასელ მოსწავლეთა 19%-ს (ბიჭების 25% და გოგონების 11%) ოდესმე მოუწევია ელექტრონული სიგარეტი და 9%-მა (ბიჭების 13% და გოგონების 4%) ელექტრონული სიგარეტი უკანასკნელი 30 დღის განმავლობაში მოწია.

დღეის მდგომარეობით, საქართველოში არ არსებობს ელექტრონული სიგარეტის რეალიზაციასა და რეკლამირებასთან დაკავშირებული რეგულაციები. მიგვაჩნია, რომ ელექტრონული სიგარეტის მოხმარებისა და რეკლამირების მომწესრიგებელი ნორმები დროულად არის შემოსაღები და აღსასრულებელი.

თამბაქოს კონტროლის თემაზე სასამართლო დადგენილებების ანალიზი

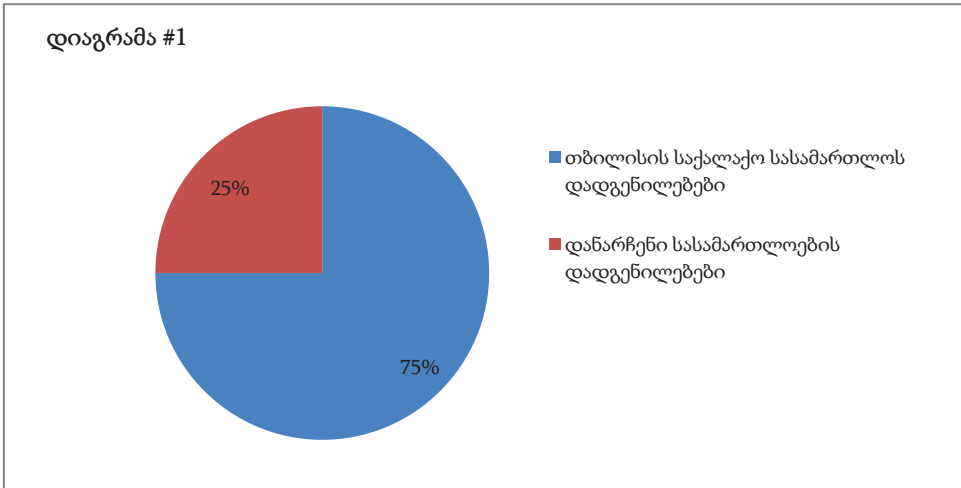
1. ზოგადი ანალიზი

საქართველოს სახალხო დამცველი დაინტერესდა კანონიერ ძალაში შესული სასამართლო გადაწყვეტილებებით (დადგენილებებით), რომლებიც შეეხება თამბაქოს მოხმარების, თამბაქოს პროდუქციის რეალიზაციის, თამბაქოს პროდუქციის რეკლამის, თამბაქოს პროდუქციის დიზაინის დარღვევისთვის დადგენილი მოთხოვნების უგულვებელყოფის ფაქტებს. ვინაიდან ზემოაღნიშნული მოთხოვნების დარღვევა ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსით გათვალისწინებულ ადმინისტრაციულ გადაცდომად მიიჩნევა და კანონდამრღვევს პასუხისმგებლობას საბოლოოდ სასამართლო აკისრებს, განსახილველ შემთხვევაში, თამბაქოს კონტროლის საკითხებზე უფლებამოსილი აღმასრულებელი ორგანოების მხრიდან თამბაქოს კონტროლის სათანადოდ განსახორციელებლად ნაკისრი ვალდებულებების შესრულების ხარისხს სასამართლო დადგენილებათა ანალიზი წარმოაჩენს.

ამ საკითხის სრულყოფილად შესასწავლად, საქართველოს სახალხო დამცველის აპარატი ყველა რაიონული (საქალაქო) სასამართლოდან და თბილისისა და ქუთაისის სააპელაციო სასამართლოებიდან გამოითხოვა 2013 წლის პირველი იანვრიდან 2016 წლის აპრილის ჩათვლით საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 107³, 155³-155⁶ და 171¹-171³ მუხლებით გათვალისწინებულ სამართალდარღვევებთან დაკავშირებით მიღებული, კანონიერ ძალაში შესული დადგენილებების ასლები.

²⁹ დიაგრამაში ასახულია 2013 წლიდან 2016 წლამდე (ივნისის ჩათვლით) პერიოდის მონაცემები

სახალხო დამცველის აპარატმა საქართველოს ტერიტორიაზე მოქმედი ყველა რაიონული (საქალაქო) სასამართლოდან სულ მიიღო კანონიერ ძალაში შესული 791 (შვიდას ოთხმოცდათერთმეტი) სასამართლო დადგენილება, რომლებიც გამოტანილი აქვს 14 რაიონულ (საქალაქო) სასამართლოს (სულ არსებობს ოცდაექვსი) და რომელთა 75% (596 დადგენილება) მიღებულია თბილისის საქალაქო სასამართლოს მიერ. (იხ. დიაგრამა #1)



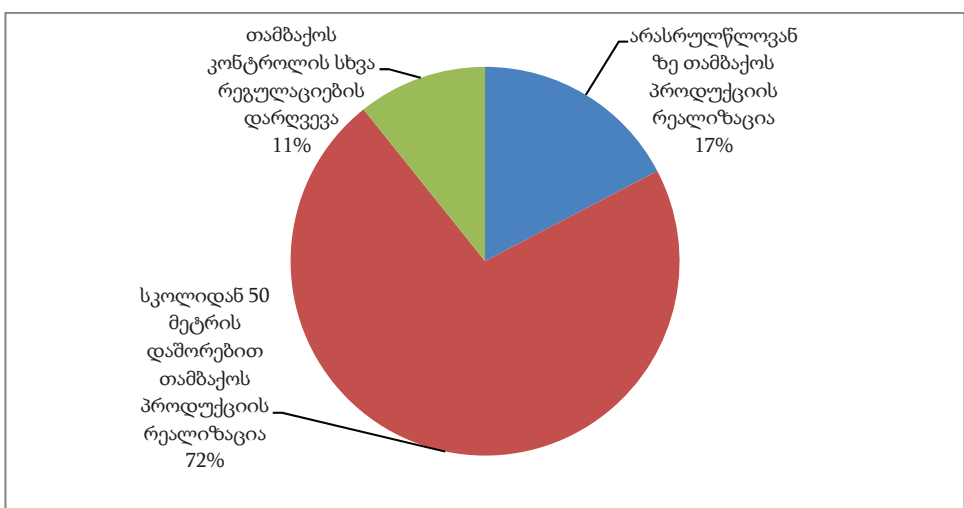
სასამართლო გადაწყვეტილებების შესწავლის შედეგად დგინდება, რომ 2013 წლის პირველი იანვრიდან 2016 წლის აპრილის ჩათვლით, გადაწყვეტილებათა უმრავლესობა 70% (569 დადგენილება) ეხება ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 155³ მუხლის მე-2 ნაწილით გათვალისწინებულ გადაცდომას, რაც გულისხმობს თამბაქოს პროდუქციის რეალიზაციისთვის დადგენილი მოთხოვნების შეუსრულებლობას, კერძოდ:

„თამბაქოს პროდუქციის რეალიზაციას სკოლამდელი აღზრდის დაწესებულებაში, სკოლაში, 18 წლამდე ასაკის პირებისათვის განკუთვნილ დაწესებულება-ორგანიზაციებში და მათი კუთვნილი ტერიტორიებიდან 50 მეტრის დაშორებით, აგრეთვე ყველა სახის სამედიცინო და სასწავლო დაწესებულებაში.“

ზემოთ მითითებულ პერიოდში სასამართლო დადგენილებათა 17% (137 დადგენილება) გამოტანილია ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 155³ მუხლის მე-4 ნაწილით გათვალისწინებულ გადაცდომაზე წარდგენილ საჩივართან დაკავშირებით, რაც გულისხმობს თამბაქოს პროდუქციის რეალიზაციას 18 წლამდე ასაკის პირზე, ხოლო დადგენილებათა 5% (43 დადგენილება) გამოტანილია ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 155³ მუხლის მე-1 ნაწილით გათვალისწინებულ გადაცდომებთან დაკავშირებით, რაც გულისხმობს თამბაქოს პროდუქციის რეალიზაციას იმ სავაჭრო ობიექტებში, სადაც იყიდება ბავშვთა ტანსაცმელი და სათამაშოები.

წარმოდგენილი მონაცემები ნათლად მიუთითებს იმ ფაქტის შესახებ, რომ **თამბაქოს პროდუქცია იოლად ხელმისაწვდომია არასრულწლოვანთათვის**, რამაც შესაძლოა ისინი თამბაქოს მომხმარებლები გახადოს და მომავალში მნიშვნელოვანი ზიანი მიადგეს მათ ჯანმრთელობას (იხ. დიაგრამა #2). საკითხის ამგვარი შეფასება დასტურდება „სოციალური კვლევისა და ანალიზის ინსტიტუტის“ 2016 წლის კვლევითაც, რომლის მიზანსაც წარმოადგენდა გაყიდვის ადგილებში თამბაქოს ნაწარმის რეკლამისა და პოპულარიზაციის ბავშვებზე ზეგავლენის შესწავლა. კვლევის ერთ-ერთი მთავარი მიგნებაა ის ფაქტი, რომ სიგარეტის არსებობა სავაჭრო ობიექტებში და მისი მოხმარება ნორმალიზებულია და ეს პროცესი ჩვეულებრივ მოვლენად აღიქმება, როგორც 7-9 წლის, ასევე 10-12 წლის ბავშვების მიერ. 10-12 წლის ბავშვებს სიგარეტის მიმართ წინააღმდეგობრივი დამოკიდებულება აქვთ, სიგარეტი, ერთი მხრივ, ინტერესს იწვევს, მეორე მხრივ კი, აცხადებენ, რომ „ჯანმრთელობისთვის საზიანოა“. კვლევის თანახმად, 7-9 წლის ბავშვები არ არიან ნეიტრალური თამბაქოს პროდუქციის მიმართ – იციან მისი არსებობის შესახებ, ასევე, თუ რისთვის მოიხმარენ მას ადამიანები, სად იყიდება ეს პროდუქტი. მათ მოსაზრებებში ასევე აისახება მათთვის ავტორიტეტული უფროსების მიერ პროდუქტის უარყოფითად შეფასება და ისინი ღიად გამოხატავენ სიგარეტისა და მისი მოხმარებისადმი უარყოფით დამოკიდებულებას. თუმცა, უშუალოდ დისკუსიის პროცესში მათ ქცევაზე დაკვირვებისას თვალშისაცემია მაღალი ემოციური ჩართულობა (უხერხულად იცინიან, იცინიან და სახეზე ხელებს იფარებენ, იცინიან და თავში ხელს იცემენ, ძვრებიან და იმალებიან მერხის ქვეშ და სხვა), რაც კვლევის ავტორების აზრით, არაცნობიერ დაინტერესებაზე შეიძლება მიუთითებდეს და ეს შესაძლოა განიხილებოდეს, როგორც რისკფაქტორი სამომავლო მოხმარებისათვის, განსაკუთრებით კი მოზარდობის ასაკში, როცა ავტორიტეტებისადმი კრიტიკული დამოკიდებულება და ნეგატივიზმი იჩენს თავს.

დიაგრამა #2



სამწუხაროდ, სასამართლო არცთუ იშვიათად მიიჩნევს, რომ თამბაქოს პროდუქციის რეალიზაციის მოთხოვნების დარღვევა, მათ შორის არასრულწლოვნისთვის თამბაქოს პროდუქტის მიყიდვა, მცირედმნიშვნელოვან ადმინისტრაციულ გადაცდომას წარმოადგენს და წყვეტს ადმინისტრაციულ სამართალწარმოებას.

2. თამბაქოს კონტროლის კანონმდებლობის ზოგიერთი ნორმის სასამართლო განმარტების შესახებ

როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ, ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 155³ მუხლის მე-2 ნაწილით დაწესებულია ადმინისტრაციული პასუხისმგებლობა თამბაქოს პროდუქტის რეალიზაციისთვის სკოლაში, 18 წლამდე ასაკის პირებისთვის განკუთვნილ დაწესებულება-ორგანიზაციებსა და მათი კუთვნილი ტერიტორიებიდან 50 მეტრის დაშორებით, აგრეთვე, ყველა სახის სამედიცინო და სასწავლო დაწესებულებებში. ამასთან, „თამბაქოს კონტროლის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-5 მუხლის მე-2 პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტის მიხედვით, აკრძალულია თამბაქოს ნაწარმის რეალიზაცია სააღმზრდელო, საგანმანათლებლო და საგანმანათლებლო-სააღმზრდელო დაწესებულებებში და მათ მიმდებარე ტერიტორიებზე 50 მეტრის რადიუსში.

მოცემული ნორმის განმარტებისას თამბაქოს პროდუქციის რეალიზატორების მხრიდან ხშირად სადავო ხდება ის საკითხი, თუ საიდან უნდა აითვალოს თამბაქოს კონტროლის განხორციელებაზე უფლებამოსილი აღმასრულებელი ორგანოს წარმომადგენელმა ზემოაღნიშნულ ნორმაში მითითებული მანძილი.

თბილისის სააპელაციო სასამართლომ 2014 წლის 28 მაისის (საქმეზე #4/ა-333-14) დადგენილებაში განმარტა, რომ კანონმდებლის მიზანი, როდესაც სკოლიდან 50 მეტრში თამბაქოს რეალიზაციის აკრძალვას ადგენდა, ის იყო, რომ არასრულწლოვანმა, რომლისთვისაც თამბაქოს მიყიდვა დამოუკიდებელ სამართალდარღვევას წარმოადგენს, სკოლიდან 50 მეტრის მანძილის გავლით ვერ შეიძინოს თამბაქოს პროდუქტი. მართალია, „თამბაქოს კონტროლის შესახებ“ საქართველოს კანონში ასეთ მანძილად მითითებულია 50 მეტრის რადიუსი, მაგრამ რადიუსის მითითება იმგვარად არ უნდა განიმარტოს, რომ მასში არ იგულისხმებოდეს მისასვლელი გზა. ანუ, სამართალდარღვევის გამოვლენისას აღმასრულებელი ორგანოს წარმომადგენელმა 50 მეტრის დაშორება უნდა აითვალოს სკოლის ტერიტორიის იმ წერტილიდან, საიდანაც მოსწავლე ახერხებს სკოლაში შესვლას – თამბაქოს პროდუქციის რეალიზაციისთვის განკუთვნილი ჯიხურის შესასვლელამდე.

2013 წლის პირველი იანვრიდან 2016 წლის აპრილის ჩათვლით, კანონიერ ძალაში შესული სასამართლო გადაწყვეტილებებიდან ირკვევა, რომ თბილისის სააპელაციო სასამართლო ზემოაღნიშნულ საკითხს შემდეგნაირად განმარტავს: „კანონის მიზანია არასრულწლოვნისთვის დროის მოკლე მონაკვეთში არ იყოს ადვილი ხელმისაწვდომი სკოლიდან გარკვეული მანძილის გავლა იმ სავაჭრო ობიექტამდე, სადაც თამბაქოს პროდუქციის რეალიზაცია ხდება.“

მართალია, ზემოაღნიშნულ საკითხზე სასამართლო გადაწყვეტილებათა უმრავლესობა სააპელაციო სასამართლოს მსჯელობას შეესაბამება, მაგრამ ვხვდებით განსხვავებულ მიდგომებსაც. კერძოდ, რუსთავის საქალაქო სასამართლომ 2014 წლის 24 მარტის გადაწყვეტილებებში (საქმეზე #4-131-14 და #4-135-14) აღნიშნა, რომ ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 155³ მუხლის მე-2 ნაწილის დეფინიცია მკაცრად განსაზღვრავს, რომ სკოლის ტერიტორიიდან 50 მეტრის დაშორებით დაუშვებელია თამბაქოს პროდუქციის რეალიზაცია, შესაბამისად სასამართლომ მიიჩნია, რომ მკაფიოდ უნდა განისაზღვროს სავაჭრო ობიექტი და საჯარო სკოლის ტერიტორია და დადგინდეს მათ შორის პირდაპირი მანძილი მეტრებში. სასამართლომ აღნიშნული მანძილი საჯარო რეესტრის ეროვნული სააგენტოს საკოორდინაციო ბაღეზე შესრულებული სიტუაციური ნახაზის მიხედვით განსაზღვრა და არ უმსჯელია სკოლის შენობის შესასვლელი ადგილიდან თამბაქოს პროდუქციის რეალიზაციის ადგილის შესასვლელამდე ასათვლელ მანძილზე.

მნიშვნელოვანია მოვიხილოთ თბილისის საქალაქო სასამართლოს 2016 წლის 30 ნოემბრის გადაწყვეტილება საქმეზე № 4/8863-16, სადაც იგი მანამდე დამკვიდრებული სასამართლო პრაქტიკისგან განსხვავებულად განმარტავს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 155³. 2 მუხლს, კერძოდ, 50 მეტრიანი დაშორების მანძილი უნდა აითვალოს საჯარო რეესტრის მონაცემების თანახმად სკოლამდელი აღზრდის დაწესებულებების, სკოლის შენობის, 18 წლამდე ასაკის პირებისათვის განკუთვნილ დაწესებულება-ორგანიზაციების კუთვნილი ტერიტორიის საზღვრის ნებისმიერი წერტილიდან და არა ერთი შენობის ცენტრალური შესასვლელიდან, მეორე შენობის (სავაჭრო დაწესებულება) ცენტრალურ შესასვლელამდე. სასამართლომ მიიჩნია, რომ კანონის სხვაგვარი განმარტება ეწინააღმდეგება საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის მიზანს და არსს, რადგან როდესაც არასრულწლოვნები გადაადგილდებიან სასწავლო დაწესებულებების კუთვნილი ტერიტორიისაკენ ან ტერიტორიიდან მაქსიმუმ 50 მეტრიანი პერიმეტრის ფარგლებში, მათთვის 50 მეტრიანი რადიუსის ფარგლებში არ უნდა იყოს **თვალსაჩინოდ ხელმისაწვდომი** ისეთი სავაჭრო ობიექტები, სადაც იყიდება თამბაქოს პროდუქცია, რაც ეწინააღმდეგება როგორც ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსს, ასევე „თამბაქოს კონტროლის შესახებ“ საქართველოს კანონის მიზანსა და არსს, რადგან ვერ უზრუნველყოფს კანონის იმ მიზნის მიღწევას, რაც განსაზღვრულია საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 155³.2 მუხლით.

სახელმწიფოს მხრიდან თამბაქოს კონტროლის სფეროში ნაკისრი ვალდებულებების შესრულება

2013-2016 წლის პერიოდში კანონიერ ძალაში შესული სასამართლო დადგენილებების გაცნობისას ყურადღებას იქცევს ის ფაქტი, რომ აღმასრულებელი ხელისუფლების წარმომადგენლების მხრიდან (საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს და სსიპ შემოსავლების სამსახურის წარმომადგენლები) ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის ოქმების უმრავლესობა (57%) შედგენილია 2013 წელს, ხოლო თოთხმეტიდან რვა რაიონული სასამართლოს განსჯად ტერიტორიაზე 2013 წლის პირველი იანვრიდან 2016 წლის აპრილის ჩათვლით, თამბაქოს მოხმარების, თამბაქოს პროდუქციის რეალიზაციის, თამბაქოს პროდუქციის რეკლამის, თამბაქოს პროდუქციის დიზაინის დარღვევისთვის დადგენილი მოთხოვნების უგულვებლყოფის ფაქტებთან დაკავშირებით, სამართალდარღვევის ოქმები შედგენილია მხოლოდ 2013 წლის მაისსა და ივნისში. დანარჩენ რაიონულ სასამართლოებში თამბაქოს კონტროლზე უფლებამოსილი უწყებების მხრიდან ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა ოქმები ძირითადად წარდგენილია 2013 წლის მაისის-ივნისისა და 2014 წლის პირველი კვარტლის პერიოდში.

1. საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროსა და სსიპ შემოსავლების სამსახურის მხრიდან თამბაქოს კონტროლის სფეროში გამოვლენილი აქტივობა

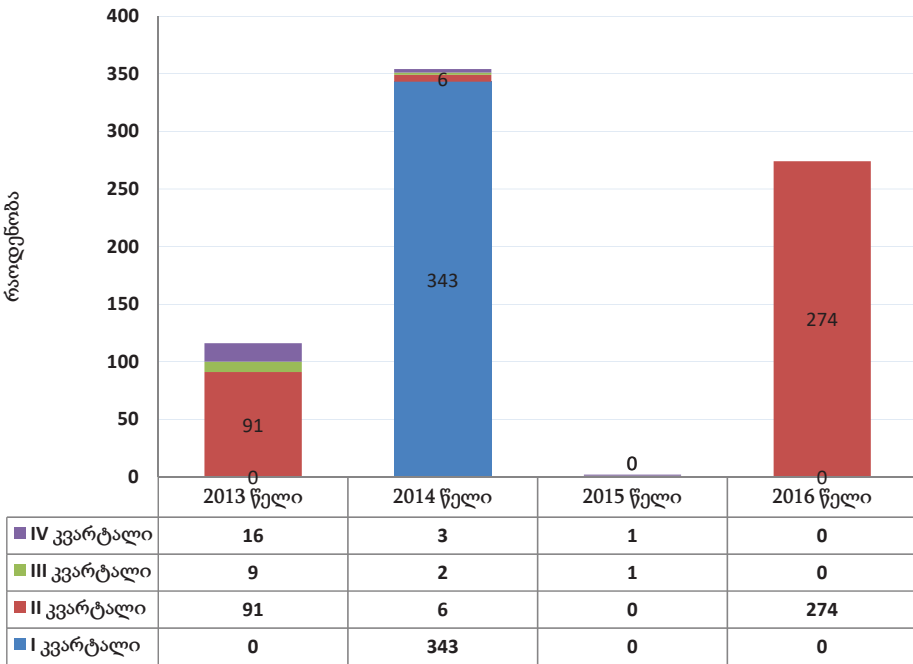
საქართველოს მთავრობის 2013 წლის 30 ივლისის №196 დადგენილებაში ვკითხულობთ: „საზოგადოებრივ ადგილებში თამბაქოს კონტროლის კანონმდებლობის დანერგვის დონის კვლევის შედეგებმა აჩვენა, რომ საზოგადოების თავშეყრის ადგილებში კანონით გათვალისწინებული თამბაქოს მოხმარების აკრძალვის/შეზღუდვის აღსრულება ძალიან სუსტია; კერძო მფლობელობაში მყოფი უნივერსიტეტების მხოლოდ 30% იცავს კანონს (მთლიანი შეზღუდვა), რაც განპირობებულია ხელმძღვანელობის მხრიდან დაბალი მოტივაციით, კაფე-ბარების და რესტორნების მხოლოდ 10.8% იცავს კანონს (ნაწილობრივი შეზღუდვა) და ყველა ასეთ დანესებულებაში მონევის მთლიანი აკრძალვაა შემოღებული.“

საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროდან მოწოდებული დოკუმენტაციით დასტურდება, რომ ამავე უწყებას თამბაქოს მოხმარებისა და თამბაქოს პროდუქციის რეალიზაციის წესების დარღვევასთან დაკავშირებით მთელი ქვეყნის ტერიტორიაზე სამართალდარღვევათა უმრავლესობა გამოვლენილი აქვს 2013 წლის მაისი-ივნისისა და 2014 წლის პირველ კვარტალში, ხოლო **2015 წელს სამინისტროს წარმომადგენლებს თამბაქოს რეალიზაციისა და მოხმარების წესების დარღვევის მხოლოდ 2 შემთხვევა აქვთ გამოვლენილი**, რომელთაგან ერთი სამართალდარღვევის ოქმი ეხება არასრულწლოვნისთვის თამბაქოს ნაწარმის მიყიდვის ფაქტს, მეორე შემთხვევა კი, მეტროსადგურის ვესტიბიულში თამბაქოს მოხმარების ფაქტს ეხება.

წარმოდგენილი სტატისტიკური მონაცემების თანახმად, საქართველოს სახალხო დამცველი მიიჩნევს, რომ შინაგან საქმეთა სამინისტროს მხრიდან თამბაქოს კონტროლის სფეროში საერთაშორისო და ადგილობრივი კანონმდებლობით ნაკისრი ვალდებულების შესრულება არა სისტემურ, არამედ ფრაგმენტულ ხასიათს ატარებს. 2015 წელს კი თვალშისაცემია თამბაქოს კონტროლის სფეროში მის უფლებამოსილებას მიკუთვნებულ საკითხებზე საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს მხრიდან გამოვლენილი უმოქმედობა. (იხ. დიაგრამა #3)³⁰

(იხ. დიაგრამა #3)³⁰

შსს-ს მიერ გამოვლენილი სამართალდარღვევების რაოდენობა



სსიპ შემოსავლების სამსახურის მიერ საქართველოს სახალხო დამცველისთვის წარმოდგენილი ინფორმაციის³¹ თანახმად, 2013 წლის იანვრიდან 2016 წლის 13 ივნისის ჩათვლით, თამბაქოს კონტროლის საკითხებზე მათი მხრიდან ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 155³ მუხლით გათვალისწინებული ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის 876 (რვაას სამოცდათექვსმეტი) ფაქტი გამოვლინდა. სამწუხაროდ, საგადასახადო ორგანოს სახალხო დამცველის აპარატისთვის არ მოუწოდებია ზემოაღნიშნული ინფორმაცია თვეებისა და წლების მიხედვით, თუმცა მითითებულ პერიოდში, კანონიერ ძალაში შესულ სასამართლო დადგენილებათა ანალიზი გვიჩვენებს, რომ სსიპ შემოსავლების სამსახურის მხრიდან თამბაქოს კონტროლის

³⁰ სსიპ შემოსავლების სამსახურის 2016 წლის 16 ივნისის #21-12/53463 წერილი.

³¹ საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს 2016 წლის 13 ივნისის #01/45267 წერილი

კანონმდებლობის დარღვევის ფაქტების შესახებ ადმინისტრაციული სამართალდარღვევების გამოვლენა ასევე ფრაგმენტული და კამპანიური ხასიათისაა.

2. თამბაქოს კონტროლის ღონისძიებათა გაძლიერების სამთავრობო კომისიის საქმიანობა

საქართველოს მთავრობის 2013 წლის 15 მარტის დადგენილებით (№58) შეიქმნა თამბაქოს კონტროლის ღონისძიებათა გაძლიერების სამთავრობო კომისია, რომელიც არის თამბაქოს კონტროლის საკითხებში საქართველოს მთავრობის სათათბირო ორგანო. კომისიის წევრები არიან განათლებისა და მეცნიერების, იუსტიციის, შინაგან საქმეთა, სპორტისა და ახალგაზრდობის საქმეთა, ფინანსთა, ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების, რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის, სოფლის მეურნეობის მინისტრები. სამთავრობო კომისიას ხელმძღვანელობს საქართველოს პრემიერმინისტრი, ხოლო კომისიის თავმჯდომარის მოადგილეა შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის მინისტრი. დაავადებათა კონტროლისა და საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის ეროვნული ცენტრი სახელმწიფო კომისიის სამდივნოა. საქართველოს მთავრობის დადგენილების საფუძველზე აგრეთვე შეიქმნა კომისიის სამუშაო ჯგუფი, რომელსაც ასევე ხელმძღვანელობს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის მინისტრი. სახელმწიფო კომისიის სამუშაო ჯგუფი ჩართულია თამბაქოს კონტროლის სტრატეგიის, სამოქმედო გეგმის და საკანონმდებლო ცვლილებების პროექტების შემუშავების პროცესში.

თამბაქოს კონტროლის ღონისძიებათა გაძლიერების სახელმწიფო კომისიის საქმიანობის ეფექტიანობის შესაფასებლად, საქართველოს სახალხო დამცველის აპარატი თამბაქოს კონტროლის ღონისძიებების ადმინისტრაციიდან და საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროდან გამოითხოვა ინფორმაცია სახელმწიფო კომისიის და თამბაქოს კონტროლის ღონისძიებათა გაძლიერების სახელმწიფო კომისიასთან არსებული სამუშაო ჯგუფის საქმიანობის შესახებ.

საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს 2016 წლის 12 ივნისის #01/45267 წერილით ირკვევა, რომ თამბაქოს კონტროლის ღონისძიებათა გაძლიერების სახელმწიფო კომისია უკანასკნელად 2013 წლის 30 მაისს შეიკრიბა, ხოლო სამთავრობო კომისიის უწყებათაშორისი სამუშაო ჯგუფის ბოლო შეხვედრა შედგა 2014 წლის 18 მარტს. გასათვალისწინებელია ის ფაქტი, რომ საქართველოს მთავრობის 2013 წლის 15 მარტის დადგენილების (№58) მე-6 მუხლის თანახმად, კომისიის სხდომა იმართება კვარტალში ერთხელ, ხოლო კომისიის თავმჯდომარის გადაწყვეტილებით შესაძლებელია კომისიის სხდომა საჭიროებისამებრ დაინიშნოს. საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტრო სამთავრობო კომისიისა და კომისიის უწყებათაშორისი სამუშაო ჯგუფის მუშაობასთან დაკავშირებით ასევე განმარტავს, რომ რეგულარულად ტარდება სამუშაო ჯგუფის წევრ

უნყებებთან სამუშაო შეხვედრები. მათ შორის უკანასკნელი შეხვედრა 2016 წლის 31 მაისს, „მსოფლიო თამბაქოს გარეშე“ დღის აღსანიშნავად ჩატარდა.

ამ ეტაპზე სამთავრობო კომისიის საქმიანობა ეფექტიანად ვერ შეფასდება. ექსპერტთა საერთაშორისო ჯგუფის მიერ მომზადებული შეფასების ანგარიშში ჯერ კიდევ 2013 წელს აღინიშნა, რომ სამთავრობო კომისიას არანაირი ზომა არ გაუტარებია თამბაქოს ინდუსტრიასთან კომუნიკაციის შეზღუდვის დასაწესებლად და ამგვარი კომუნიკაციების გამჭვირვალობის უზრუნველსაყოფად, თუ ასეთს ადგილი ექნებოდა. „თამბაქოს კონტროლის ჩარჩო კონვენციის“ მე-5 მუხლის მე-3 პუნქტი ხელშემკვრელ მხარეებს აკისრებს ვალდებულებას, თამბაქოს კონტროლთან დაკავშირებული ჯანდაცვის პოლიტიკის შემუშავებისა და დანერგვის პროცესში, ეროვნული კანონმდებლობის შესაბამისად უზრუნველყონ ამ პროგრამების დაცვა თამბაქოს ინდუსტრიის ან სხვა ინტერესებისგან. მართალია, „საქართველოს თამბაქოს კონტროლის სახელმწიფო სტრატეგიის დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2013 წლის 30 ივლისის დადგენილებაშიც (#197) მიეთითა, რომ თამბაქოს კონტროლის პოლიტიკის მიდგომა თამბაქოს პოლიტიკის განსაზღვრის და განხორციელების პროცესში თამბაქოს ინდუსტრიის დაუშვებლობას და მათი ინტერესების ნებისმიერი სახით გატარების მიუღებლობას ეფუძნება, თუმცა, მოქმედი კანონმდებლობა არ პასუხობს „თამბაქოს კონტროლის ჩარჩო კონვენციის“ მოთხოვნებს. შესაბამისად, თამბაქოს კონტროლის კანონმდებლობაში შესატანი ცვლილებების შესახებ 2016 წელს მომზადებულ კანონპროექტში „თამბაქოს კონტროლის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-2 მუხლს ემატება „ნ“ ქვეპუნქტი, რომლის თანახმადაც, საქართველოში თამბაქოს კონტროლის სფეროში მოქმედი კრიტერიუმები, მოთხოვნები, პირობები და წესები უნდა გამომდინარეობდეს ისეთი პრინციპიდან, რომელიც გულისხმობს ჯანდაცვითი გადარჩევითების მომზადების, მიღებისა და დანერგვის პროცესში თამბაქოს ინდუსტრიის მონაწილეობისა და ინტერესების დაუშვებლობას და თამბაქოს ინდუსტრიასთან საჯარო ორგანიზაციების/პირების ურთიერთობათა გამჭვირვალებას და პასუხისმგებლობას.

სამუნებაროდ, საქართველოს პარლამენტში საკანონმდებლო ინიციატივის სახით წარდგენილ კანონპროექტს, რომელიც ითვალისწინებს თამბაქოს კონტროლის კანონმდებლობაში ცვლილებებს, არ დაეთანხმა საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაცია და საქართველოს პარლამენტში 2016 წლის 4 ივლისს წარდგენილ მოსაზრებაში მიუთითა:

„...მიზანშეწონილად მიგვაჩნია, თამბაქოს კონტროლის სფეროს მიკუთვნებულ საკითხებზე საკანონმდებლო პაკეტის შემუშავების პროცესში პოზიციები შეჯერებულ იქნეს და მისი საბოლოო რედაქცია ჩამოყალიბდეს ყველა დაინტერესებული უწყების ჩართულობით, მათ შორის, უზრუნველყოფილი იქნეს ამ სფეროში დასაქმებული კერძო მეწარმეების მონაწილეობა.“

უნდა აღინიშნოს, რომ საქართველოს მთავრობის ზემოაღნიშნული მოსაზრება პირდაპირ ეწინააღმდეგება თამბაქოს კონტროლის შესახებ ჯანდაცვის მსოფლიო ორგანიზაციის ჩარჩო კონვენციის მე-5 მუხლის მე-3

პუნქტს, რომლითაც განერილია მხარეთა ზოგადი ვალდებულება, თამბაქოს კონტროლთან დაკავშირებული ჯანდაცვის პოლიტიკის განვითარებისა და დანერგვის პროცესში უზრუნველყონ ამ პროგრამების დაცვა თამბაქოს ინდუსტრიის ან სხვა ინტერესებისგან.

3. თამბაქოს მოხმარების შეწყვეტისა და მოხმარების დაწყების პრევენციის ხელშეწყობა

თამბაქოს კონტროლის ჩარჩო კონვენციის მე-14 მუხლის თანახმად, მხარეებს ეკისრებათ ვალდებულება, მიიღონ ეფექტიანი ზომები თამბაქოს მოხმარების შეწყვეტისა და თამბაქოზე დამოკიდებულების ადეკვატური მკურნალობის ხელშესაწყობად. ამ მიზნით, თითოეულ მხარეს ევალება შეიმუშაოს და დანერგოს თამბაქოს მოხმარების შეწყვეტის ხელშეწყობაზე ორიენტირებული ეფექტიანი პროგრამები სამუშაო, საგანმანათლებლო, ჯანდაცვისა და სპორტულ დანესებულებებში. ჩარჩო კონვენციის თანახმად, ხელშემკვრელმა მხარეებმა სახელმწიფო ჯანდაცვისა და საგანმანათლებლო პროგრამებში, გეგმებსა და სტრატეგიებში უნდა გაითვალისწინონ თამბაქოზე დამოკიდებულების დიაგნოსტიკისა და მკურნალობის მეთოდები, ასევე თამბაქოს მოხმარების შეწყვეტის მიზნით საკონსულტაციო სამსახურების შექმნის შესაძლებლობა ჯანდაცვის, საზოგადოებრივ და სოციალურ სფეროებში დაკავებულ მუშაკთა მონაწილეობით. ჯანდაცვის დანესებულებებსა და სარეაბილიტაციო ცენტრებში დანერგონ თამბაქოზე დამოკიდებულების დიაგნოსტიკის, კონსულტაციების, პრევენციისა და მკურნალობის პროგრამები და ითანამშრომლონ სხვა მხარეებთან თამბაქოზე დამოკიდებულების სამკურნალო საშუალებების, მათ შორის ფარმაცევტული პროდუქტების ხელმისაწვდომობის მიზნით. ასეთი პროდუქტები შეიძლება მოიცავდეს სათანადო ნამლებს, ნამლების გამოსაყენებლად საჭირო და სადიაგნოსტიკო საშუალებებს.

„თამბაქოს კონტროლის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-5 მუხლის მე-4 პუნქტის თანახმად, თამბაქოს ნაწარმის რეალიზაციის ადგილებში უნდა განთავსდეს მინისტრის მიერ დამტკიცებული სამედიცინო გაფრთხილება და თამბაქოზე უარის თქმის მსურველთათვის საკონტაქტო ტელეფონის ნომერი კონსულტაციის მისაღებად. ამავე კანონის მე-6 მუხლის მე-2 პუნქტის მიხედვით კი, თამბაქოს ნაწარმის თითოეულ კოლოფსა და ბლოკზე სამედიცინო გაფრთხილებასთან ერთად განთავსებული უნდა იყოს საკონტაქტო ტელეფონის ნომერიც.

საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს 2016 წლის 13 ივნისის #01/45267 წერილით საქართველოს სახალხო დამცველის აპარატს მოეწოდა ინფორმაცია, რომ თამბაქოს ცხელი ხაზის მომსახურებით 2013 წელს ისარგებლა 233–მა ბენეფიციარმა, 2014 წელს – 839–მა ბენეფიციარმა, 2015 წელს - 440–მა, ხოლო 2016 წლის იანვრიდან მარტის ჩათვლით – 29 ბენეფიციარმა. თუ გავითვალისწინებთ იმ ფაქტს, რომ უკანასკნელი კვლევებით მოსახლეობის დაახლოებით 31% თამბაქოს მომხმარებელია და მათი 39.1%

ცდილობს თავი დაანებოს მოწევას, მოწევაზე თავის დანებების ცხელი ხაზის დღეს არსებული სახით მომსახურება ეფექტიანად ვერ მიიჩნევა.

ისეთი რეფერალური კლინიკების და/ან სერვისების არარსებობის ფონზე, სადაც შესაძლებელი იქნებოდა თამბაქოზე დამოკიდებულების მკურნალობა, საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს მხრიდან პირველადი ჯანდაცვის ცენტრის ექიმებისთვის მიზნობრივი ტრენინგების ჩატარება ვერ მიიჩნევა თამბაქოს მოხმარების შეწყვეტისთვის სახელმწიფოს მხრიდან განხორციელებულ სრულყოფილ და ეფექტიან ღონისძიებად.

4. თამბაქოს მავნებლობის შესახებ საზოგადოების ინფორმირება და თამბაქოს რეკლამა

2016 წლის ივნისში საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს მიერ სახალხო დამცველის აპარატისთვის მოწოდებული ინფორმაციის თანახმად, 2016 წელს სატელევიზიო და სოციალურ მედიასივრცეში გავრცელდა თამბაქოს სანინალმდეგო სხვადასხვა საინფორმაციო მასალა და სოციალური სარეკლამო რგოლები. 2015 წლის 1 იანვრიდან თამბაქოს სანინალმდეგო საინფორმაციო მასალა გავრცელდა და სოციალური სარეკლამო რგოლი განთავსდა სსიპ დაავადებათა კონტროლისა და საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის ეროვნული ცენტრის ვებგვერდზე (www.ncdc.ge), ფეისბუქ გვერდზე (<https://www.facebook.com/ncdc.georgia>) და სხვა ვებგვერდებზე (www.myvideo.ge, www.youtube.ge). თამბაქოს ზიანის შემცირების თაობაზე სოციალური სარეკლამო რგოლი „არჩილი“ განთავსდა შემდეგი ტელეკომპანიების სატელევიზიო სივრცეში: „იმედი“, „პულსი“, „ერთსულოვნება“, „პირველი“, „GDS“, „რუსთავი 2“. ამასთან, სამინისტრომ აღნიშნა, რომ მათთვის უცნობი მიზეზის გამო საზოგადოებრივმა მაუწყებელმა უარი განაცხადა აღნიშნული ვიდეორგოლის გაშვებაზე. თამბაქოს მავნებლობის შესახებ საინფორმაციო მასალა განთავსდა ინტერნეტსივრცეში, შემდეგ საინფორმაციო სააგენტოებში: „ინტერპრესნიუსი“, „ინფო 9“, „ლიბერალი“, „კვირა“, „ესქისნიუსი“, ყურნალი „მკურნალი“, „newgeorgia.ge“, „news.ge“, „ბიზნესკონტაქტი“, „მედიანიუსი“, „კომერსანტი“, „გურიანიუსი“, გადაცემები, სიუჟეტები და ინტერვიუები გავიდა შემდეგ ტელეკომპანიებსა და გადაცემებში: ტელეკომპანია „პულსი“, ტელეკომპანია „იმედის“ გადაცემა „ქრონიკა“, პირველი არხი – „დილა პირველზე“, ტელეკომპანია „რიონი“, ტელეკომპანია „ერთსულოვნება“, საზოგადოებრივი მაუწყებლის გადაცემა „მოამბე“, რადიო „ჯეპრა“, „ინფო 9“, ტელეკომპანია „რუსთავი 2“-ის გადაცემა „კურიერი“, რადიო „თავისუფლება“, „ტვ პალიტრა“.³²

საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს მხრიდან თამბაქოს მავნებლობასთან დაკავშირებით განხორციელებული ღონისძიებების მიუხედავად, იმ ფონზე, როცა „თამბაქოს კონტროლის

32 Judgment of the Court (Second Chamber) of 4 May 2016, (Case C-547/14) Philip Morris Brands SARL and Others v Secretary of State for Health

შესახებ“ საქართველოს კანონში და „რეკლამის შესახებ“ საქართველოს კანონში თამბაქოს რეკლამირების, პოპულარიზაციისა და სპონსორობის მომწესრიგებელი ნორმები ვერ უზრუნველყოფენ თამბაქოსგან თავისუფალ გარემოს და არ არსებობს თამბაქოს კონტროლის შესახებ ჩარჩო კონვენციის მე-13 მუხლის შესაბამისი თამბაქოს რეკლამის, პოპულარიზაციისა და სპონსორობის ყოვლისმომცველი აკრძალვა, ჩამოთვლილი აქტივობები სახელმწიფოს მხრიდან თამბაქოს კონტროლის სფეროში განხორციელებულ ეფექტიან ღონისძიებად ვერ მიიჩნევა.

თბილისში სკოლების ირგვლივ გავრცელებულ თამბაქოს რეკლამასთან დაკავშირებით Institute for Global Tobacco Control-ის მიერ 2016 წელს ჩატარებული კვლევის შედეგები მეტყველებს, რომ სკოლის მიმდებარე ტეროტორიებზე ინტენსიურად მიმდინარეობს თამბაქოს პროდუქციის რეკლამირება შემდეგი სახით:

- სავაჭრო ჯიხურის გამჭვირვალე დახლებიდან ჩანს თამბაქოს სხვადასხვა სახის პროდუქცია
- სავაჭრო ობიექტებში სალაროს განთავსების ადგილას ტკბილეულთან, საკვებ პროდუქტებთან და გაზიან სასმელებთან ერთად იყიდება თამბაქოს პროდუქტები
- თამბაქოს ნაწარმი ხშირად სავაჭრო ობიექტის იატაკიდან 1 მეტრამდე სიმაღლეზე, მცირეწლოვანი ბავშვისთვის თვალსაჩინო ადგილზეა განთავსებული.

ზემოაღნიშნული კვლევიდან კარგად ჩანს, რომ „რეკლამის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-8 მუხლის მე-4 პუნქტით გათვალისწინებული წესი, თამბაქოს ნაწარმის რეკლამის უშუალოდ არასრულწლოვნებისადმი მიმართვის აკრძალვის შესახებ ვერ უზრუნველყოფს მათ დაცვას თამბაქოს რეკლამისაგან.

აუცილებელია რეკლამის ყველა ფრომის სრული აკრძალვა, წინააღმდეგ შემთხვევაში ვერ მიიღწევა ის მიზანი, რისთვისაც საქართველო შეუერთდა თამბაქოს კონტროლის შესახებ ჯანდაცვის მსოფლიო ორგანიზაციის ჩარჩო კონვენციას.

თამბაქოს ნაწარმის შეფუთვა

თამბაქოს ნაწარმის შეფუთვისა და მარკირების წესი „თამბაქოს კონტროლის შესახებ“ ჯანდაცვის მსოფლიო ორგანიზაციის ჩარჩო კონვენციის მე-11 მუხლით არის განსაზღვრული. როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ, კონვენცია საქართველოსთვის ძალაში შევიდა 2006 წლის 15 მაისს, და მან თითოეულ მხარეს დააკისრა ვალდებულება, მისთვის ძალაში შესვლიდან 3 წლის განმავლობაში,

თავისი კანონმდებლობის შესაბამისად მიელო და განეხორციელებინა ეფექტიანი ზომები, რათა თამბაქოს ნაწარმის რეკლამირებისთვის თამბაქოს ნაწარმის შეფუთვასა და ეტიკეტზე არ განთავსებულიყო ყალბი, შეცდომაში შემყვანი ან არასწორი წარმოდგენის შემქმნელი ინფორმაცია თამბაქოს ნაწარმისთვისების, საზიანო ზემოქმედების ან გამოფრქვეული მავნე ნივთიერებების შესახებ. აგრეთვე, არ უნდა გამოიყენებოდეს ისეთი სიტყვა, სავაჭრო ნიშანი ან გამოსახულება, რომელიც პირდაპირი ან არაპირდაპირი გზით შექმნის არასწორ წარმოდგენას თამბაქოს რომელიმე კონკრეტული ნაწარმის ნაკლებ მავნებლობაზე სხვა ნაწარმთან შედარებით;

თამბაქოს ნაწარმის თითოეულ პაკეტზე და შეკვრაზე, ასევე ასეთი ნაწარმის გარეკანსა და ეტიკეტზე, კონვენციის თანახმად უნდა განთავსდეს გაფრთხილება თამბაქოს მოხმარებით გამოწვეულ მავნე შედეგებთან დაკავშირებით, და შესაბამისი ინფორმაცია. ასეთი სახის გაფრთხილება და ინფორმაცია:

- უნდა დამტკიცდეს შესაბამისი სახელმწიფო ორგანოს მიერ
- უზრუნველყოფილ იქნას მისი როტაცია
- დაიბეჭდოს გარკვევით, მკაფიოდ და თვალსაჩინოდ
- განთავსდეს ძირითადი სადემონსტრაციო ფართის 50%-ზე ან მეტზე, მაგრამ არა ნაკლებ 30%-ისა
- შესაძლებელია წარმოდგენილ იყოს სურათების ან პიქტოგრამების სახით ან შეიცავდეს მათ

თამბაქოს ნაწარმის თითოეული პაკეტი და შეკვრა, ასევე ასეთი ნაწარმის გარეკანი და ეტიკეტი ამ ზემოაღნიშნული გაფრთხილების გარდა, უნდა შეიცავდეს შესაბამისი სახელმწიფო ორგანოების მიერ მოწოდებულ ინფორმაციას თამბაქოს ნაწარმის შემადგენელი კომპონენტების და გამოფრქვეული მავნე ნივთიერებების შესახებ. გაფრთხილებები და სხვა სახის ტექსტობრივი ინფორმაცია თამბაქოს ნაწარმის თითოეულ პაკეტსა და შეკვრაზე, ასევე ასეთი ნაწარმის გარეკანსა და ეტიკეტზე განთავსდება ქვეყანაში არსებულ ენაზე/ენებზე.

„თამბაქოს კონტროლის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-6 მუხლი ფაქტობრივად იმეორებს „თამბაქოს კონტროლის შესახებ“ ჯანდაცვის მსოფლიო ორგანიზაციის ჩარჩო კონვენციით დადგენილ თამბაქოს პროდუქციის შეფუთვისა და დიზაინის მინიმალურ სტანდარტებს. თუმცა, ჯანდაცვის მსოფლიო ორგანიზაციის ბოლოდროინდელი რეკომენდაციები თამბაქოს პროდუქციის შეფუთვისა და დიზაინისთვის გაცილებით მაღალ სტანდარტებს აწესებს და ქვეყანაში მოქმედი კანონმდებლობა მათ არ შეესაბამება. მნიშვნელოვანია ევროპის კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს 2016 წლის 4 მაისის გადაწყვეტილება³³ სადაც სასამართლომ

33 ჯანდაცვის მსოფლიო ორგანიზაციის ოფიციალურ ვებგვერდზე იხ. გაიდლაინები http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/80510/1/9789241505185_eng.pdf?ua=1

კანონიერად მიიჩნია ევროპის პარლამენტისა და ევროპის საბჭოს 2014 წლის დირექტივით დადგენილი სტანდარტები თამბაქოს ნაწარმის შეფუთვისასთან დაკავშირებით, რომლის თანახმად, თამბაქოს ნაწარმის გარე შეფუთვის 65%-ს უნდა შეადგენდეს მასზე დატანილი სამედიცინო გაფრთხილება და პიქტოგრამები.

ექსპერტთა საერთაშორისო ჯგუფმა, რომელსაც ხელმძღვანელობდა თამბაქოს ჩარჩო კონვენციის სამდივნო, საქართველოს მთავრობის წარმომადგენლებთან ერთად ჯერ კიდევ 2013 წელს მოამზადა შეფასების ანგარიში, რომელშიც აისახა კონვენციის აღსრულების კუთხით ქვეყნის მიერ მიღწეული პროგრესი. მასში საგანგებოდ მიეთითა არსებულ ხარვეზებზე და მთავრობას მიეცა შესაბამისი რეკომენდაციები, რათა საქართველოს სრულყოფილად შეესრულებინა თამბაქოს კონტროლის ჩარჩო კონვენციით ნაკისრი ვალდებულებები.

2013 წელს ექსპერტთა ჯგუფის მნიშვნელოვანი რეკომენდაციები იყო:

- შეცვლილიყო თამბაქოს კონტროლის შესახებ საქართველოს კანონი და თამბაქოს ნაწარმის შეფუთვაზე შემოღებულიყო სამედიცინო გაფრთხილება, რომელიც თამბაქოს ნაწარმის ყველა შეფუთვასა და მარკირებაზე დაფარავდა ძირითადი ზედაპირის წინა და უკანა მხარის 50%-ზე მეტს
- შეცვლილიყო თამბაქოს კონტროლის კანონმდებლობა და თამბაქოს ნაწარმის შეფუთვასა და მარკირებაზე დაწესებულიყო შემადგენლობასა და გამონახობლქვთან დაკავშირებით შესაბამისი წარწერების გამოსახვა
- შეცვლილიყო თამბაქოს კონტროლის კანონმდებლობა და აკრძალულიყო რაოდენობრივი და ხარისხობრივი წარწერები და დიზაინის ელემენტები, როგორებიცაა ფერები და ციფრები, რაშიც შეიძლება ნაგულისხმები ყოფილიყო, რომ ესა თუ ის მარკა ნაკლებად მავნეა ვიდრე სხვა, როგორიცაა წარწერები კუპრის, ნიკოტინის და მხუთავი აირის ციფრებთან დაკავშირებით ან იმგვარი წარწერები, როგორიცაა – „ეს ნაწარმი შეიცავს ნიტროზამინების დაბალ დონეს“
- პიქტოგრამული სამედიცინო გაფრთხილებების დანერგვის პროცესში გათვალისწინებულიყო ე.წ. „სადა შეფუთვა“, თამბაქოს კონტროლის ჩარჩო კონვენციის მე-11 მუხლის შესაბამისად, და მისი დანერგვის გზამკვლევები.

მაშინ, როდესაც ჯანდაცვის მსოფლიო ორგანიზაციამ 2016 წლის 31 მაისის თემად შეარჩია „მზადება თამბაქოს ნაწარმის სადა (სტანდარტიზებულ) შეფუთვაზე გადასვლისათვის“ და ევროპაში აქტიურად მიმდინარეობს კამპანია თამბაქოს ნაწარმის სადა შეფუთვისასთან დაკავშირებით, საქართველოში თამბაქოს მწარმოებლებს დღემდე არ ეკისრებათ ვალდებულება, დაიტანონ პიქტოგრამები თამბაქოს ნაწარმის შეფუთვაზე. მეტიც, საქართველოს მთავრობა არ დაეთანხმა 2016 წელს საქართველოს პარლამენტში წარდგენილ კანონპროექტებს (№07-3/592 09.06.2016 წ.), რომლებიც ითვალისწინებდნენ „თამბაქოს კონტროლის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილებებს. კანონპროექტის მიხედვით, თამბაქოს პროდუქციის შეფუთვის ზედაპირზე

სავალდებულო ხდებოდა პიქტოგრამის დატანა და მას უნდა მოეცვა სამედიცინო გაფრთხილების სრული მოცულობა. ასევე, ცვლილების თანახმად, სამედიცინო გაფრთხილებას უნდა მოეცვა შეფუთვის ზედაპირის მოცულობის არა ნაკლებ 65%-სა. 2016 წელს საქართველოს მთავრობა მიიჩნევს, რომ „თამბაქოს კონტროლის შესახებ“ საქართველოს კანონი სრულად შეესაბამება ჯანდაცვის მსოფლიო ორგანიზაციის ჩარჩო კონვენციას, რომლითაც არ არის დაწესებული თამბაქოს პროდუქციის შეფუთვაზე პიქტოგრამების სავალდებულო დატანა. მთავრობა არ საუბრობს არც ექსპერტთა საერთაშორისო ჯგუფის მხრიდან 2013 წელს მიღებულ რეკომენდაციებზე თამბაქოს პროდუქციის შეფუთვაზე პიქტოგრამების დატანის სავალდებულო შემოღებასთან დაკავშირებით, არც მოცემულ საკითხთან დაკავშირებით ჯანდაცვის მსოფლიო ორგანიზაციის 2013 წელს მიღებულ გაიდლაინებზე³⁴, რომელშიც მითითებულია, რომ თამბაქოს პროდუქციის შეფუთვაზე პიქტოგრამების დატანა ბევრად შესამჩნევი და ეფექტიანია, რადგან თამბაქოს იმ მომხმარებლებს, რომლებსაც არ შეუძლიათ სამედიცინო გაფრთხილების ამოკითხვა, პიქტოგრამის მეშვეობით შეეძლება ინფორმაციის მიღება თამბაქოს პროდუქციის მავნებლობის შესახებ. იგი თამბაქოს პროდუქციის მომხმარებლებში ასევე აღძრავს ფიქრს თამბაქოს მავნებლობის შესახებ და უბიძგებს მათ თამბაქოს მოხმარებისთვის თავის დანებებისკენ.

ბადასახალი თამბაქოს ნაწარმი

მსოფლიოს სხვადასხვა ქვეყანაში ჩატარებული კვლევებით დადასტურებულია, რომ თამბაქოს ნაწარმზე გადასახადების და ფასების ზრდა ამცირებს თამბაქოს მოხმარებას. განვითარებულ ქვეყნებში თამბაქოზე ფასების 10%-იანი ზრდა საშუალოდ 4%-ით ამცირებს მოხმარებას, ხოლო განვითარებად ქვეყნებში საშუალოდ 5%-ით. შემცირების დაახლოებით ნახევარი მოდის ყოფილ მწველებზე, რომლებიც გაზრდილი ფასების გამო წყვეტენ მოხმარებას, ხოლო მეორე ნახევარს შეადგენს პირები, რომელთაც შეამცირეს მოხმარებული ღირებულების რაოდენობა. გადასახადების ზრდის ეფექტი განსაკუთრებით იზრდება მაშინ, როცა იგი თამბაქოს კონტროლის სხვა ღონისძიებების პარალელურად მიმდინარეობს.^{35,36}

საქართველოში თამბაქოს ნაწარმი იბეგრება არაპირდაპირი გადასახადებით: აქციზით და დღგ-ით.³⁷ 2015 წლის 1 ივლისიდან ჩვენს ქვეყანაში აქციზის ე.წ. კომბინირებული სისტემა მოქმედებს, კერძოდ თამბაქოს ნაწარმი იბეგრება

34 IARC. (2011). საგადასახადო და სატარიფო ზომების ეფექტურობა თამბაქოს კონტროლისათვის. *IARC handbooks of cancer prevention*, 14

35 ჯანმრთელობის მსოფლიო ორგანიზაცია (2015). ანგარიში „გლობალური თამბაქოს ეპიდემია ჯანმრთელობის მსოფლიო ორგანიზაცია.“

36 საქართველოს სახაგადასახო კოდექსი, მუხლები: 157, 182-194

37 „საქართველოს საგადასახადო კოდექსში ცვლილებების შეტანის შესახებ“ საქართველოს კანონი, 2014 წლის 12 დეკემბერი #2949-1ს

როგორც სპეციფიკური (ფიქსირებული), ასევე ადვალური (პროპორციული) აქციზით.³⁸ სპეციფიკური აქციზის განაკვეთის ზრდა სიგარეტზე დაიწყო 2005 წლიდან და შემდგომ შედარებით სტაბილური ზრდა გაგრძელდა 2010 წლიდან, როდესაც 50%-ით გაიზარდა აქციზის განაკვეთი ადგილობრივი წარმოების როგორც ფილტრიან, ასევე უფილტრო სიგარეტზე და გაუტოლდა იმპორტული სიგარეტის აქციზის განაკვეთებს. განაკვეთები ამის შემდეგ კიდევ გაიზარდა 2013 წელს, ფილტრიან სიგარეტზე 25%-ით, უფილტროზე კი-33%-ით. 2015 წლის იანვრიდან განაკვეთები კიდევ 20% და 25%-ით გაიზარდა. 2015 წლის 1 ივლისიდან ამოქმედდა ადვალური აქციზის გადასახადი, როგორც ფილტრიანი, ასევე უფილტრო სიგარეტებისთვის და თავდაპირველად შეადგენდა 5%-ს. თუმცა 2016 წლის იანვრიდან აქციზის ადვალური კომპონენტი სიგარეტის კოლოფზე (20 ლერზე) გაიზარდა და გახდა 10%.³⁹

დადებითად უნდა შეფასდეს ის ფაქტი, რომ თამბაქოს ნაწარმზე ხელმისაწვდომობის შემცირების მიზნით, 2014 წლიდან 5-ჯერ მოიმატა გადასახადებმა, თუმცა ამ მიმართულებით მხოლოდ საგადასახადო პოლიტიკის განსაზღვრა ვერ ჩაითვლება სახელმწიფოს მხრიდან თამბაქოს კონტროლის შესახებ ჩარჩო კონვენციით აღიარებული ვალდებულებების ეფექტიან შესრულებად. ევროკავშირთან ასოცირების ხელშეკრულებით საქართველომ თამბაქოს ნაწარმზე გადასახადების ევროდირექტივებით განსაზღვრულ მოთხოვნებთან ჰარმონიზაციის ვალდებულება აიღო, რისთვისაც უნდა შეიმუშაოს და შეათანხმოს სამოქმედო გეგმა, მაგრამ მსგავსი გეგმა ჯერჯერობით არ არის დამტკიცებული და არც გადასახადების მიმდინარე ზრდას აქვს გეგმიური ხასიათი.

თამბაქოს ალტერნატიული საქმიანობის ხელშეწყობა

ჯანმრთელობის მსოფლიო ორგანიზაციის თამბაქოს კონტროლის შესახებ ჩარჩო კონვენციის მე-17 მუხლის მიხედვით:

„მხარეები, როგორც ერთმანეთთან, ისე უფლებამოსილ საერთაშორისო და რეგიონულ მთავრობათშორის ორგანიზაციებთან თანამშრომლობის გზით, სათანადოდ შეუწყობენ ხელს თამბაქოს წარმოების სფეროში დასაქმებულ, ასევე თამბაქოს მომყვანი პირების და ცალკეული გამსაღებლების ეკონომიკურად ეფექტური ალტერნატიული საქმიანობით უზრუნველყოფას“.

საქართველოს მთავრობამ 2014 წელს აამოქმედა სახელმწიფო პროგრამა „წარმოე საქართველოში“, რომლის პროგრამულ მიმართულებებში სხვა საკითხებთან ერთად დასახელებულია „დაფნის, ჩაის, თამბაქოს

38 „საქართველოს საგადასახადო კოდექსში ცვლილებების შეტანის შესახებ“ საქართველოს კანონი, 2015 წლის 11 დეკემბერი #2615-1ს

39 ინფორმაცია ხელმისაწვდომია: <http://qartuli.ge/geo/sub/about-program/agriculture/>

გადამუშავება⁴⁰. 2014 წელს ამ პროგრამის ფარგლებში საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს სსიპ მენარმეობის განვითარების სააგენტოს ფინანსური მხარდაჭერით ს.ს. „თბილისის თამბაქომ“ თამბაქოს სანარმოს გადასაიარაღებლად დაფინანსება მიიღო⁴¹.

სახელმწიფო პროგრამის ფარგლებში თამბაქოს სანარმოს დაფინანსება ეწინააღმდეგება ჯანმრთელობის მსოფლიო ორგანიზაციის თამბაქოს კონტროლის ჩარჩო კონვენციის მოთხოვნებს, შესაბამისად სახალხო დამცველი მოუწოდებს საქართველოს მთავრობას არ იყოს პრიორიტეტული თამბაქოს წარმოება/მოყვანასთან დაკავშირებული ბიზნეს-პროექტების დაფინანსება.

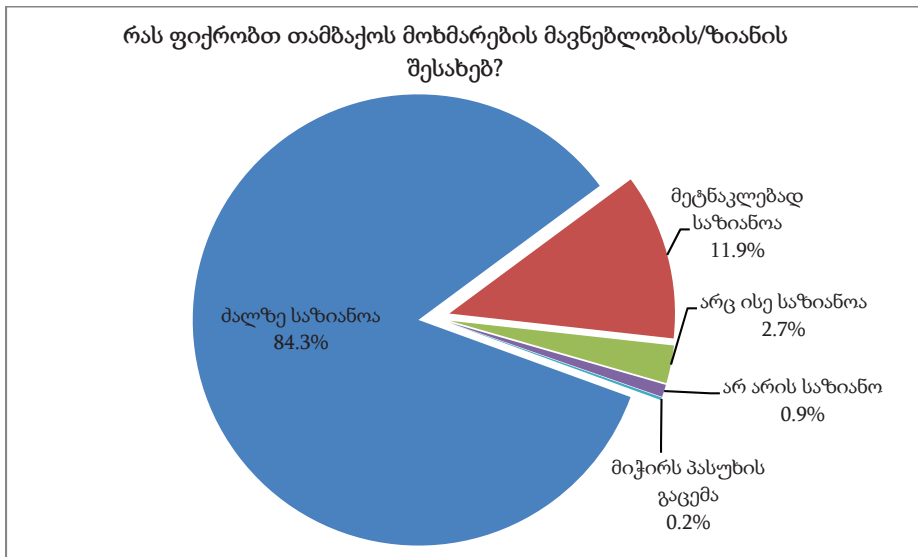
საქართველოში მოსახლეობის დამოკიდებულება თამბაქოსთან თავისუფალ ბარემოზე

2016 წლის დასაწყისში, სოციალური კვლევისა და ანალიზის ინსტიტუტმა (ISSA) საქართველოში თამბაქოსგან თავისუფალ გარემოსთან დაკავშირებით საზოგადოების დამოკიდებულების შესასწავლად კვლევა ჩაატარა.⁴² კვლევის სამიზნე ჯგუფი საქართველოს მოსახლეობას (18 წლის და მეტი ასაკის) მოიცავდა. პირისპირ ინტერვიუს მეთოდით სულ გამოიკითხა 1050 რესპოდენტი თბილისსა და რეგიონებში (აჭარა, იმერეთი, სამეგრელო – ზემო სვანეთი, სამცხე-ჯავახეთი, ქვემო ქართლი, შიდა ქართლი). შერჩევის ცდომილება იყო 3% (მთელი შერჩევისათვის). კვლევაში მონაწილე რესპოდენტების აბსოლუტური უმრავლესობა თანხმდება, რომ: 1) საქართველოში თამბაქოს მოხმარება მნიშვნელოვანი პრობლემაა (90.6%) როგორც, ზოგადად, საზოგადოებისთვის, ისე ახალგაზრდებთან მიმართებაში; 2) თამბაქოს მოხმარებას ადამიანისთვის ზიანი მოაქვს (ძალზე ან მეტნაკლებად - 96.1%); 3) თამბაქოს მოხმარება იწვევს მასზე დამოკიდებულების გაჩენას (92.2%); 4) თამბაქოს მოხმარებლების მიერ გამოყოფილი თამბაქოს კვამლის სუნთქვა ძალზე საზიანოა არამწველების ჯანმრთელობისათვის (87.2%).

40 ინფორმაცია ხელმისაწვდომია: <http://qartuli.ge/geo/news-info/jsc-tbilisi-tobacco-to-upgrade-factory-41>

41 ინფორმაცია ხელმისაწვდომია: <http://www.issa-georgia.com/ka/პროექტები/472>

42 ინფორმაცია ხელმისაწვდომია: <http://www.issa-georgia.com/ka/პროექტები/472>.



რესპონდენტთა მოსაზრებით, თამბაქოს მოხმარების დაწყებას ხელს უწყობს როგორც თამბაქოს რეკლამა (62.9%), ისე მისი პოპულარიზაცია (62.1%) და რეკლამის ისეთი ფორმა, როგორიცაა სავაჭრო ობიექტების დახლებსა და ვიტრინებზე თამბაქოს ნაწარმის ხილული განლაგება (58.4%).

თამბაქოს მოხმარების როგორც დაწყების, ისე გაგრძელების ხელშემწყობად რესპონდენტები მიიჩნევენ კიდევ ერთ ფაქტორს: მონევის დაშვებას კაფე-ბარების, საჯარო დაწესებულებებისა და სხვა საზოგადოებრივ შენობებში (დაახლ. 70- 71%).

რესპონდენტების აბსოლუტური უმრავლესობა სწორ ან მეტნაკლებად სწორ გადანყვეტილებად მიიჩნევს რამდენიმე წლის წინ ტელევიზიასა და რადიოში თამბაქოს რეკლამის (92.8%) და სამედიცინო და სასწავლო დაწესებულებებში თამბაქოს მონევის (99.2%) კანონით აკრძალვას.

კვლევის ფარგლებში, რესპონდენტებს უნდა გამოეხატათ საკუთარი პოზიცია, დაუჭერდნენ თუ არა მხარს შემდეგ აკრძალვებს (მათი განხორციელების შემთხვევაში):

- კანონით მონევის აკრძალვა საჯარო დაწესებულებების შენობებში
- კანონით (აგრეთვე, პირადი მოსაზრებიდან გამომდინარე) მონევის აკრძალვა რესტორნების, კაფეების და სხვა საზოგადოებრივი კვების ობიექტების შენობებში
- კანონით მონევის აკრძალვა ყველა სახის კულტურული დაწესებულების, სავაჭრო ობიექტის და სალონების შენობებში
- კანონით მონევის აკრძალვა ყველა სახის ოფისში, სანარმოების, ფაბრიკა-ქარხნების და ნებისმიერი სხვა სამუშაო ადგილის შენობებში

■ კანონით თამბაქოს რეკლამის და პოპულარიზაციის აკრძალვა.

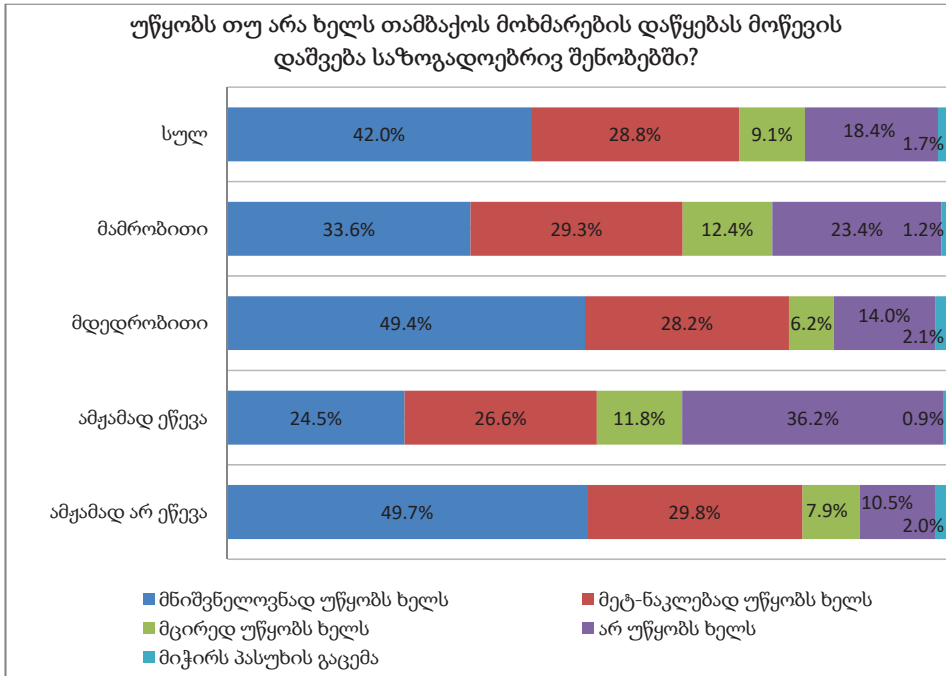
ჩამოთვლილი ობიექტებიდან საჯარო და კულტურულ დაწესებულებათა შენობებში, ყველა სახის ოფისსა და საწარმოთა შენობებში მონევის აკრძალვის მხარდაჭერა თითქმის აბსოლუტურია და ვარირებს 89 – 92%-ის ფარგლებში. რაც შეეხება მონევის აკრძალვის მხარდაჭერას რესტორნებში, კაფეებსა და საზოგადოებრივი კვების სხვა ობიექტებში, მხარდაჭერის დონე მინიმუმ 79,1%-ია. რეკლამის და პოპულარიზაციის აკრძალვას მხარს 91,8% უჭერს. საერთო ჯამში, საქართველოს მოსახლეობის გამოკვეთილი უმრავლესობა (თითქმის 72%) მხარს უჭერს ყველა ზემოჩამოთვლილ აკრძალვას.

კვლევის ერთ-ერთ მთავარ საგანს წარმოადგენდა საზოგადოებრივი კვების ობიექტებში მონევის აკრძალვის საკითხი. აღნიშნულ თემასთან დაკავშირებით პირველი შეკითხვა ეხებოდა რესპონდენტების პირად მოსაზრებას, უნდა აიკრძალოს თუ არა მონევა კვების ობიექტებში. ამ კითხვაზე დადებითი პასუხი 70,5%-მა გასცა, რაც საკმაოდ მაღალი მაჩვენებელია, თუმცა როგორც მოსალოდნელი იყო, მასზე კიდევ უფრო მაღალი მაჩვენებლები დაფიქსირდა მომდევნო კითხვაზე, რომელიც ეხებოდა რესპონდენტთა მხარდაჭერის დონეს, კვების ობიექტებში მონევის კანონით აკრძალვის შემთხვევაში. ამ კითხვას დადებითი პასუხი 79,1%-მა გასცა, (66% ცალსახა მხარდაჭერა და 13,1% მეტნაკლები მხარდაჭერა). მწველთა ნახევარი და კვების ობიექტების კლიენტთა 77.9% უჭერს მხარს ამ შესაძლო ცვლილებას. ეს კითხვა განმეორებით დაესვათ იმ რესპონდენტებს, რომლებიც თავიდან ეწინააღმდეგებოდნენ ამ აკრძალვას და აღმოჩნდა, რომ მხარდაჭერის დონე ოდნავ, 2,2%-ით გაიზარდა. მომდევნო კითხვა კიდევ უფრო უღრმავდებოდა საკითხს და მიზნად ისახავდა მოსახლეობის მოსალოდნელი რეაქციის შესწავლას კვების ობიექტების შენობებში მონევის სრულად აკრძალვასთან დაკავშირებით. აღმოჩნდა, რომ რესპონდენტების 87%-სთვის ამა თუ იმ სახით მისაღები იქნება ეს აკრძალვა და მხოლოდ 7.9%-მა განაცხადა, რომ აკრძალვის შემთხვევაში, დისკომფორტის გამო სავარაუდოდ შეამცირებს ვიზიტების ოდენობას ამ დაწესებულებებში.

კვლევაში მონაწილე რესპონდენტთა უმრავლესობა მიიჩნევს, რომ თამბაქოს მოხმარების დაწყებას მნიშვნელოვნად ან მეტნაკლებად მნიშვნელოვნად ხელს უწყობს მონევის დაშვება კაფე-ბარების, საჯარო დაწესებულებებისა და სხვა საზოგადოებრივ შენობებში (70.8%). სხვადასხვა ქრილებში გამოვლინდა მცირე განსხვავებები:

- მამრობითი სქესის რესპონდენტების, ასევე თამბაქოს მომხმარებლების შედარებით მეტი რაოდენობა მიუთითებს, რომ აღნიშნული ფაქტორი თამბაქოს მოხმარების დაწყებას ხელს არ უწყობს. აღნიშნული სხვაობა მოსაზრებებში უფრო თვალშისაცემია თამბაქოს მომხმარებლებთან, სადაც პროცენტული განსხვავება შეადგენს დაახლ. 26%-ს
- ასაკის მიხედვით ქრილში გამოვლინდა, რომ საშუალო ასაკის (55-64წ.) და ხანდაზმული (65+) რესპონდენტები შედარებით მეტად ემხრობიან

მოსაზრებას, რომ თამბაქოს მოხმარების დაწყებას მნიშვნელოვნად ან მეტნაკლებად მნიშვნელოვნად ხელს უწყობს მონევის დაშვება საზოგადოებრივ შენობებში.



რესტორნების, კაფეების და სხვა საზოგადოებრივი კვების ობიექტების შენობებში მონევის აკრძალვის მომხრე (მინიმუმ 79.1% საერთო შერჩევიდან) რესპონდენტების აზრით, აკრძალვა უნდა ამოქმედდეს უახლოეს მომავალში - 6 თვეში (ამ ჯგუფის რესპონდენტების 74.8%) ან 1 წელიწადში (ამ ჯგუფის რესპონდენტების - 14.2%).

რაც შეეხება რესტორნების, კაფეების და სხვა საზოგადოებრივი კვების ობიექტების შენობებში მონევის აკრძალვის მოწინააღმდეგეებს (18.8% საერთო შერჩევიდან), როგორც მოსალოდნელი იყო, მათი ძირითადი ნაწილი მწვევლია. სქესობრივ ჭრილში ამ ჯგუფში ჭარბობს მამაკაცები, ვინაიდან მამაკაცებში მწველობა გაცილებით მაღალია, ვიდრე ქალებში. ასაკის მატებასთან ერთად მოწინააღმდეგეთა ოდენობა მცირდება. აკრძალვისადმი რეზისტენტული ჯგუფის 50.3%-ის (საერთო რაოდენობის 9%) აზრით, ეს საკითხი უნდა დარეგულირდეს რესტორნების, კაფეების და სხვა ობიექტების შენობებში მწვევლთა და არამწვევლთა ზონების მონყობით/სპეციალური გამწვავების დამონტაჟებით. განმეორებით კითხვაზე, ხომ არ შეიცვალეს აზრი კვების ობიექტებში მონევის აკრძალვასთან დაკავშირებით, მოწინააღმდეგეთა ჯგუფში 11.5%-მა (საერთო ოდენობის 2.2%) განაცხადა, რომ მხარს დაუჭერს აკრძალვას.

იმ რესპონდენტების უმრავლესობამ, ვინც ეწინააღმდეგებოდა თამბაქოს რეკლამის და პოპულარიზაციის აკრძალვას კანონის საშუალებით, ვერ დაასახელა აღნიშნული პრობლემის დარეგულირების გზები. 11 რესპონდენტის მიერ გამოთქმული მოსაზრებები ეხება რეკლამის შეზღუდვას, საგანმანათლებლო კლიპების გადაღებას, ჯანსაღი ცხოვრების პოპულარიზაციას და ა.შ.

რესპონდენტთა დიდი უმრავლესობა (85.3%) მხარს უჭერს თამბაქოს კოლოფებზე გამაფრთხილებელ წარწერებთან ერთად გამაფრთხილებელი სურათების განთავსებას.

რესპონდენტთა 86% ამა თუ იმ სიხშირით სტუმრობს საზოგადოებრივი კვების ობიექტებს. მათგან 49.1% მამაკაცია და 50.9% ქალი, ხოლო 33.1% მწვევლია და 66.9% არამწვევლი. ყველაზე ნაკლებად აღნიშნულ ობიექტებს საშუალო ასაკის ან ხანდაზმული რესპონდენტები სტუმრობენ. ყველაზე მეტი რესპონდენტი რესტორანს, კაფე-ბარს ან სხვა საზოგადოებრივი კვების ობიექტებს (მათ შორის ე.წ. „დარბაზი“) სტუმრობს ძირითადად თვეში ან 3 თვეში ერთხელ ან მეტად (45.8%). ამას გარდა, საზოგადოებრივი კვების ობიექტებში ვიზიტების სიხშირით მამაკაცები უფრო გამოირჩევიან. ყველაზე ხშირად რესპონდენტები სტუმრობენ: რესტორანს (37.2%), სარიტუალო დარბაზს (29.2%) და კაფე-ბარს (27.3%). აღნიშნულ კვების ობიექტებში ვიზიტს ძირითადი ორი მიზეზი აქვს: მეგობრებთან დროის გატარება (38.5%) და ქორწილი/ქელეხი/ნათლობა და სხვა რიტუალები (38.1%). რაც შეეხება რესტორანში, კაფე-ბარში ან სხვა საზოგადოებრივი კვების ობიექტში დახარჯულ თანხას 1 ადამიანზე, იგი საშუალოდ შეადგენს 30 ლარზე ნაკლებს (34.7%) ან 30-50 ლარს (33.3%).

რესტორნების, კაფე-ბარების და საზოგადოებრივი კვების სხვა ობიექტების კლიენტებს შორის თამბაქოს მოწევის აკრძალვას მხარს უჭერს 77.9%.

თუ მოწევა კანონით აკრძალება რესტორნების, კაფე-ბარების და საზოგადოებრივი კვების სხვა ობიექტების შენობებში, კვლევის მიხედვით, ეს ფაქტორი რესპონდენტების განწყობილებაზე, ეწვიონ ამ დაწესებულებებს, მნიშვნელოვან დადებით გავლენას მოახდენს: რესპონდენტების 69.2% მიუთითებს, რომ ამგვარი აკრძალვის შემთხვევაში მათი ვიზიტების სიხშირე საზოგადოებრივი კვების ობიექტებში არ შეიცვლება, ხოლო 17.3%-ის შემთხვევაში - გაიზრდება კიდევ. რესპონდენტთა 9.8% კი აცხადებს, რომ აკრძალვის შემთხვევაში შეამცირებს ვიზიტების ოდენობას. მთლიანობაში იკვეთება, რომ მოწევის აკრძალვის შემდგომ სამასპინძლო დაწესებულებებში მოსახლეობის ვიზიტების ოდენობა დღევანდელთან შედარებით, გაიზრდება.⁴³

დაკვნა:

მიგვაჩნია, რომ თამბაქოს კონტროლის ამჟამინდელი კანონმდებლობა საჭიროებს სრულყოფას და ჯანმრთელობის მსოფლიო ორგანიზაციის თამბაქოს კონტროლის ჩარჩო კონვენციასთან და აღნიშნულ საკითხზე

43 ინფორმაცია ხელმისაწვდომია: <http://www.issa-georgia.com/ka/პროკეთები/472>

ევროპარლამენტისა და საბჭოს დირექტივებთან მაქსიმალური შესაბამისობა, განსაკუთრებით, მოზარდი თაობის წარმომადგენელთათვის თამბაქოს პროდუქციის ხელმისაწვდომობასთან დაკავშირებული რეგულაციების გამკაცრებას. აგრეთვე, აღმასრულებელი ხელისუფლების მხრიდან აუცილებელია თამბაქოს კონტროლის სფეროში არსებული შემზღვეველი ნორმების არა ფრაგმენტული, არამედ პერმანენტული შესრულება.

რეკომენდაციები:

საქართველოს პარლამენტს

- თამბაქოს კონტროლის სფეროში მოქმედი კანონმდებლობა მაქსიმალურად მოკლე დროში შეუსაბამოს თამბაქოს კონტროლის ჩარჩო კონვენციასა და ჯანმრთელობის მსოფლიო ორგანიზაციის რეკომენდაციებს, კერძოდ:
 - სრულად აიკრძალოს მონევა ყველა საჯარო და კერძო დაწესებულების დახურულ შენობასა და საზოგადოებრივ ტრანსპორტში
 - აიკრძალოს თამბაქოს პირდაპირი და არაპირდაპირი რეკლამის, პოპულარიზაციის და სპონსორობის ყველა ფორმა
 - თამბაქოს შეფუთვაზე სამედიცინო გაფრთხილებების ზომა გაიზარდოს იმგვარად, რომ იკავებდეს შეფუთვის ზედაპირის არანაკლებ 65%-ს და სავალდებულოდ იქნეს დატანილი პიქტოგრამები
 - ელექტრონული სიგარეტები და დამტენი კონტეინერები დაექვემდებაროს ადეკვატურ საკანონმდებლო რეგულაციას, როგორც თამბაქოს ნაწარმი
 - იმსჯელოს საკანონმდებლო დონეზე თამბაქოს კონტროლის კანონმდებლობის დარღვევის ადმინისტრირების გამარტივებაზე, კერძოდ, აღმასრულებელი ხელისუფლების უფლებამოსილ ორგანოებს (საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტრო და სსიპ შემოსავლების სამსახური) მიენიჭოთ სამართალდამრღვევებისთვის მცირე ზომის ჯარიმების დაკისრების უფლებამოსილება
 - თამბაქოს მონევის სრულ აკრძალვასთან დაკავშირებულ მოთხოვნათა დარღვევის შემთხვევაში პასუხისმგებლობა დაეკისროთ შესაბამის საჯარო და კერძო დაწესებულებებს/ორგანიზაციებს

საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს და სსიპ შემოსავლების სამსახურს:

- უზრუნველყონ თამბაქოს კონტროლის კანონმდებლობის ეფექტიანი აღსრულება, ეს აქტივობა განხორციელდეს სისტემატურად და არ ატარებდეს ფრაგმენტულ და კამპანიურ ხასიათს

საქართველოს მთავრობას:

- ევროკავშირთან ასოცირების ხელშეკრულებით ნაკისრი ვალდებულებების და თამბაქოს კონტროლის ჩარჩო კონვენციის შესაბამისად შეიმუშაოს და დაამტკიცოს გეგმა თამბაქოზე გადასახადების ზრდის შესახებ და გადასახადები გაზარდოს ამ გეგმის შესაბამისად
- სახელმწიფოსთვის არ იყოს პრიორიტეტული თამბაქოს წარმოება/ მოყვანასთან დაკავშირებული ბიზნეს-პროექტების დაფინანსება

საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს:

- მეტი რესურსი მიმართოს თამბაქოს პროდუქციის მავნებლობის შესახებ მოსახლეობის ცნობიერების ასამაღლებლად
- უზრუნველყოს ქვეყანაში თამბაქოზე დამოკიდებულ პირთათვის თამბაქოს მოხმარების შეწყვეტის კონსულტაციისა და მკურნალობის შესაბამისი სერვისების განვითარება და ხელმისაწვდომობა.

