

**მშვიდობიანი შეკრებისა და გაერთიანების თავისუფლების უფლების შესახებ  
გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის სპეციალური მომხსენებლის - მაინა  
კიას 2012 წლის 8 ივნისის ანგარიშში ასახული რეკომენდაციების შესრულების  
მდგომარეობა**

2012 წლის 8 ივნისის გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის სპეციალურმა მომხსენებელმა მაინა კიამ გამოაქვეყნა სპეციალური მოხსენება – საქართველოში მშვიდობიანი შეკრებისა და გაერთიანების თავისუფლების უფლების რეალიზაციის შესახებ.<sup>1</sup> მოცულობითი დოკუმენტის ბოლოს საქართველოს სახელმწიფოს მიმართ გამოთქმული რეკომენდაციები ჩამოყალიბებულია ორ ჯგუფად. ერთი ეხება გაერთიანების თავისუფლებას და მეორე მშვიდობიანი შეკრების უფლებას. სხვა დანარჩენი რეკომენდაციები მიმართულია საერთაშორისო ორგანიზაციების, საქართველოს სამოქალაქო სექტორის და თავად სახალხო დამცველის მიმართ. ამ უკანასკნელთა შეფასება სცილდება საქართველოს სახალხო დამცველის მანდატს, რის გამოც, წინამდებარე დოკუმენტში განხილულია მხოლოდ თავისუფალი გაერთიანებისა და მშვიდობიანი შეკრების უფლებებთან დაკავშირებული რეკომენდაციები<sup>2</sup> და მათი შესრულების ანგარიში.

**გაერთიანების თავისუფლება:**

1. სპეციალურმა მომხსენებელმა მკაფიოდ ურჩია საქართველოს მთავრობას „მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის 26<sup>1</sup> მუხლის პირველი და მეორე მუხლების გაუქმება, რომლებიც მიღებულ იქნა 2011 წელს. ფიზიკურ და იურიდიულ პირებს უნდა ჰქონდეთ შესაძლებლობა მონაწილეობა მიიღონ საჯარო მნიშვნელობის საქმეებში, ისევე როგორც გამოხატონ მოსაზრებები და აზრები არაჯეროვანი შეზღუდვის გარეშე. ასევე რეკომენდაციის მიხედვით მთავრობამ უნდა უზრუნველყოს ალტერნატიული ღონისძიებების მიღება და გამოყენება, რომლითაც აიკრძალებოდა პოლიტიკური პარტიების უკანონო დაფინანსება.

სპეციალურ ანგარიშში ყურადღება არის გამახვილებული „მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ“ საქართველოს ორგანულ კანონში 2011 წლის დეკემბერში შეტანილ ცვლილებებზე. კერძოდ მითითებულია 26<sup>1</sup> მუხლის 1-ელ და მე-2 პუნქტებზე და აღნიშნულია, რომ ისინი არაპროპორციულად ვრცელდება ყველა ორგანიზაციაზე საქართველოში, რომელიც პირდაპირ ან არაპირდაპირ არის დაკავშირებული პარტიასთან, აქვს გაცხადებული პოლიტიკური მიზნები და ამოცანები, რომელმაც მოუწოდა ამომრჩეველს რომელიმე პოლიტიკური ძალის მხარდაჭერისკენ ან მხარდაჭერისგან თავის შეკავებისკენ ან რომლის ხარჯები პირდაპირ ან არაპირდაპირ არის დაკავშირებული პოლიტიკურ პარტიასთან. აღნიშნული მუხლი ვრცელდებოდა პირებზე, რომელთაც ჰქონდათ გაცხადებული პოლიტიკური მიზნები, ასევე, მათთან დაკავშირებულ და მათთან საქმიანი ურთიერთობების მქონე პირებზეც. მომხსენებელმა შემფოთება გამოხატა იმასთან დაკავშირებით, რომ აღნიშნულ მუხლს შესაძლოა სერიოზულად

<sup>1</sup> Report Of The Special Rapporteur On The Rights To The Freedom Of Peaceful Assembly And Of Association, Maina Kiai, UN General Assembly, June 8, 2012, (*hereafter* “Report”).

<sup>2</sup> იქვე, პარ 90-1.

დაეზიანებინა არასამთავრობო ორგანიზაციები და სამოქალაქო საზოგადოება ადამიანის უფლებათა აქტივობების განხორციელების პროცესში. გარდა ამისა, მომხსენებელმა ხაზი გაუსვა, რომ არსებობდა რიგითი პიროვნებების სამიზნედ გახდომის მაღალი რისკი პოლიტიკური მოსაზრებების გამოხატვის გამო.<sup>3</sup> აღნიშნული კანონის ცვლილებები, კერძოდ პარტიათა დაფინანსების გამკაცრებული შეზღუდვები და კონტროლის პალატის (ამჟამად სახელმწიფო აუდიტის სამსახური) საზედამხედველო ფუნქცია იყო სახალხო დამცველის 2012 წლის ანგარიშის ყურადღების საგანი.<sup>4</sup>

2012 წელს ზემოაღნიშნული დებულებები შეიცვალა და რეგულირებამ საბოლოო სახე 2013 წლის ცვლილებების შემდეგ მიიღო. საბოლოოდ, კანონის მუხლებიდან გაქრა დებულებები, რომლებიც სპეციალური მომხსენებლის კრიტიკის საფუძველი იყო და გულისხმობდა იურიდიული პირების უფლებების არაპროპორციულ შეზღუდვას; ამასთან, დაზუსტდა პირთა წრე, რომლებზეც მოქმედებს შეზღუდვა. 26<sup>1</sup> მუხლის პირველი პუნქტი ჩამოყალიბდა შემდეგი რედაქციით:

„პარტიისთვის ამ თავით დადგენილი შეზღუდვები ვრცელდება პირზე, რომელსაც თავად აქვს განცხადებული საარჩევნო მიზნები და რომელიც ამ მიზნების მისაღწევად შესაბამის ფინანსურ და სხვა მატერიალურ რესურსებს იყენებს“.

გარდა ამისა, აღნიშნულ კანონს დაემატა 7<sup>1</sup> მუხლი, რომელიც განმარტავს განცხადებულ საარჩევნო მიზანს: „განცხადებული საარჩევნო მიზანი ის ფაქტობრივი გარემოებაა, როდესაც იკვეთება კონკრეტული პირის არჩევნებში მონაწილეობის გზით ხელისუფლებაში მოსვლის სურვილი. განცხადება გაკეთებული უნდა იყოს საჯაროდ და მიმართული უნდა იყოს საზოგადოებრივი აზრის ჩამოყალიბებისკენ“.<sup>5</sup> აღსანიშნავია, რომ, სხვა ცვლილებებთან ერთდ, მოცემული მუხლის მე-4 პუნქტით დაზუსტდა მუხლით გათვალისწინებული შეზღუდვების მიზანი და ერთმანეთისგან გაიმიჯნა საარჩევნო და კერძოსამართლებრივი ხარჯები. საყურადღებოა, რომ აღნიშნული შეზღუდვების მთავარ მიზნად განისაზღვრა პარტიისა და ამავე მუხლის პირველ პუნქტში აღნიშნული პირის საარჩევნო მიზნებთან დაკავშირებული შემოსავლებისა და ხარჯების გამჭვირვალობის უზრუნველყოფა.<sup>6</sup>

26<sup>1</sup> მუხლის მე-5 პუნქტით დაცულია საერთაშორისო ორგანიზაციები და იურიდიული პირები, რომელთა მიზანია პარტიების ინსტიტუციური განვითარება. ხოლო, 26<sup>1</sup> მუხლის მე-2 პუნქტის 2011 წლის ვერსია, რაც სპეციალური მომხსენებლის შემფოთების საგანი გახდა, მთლიანადაა გაუქმებული და შესაბამისად, იურიდიული პირების პასუხისმგებლობა და მათი შეზღუდვის რისკი მინიმუმამდეა დაყვანილი.

ამასთან, კანონის 26<sup>1</sup> მუხლის მე-2 პუნქტით განისაზღვრა, რომ შემოწირულობებისთვის დადგენილი წესების ან ამომრჩევლის მოსყიდვის მარეგულირებელი ნორმების განმეორებითი

<sup>3</sup> იქვე, პარ 33–4.

<sup>4</sup> საქართველოს სახალხო დამცველის ანგარიში, 2012, შესავალი, გვ 6.

<sup>5</sup> საქართველოს ორგანული კანონი „მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ“ საქართველოს ორგანულ კანონში ცვლილებების შეტანის თაობაზე, მუხლი 1, პუნქტი 1, 2013 წლის 29 ივლისი.

<sup>6</sup> იქვე. მუხ 1, პუნ 5.

დარღვევის შემთხვევაში ვრცელდება ფინანსური გამჭვირვალობისთვის დადგენილი წესი.<sup>7</sup> გარდა ამისა, ზემოაღნიშნული საკანონმდებლო ცვლილებით განისაზღვრა შემოწირულობების კონკრეტული სახეები.<sup>8</sup>

**2. სპეციალურმა მომხსენებელმა მკაფიოდ ურჩია საქართველოს მთავრობას კონტროლის პალატის, კერძოდ პოლიტიკური პარტიების დაფინანსების მონიტორინგის ახალი უწყების, ფუნქციების გადახედვა. აღნიშნული მოთხოვნა ვრცელდებოდა შემდეგ საკითხებზე: უწყების მიერ მიღებული გადაწყვეტილების დასაბუთება, სასამართლოს თანხმობის მიღება იმ შემთხვევაში, როცა გონივრული ეჭვის საფუძველზე ხორციელდება გარკვეული მოქმედება და რომ მისი აქტივობა იყოს გამჭვირვალე, დამოუკიდებელი და ანგარიშვალდებულ ფაქტობრივი და სამართლებრივი თვალსაზრისით.**

ანგარიშში კონტროლის პალატის უფლებამოსილებებთან დაკავშირებით განხილულია „მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ“ ორგანული კანონის 34<sup>1</sup> მუხლით აღნიშნული უწყებისთვის გაზრდილი პრეროგატივები და ახალი სტრუქტურული ერთეულის - პარტიების დაფინანსების მონიტორის როლი. სპეციალურმა მომხსენებელმა ღრმა შეშფოთება გამოხატა კონტროლის პალატის ფართო დისკრეციულ უფლებამოსილებასთან დაკავშირებით, გამოიძიოს ნებისმიერი პიროვნებისა თუ ორგანიზაციის ფინანსური ანგარიშები. კერძოდ, ფუნქციურად აღმასრულებელი ხელისუფლების ამ დე ფაქტო ორგანოს შესაძლებლობა ჰქონდა მოეთხოვა ყველა პიროვნებისა თუ იურიდიული პირისგან ფინანსური ინფორმაცია, ჩაეტარებინა აუდიტი საფინანსო საქმიანობაზე, ან უზრუნველყო დაფინანსების გამჭვირვალობა. სპეციალური მომხსენებლის მოსაზრების მიხედვით, ნებისმიერი მონიტორინგის ორგანო უნდა იყოს გამჭვირვალე, მიუკერძოებელი და დამოუკიდებელი. მომხსენებელმა ასევე ყურადღება გაამახვილა მონიტორინგის განხორციელების ფაქტებზე, რომლებიც რიგ შემთხვევაში არ იყო გამჭვირვალე. მან მიუთითა კანონში არსებულ ბუნდოვან მუხლებზე, რომლებსაც პრაქტიკაში შეეძლო კონტროლის პალატისთვის მიეცა ბიზნეს ურთიერთობებში ჩარევის უფლებამოსილება, შეეზღუდა აზრისა და გამოხატვის თავისუფლება, დაერღვია საკუთრების უფლება და კონფიდენციალურობის გარანტიები და შეეფერხებინა სამოქალაქო საზოგადოების საქმიანობა. ამას ემატებოდა ის ფაქტი, რომ კონტროლის პალატის მხრიდან ძალაუფლების ბოროტად გამოყენების რისკის შესამცირებლად არავითარი მექანიზმი არ არსებობდა.<sup>9</sup> სახალხო დამცველის 2012 წლის ანგარიშში განხილულია კონკრეტული ფაქტები, როდესაც კონტროლის პალატა (ამჟამად სახელმწიფო აუდიტის სამსახური) ახდენდა მოქალაქეთა უფლებებისა და თავისუფლებების შეზღუდვას და თავისი უფლებამოსილებებისთვის გადამეტებას. ამასთან დაკავშირებით, სახალხო დამცველმა რეკომენდაციებითაც მიმართა კონტროლის პალატის იმდროინდელ თავმჯდომარეს.<sup>10</sup>

სპეციალური მომხსენებლის ანგარიშში განხილული 34<sup>1</sup> მუხლი „მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ“ ორგანულ კანონში კვლავ ინარჩუნებს ძალას და შესაბამისად,

<sup>7</sup> იქვე.

<sup>8</sup> იქვე. მუხ 1, პუნ 2.

<sup>9</sup> Report, გვ. 11-2, პარ 40-3.

<sup>10</sup> საქართველოს სახალხო დამცველის ანგარიში ადამიანის უფლებებისა და ძირითადი თავისუფლებების შესახებ, 2012, 369-375.

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურს უნარჩუნდება მონიტორინგის უფლებამოსილება. თუმცა, 2013 წელს შესული ცვლილებებით სხვა საკითხებთან ერთად, განისაზღვრა სასამართლოს როლი მონიტორინგის პროცესში, ხოლო აუდიტის სამსახურს შეეზღუდა პარტიის ფინანსური საქმიანობის აუდიტი წელიწადში ერთი შემოწმებით, რიგგარეშე მონიტორინგისთვის კი საჭირო გახდა სასამართლოს თანხმობა. გარდა ამისა, სასამართლო გადაწყვეტილება გახდა საჭირო პარტიებისთვის ან მოცემული კანონის 26<sup>1</sup> მუხლით განსაზღვრული პირებისთვის (რომელიც პირველ რეკომენდაციასთან დაკავშირებით მსჯელობაშია განმარტებული) შემომწირველი ფიზიკური და იურიდიული პირების ფინანსების შესახებ ინფორმაციის გამოთხოვისთვის.<sup>11</sup>

„სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონში სამსახურის უფლებამოსილებებს შორის აღნიშნულია პოლიტიკურ გაერთიანებათა ფინანსური მონიტორინგი, რომლის ფარგლებშიც სამსახურს უფლება აქვს ჩაატაროს აუდიტი, ყადაღა დაადოს როგორც ფიზიკური და იურიდიული პირების, ასევე მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების ქონებას.<sup>12</sup> ყველა აღნიშნულ ფუნქციას ასრულებს პარტიების ფინანსური მონიტორინგის სამსახური, რომელიც გენერალური აუდიტორის პირველ მოადგილეს ექვემდებარება.<sup>13</sup>

2014 წელს სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა პოლიტიკური დაფინანსების მონიტორინგის მეთოდოლოგია შეიმუშავა.<sup>14</sup> დოკუმენტმა განსაზღვრა მონიტორინგის განხორციელების წესი, პროცედურა, მონიტორინგის განმახორციელებელი სუბიექტსა და მონიტორინგის პროცესის სხვა მონაწილეებს შორის ურთიერთობის საკითხები.

**3. უზრუნველყოფილ იქნას სამოქალაქო საზოგადოებასთან სისტემატური კონსულტაციები ნებისმიერ საკანონმდებლო ინიციატივასთან დაკავშირებით, მათ მიღებამდე. სამოქალაქო საზოგადოების მონაწილეობა შეიძლება იყოს ინსტიტუციონალიზებული, ვიდრე ამას მხოლოდ ცალკეულ შემთხვევებში, ერთჯერადად ჰქონდეს ადგილი.**

საქართველოს პარლამენტი აქტიურად უზრუნველყოფს კანონპროექტებს სამოქალაქო სექტორში მომუშავე სხვადასხვა ორგანიზაციებს, კანონშემოქმედებით პროცესში მათი ჩართულობის უზრუნველყოფის მიზნით. მათ შორის, ყველა კანონის პროექტი ეგზავნება საქართველოს სახალხო დამცველის აპარატს და საჭიროების შემთხვევაში საქართველოს სახალხო დამცველი მოსაზრებას წარუდგენს საქართველოს პარლამენტს. გარდა ამისა, კანონპროექტები ყველა დაინტერესებული პირისათვის ხელმისაწვდომია საქართველოს პარლამენტის ვებ-გვერდზე.

საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს ეგიდით ხდება სხვადასხვა სარეფორმო ჯგუფების შექმნა, სადაც შედიან სხვადასხვა ორგანიზაციათა წარმომადგენლები. მაგალითად იუსტიციის მინისტრის 2013 წლის 23 აპრილის #25 ბრძანებით შეიქმნა კერძო სამართლის რეფორმის განმახორციელებელი

<sup>11</sup> საქართველოს ორგანული კანონი „მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ“ საქართველოს ორგანულ კანონში ცვლილებების შეტანის თაობაზე, მუხ 1, პუნ 11, 2013 წლის 29 ივლისი.

<sup>12</sup> „სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი, მუხლი 6, პუნქტი 2.

<sup>13</sup> ინფორმაცია ხელმისაწვდომია ვებ-გვერდზე: < <http://sao.ge/about-us/structure> > [ბოლოს ნანახია 2016 წლის 30 მარტს].

<sup>14</sup> [http://sao.ge/files/kanonmdebloba/politikuri\\_dafinansebis\\_metodologia1-Geo.pdf](http://sao.ge/files/kanonmdebloba/politikuri_dafinansebis_metodologia1-Geo.pdf), 30.03.2016.

საკონსულტაციო საბჭო. მის შემადგენლობაში ჩართულნი არიან სამოქალაქო სექტორის სხვადასხვა წარმომადგენლები. ანალოგიური მიდგომა არსებობს სისხლის სამართლის უწყებათმორის კომისიასთან მიმართებით.

უნდა ითქვას, რომ კანონშემოქმედებითი პროცესი ზოგიერთ შემთხვევაში კარგად ორგანიზებული არ არის და ქაოტურ სახეს ატარებს. მცირე ხნით ადრე (როგორც წესი, 1 ან 2 დღე) ხდება ცნობილი შესაბამისი კომიტეტების დღის წესრიგისა და მათ მიერ განსახილველი კანონპროექტების თაობაზე, რაც ზოგიერთ შემთხვევაში ართულებს პროცესში მონაწილეობას დაინტერესებული პირებისათვის. პრობლემურია ასევე პარლამენტის წევრების დასწრება კომიტეტებზე (კვორუმი მოწმდება მხოლოდ სხდომის გახსნისა და გადაწყვეტილების მიღების ეტაპზე), რის გამოც დაინტერესებულ პირებს ვერ მიაქვთ სათქმელი დეპუტატთა ფართო აუდიტორიამდე.

**4. მთავრობის ქმედებები გაძლიერდეს, რათა ყველა პოლიტიკურ პარტიებს, მათ შორის ოპოზიციური პარტიებს ჰქონდეთ ჯეროვანი, თანასწორი და ადექვატური წვდომა სახელმწიფო რესურსებზე საარჩევნო კამპანიის პროცესში. ეს განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია სამთავრობო პარტიასა და სახელმწიფოს შორის მკაფიო ხაზის გასავლებად, რათა შეიქმნას სამართლიანი საარჩევნო გარემო.**

სპეციალურმა მომხსენებელმა ანგარიშში მოიყვანა ეუთოს არჩევნების სადამკვირვებლო მისიის დასკვნა, რომელშიც სხვა საკითხებთან ერთად განხილული იყო საჯარო მოხელეთა და ოპოზიციის აქტივისტებზე ზეწოლა და დაშინება, ასევე, სახელმწიფო აქტივობებსა და ერთიანი ნაციონალური მოძრაობის საარჩევნო კამპანიებს შორის ბუნდოვანი განსხვავება. მომხსენებელი ასევე აღნიშნავს დევნის, დაშინებისა და უკანონო თვალთვალის ფაქტებს ოპოზიციის წევრებისა და ხელისუფლების მოწინააღმდეგეთ მიმართ.<sup>15</sup>

წინასაარჩევნო გარემოს შეფასებისა და განხორციელებული ცვლილებების ანალიზის მიზნით, ქვემოთ განვიხილავთ საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციის (საია) 2012 წლის საპარლამენტო და 2013 წლის საპრეზიდენტო არჩევნების მონიტორინგის ანგარიშებს წინასაარჩევნო კამპანიის მონიტორინგის ნაწილში. ასევე, ქვემოთ განვიხილავთ 2014 წლის ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნების წინასაარჩევნო გარემო, სამი არასამთავრობო ორგანიზაციის მიერ – სამართლიანი არჩევნებისა და დემოკრატიის საერთაშორისო საზოგადოების „საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველოსა“ და „საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციის“ – მომზადებული შეფასების საფუძველზე.

საიას საპრეზიდენტო არჩევნების ანგარიშში ხაზგასმულია, რომ მიუხედავად ადმინისტრაციული რესურსების გამოყენების ფაქტებისა, ისინი გაცილებით მცირეა 2012 წლის საპარლამენტო არჩევნების წინასაარჩევნო პერიოდთან შედარებით.<sup>16</sup>

<sup>15</sup> ანგარიში, პარ 46–8.

<sup>16</sup> 2013 წლის საპრეზიდენტო არჩევნების სადამკვირვებლო მისია, წინასაარჩევნო გარემოს მონიტორინგის ანგარიში, ივლისი–სექტემბერი 2013, საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია, წინასაარჩევნო კამპანიის მონიტორინგი, 11.1. სახელმწიფო რესურსების გამოყენება საარჩევნო მიზნებისთვის, გვ. 27. ხელმისაწვდომია ვებ-გვერდზე: < <https://gyula.ge/files/news/gamocemebi2012->

საიას 2012 წლის ანგარიშში, რომელიც საპარლამენტო არჩევნების მონიტორინგის შედეგებს შეეხება, სახელმწიფო რესურსების საარჩევნო მიზნებისთვის გამოყენების მრავალ ფაქტთან ერთად მოყვანილია ადგილობრივი თვითმმართველობის ვებ-გვერდების გამოყენება „ერთიანი ნაციონალური მოძრაობის“ კანდიდატების წარდგენის პარტიული ღონისძიებებისა თუ სააგიტაციო შეხვედრების გაშუქების მიზნით. ასევე, ამავე ვებ-გვერდებზე გამოვლინდა ოპოზიციური გაერთიანებების საწინააღმდეგო აგიტაციის ფაქტები. დარღვევები ჯამში 14 თვითმმართველობის ვებ-გვერდზე აღმოჩნდა. საია თავის ანგარიშში მიუთითებს, რომ ზემოხსენებული საგანგაშო ტენდენცია ადგილობრივ დონეზე პარტიასა და სახელმწიფოს შორის ზღვარის მოშლას იწვევს.<sup>17</sup>

საიამ ანგარიშში ექვევქვე დააყენა რამდენიმე ახალგაზრდული პროგრამის მიზნები, მონაწილეთა მმართველი პარტიისადმი ლოიალურობის გათვალისწინებით შერჩევის რისკების გამო. კონკრეტული დოკუმენტების შესწავლის შედეგად საიამ დაადგინა, რომ მონაწილეთა შესარჩევად საჭირო კრიტერიუმები ბუნდოვანი იყო და ექვევქვემ აყენებდა მონაწილეთა შერჩევის ობიექტურობას.<sup>18</sup> ამავე ანგარიშში განხილულია მმართველი პარტიის აქტივისტების თვითმმართველობის ორგანოებში დასაქმების ფაქტები, ასევე წინასაარჩევნო პერიოდში ახალი პროექტის წამოწყება, რაც საარჩევნო კოდექსით აკრძალული იყო. კონკრეტულად, ხონის მუნიციპალიტეტის საკრებულომ წინასაარჩევნო პერიოდში ბიუჯეტში ცვლილებები შეიტანა, რითაც გაზარდა სოციალური დახმარების მასშტაბები. საიამ გამოიყენა კანონით მისთვის მინიჭებული უფლებამოსილება და მიმართა სასამართლოს, თუმცა მაგისტრატი მოსამართლის გადაწყვეტილებით სარჩელი არ დაკმაყოფილდა.<sup>19</sup>

2013 წლის საპრეზიდენტო არჩევნების მონიტორინგის ანგარიში ნაკლებად მასშტაბურია და ჩანს, რომ სახელმწიფო რესურსების გამოყენება მხოლოდ ცალკეული შემთხვევებით შემოიფარგლება. ადმინისტრაციული რესურსის შესაძლო გამოყენების ფაქტად განხილულ იქნა პრეზიდენტის მიერ აგვისტოს თვეში გამოცხადებული ფართომასშტაბიანი შეწყალება. მიუხედავად იმისა, რომ პრეზიდენტს აღნიშნული უფლებამოსილება კონსტიტუციით აქვს მინიჭებული, გამომდინარე იქედან, რომ პრეზიდენტი წლების განმავლობაში თავად იყო მკაცრი სისხლის სამართლის პოლიტიკის გატარების ინიციატორი, ხოლო აღნიშნული შეწყალება განხორციელდა არჩევნებამდე 2 თვით ადრე და შეეხო მოსახლეობის ფართო მასებს (დაახლოებით 20 000 პირს), საიამ იგი

---

2013/2013%20%E1%83%AC%E1%83%9A%E1%83%98%E1%83%A1%20%E1%83%A1%E1%83%90%E1%83%9E%E1%83%A0%E1%83%94%E1%83%96%E1%83%98%E1%83%93%E1%83%94%E1%83%9C%E1%83%A2%E1%83%9D%20%E1%83%90%E1%83%A0%E1%83%A9%E1%83%94%E1%83%95%E1%83%9C%E1%83%94%E1%83%91%E1%83%98%E1%83%A1%20%E1%83%9B%E1%83%9D%E1%83%9C%E1%83%98%E1%83%A2%E1%83%9D%E1%83%A0%E1%83%98%E1%83%9C%E1%83%92%E1%83%98%E1%83%A1%20%E1%83%90%E1%83%9C%E1%83%92%E1%83%90%E1%83%A0%E1%83%98%E1%83%A8%E1%83%98.pdf > [ბოლოს ნანახია 2016 წლის 11 აპრილს].

<sup>17</sup> 2012 წლის საპარლამენტო არჩევნების სადამკვირვებლო მისია, წინასაარჩევნო გარემოს, არჩევნების დღისა და არჩევნების შემდგომი პერიოდის მონიტორინგის ანგარიში, 1 აგვისტო – 20 ოქტომბერი 2012, წინასაარჩევნო კამპანიის მონიტორინგი, 5.1. სახელმწიფო რესურსების გამოყენება საარჩევნო მიზნებისთვის, გვ. 4–5. ხელმისაწვდომია ვებ-გვერდზე: < [http://gyula.ge/uploads/monitoringi\\_ge.pdf](http://gyula.ge/uploads/monitoringi_ge.pdf) > [ბოლოს ნანახია 2013 წლის 3 დეკემბერს].

<sup>18</sup> იქვე. გვ. 8-10

<sup>19</sup> იქვე. გვ. 12.

შესაძლო წინასაარჩევნო კამპანიის ნაწილად განიხილა. ამავე კონტექსტშია განხილული ღვინის ფესტივალი, რომელიც პრეზიდენტის ადმინისტრაციის მიერ იყო ინიცირებული, მოიცავდა მთელი საქართველოს მასშტაბით სხვადასხვა რეგიონებს და რომელსაც პირველად ჩაეყარა საფუძველი. მიუხედავად ფესტივალის კეთილშობილური მიზნებისა, საიას დასკვნაში მითითებულია, რომ მსგავსი ინიციატივა, რომელიც მოსახლეობის ფართო მასებზეა გათვლილი, შესაძლოა მიზნად ისახავდეს წინასაარჩევნოდ მოსახლეობის კმაყოფილების დონის გაზრდას, რაც შეიძლება წინასაარჩევნო კამპანიის ნაწილს წარმოადგენდეს.

ანგარიშში აღწერილია საბიუჯეტო თანხების გამოყენების ფაქტები სხვადასხვა რეგიონებში. კერძოდ, აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ბიუჯეტის ზრდა წინასაარჩევნო პერიოდში სხვადასხვა ინფრასტრუქტურული და სოციალური პროექტებისთვის, რაც საარჩევნო კანონმდებლობის დარღვევას წარმოადგენდა. ასევე დაფიქსირდა ბიუჯეტის ზრდა მესტიის, ტყიბულისა და სამტრედიის მუნიციპალიტეტებში, რომლებიც ძირითადად ინფრასტრუქტურულ და სოციალურ პროგრამებს ეხებოდა. დამატებითი თანხა გამოიყო გორის, ქარელის, კასპის, ახალქალაქისა და ადიგენის მუნიციპალიტეტში.<sup>20</sup>

2013 წლის საპრეზიდენტო არჩევნების მონიტორინგის ანგარიშში ცალკეულ მუნიციპალიტეტებში ბიუჯეტის ზრდის შემთხვევებზე მითითებით შემოიფარგლა, ხოლო პრეზიდენტის ადმინისტრაციის მხრიდან დაფიქსირებული ცალკეული დარღვევები გაცილებით მცირეა 2012 წელს დაფიქსირებულ დარღვევებთან შედარებით.

რაც შეეხება 2014 წლის ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნებს, არასამთავრობო ორგანიზაციების მიერ მომზადებული შეფასების თანახმად,<sup>21</sup> 2012 წლის საპარლამენტო არჩევნებთან შედარებით ნაკლები იყო ადმინისტრაციული რესურსების საარჩევნო მიზნით გამოყენების შემთხვევები, ასევე, ამომრჩევლის მოსყიდვის, პოლიტიკური აქტივისტების დაშინებისა და დაკავების ფაქტები. თუმცა, არასამთავრობო ორგანიზაციები მიიჩნევენ, რომ 2013 წლის საპრეზიდენტო არჩევნებთან შედარებით, პრობლემები 2014 წლის ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნების წინა პერიოდში გაცილებით მეტი იყო.

არასამთავრობო ორგანიზაციების მიერ მომზადებული შეფასებიდან ჩანს, რომ კანონის დარღვევით ფინანსური ადმინისტრაციული რესურსის გამოყენება ნაკლებად სისტემური ხასიათისაა და შემოიფარგლება ცალკეული ფაქტებით. ადმინისტრაციული რესურსის შესაძლო გამოყენების ფაქტად არასამთავრობოთა შეფასებაში განხილულია რამდენიმე ათეულ მუნიციპალიტეტში წინასაარჩევნო პერიოდის დაწყებამდე ერთი და ორი დღით ადრე ზოგიერთი საბიუჯეტო პროექტისათვის დაფინანსების გაზრდის შემთხვევები (მათ შორის, დუშეთის შემთხვევაც).

<sup>20</sup> Op.cit. 16, გვერდი 16–19.

<sup>21</sup> იხ. არასამთავრობო ორგანიზაციების წინასაარჩევნო გარემოს შეფასება: 2014 წლის ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნები. წინასაარჩევნო გარემოს მოკლე მიმოხილვა მომზადდა – სამართლიანი არჩევნებისა და დემოკრატიის საერთაშორისო საზოგადოების (ISFED), საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველოსა და საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია მიერ. ხელმისაწვდომია ვებ-გვერდზე: <http://transparency.ge/en/node/4370> > [ბოლოს ნანახია 2014 წლის 19 ივნისს].

არასამთავრობო ორგანიზაციების შეფასებაში მითითებულია, რომ აღნიშნულ არ წამოადგენს ფორმალურად კანონის დარღვევას, თუმცა ხაზს უსვამს საარჩევნო კანონმდებლობის სისუსტეს.

ამავე შეფასებაში საუბარია წინასაარჩევნოდ ცენტრალურ და ადგილობრივ დონეზე სოციალური დახმარებების მიმღებთა წრეების გაფართოების შემთხვევებზე, რაც არასამთავრობო ორგანიზაციების შეფასებით საარჩევნოდ მოტივირებულად შეიძლება ჩაითვალოს. ზოგიერთ შემთხვევაში ცენტრალური ხელისუფლებაც გამოირჩეოდა საარჩევნოდ მოტივირებული ინიციატივებით, რაც, არასამთავრობოების აზრით, ამომრჩევლის გულის მოგებას შეიძლება ემსახურებოდეს. კერძოდ, საუბარია ისეთი პროგრამებზე, როგორცაა მრავალშვილიან ოჯახებზე ფულადი დახმარების გაცემა და პროგრამა „აწარმოე საქართველოში“.

## **5. გაიზარდოს სახელმწიფოს ძალისხმევა საარჩევნო კოდექსის პროექტთან დაკავშირებით ვენეციის კომისიისა და ეუთოს 2011 წლის დეკემბრის რეკომენდაციების<sup>22</sup> დასაწერად..**

ვენეციის კომისიისა და ეუთოს რეკომენდაციებში განხილულია საარჩევნო უბნების არათანაბარი გადანაწილება, რაც არღვევს ხმათა თანასწორობის პრინციპს. კერძოდ, საარჩევნო კოდექსი არ მოითხოვს, რომ საარჩევნო უბნები თანაბარი ან მსგავსი ზომის იყოს. მაგალითად, 2008 წლის არჩევნებში დარეგისტრირებული ამომრჩევლების რიცხვი ერთ უბანზე მერყეობდა 6000–დან 160 000 ამომრჩევლამდე. ამის გათვალისწინებით ვენეციის კომისიისა, ეუთოსა და ოდირის ერთობლივი რეკომენდაციაა ამ მხრივ საარჩევნო კოდექსში ცვლილებების შეტანა.<sup>23</sup>

აღნიშნულს ეხმიანება საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2015 წლის 28 მაისის გადაწყვეტილება საქმეზე „საქართველოს მოქალაქეები უჩა ნანუაშვილი და მიხეილ შარაშიძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, რომლითაც არაკონსტიტუციურად გამოცხადდა საქართველოს საარჩევნო კოდექსის ის ნორმები, რომლებიც ადგენდა 73 ერთმანდატიანი მაჟორიტარული საარჩევნო ოლქის განსაზღვრის წესს.

საკონსტიტუციო სასამართლოში გასაჩივრებული ნორმების თანახმად, საპარლამენტო არჩევნებისათვის თითოეული მუნიციპალიტეტი, თბილისის გარდა, წარმოადგენდა ერთმანდატიან მაჟორიტარულ ოლქს, ხოლო თბილისში იქმნებოდა 10 მაჟორიტარული საარჩევნო ოლქი. შედეგად, მაჟორიტარულ საპარლამენტო არჩევნებში ამომრჩეველთა ხმები არ იყო თანაბარი ძალის მქონე. ცალკეულ შემთხვევებში დისპროპორცია იმდენად მაღალი იყო, რომ ზოგიერთ საარჩევნო ოლქში რეგისტრირებული ამომრჩევლების რაოდენობა 22–ჯერ უფრო მეტი იყო, შესაბამისად, ცალკეულ ამომრჩეველთა ხმა 22–ჯერ უფრო წონადი იყო სხვა საარჩევნო ოლქის ამომრჩევლებთან შედარებით, რაც აშკარად მეტყველებდა

<sup>22</sup> ვენეციის კომისიის, ეუთოსა და ოდირის ერთობლივი მოსაზრება საქართველოს საარჩევნო კოდექსის სამუშაო ვერსიაზე, მოსაზრება No. 617/201, 2011 წლის 19 დეკემბერი, ხელმისაწვდომია ვებ-გვერდზე: < <http://www.osce.org/odihr/86401> > [ბოლოს ნანახია 2013 წლის 6 დეკემბერს], შემდგომში ასევე “Opinion.

<sup>23</sup> Opinion, პარ 16-20.

სისტემის დისკრიმინაციულობაზე. საკონსტიტუციო სასამართლომ საქართველოს საარჩევნო კოდექსის სადავოდ გამხდარი ნორმები არაკონსტიტუციურად ცნო საქართველოს კონსტიტუციის მე-14 მუხლთან (კანონის წინაშე თანასწორობა) და 28-ე მუხლის პირველ პუნქტთან (საარჩევნო უფლება) მიმართებით.

საკონსტიტუციო სასამართლომ განმარტა, რომ საყოველთაო საარჩევნო უფლება გულისხმობს ხალხის ნების თავისუფალ და თანასწორ ასახვას სახელმწიფო ხელისუფლების ფორმირების პროცესში, ხოლო საარჩევნო ოლქების მუნიციპალიტეტებთან მექანიკურად დაკავშირება იწვევდა ხმათა თანაბრობის პრინციპის უგულებელყოფას. სადავო ნორმებით დადგენილი საარჩევნო სისტემა არღვევდა კონკრეტულ საარჩევნო ოლქებში რეგისტრირებული მოქალაქეების საარჩევნო უფლებას იმის გამო, რომ გაუმართლებლად ზრდიდა სხვა ამომრჩევლების ხმის წონას და ამით ახდენდა ამომრჩეველთა ცალკეული კატეგორიის დიფერენცირებას დანარჩენი ამომრჩევლებისგან. შესაბამისად, მსგავსი სისტემა ეწინააღმდეგებოდა თანასწორობის კონსტიტუციურ მოთხოვნებს.

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს ხსენებული გადაწყვეტილების აღსრულების უზრუნველსაყოფად საქართველოს პარლამენტმა მიიღო ორი საკანონმდებლო ცვლილება<sup>24</sup> და საქართველოს ორგანულ კანონში „საქართველოს საარჩევნო კოდექსი“ განხორციელებული ცვლილებების შედეგად 2016 წლის საპარლამენტო არჩევნებისთვის შერეული სისტემა შენარჩუნდა.<sup>25</sup> თუმცა, დღეს არსებული რეგულაციისგან განსხვავებით, მაჟორიტარი დეპუტატის არჩევისათვის დაწესდა 50%-იანი ბარიერი<sup>26</sup> და ამასთან, დადგინდა მაჟორიტარული ოლქების ახალი გადანაწილების წესი. საქართველოს საარჩევნო კოდექსის 110<sup>1</sup> მუხლი ჩამოთვლის სხვადასხვა მუნიციპალიტეტებს, მათში შემავალ სოფლებს და უთითებს, რომელ მათგანში რამდენი მაჟორიტარული საარჩევნო ოლქი იქმნება. მაგალითად, ქუთაისის მუნიციპალიტეტისა და თერჯოლის მუნიციპალიტეტის კვახჭირის, ჭოგნარისა და გოდოგანის ადგილობრივი

---

<sup>24</sup> საპარლამენტო უმრავლესობაში შემავალი ფრაქციების 2015 წლის 17 დეკემბრის №07-3/529/8 და 2015 წლის 26 ნოემბრის №07-3/520/8 საკანონმდებლო ინიციატივები საქართველოს ორგანულ კანონში „საქართველოს საარჩევნო კოდექსი“ ცვლილების შეტანის შესახებ“; <http://parliament.ge/ge/law/11118/28118>; <http://parliament.ge/ge/law/11031/28320>

<sup>25</sup> საანგარიშო პერიოდში პარლამენტში წარმოადგინეს საკანონმდებლო ინიციატივა კონსტიტუციაში განსახორციელებელი ცვლილებების თაობაზე, რომელიც 2016 წლის საპარლამენტო არჩევნების შემდეგ მაჟორიტარული სისტემის გაუქმებას და პროპორციული საარჩევნო სისტემით, მრავალმანდატიანი საარჩევნო ოლქების მიხედვით, პარლამენტის არჩევის ახალ წესს ითვალისწინებს. კანონპროექტის განმარტებითი ბარათის მიხედვით, მაჟორიტარული საარჩევნო სისტემის გაუქმებით გამოწვეული შედეგების დაბალანსება მოხდება მრავალმანდატიან ოლქებში ტერიტორიული წარმომადგენლობის პრინციპის შენარჩუნებით. პარლამენტის მიერ მოცემული კანონპროექტის დამტკიცების შემთხვევაში ახალი საარჩევნო სისტემა ამოქმედდება 2020 წლის საპარლამენტო არჩევნებისათვის. საქართველოს პარლამენტის 81 წევრის 2015 წლის 3 სექტემბრის №07-3/475/8 საკანონმდებლო ინიციატივა „საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილების შეტანის თაობაზე“ ხელმისაწვდომია შემდეგი ბმულის მეშვეობით: <http://parliament.ge/ge/law/10408/24824>

<sup>26</sup> არსებული წესით, მაჟორიტარი დეპუტატობის კანდიდატის გამარჯვებისათვის საჭიროა სხვებზე მეტი ხმის მიიღება, თუმცა არანაკლებ 30%-ისა.

მაჟორიტარული საარჩევნო ოლქების საზღვრებში იქმნება 3 მაჟორიტარული საარჩევნო ოლქი, ტყიბულის მუნიციპალიტეტისა და თერჯოლის მუნიციპალიტეტის (გარდა კვახჭირის, ჭოგნარისა და გოდოგანის ადგილობრივი მაჟორიტარული საარჩევნო ოლქებისა) საზღვრებში კი იქმნება 1 მაჟორიტარული საარჩევნო ოლქი. სახალხო დამცველს მიაჩნია, რომ მაჟორიტარული საარჩევნო ოლქების ფორმირების ეს წესი ხელოვნურია, არ ითვალისწინებს ადგილობრივი მოსახლეობის ინტერესებსა და ბუნებრივად ჩამოყალიბებულ გეოგრაფიულ არეალებს და გარკვეულწილად აზრს უკარგავს მაჟორიტარული სისტემის არსებობის მიზანს.

უნდა აღინიშნოს, რომ საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილებების შესატანად ინიცირებული კანონპროექტის შესაბამისად, საპარლამენტო უმრავლესობამ ხმათა თანაბრობაზე ორიენტირებულ და სამართლიანი არჩევნების ჩატარების უზრუნველყოფელ მოდელად პროპორციული საარჩევნო სისტემა მიიჩნია. ეს სისტემა კი, შესაბამისი კონსტიტუციური ცვლილებების<sup>27</sup> მიღების შემთხვევაში, მხოლოდ 2020 წლის საპარლამენტო არჩევნებისათვის ამოქმედდება.

ვენეციის კომისიისა და ეუთოს რეკომენდაციაა, რომ გადაიხედოს რეზიდენტობაზე განუზომლად მაღალი მოთხოვნა. კერძოდ, საარჩევნო კოდექსის ის მუხლები, რომლებიც მოითხოვენ პრეზიდენტობის კანდიდატისგან 5 წლიან საქართველოს რეზიდენტობას და არჩევნების დანიშვნის დღემდე ბოლო 3 წელი ცხოვრებას საქართველოში; იგივე მოთხოვნა იყო პარლამენტში ასარჩევ წევრის მიმართ, ხოლო ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოს წევრისთვის დაწესებულია 3 წლიანი ცხოვრების ცენზი.<sup>28</sup>

კანონის არსებულ რედაქციაში პრეზიდენტის რეზიდენტობასთან დაკავშირებით 96-ე მუხლით განსაზღვრული შეზღუდვა ვენეციის კომისიისა და ეუთოს რეკომენდაციების კრიტიკის საგანი იყო. თუმცა, ნაწილობრივ გათვალისწინებულია რეკომენდაცია რეზიდენტობის მოთხოვნის შემცირებასთან დაკავშირებით პარლამენტის წევრად ასარჩევი პირის ნაწილში. კერძოდ, საარჩევნო კოდექსის 111-ე მუხლის მე-2 ნაწილში გათვალისწინებულია მხოლოდ 2 წლიანი ცხოვრების მოთხოვნა, თუმცა ის მოქმედებს შემდეგ დათქმასთან ერთად: „უკანასკნელი 2 წლის განმავლობაში არ უცხოვრია საქართველოში და არც ერთ ქვეყანაში არ დგას საქართველოს საკონსულოს აღრიცხვაზე“. ასევე შემცირებულია მოთხოვნა 2 წლამდე ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოს ასარჩევი წევრის მიმართ, რაც გათვალისწინებულია კოდექსის 134 მუხლის 1-ლი პუნქტით.

ვენეციის კომისია, ეუთო და ოდირი რეკომენდაციებში მიუთითებენ, რომ საარჩევნო კანონმდებლობაში არ არის დაკონკრეტებული და განმარტებული ქართული ენის ცოდნის ობიექტური და სამართლიანი სტანდარტი. აღნიშნული განმარტება სასარგებლო იქნება ამომრჩევლებისა და დამკვირვებლებისათვის, რათა განსაზღვრონ რამდენად სამართლიანი და

<sup>27</sup> საქართველოს პარლამენტის 81 წევრის 2015 წლის 3 სექტემბრის №07-3/475/8 საკანონმდებლო ინიციატივა „საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილების შეტანის თაობაზე“, ხელმისაწვდომია შემდეგი ბმულის მეშვეობით: <http://parliament.ge/ge/law/10408/24824>

<sup>28</sup> Opinion, პარ 26-27.

კანონის შესაბამისი იყო კანდიდატების მიმართ მოპყრობა; ასევე, შეზღუდვა შესაძლოა წამგებიან სიტუაციაში აყენებდეს ეროვნულ უმცირესობებს.<sup>29</sup>

შემდეგი საკითხი არის გენდერული უთანასწორობა არჩეულ პარლამენტსა და საარჩევნო ადმინისტრაციაში. მოხსენებაში მითითებულია, რომ მიუხედავად იმისა, რომ არც ევროპის საბჭო და არც ეუთო საარჩევნო ადმინისტრაციაში გენდერულ კვოტებს არ მოითხოვს, ორივე აღიარებს საკანონმდებლო ზომების ეფექტურობას ქალთა პოლიტიკურ და საზოგადოებრივ ცხოვრებაში ჩართვის ხელშეწყობისთვის. აღნიშნულიდან გამომდინარე, რეკომენდაციებში მიეთითა, რომ მნიშვნელოვანია საარჩევნო სისტემაში დაინერგოს კვოტები ან სხვა აღიარებული მეთოდები, რომლებიც ხელს შეუწყობს ქალი კანდიდატების არჩევას; გარანტირებული უნდა იყოს ორივე სქესის მინიმალური წარმომადგენლობა საარჩევნო ადმინისტრაციაში, ხელმძღვანელი პოზიციების ჩათვლით; ასევე წარმოდგენილ იქნა პოლიტიკური პარტიების დაფინანსების გარკვეული ნაწილის დაკავშირების საკითხი პოლიტიკური პარტიების მიერ ქალი კანდიდატების წარდგენის წილთან (პარტიული სიების ჩათვლით).<sup>30</sup>

საქართველოს საარჩევნო კოდექსით გენდერული კვოტები კონკრეტულად არ არის განსაზღვრული, თუმცა გარანტირებულია თანასწორობის პრინციპი. ცენტრალური საარჩევნო კომისიის რეგლამენტი ასევე არ განსაზღვრავს პოზიციების გადანაწილებას/გათანაბრებას გენდერული ნიშნის მიხედვით. მიუხედავად იმისა, რომ ორივე აღნიშნული დოკუმენტი კონსტიტუციურ პრინციპებს ეფუძნება და აღიარებს თანასწორობის მნიშვნელობას, ისინი ვერ უზრუნველყოფენ სქესთა ბალანსს სტრუქტურაში და მათი მოქმედება ძირითადად შემოიფარგლება ნეგატიური დისკრიმინაციის (და მასთან დაკავშირებული) შემთხვევებით. პრაქტიკული თვალსაზრისით საგულისხმოა ცესკოში პოზიციების გადანაწილება. აღსანიშნავია, რომ სტრუქტურის ხელმძღვანელი არის ქალი, თუმცა კომისიის 7 წევრს შორის მხოლოდ 2 ქალია, თავმჯდომარის მოადგილისა და კომისიის მდივნის პოზიციებსაც მამაკაცები ინაწილებენ.<sup>31</sup> გარდა ამისა, 7 დეპარტამენტში ქალები მხოლოდ 3 ხელმძღვანელ პოზიციას იკავებენ.<sup>32</sup>

საარჩევნო კოდექსი ასევე არ ითვალისწინებს ქალი კანდიდატების ხელშეწყობას. პრაქტიკული ვითარებაც შესაბამისია და საქართველოს 73 მაჟორიტარი დეპუტატიდან მხოლოდ 7 ქალია.<sup>33</sup>

2015 წლის გენდერული უთანასწორობის გლობალური ინდექსის<sup>34</sup> მიხედვით, საქართველო ქალთა პოლიტიკური მონაწილეობის მაჩვენებლით 145 ქვეყანას შორის 114-ე ადგილზეა, ხოლო პარლამენტში ქალთა წარმომადგენლობის მაჩვენებლით 117-ე ადგილს იკავებს.

<sup>29</sup> იქვე. პარ 29.

<sup>30</sup> იქვე. პარ 34-5.

<sup>31</sup> ინფორმაცია ხელმისაწვდომია ვებ-გვერდზე < <http://www.cesko.ge/ge/saarchevno-administracia-2-ge/shemadgenloba-26-ge/cesko-29-ge/shemadgenloba-32-ge> > [ბოლოს ნანახია 2016 წლის 30 მარტს].

<sup>32</sup> ინფორმაცია ხელმისაწვდომია ვებ-გვერდზე < <http://www.cesko.ge/ge/saarchevno-administracia-2-ge/shemadgenloba-26-ge/cesko-29-ge/aparati-33-ge> > [ბოლოს ნანახია 2016 წლის 30 მარტს].

<sup>33</sup> ინფორმაცია ხელმისაწვდომია ვებ-გვერდზე <<http://parliament.ge/ge/parlamentarebi/majoritarebi-22> > [ბოლოს ნანახია 2016 წლის 30 მარტს].

<sup>1</sup> ინფორმაცია ხელმისაწვდომია ვებგვერდზე: < <http://www3.weforum.org/docs/GGGR2015/cover.pdf> > [ბოლოს ნანახია 2016 წლის 1 მარტს].

პარლამენტაშორისი კავშირის მონაცემების<sup>35</sup> მიხედვით, საქართველო 2015 წლის 1 დეკემბრის მდგომარეობით, 150 ქვეყანას შორის 111-ე ადგილზეა.

აღსანიშნავია, რომ 2013 წლის 29 ივლისს, ქალთა პოლიტიკური მონაწილეობის ხელშეწყობისათვის, საქართველოს ორგანულ კანონში მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ 30-ე მუხლს დაემატა 7<sup>1</sup> პუნქტი; იმ შემთხვევაში, თუ პარტიის მიერ წარდგენილ პარტიულ სიაში კანდიდატთა ყოველ ათეულში განსხვავებული სქესი სულ მცირე 30%-ით იქნება წარმოდგენილი, პარტიისათვის დაფინანსებაზე 30%-ის ოდენობით დანამატს ითვალისწინებს. მიუხედავად ამ ცვლილებისა, საქართველოს საარჩევნო ადმინისტრაციის მიერ გამოქვეყნებულ 2014 წლის ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნების გენდერულ სტატისტიკაში<sup>36</sup> ნათლად ჩანს, რომ პარტიებში გენდერული თანასწორობის მისაღწევად წინ გადადგმული ნაბიჯები არ შეიმჩნევა.

თბილისის მერობის 14 კანდიდატიდან მხოლოდ 2 იყო ქალი. თვითმმართველ ქალაქებში კი, მერობის რეგისტრირებული კანდიდატების გენდერული შემადგენლობა ასე ნაწილდება – 65 კაცი, 8 ქალი. მნიშვნელოვანია საარჩევნო სუბიექტების პარტიული სიით წარდგენილი კანდიდატების გადანაწილებაც, სადაც 1 129 კანდიდატიდან მხოლოდ 427 ქალია. რაც შეეხება მაჟორიტარული სისტემით არჩევნებში პარტიის მიერ რეგისტრირებული კანდიდატების გენდერულ შემადგენლობას, 5 707 კანდიდატიდან მხოლოდ 846 იყო ქალი. შესაბამისად, ადგილობრივ თვითმმართველობის ორგანოებში ქალთა წარმომადგენლობის სავალალო შედეგი მივიღეთ, კერძოდ: არცერთი მერი არ არის ქალი, ხოლო 59 გამგებლიდან მხოლოდ 2 ქალია.

2015 წელს კვოტირების მექანიზმის შემუშავებასთან დაკავშირებით საპარლამენტო განხილვები დაიწყო. საქართველოს პარლამენტს ამ საკითხთან დაკავშირებით წარედგინა პარლამენტის წევრის ნანა ყეინიშვილის და ქალთა მოძრაობის ინიციატივები. საქართველოს სახალხო დამცველმა მხარი დაუჭირა ქალთა მოძრაობის ინიციატივას 50/50, რომელიც კანდიდატთა სიაში ყოველი მეორე განსხვავებული სქესის წარმომადგენლის შეყვანას გულისხმობს. სამწუხაროდ, საქართველოს პარლამენტის იურიდიულ საკითხთა კომიტეტმა, საკომიტეტო განხილვისას მხარი არ დაუჭირა კვოტირებასთან დაკავშირებულ არცერთ ინიციატივას. ამასთან, საკმაოდ მაღალია პარლამენტის წევრთა რიცხვი, რომლებიც არ იზიარებენ ქალთა მიმართ დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრის კომიტეტის მიერ, საქართველოს მე-4 და მე-5 პერიოდული ანგარიშების განხილვის შემდეგ მიღებულ რეკომენდაციას,<sup>37</sup> რომლის მიხედვითაც კომიტეტმა სახელმწიფოს მოუწოდა მიიღოს დროებითი სპეციალური ზომები, მათ შორის რეგლამენტირებული კვოტები, კონვენციის

<sup>35</sup> ინფორმაცია ხელმისაწვდომია ვებგვერდზე: < <http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm> > [ბოლოს ნანახია 2016 წლის 1 მარტს].

<sup>36</sup> ინფორმაცია ხელმისაწვდომია ვებ-გვერდზე: < <http://www.cesko.ge/uploads/other/29/29124.pdf> > [ბოლოს ნანახია 2015 წლის 15 მარტს].

<sup>37</sup> ინფორმაცია ხელმისაწვდომია ვებგვერდზე: <[http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fGEO%2fCO%2f4-5&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fGEO%2fCO%2f4-5&Lang=en)> [ბოლოს ნანახია 2016 წლის 1 მარტს].

მე-4 მუხლის (1 პარაგრაფის) მე-7 მუხლის და კომიტეტის 23-ე და 25-ე ზოგადი რეკომენდაციის შესაბამისად.

აღნიშნულ საკითხთან დაკავშირებით, საქართველოს სახალხო დამცველმა მოსაზრებაში, რომელიც წარუდგინა საქართველოს პარლამენტს, აღნიშნა, რომ კვოტირების სისტემა არის არსებული უთანასწორო მდგომარეობიდან თავის დაღწევის რეალური გამოსავალი და შანსი, ორივე სქესს თანაბრად მიეცეს შესაძლებლობა მონაწილეობა მიიღოს გადაწყვეტილების მიღების პროცესში.

გარდა ზემოაღნიშნულისა, ვენეციის კომისიის, ეუთოსა და ოდირის მოსაზრებაში მრავალი რეკომენდაცია იქნა გაცემული, რომელთა მიხედვითაც კანონმდებლობა საჭიროებდა გარკვეულ ცვლილებებს. მათ შორის, რესურსების გამოყენების აკრძალვას,<sup>38</sup> სახელმწიფო თანამდებობის პირთა საარჩევნო კამპანიაში მონაწილეობის შეზღუდვას.<sup>39</sup> ამ უკანასკნელთან დაკავშირებით რამდენიმე პრობლემა იქნა დაფიქსირებული 2013 წლის საპრეზიდენტო არჩევნების პროცესში არასამთავრობო ორგანიზაციათა მიერ, რომლებიც პირდაპირ მიუთითებდნენ დარღვევებზე და შესაბამის საკანონმდებლო პრობლემებზე.<sup>40</sup> ამავდროულად მოსაზრებაში აღინიშნა, რომ საარჩევნო პროცესში წარდგენილი საჩივრებისა და გასაჩივრების მექანიზმების შესახებ კანონმდებლობა გარკვეულ ხარვეზებს შეიცავდა და საჭირო იყო მათი გამოსწორება.<sup>41</sup> საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციამ წარმოაჩინა გარკვეული პრობლემები თავის პოსტ საარჩევნო პერიოდის მოხსენებაში ამ მიმართებით.<sup>42</sup>

საბოლოო ჯამში 2013 წელს ჩატარებული არჩევნები პოზიტიურად შეფასდა. ზემოთ წარმოჩენილი პრობლემების ნაწილი ეუთოსა და პარტნიორი ორგანიზაციების სადამკვირვებლო მისიებმაც აღნიშნეს პირველად მოხსენებაში.<sup>43</sup> 2013 წლის განმავლობაში ადგილი ჰქონდა რამდენიმე დარღვევას და ძალადობის ფაქტებს, მაგრამ ეს არჩევნები აშკარად წინგადადგმულ ნაბიჯად იქნა შეფასებული მანამდე მიმდინარე საარჩევნო პროცესებთან შედარებით.

საქართველოს პარლამენტის 2015 წლის 31 ოქტომბრის შუალედურ არჩევნებზე კიდევ ერთხელ გახდა აქტუალური სპეციალურ უზნებთან დაკავშირებით წლების განმავლობაში არსებული პრობლემა. საქართველოს საარჩევნო კოდექსის 23-ე მუხლის მე-4 ნაწილი<sup>44</sup> იძლევა გამონაკლის

<sup>38</sup> Opinion პარ 60-1.

<sup>39</sup> იქვე. პარ 62-3.

<sup>40</sup> ინფორმაცია ხელმისაწვდომია ვებ-გვერდებზე: <<http://www.isfed.ge/main/483/geo/>> <<http://gdi.ge/wp-content/uploads/2013/07/GDI-report-full-version.pdf>> [ბოლოს ნანახია 2013 წლის 6 დეკემბერს].

<sup>41</sup> Opinion, პარ 110-1.

<sup>42</sup> ინფორმაცია ხელმისაწვდომია ვებ-გვერდზე: <<http://gyla.ge/geo/news?info=1819>> [ბოლოს ნანახია 2013 წლის 6 დეკემბერს].

<sup>43</sup> ინფორმაცია ხელმისაწვდომია ვებ-გვერდზე: <<http://www.osce.org/odihr/elections/107509>> [ბოლოს ნანახია 2013 წლის 6 დეკემბერს].

<sup>44</sup> საქართველოს საარჩევნო კოდექსის 23-ე მუხლის მე-4 ნაწილი: „გამონაკლის შემთხვევებში (სამხედრო ნაწილი, რომელშიც არის 50-ზე მეტი ამომრჩეველი (სამხედრო მოსამსახურე, ოფიცერი, საქართველოს თავდაცვის სამინისტროს სპეციალური წოდების მქონე პირი), საავადმყოფო და სხვა სტაციონარული სამკურნალო დაწესებულება, რომელშიც არის 50-ზე მეტი ამომრჩეველი, და სხვა) საარჩევნო უბანი შეიძლება

შემთხვევებში (სამხედრო ნაწილი, რომელშიც არის 50-ზე მეტი ამომრჩეველი (სამხედრო მოსამსახურე, ოფიცერი, საქართველოს თავდაცვის სამინისტროს სპეციალური წოდების მქონე პირი), საავადმყოფო და სხვა სტაციონარული სამკურნალო დაწესებულება, რომელშიც არის 50-ზე მეტი ამომრჩეველი, და სხვა) საარჩევნო უბნის შექმნის შესაძლებლობას. აღნიშნულ ნორმაში არ არის მოცემული იმ გამონაკლისი შემთხვევების ამომწურავი ჩამონათვალი, რომელთა არსებობის დროსაც შესაძლებელია ე.წ. სპეციალური უბნის შექმნა. გარდა ამისა, მოცემულ საგამონაკლისო წესს ასევე თავისი გამონაკლისი გააჩნია, კერძოდ, სამხედრო უწყების ხელმძღვანელის დასაბუთებული წერილობითი მოთხოვნის საფუძველზე, საოლქო საარჩევნო კომისიის გადაწყვეტილებით შესაძლებელია საარჩევნო უბანი შეიქმნას ისეთ სამხედრო ნაწილში, რომელშიც ამომრჩეველთა რაოდენობა არ აღემატება 50-ს. ზემოაღნიშნული ჩანაწერები ბუნდოვანს ხდის სპეციალური საარჩევნო უბნის შექმნასთან დაკავშირებულ საკითხებს და იძლევა ფართო ინტერპრეტაციისა და დისკრეციის შესაძლებლობას.

ეუთოს დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებათა ოფისის რეკომენდაციით, შესაძლებელია კვლავ განიხილონ საქართველოში მყოფი ყველა სამხედრო მოსამსახურის მიერ მათი რეგისტრაციის ადგილზე არსებულ ჩვეულებრივ საარჩევნო უბნებზე ხმის მიცემის შესაძლებლობა.<sup>45</sup>

საქართველოს სახალხო დამცველის მოსაზრებით, საპარლამენტო არჩევნებში სამხედრო მოსამსახურეებმა ხმა უნდა მისცენ სწორედ რეგისტრაციის ადგილის მიხედვით ან მხოლოდ პროპორციული საარჩევნო სისტემით, დისლოკაციის ადგილთან ახლომდებარე საარჩევნო უბანზე.

## **6. გაიზარდოს სახელმწიფოს მხრიდან იმის მცდელობა, რომ სრულად დაინერგოს შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის ექსპერტთა მოხსენებებში წარმოდგენილი რეკომენდაციები.**

მომხსენებელმა ანგარიშში ყურადღება გაამახვილა შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის ექსპერტთა კომიტეტის 2010 წლის რეკომენდაციაზე, კერძოდ იმ ნაწილზე რომელიც ეხება 87-ე და 98-ე კონვენციებს და შრომის კოდექსის გადახედვის საჭიროებას. რეკომენდაციებში საუბარია

---

შეიქმნას კენჭისყრამდე არა უგვიანეს მე-15 დღისა. საავადმყოფო (სტაციონარული სამკურნალო დაწესებულება), სამხედრო ნაწილი (შენაერთი), რომელშიც ამომრჩეველთა (ავადმყოფთა, სამხედრო მოსამსახურეთა) რაოდენობა 50-ს არ აღემატება, საოლქო საარჩევნო კომისიის განკარგულებით მიემარება მასთან არსებულ უახლოეს საარჩევნო უბანს. შესაბამისი სამხედრო უწყების ხელმძღვანელის დასაბუთებული წერილობითი მოთხოვნის საფუძველზე, შესაბამისი საოლქო საარჩევნო კომისიის გადაწყვეტილებით საარჩევნო უბანი შესაძლებელია შეიქმნას ისეთ სამხედრო ნაწილში (შენაერთში), რომელშიც ამომრჩეველთა (სამხედრო მოსამსახურეთა) რაოდენობა 50-ს არ აღემატება.“

<sup>45</sup> ეუთოს დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებების ოფისის არჩევნებზე სადამკვირვებლო მისიის საბოლოო ანგარიში, 2012 წლის 1 ოქტომბრის საპარლამენტო არჩევნები, 2012 წლის 21 დეკემბერი, გვ: 16.

სხვადასხვა სამართლებრივი აქტების გადახედვის საჭიროებაზე; მათ შორის, განხილულია „პროფესიული კავშირების შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-2 მუხლის მე-9 პუნქტით დაწესებული მოთხოვნა, რომლის მიხედვითაც პროფესიული კავშირის დაფუძნების ინიციატორი უნდა იყოს მინიმუმ 100 ადამიანი. კომიტეტი მთავრობისგან ამ მუხლის გადახედვასა და შეცვლას მოითხოვდა, რადგან მიიჩნევდა, რომ მითითებული ციფრი საკმაოდ მაღალი იყო.<sup>46</sup> განხილულ კანონში 2012 წლის 22 ივნისის ცვლილებებით პროფესიული კავშირების დაფუძნების ინიციატორთა ლიმიტი 100 ადამიანიდან 50-მდე შემცირდა.<sup>47</sup> აღნიშნული ცვლილება პასუხობს შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის ექსპერტთა კომიტეტის მოთხოვნას პროფესიული კავშირის წევრობის მინიმუმის შემცირების შესახებ.

კომიტეტის კიდევ ერთი რეკომენდაცია მიმართული იყო შრომის კოდექსის 48-ე მუხლის მე-5 პუნქტის ცვლილებაზე, რომელიც კომიტეტის აზრით საფრთხეს უქმნიდა გაფიცვის უფლებას. აღსანიშნავია, რომ 2013 წელს შრომის კოდექსში შევიდა ძირეული ცვლილებები. შესაბამისად შეიცვალა აღნიშნული მუხლიც, ხოლო მითითებული პუნქტი მოქმედებს ამავე მუხლის მე-2 პუნქტთან ერთობლიობაში. თუმცა, აღნიშნულ მუხლში კვლავ გათვალისწინებულია სასამართლოსთვის მიმართვის შესაძლებლობა და 14 დღიანი ვადა, იმ განსხვავებით, რომ აღნიშნული ვადა მოქმედებს შემათანხმებელი პროცედურების დაწყების შესახებ შეტყობინების მიღებიდან.<sup>48</sup> მიუხედავად აღნიშნული ცვლილებებისა, მუხლში არ არის გათვალისწინებული ის ძირითადი რეკომენდაცია, რაც ექსპერტთა კომიტეტს ჰქონდა მითითებული. კერძოდ, კომიტეტი მოითხოვდა, რომ სასამართლოსთვის მიმართვის უფლება შეზღუდულიყო მხოლოდ ისეთ შემთხვევებში, როდესაც გაფიცვის უფლების შეზღუდვა ან აკრძალვა იყო გამართლებული. ასეთ სიტუაციებში კი კომიტეტმა განსაზღვრა შემდეგი: 1) არსებითი მომსახურება, ანუ ისეთი, რომელთა შეფერხება საფრთხეს შეუქმნის სიცოცხლეს, პირად უსაფრთხოებას ან ჯანმრთელობას მთელ საზოგადოებაში ან მის ნაწილში; 2) სახელმწიფოს სახელით განხორციელებული საჯარო სერვისები საჯარო მოხელეების მიერ; 3) საგანგებო მდგომარეობა. კომიტეტმა ასევე მიუთითა, რომ სასამართლოს გადაწყვეტილებით არ უნდა ხდებოდეს გაფიცვის უფლების მნიშვნელობის ნიველირება.<sup>49</sup>

ექსპერტთა კომიტეტმა გაფიცვის უფლებაზე მსჯელობისას ყურადღება გაამახვილა შრომის კოდექსის 49-ე მუხლის მე-8 პუნქტზე, სადაც ხაზი გაესვა ფაქტს, რომ გაფიცვის შეზღუდვა კონკრეტული დღეებით საფრთხეს უქმნის მომუშავეთა მიერ თავიანთი ეკონომიკური და სოციალური ინტერესების დაცვას და შესაბამისად მთავრობას მოსთხოვა აღნიშნული პუნქტის

<sup>46</sup> შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის კონვენციებისა და რეკომენდაციების გამოყენებაზე ექსპერტთა კომიტეტის ანგარიში III (ნაწილი 1A), ზოგადი ანგარიში და დაკვირვება კონკრეტულ ქვეყნებთან დაკავშირებით, შრომის საერთაშორისო კონფერენცია, 99-ე სესია, გვ 144.

<sup>47</sup> საქართველოს კანონი „პროფესიული კავშირების შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე, მუხ 1.

<sup>48</sup> საქართველოს ორგანული კანონი საქართველოს ორგანულ კანონში „საქართველოს შრომის კოდექსი“ ცვლილებების შეტანის შესახებ, 2013 წლის 12 ივნისი, მუხ 1, პუნ 30.

<sup>49</sup> შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის კონვენციებისა და რეკომენდაციების გამოყენებაზე ექსპერტთა კომიტეტის ანგარიში III (ნაწილი 1A), ზოგადი ანგარიში და დაკვირვება კონკრეტულ ქვეყნებთან დაკავშირებით, შრომის საერთაშორისო კონფერენცია, 99-ე სესია, გვ 144.

გაუქმება. შრომის კოდექსის ახალ რედაქციაში შეზღუდვა აღარ არის გაფიცვის ვადაზე დამოკიდებული, თუმცა 90 დღიანი ლიმიტი ვრცელდება ლოკაუტზე.<sup>50</sup>

ექსპერტთა კომიტეტი ყურადღებას ძირითადად შრომის კოდექსზე და გაფიცვის უფლებაზე ამახვილებს, რომელიც შეიცვალა მას შემდეგ, რაც მითითებული რეკომენდაციები დაიწერა. აღნიშნული ცვლილებები, აღბეჭდილია შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის მომდევნო წლების სესიების შემდგომ გამოცემულ დოკუმენტებში, ამიტომ 2010 წლის რეკომენდაციების დეტალური განხილვა ამ დოკუმენტის ფორმატში არარელევანტური იქნება.

## 7. სერიოზულად იქნას მხედველობაში მიღებული ევროპის საბჭოს სოციალური ქარტიის დამატებითი ოქმის ხელმოწერა, რომელიც ეხება კოლექტიურ საჩივრებს.

საქართველოს მთავრობას ჯერ არ მოუხდენია აღნიშნული ქარტიის დამატებითი პროტოკოლის ხელმოწერა და რატიფიკაცია.<sup>51</sup> საქართველოს საგარეო საქმეთა სამინისტროს მიერ სახალხო დამცველის აპარატისათვის მოწოდებული ინფორმაციის თანახმად,<sup>52</sup> სამინისტროსათვის ხსენებული ოქმის სავალდებულოდ აღიარების ინიციატივით არცერთ უწყებას მიუმართავს. შესაბამისად, სამინისტროს განცხადებით, ამ ეტაპზე, საქართველოს მიერ ევროპის სოციალური ქარტიის „კოლექტიური საჩივრების სისტემის უზრუნველყოფის შესახებ“ დამატებითი ოქმის სავალდებულოდ აღიარების მიზნით შიდასახელმწიფოებრივი პროცედურები არ მიმდინარეობს.

## მშვიდობიანი შეკრების უფლება

1. მომხსენებელმა საქართველოს მთავრობას ურჩია „შეკრებებისა და მანიფესტაციების შესახებ“ საქართველოს კანონის გარკვეულ დებულებათა ცვლილება, რომლებიც არღვევდა მშვიდობიანი შეკრების უფლებას, მათ შორის მე-2, მე-5, მე-8, მე-9, მე-11, 11<sup>2</sup> და მე-13 მუხლებს. ამავდროულად, მომხსენებელმა მოუწოდა საქართველოს ხელისუფლებას სრულად შეესრულებინა ვენეციის კომისიისა და სახალხო დამცველის რეკომენდაციები აღნიშნულ კანონთან დაკავშირებით. მომხსენებელმა ხაზი გაუსვა ეროვნულ კანონმდებლობაში შეკრებების გამართვის სასარგებლოდ ზოგადი პრეზუმფციის დასანერგად ძალისხმევის გაზრდის საჭიროებას და ამ პროცესში ეუთოსა და ვენეციის კომისიის სახელმძღვანელო პრინციპების გამოყენებას.

შეკრებებისა და მანიფესტაციების თავისუფლება გარანტირებულია მთელი რიგი საერთაშორისო და რეგიონალური აქტებით, სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების შესახებ საერთაშორისო

<sup>50</sup> იქვე. პარ 145.

<sup>51</sup> ინფორმაცია ხელმისაწვდომია ვებ-გვერდზე: <<http://www.conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=128&CM=8&DF=03/12/2013&CL=ENG>> [ნანახია 2013 წლის 3 დეკემბერს].

<sup>52</sup> საქართველოს საგარეო საქმეთა სამინისტრო, 2013 წლის 3 დეკემბრის წერილი № 01/49367.

პაქტის 21-ე მუხლით და ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მე-11 მუხლით. საქართველოში შეკრებისა და მანიფესტაციის თავისუფლება გარანტირებულია საქართველოს კონსტიტუციის 25-ე მუხლით. აღნიშნული უფლებით სარგებლობის წესი კი რეგლამენტირებულია საქართველოს კანონით „შეკრებებისა და მანიფესტაციების შესახებ“. გარკვეული ნორმები ასევე ასახულია „ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსსა“ და „პოლიციის შესახებ“ კანონში.

2009 წელს მთელი რიგი საკანონმდებლო ცვლილებები განხორციელდა შეკრება-მანიფესტაციების მარეგულირებელ აქტებში, ქვეყანაში მასობრივი საპროტესტო ტალღისა და პოლიტიკური კრიზისის პასუხად. „შეკრებებისა და მანიფესტაციების შესახებ“ საქართველოს კანონში შესული ცვლილებები არსებითად ართულებდა მშვიდობიანი შეკრების უფლების რეალიზებას. საქართველოს ხელისუფლებამ ვენეციის კომისიასთან დაიწყო აქტიური თანამშრომლობა კანონში არსებული ხარვეზების გამოსწორების მიზნით. ნაწილობრივ იქნა გაზიარებული შუალედურ მოსაზრებებში დაფიქსირებული რეკომენდაციები და ხელისუფლების მიერ მომზადდა კანონში ცვლილებების პროექტი.<sup>53</sup>

განახლებული კანონპროექტი კომისიას 2010 წლის მარტში გადაეგზავნა. ცვლილებების პროექტი შეკრებებისა და მანიფესტაციების შესახებ კანონმდებლობაში მთელი რიგი ხარვეზების გამოსწორებას ისახავდა მიზნად. ვენეციის კომისიამ 2010 წლის მარტში გამოაქვეყნა შუალედური დასკვნა,<sup>54</sup> სადაც დადებითად შეაფასა ცვლილებების პროექტი.

ამავდროულად, 2011 წლის აპრილში საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლომ საქართველოს სახალხო დამცველის სარჩელთან დაკავშირებით მიიღო გადაწყვეტილება.<sup>55</sup> სასამართლომ ნაწილობრივ დააკმაყოფილა საქართველოს სახალხო დამცველის კონსტიტუციური სარჩელი და „შეკრებებისა და მანიფესტაციების შესახებ“ საქართველოს კანონის, ასევე, საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის რიგი ნორმები არაკონსტიტუციურად ცნო.

საქართველოს პარლამენტმა 2011 წლის ივლისში დაამტკიცა „შეკრებებისა და მანიფესტაციების შესახებ“ საქართველოს კანონის ცვლილებათა პროექტი. ინიცირებული პროექტი ითვალისწინებდა კანონის მნიშვნელოვან რევიზიას, ვენეციის კომისიის მოსაზრებებისა და საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილებების საფუძველზე. აქვე უნდა აღინიშნოს ის ფაქტი, რომ

---

<sup>53</sup> Comments on the Law on Assembly and Manifestations by Venice Commission members Mr. Bogdan Aurescu (CDL(2009)153), ხელმისაწვდომია ვებ-გვერდზე: < [www.venice.coe.int/docs/2009/CDL\(2009\)153-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2009/CDL(2009)153-e.asp) > and Finola Flanagan (CDL(2009)152) ხელმისაწვდომია ვებ-გვერდზე: < [www.venice.coe.int/docs/2009/CDL\(2009\)152-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2009/CDL(2009)152-e.pdf) >.

<sup>54</sup> CDL-AD (2010)009 Interim Opinion on the Draft Amendments to the Law on Assembly and Manifestation of Georgia adopted by the Venice Commission at its 82<sup>nd</sup> Plenary Session, 12-13 March, 2010.

<sup>55</sup> საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2010 წლის 7 სექტემბრის გადაწყვეტილება საქმეზე: „მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანება „მოდრაობა ერთიანი საქართველოსთვის“, მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანება „საქართველოს კონსერვატიული პარტია“, საქართველოს მოქალაქეები ზვიად დიდიგური და კახა კუკავა, საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია, მოქალაქეები დაჩი ცაგურია და ჯაბა ჯიშკარიანი საქართველოს სახალხო დამცველი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“.

საქართველოს პარლამენტმა ზემოაღნიშნულ კანონპროექტზე 2011 წელს სახალხო დამცველის მიერ გაცემული რეკომენდაციების უმეტესობა გაითვალისწინა.<sup>56</sup>

2011 წელის 14–15 ოქტომბერს ვენეციის კომისიამ მიიღო საბოლოო მოსაზრება/დასკვნა „შეკრებებისა და მანიფესტაციების შესახებ“ საქართველოს კანონში შესულ ბოლო ცვლილებებთან დაკავშირებით.<sup>57</sup> მიუხედავად იმისა, რომ დასკვნაში რამდენიმე შენიშვნა დაფიქსირდა, ვენეციის კომისიამ მთლიანობაში, დადებითად შეფასდა კანონში ასახული ცვლილებები; თუმცა, „კვლავ რჩება რამდენიმე მნიშვნელოვანი საკითხი (კერძოდ, კი სპონტანური შეკრების გამართვის შეუძლებლობა), რომელთაც ხელისუფლებამ ყურადღება უნდა მიაქციოს“.<sup>58</sup>

გაეროს სპეციალური მომხსენებელი თავის ანგარიშში მიესალმება „შეკრებებისა და მანიფესტაციების შესახებ“ საქართველოს კანონში 2011 წლის ივლისში განხორციელებულ ცვლილებებს. მიუხედავად ამისა, ის უერთდება ვენეციის კომისიისა და საქართველოს სახალხო დამცველის მიერ გამოხატულ შეშფოთებას კანონის ზოგიერთი დებულების მიმართ. სპეციალურმა მომხსენებელმა თავის ანგარიშში „შეკრებებისა და მანიფესტაციების შესახებ“ საქართველოს კანონის კონკრეტული მუხლების გადახედვის რეკომენდაციით მიმართა საქართველოს ხელისუფლებას.

2011 წლისგან განსხვავებით, 2012–2015 წლებში „შეკრებებისა და მანიფესტაციების“ შესახებ საქართველოს კანონში ცვლილებები არ შესულა. შესაბამისად, საქართველოს სახალხო დამცველის 2011 წლის ანგარიშში დეტალურად განხილული და იდენტიფიცირებული ნაკლოვანებები დღემდე პრობლემად რჩება.

„შეკრებებისა და მანიფესტაციების შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-2 მუხლის მე-2 პუნქტი შეკრებასა და მანიფესტაციაში მონაწილეობის უფლებას უკრძალავს შეიარაღებული ძალების, შეიარაღებული სამართალდამცავი ორგანოების, სპეციალური და გასამხედროებული დაწესებულების მოსამსახურეებს. დისკრიმინაციის აკრძალვა ეუთოს სახელმძღვანელო პრინციპებიდან ერთ-ერთია და მისი მიხედვით აბსოლუტური აკრძალვა არ შეიძლება დაწესდეს პოლიციისა და შეიარაღებული ძალების წევრებზე მშვიდობიანი შეკრების უფლებასთან მიმართებაში.<sup>59</sup> ამასთან, საქართველოს სახალხო დამცველის მიერ საქართველოს პარლამენტის მიმართ 2011 წელს გაცემული რეკომენდაციის თანახმად, აღნიშნული შეზღუდვა უნდა დაწესდეს მხოლოდ მაშინ, როდესაც შეკრებაში მონაწილეობა ეჭვქვეშ აყენებს პოლიციის ან სამხედრო

<sup>56</sup> საქართველოს სახალხო დამცველის ანგარიში საქართველოში ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის მდგომარეობის შესახებ, 2011, გვ. 66.

<sup>57</sup> Final Opinion On the Amendements To the Law on Assembly and Manifestations of Georgia – Adopted by the Venice Commission at its 88<sup>th</sup> Plenary Session (Venice, 14-15 October 2011) Opinion no.547/2009, CDL-AD(2011) 092-Strasbourg, 17 October, 2011 (შემდგომში ასევე „Final Opinion“).

<sup>58</sup> იქვე;

<sup>59</sup> OSCE Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly, 2007, para.58; ხელმისაწვდომია ვებ-გვერდზე: < <http://www.osce.org/odihr/73405> > ბოლოს ნანახია 2013 წლის 6 დეკემბერს (შემდგომში ასევე „OSCE Guidelines“).

პერსონალის ნეიტრალურობის შენარჩუნების შესაძლებლობას საზოგადოების ყველა ჯგუფისათვის სამსახურის გაწევისას.<sup>60</sup>

ერთ-ერთი პრობლემური საკითხია უცხოელებისა და არასრულწლოვნებისთვის შეკრების თავისუფლების უზრუნველყოფა. საეთაშორისო სტანდარტებით გარანტირებულია უცხოელების და ბავშვების მიერ შეკრებისა და მანიფესტაციების თავისუფლებით სარგებლობა.<sup>61</sup> ეუთოს სახელმძღვანელო პრინციპების თანახმად, ბავშვთა უფლება – ორგანიზება გაუწიონ მშვიდობიან შეკრებას ან მანიფესტაციას, შეიძლება ნაწილობრივ შეიზღუდოს, მაგრამ დაუშვებელია ამ უფლებით სარგებლობის აბსოლუტური აკრძალვა.<sup>62</sup> ვენეციის კომისიის რეკომენდაციით, აბსოლუტური აკრძალვის ნაცვლად შესაძლებელია კანონში გაიწეროს ბავშვის მინიმალური ასაკი და მშობლის ან მეურვის ნებართვის თაობაზე შესაბამისი ნორმა.<sup>63</sup>

ვენეციის კომისიის შუალედური დასკვნის თანახმად, კანონით უცხო ქვეყნის მოქალაქეებს უნდა მიეცეთ უფლება, მიიღონ მონაწილეობა შეკრებებსა და მანიფესტაციებში ან იყვნენ მათი ორგანიზატორები.<sup>64</sup> ამასთან, ეუთოს სახელმძღვანელო პრინციპების თანახმად დისკრიმინაციის გარეშე ყველას აქვს უფლება ისარგებლოს მშვიდობიანი შეკრების თავისუფლებით. აღნიშნული პრინციპის მიხედვით, მშვიდობიანი შეკრებისა და მანიფესტაციის ორგანიზება და მასში მონაწილეობის უფლება აქვთ მოქალაქეებს, უცხო ქვეყნის მოქალაქეებსა და მოქალაქეობის არმქონე პირებს (მათ შორის ლტოლვილებს, თავშესაფრის მაძიებლებს, მიგრანტებს და ტურისტებს).

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლომ პირველად 2011 წელს გააუქმა უცხოელებისთვის დაწესებული აკრძალვა შეკრებების ორგანიზების შესახებ. შემდგომ, დამძლევი ნორმის მიღების შემდეგ, 2012 წლის დეკემბერში საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლომ დააკმაყოფილა მოლდოვის მოქალაქის მარიანა კიკუს კონსტიტუციური სარჩელი და გამარტივებული სამართალწარმოების გზით განჩინებით გააუქმა სადავო რეგულირება. სასამართლომ კანონის მე-5 მუხლის მე-3 ნაწილის სიტყვები „სხვა ქვეყნის მოქალაქეები ან/და“ ძალადაკარგულად ცნო.<sup>65</sup>

ასევე, როგორც ზემოთ აღინიშნა „შეკრებებისა და მანიფესტაციების შესახებ“ საქართველოს კანონი არ მოიცავს სპონტანური აქციების გამართვის შესაძლებლობას. კანონის მე-8 მუხლის პირველი პუნქტი შეკრების ან მანიფესტაციის ორგანიზებისა და ჩატარების შესახებ გაფრთხილების ვალდებულებას აწესებს. აღნიშნულ პრობლემაზე ვენეციის კომისია საბოლოო დასკვნაში

<sup>60</sup> საქართველოს სახალხო დამცველის ანგარიში საქართველოში ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის მდგომარეობის შესახებ, 2011, გვ. 66.

<sup>61</sup> U.N. Human Rights Committee, General Comment 15, The position of aliens under the Covenant and Article 15, Convention on the Rights of the Child.

<sup>62</sup> OSCE Guidelines, პარ 55, 56.

<sup>63</sup> Final Report, პარ. 42.

<sup>64</sup> Final Report, პარ. 41.

<sup>65</sup> საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2013 წლის 14 დეკემბრის განჩინება საქმეზე: მოლდოვას მოქალაქე მარიანა კიკუ საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ.

მიუთითებს. ეუთოს სახელმძღვანელო პრინციპების თანახმად, დასაშვებია სპონტანური შეკრების ან მანიფესტაციის გამართვა თუკი ის მშვიდობიანი ხასიათისაა.<sup>66</sup>

მიგვაჩნია, რომ აუცილებელია „შეკრებებისა და მანიფესტაციების შესახებ“ საქართველოს კანონით ვალისწინებდეს სპონტანური აქციების ჩატარების შესაძლებლობას, რათა დაცული იქნას, როგორც აქციის მონაწილეთა, ასევე საზოგადოების დანარჩენი ნაწილის უფლებები. კანონში გაწერილი უნდა იყოს წინასწარი გაფრთხილების საერთო წესიდან გადახვევის შემთხვევების რეგულირების პროცედურები. იმ შემთხვევაში, როდესაც აქციის მონაწილეთა მიერ შესაბამისი დაწესებულებების წინასწარი გაფრთხილება შეუძლებელია, სახელმწიფო ორგანოებს მაინც უნდა ჰქონდეთ ვალდებულება დაიცვან ასეთი შეკრებებისა და მანიფესტაციების მონაწილეები.<sup>67</sup>

„შეკრებებისა და მანიფესტაციების შესახებ“ მოქმედი კანონის მე-9 მუხლში ბლანკეტური აკრძალვები კვლავ შენარჩუნებულია პროკურატურის, პოლიციის, პატიმრობისა და თავისუფლების აღკვეთის დაწესებულებებსა და სამართალდამცავი ორგანოების შენობებიდან ან მათი შესასვლელიებიდან 20 მეტრის რადიუსში მდებარე ტერიტორიაზე. აკრძალვა ვრცელდება ასევე რკინიგზის სადგურებზე, აეროპორტებსა და პორტებზე, რომელთა შემთხვევაში რთულია განისაზღვროს, თუ რას წარმოადგენს ნორმით გათვალისწინებული „შესასვლელი“. ვენეციის კომისიის მოსაზრებით, აღნიშნულ შენობებთან დაკავშირებით საკითხი ინდივიდუალურად უნდა წყდებოდეს.

„შეკრებებისა და მანიფესტაციების შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-11 მუხლის მე-2 პუნქტის (ე) თანახმად, შეკრების ან მანიფესტაციის მონაწილეებს ეკრძალებათ „განზრახ შექმნან დაბრკოლებები ტრანსპორტის გადაადგილებისათვის“. ამასთან, მე-11<sup>1</sup> მე-4 პუნქტის მიხედვით, დაუშვებელია ტრანსპორტის სავალი ნაწილის ხელოვნურად გადაკეტვა, „თუ ამას არ მოითხოვს შეკრების ან მანიფესტაციის მონაწილეთა რაოდენობა“. კანონის იმპერატიული ფორმულირებიდან გამომდინარე ტრანსპორტის სავალი ნაწილის გადაკეტვა ცალსახად აკრძალულია. ვენეციის კომისიამ დააფიქსირა, რომ აბსოლუტური აკრძალვა არაპროპორციულია, რაც მის გაუქმებას აუცილებელს ხდის.<sup>68</sup> შეკრებისა და მანიფესტაციის, ისევე როგორც გამოხატვის თავისუფლების არსი მდგომარეობს საზოგადოების მიმართ გზავნილში, რომელიც სწორედ ყურადღების მიპყრობისაკენ არის მიმართული. გზის გადაკეტვა კი პროტესტის გამოხატვის და გზავნილის მიწოდების ერთ-ერთი გავრცელებული ფორმაა.

შეკრებამ ან მანიფესტაციამ შესაძლოა გამოიწვიოს საზოგადოებრივი ცხოვრების ჩვეული რიტმიდან ამოვარდნა, მათ შორის ტრანსპორტის მოძრაობის შეფერხება. ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს გადაწყვეტილების მიხედვით, მანამ სანამ აქცია ინარჩუნებს მშვიდობიანი შეკრების სახეს, მნიშვნელოვანია ხელისუფლებამ გამოიჩინოს შემწყნარებლობა.<sup>69</sup> 11<sup>2</sup> მუხლი ავალდებულებს შესაბამის ორგანოს დაიცვას ბალანსი შეკრების თავისუფლებასა და იმ

<sup>66</sup> OSCE Guidelines, პარ 2.97.

<sup>67</sup> იქვე. გვ. 15.

<sup>68</sup> Final Report, პარ 20.

<sup>69</sup> ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს 2006 წლის 5 დეკემბრის განჩინება საქმეზე Oya Ataman v. Turkey, §§ 38-42.

პირთა უფლებებს შორის, რომლებიც ცხოვრობენ ან მუშაობენ მიმდინარე შეკრების ან მანიფესტაციის მიმდებარე ტერიტორიაზე. ამავ ნორმაში აღნიშნულია, რომ მოქალაქეებს ხელი არ უნდა შეეშალოს თავიანთი საქმიანობის განხორციელებაში. თუმცა სხვათა უფლებები შეიძლება შეიზღუდოს მხოლოდ „დროის მცირე მონაკვეთში“. კანონი არ აკონკრეტებს რას გულისხმობს „მცირე დრო“ და როგორ შეიძლება მისი ინტერპრეტირება.

ასევე, „შეკრებებისა და მანიფესტაციების შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-13 მუხლით გათვალისწინებულია ის შემთხვევები, როცა შეკრება ან/და მანიფესტაცია შეწყვეტას ექვემდებარება. მე-13 მუხლის მე-2 პუნქტი აწესებს 15-წუთიან ვადას ორგანიზატორებისათვის დარღვევის აღმოფხვრის მოწოდებისკენ. ვენეციის კომისიის აზრით, მისასაღმებელია ის ფაქტი, რომ 2011 წლის ივლისის ცვლილებების შედეგად, დარღვევის აღმოფხვრის შემდეგ არსებობს შეკრების ან მანიფესტაციის გაგრძელების შესაძლებლობა. თუმცა, დადგენილი 15 წუთიანი ვადა, გარკვეულ შემთხვევებში, სურვილის მიუხედავად, შეიძლება არ აღმოჩნდეს საკმარისი კონკრეტული დარღვევის აღმოსაფხვრელად და აქედან გამომდინარე საჭიროებს გარკვეულ მოდიფიცირებას.

უნდა აღინიშნოს, რომ საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს მიერ სახალხო დამცველის აპარატისათვის მოწოდებული ინფორმაციის თანახმად,<sup>70</sup> სამინისტროში 2014 წელისათვის დაგეგმილი იყო „შეკრებებისა და მანიფესტაციების შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილებების ამსახველ კანონპროექტზე მუშაობა. ამასთან, აღსანიშნავია, რომ ადამიანის უფლებების დაცვის სამთავრობო სამოქმედო გეგმის მიხედვით, 2014–2015 წლებში ერთ-ერთ ამოცანას სწორედ შეკრებისა და მანიფესტაციების უფლებასთან დაკავშირებული კანონმდებლობის საერთაშორისო სტანდარტებთან ჰარმონიზაცია წარმოადგენდა, თუმცა აღნიშნული ამ დრომდე არ შესრულებულა.

მიგვაჩნია, რომ „შეკრებებისა და მანიფესტაციების შესახებ“ საქართველოს კანონის შემდგომი სრულყოფისათვის აუცილებელია მოხდეს არსებული რეკომენდაციების შესრულება, რაც კანონმდებლობის საერთაშორისო სტანდარტებთან ჰარმონიზაციას შეუწყობს ხელს.

2. სპეციალურმა მომხსენებელმა საქართველოს მთავრობას მოუწოდა, თავი აარიდოს კანონიერი და მშვიდობიანი აქციების წინააღმდეგ ძალის გამოყენებას. უკანონო, მაგრამ მშვიდობიანი მანიფესტაციისას უზრუნველყოფილ იქნას, ძალის, როგორც უკიდურესი ღონისძიების, გამოყენება. ამ პროცესში ალტერნატიული ზომები იქნას იმპლემენტირებული აქციის დასაშლელად, რაც შესაბამისობაში იქნება „სამართალდამცავი ორგანოების მიერ ძალისა და ცეცხლსასროლი იარაღის გამოყენებასთან დაკავშირებით ძირითად პრინციპებთან“ და „სამართალდამცავი ორგანოების თანამშრომელთა ქცევის კოდექსთან“.

საქართველოში ბოლო რამდენიმე წლის განმავლობაში ადგილი ჰქონდა პოლიციის მიერ აქციებისა და დემონსტრაციების დარღვევისას ძალის არაპროპორციულ გამოყენებას (inter alia, 2007 წლის ნოემბერის, 2009 წლის გაზაფხულის საპროტესტო აქციები, 2011 წლის 26 მაისის დემონსტრაციები).

<sup>70</sup> საქართველოს იუსტიციის სამინისტრო, 2013 წლის 20 დეკემბრის წერილი № 101137.

სახელმწიფოს არამხოლოდ შეკრებებისა და მანიფესტაციების უფლებების რეალიზაციაში ჩაურევლობა, არამედ, მისი სრულფასოვანი განხორციელებისათვის ხელის შეწყობაც ევალება. კერძოდ, სახელმწიფოს აქვს პოზიტიური ვალდებულება დაიცვას მშვიდობიანი შეკრების მონაწილეები ნებისმიერი პიროვნებისაგან ან ჯგუფისაგან, რომელიც შეეცდება აქციისთვის ხელის შეშლას.<sup>71</sup>

2012 წლის 1 ოქტომბრის საპარლამენტო არჩევნების შემდეგ, ადგილი ჰქონდა ფართომასშტაბიან აქციებს, რომელთა ნაწილმა უფლებადარღვევის გარეშე ჩაიარა. დადებითად უნდა შეფასდეს ის ფაქტი, რომ, წინა წლებისგან განსხვავებით, 2012-2015 წლებში საქართველოს სახალხო დამცველის აპარატისთვის არ გამხდარა ცნობილი სამართალდამცავთა მხრიდან კანონმდებლობის მოთხოვნათა დარღვევით აქციის დაშლის ან/და არაპროპორციული ძალის გამოყენების შემთხვევები. თუმცა იყო შემთხვევები, როდესაც სამართალდამცავებს არ მოუხდენიათ ეფექტური რეაგირება შეკრება მანიფესტაციის თავისუფლების უზრუნველყოფის მიზნით. ასევე, ერთეულ შემთხვევებში, ადგილი ჰქონდა პოლიციელთა მხრიდან ძალის გადამეტებას ან პოლიციის ეთიკის ნორმების დარღვევას.<sup>72</sup>

2012 წლის 17 მაისს არასამთავრობო ორგანიზაცია „იდენტობამ“ ჰომოფობიის წინააღმდეგ ბრძოლის საერთაშორისო დღესთან დაკავშირებით მშვიდობიანი მსვლელობა გამართა. მსვლელობის თარიღისა და ადგილის შესახებ აქციის ორგანიზატორებმა კანონმდებლობით დადგენილი წესით აცნობეს თბილისის მერიას. მსვლელობისას აქციას დაუპირისპირდა მოქალაქეთა ჯგუფი, რომლის წევრებიც სიტყვიერ და ფიზიკურ შეურაცხყოფას აყენებდნენ აქციის მონაწილეებს. მოგვიანებით, მათ რუსთაველის გამზირზე ფეხით მოსიარულეთათვის განკუთვნილი სავალი ნაწილი გადაკეტეს და აქციის მონაწილეებს მსვლელობის გაგრძელების საშუალება არ მისცეს, ხოლო ნაწილს კი ფიზიკური შეურაცხყოფა მიაყენეს.

აღსანიშნავია, რომ ფილარმონიის მიმდებარე ტერიტორიიდან რუსთაველის გამზირამდე მშვიდობიან მსვლელობას თან მიჰყვებოდა საპატრულო პოლიციის ერთი ეკიპაჟი, რაც ჩანს გავრცელებულ ვიდეო მასალაში.<sup>73</sup> სამართალდამცავების განმარტებით, მათი მიზანი აქციის მონაწილეების უსაფრთხოების უზრუნველყოფა იყო. მიუხედავად ამისა, მხარეებს შორის სიტუაცია დაიძაბა და აქციის მონაწილეთა ფიზიკურ შეურაცხყოფაში გადაიზარდა. სამართალდამცავების ჩარევის შემდეგ სიტუაცია განიმუხტა, მაგრამ აქციის მონაწილეებს არ მიეცათ მშვიდობიანი მსვლელობის გაგრძელების საშუალება.

<sup>71</sup> „Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly“, 9 July 2010, CDL-AD(2010)020 –Venice Commission, OSCE/ODIHR, 15.

<sup>72</sup> იხ. საქართველოს სახალხო დამცველის 2013 წლის ანგარიში საქართველოში ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის მდგომარეობის შესახებ, „შეკრებისა და მანიფესტაციის თავისუფლება“, გვ. 348–361. საქართველოს სახალხო დამცველის 2014 წლის ანგარიში საქართველოში ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის მდგომარეობის შესახებ, „შეკრებისა და მანიფესტაციის თავისუფლება“, გვ. 370–375. საქართველოს სახალხო დამცველის 2015 წლის ანგარიში საქართველოში ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის მდგომარეობის შესახებ, „შეკრებისა და გაერთიანების თავისუფლება“, გვ. 745–763.

<sup>73</sup> ინფორმაცია ხელმისაწვდომია ვებ-გვერდზე: < [http://www.youtube.com/watch?v=-Qmj\\_NFu5ok](http://www.youtube.com/watch?v=-Qmj_NFu5ok) > [ბოლოს ნანახია 2013 წლის 6 დეკემბერს].

სახელმწიფომ ვერც 2013 წლის 17 მაისს შემდგომ მშვიდობიანი მონაწილეებისათვის კონსტიტუციით გარანტირებული შეკრების უფლების უზრუნველყოფა. კერძოდ, ჰომოფობიისა და ტრანსფობიის წინააღმდეგ ბრძოლის საერთაშორისო დღის აღსანიშნავად ორგანიზებული აქცია პარალელური აქციის მონაწილეებმა დაარბიეს, რამაც განსაკუთრებით შემაშფოთებელი განვითარება მიიღო.

2013 წელს 17 მაისს<sup>74</sup> არასამთავრობო ორგანიზაციების – „იდენტობისა“ და „ქალთა ინიციატივების მხარდამჭერი ჯგუფის“ მიერ ჰომოფობიისა და ტრანსფობიის წინააღმდეგ საერთაშორისო დღისადმი მიძღვნილი აქცია იყო დაგეგმილი თბილისში, რუსთაველის გამზირზე. არასამთავრობო ორგანიზაციებმა აქციის გამართვის დროისა და ადგილის შესახებ წინასწარ შეატყობინეს თბილისის მერიას და შინაგან საქმეთა სამინისტროს.<sup>75</sup> 17 მაისამდე რამდენიმე დღით ადრე, კონტრდემონსტრანტებმა, რომელთა რიგებში სასულიერო პირებიც იყვნენ, განაცხადეს რუსთაველის გამზირზევე აქციის გამართვის შესახებ. მედია საშუალებებით გავრცელებული ვიდეო მასალით<sup>76</sup> და აქციის მონაწილეთა ახსნა-განმარტებებით დასტურდება, რომ 17 მაისს, რუსთაველის გამზირზე მობილიზებული იყვნენ სამართალდამცავები და საპატრულო პოლიცია. სამართალდამცავებს გაკეთებული ჰქონდათ ცოცხალი კორდონიც, აქციის მონაწილეთა და კონტრდემონსტრანტთა განსაცალკევებლად. უნდა აღინიშნოს ისიც, რომ სამართალდამცავები არ იყვნენ აღჭურვილი იარაღით ან რაიმე სპეციალური საშუალებებით. ორგანიზაცია „იდენტობის“ და ლგბტ ჯგუფის მხარდამჭერები თავისუფლების მოედანზე იკრიბებოდნენ, თუმცა, აქცია არც კი იყო დაწყებული, როცა კონტრდემონსტრანტებმა, უმეტეს შემთხვევაში, ძალის გამოყენებით გაარღვიეს პოლიციელთა კორდონი და აქციის მონაწილეებისაკენ დაიძრნენ.

ლგბტ უფლებადამცველები და მათი მხარდამჭერი აქციის მონაწილეები საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს წარმომადგენლებმა უსაფრთხოების მიზნით მიკროავტობუსებითა და ავტობუსებით გაიყვანეს ადგილიდან. აქციის ამსახველი ვიდეო-მასალიდან ირკვევა, რომ დაშავდა აქციის რამდენიმე მონაწილე, მათ შორის, საპატრულო პოლიციის თანამშრომლები და ერთი ჟურნალისტი. გავრცელებული ვიდეო კადრებიდან აშკარაა<sup>77</sup>, რომ პარალელური აქციის მონაწილეები, მათ შორის სასულიერო პირები, განსაკუთრებული აგრესიით იყვნენ განწყობილი აქციის მონაწილეთა მიმართ. რიგ შემთხვევებში, ადგილი ჰქონდა ექსტრემიზმისა და სიძულვილის გამოვლინებას. კონტრდემონსტრაციის მონაწილეები მისდევდნენ სამარშრუტო მიკროავტობუსებს, რომლითაც პოლიციის თანამშრომლები აქციის მონაწილეების გაყვანას ცდილობდნენ. საქართველოს სახალხო დამცველის აპარატს არასამთავრობო ორგანიზაციების - „ქალთა ინიციატივების მხარდამჭერი ჯგუფისა“ და „იდენტობის“ წარმომადგენლებმა და აქციის სხვა მონაწილეებმა მიაწოდეს ინფორმაცია, 17 მაისის აქციის შემდეგ, მათ მიმართ განხორციელებული ძალადობის შესახებ.

<sup>74</sup> 2013 წლის 17 მაისსა და მის თანმდევ მოვლენებთან დაკავშირებით დეტალურად საუბარია საქართველოს სახალხო დამცველის 2013 წლის საპარლამენტო ანგარიშში. იხ. ანგარიშის თავები შეკრებისა და მანიფესტაციის თავისუფლების და სექსუალური უმცირესობების შესახებ.

<sup>75</sup> <http://identoba.com/17may/>

<sup>76</sup> <http://www.youtube.com/watch?v=zn8PHSCncSU>

<sup>77</sup> <http://www.youtube.com/watch?v=bF8VZs3cFQY>

პოზიტიურად უნდა შეფასდეს ის გარემოება, რომ სამართალდამცავი ორგანოების წარმომადგენელთა აქტიური მოქმედებების შედეგად არაერთი მონაწილე გადაურჩა აგრესიული კონტრდემონსტრანტების თავდასხმას. თუმცა, საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტრომ, მიუხედავად მცდელობისა, ვერ უზრუნველყო სათანადო ღონისძიებების გატარება, რაც ლგბტ და მათი მხარდამჭერი არასამთავრობო ორგანიზაციების მიერ კონსტიტუციით გარანტირებული შეკრების თავისუფლებით სარგებლობასა და აქციის ჩატარებას უზრუნველყოფდა.

მნიშვნელოვანია, რომ ადამიანის უფლებათა ევროპულმა სასამართლომ 2015 წლის 12 მაისის გადაწყვეტილებით, საქმეზე „იდენტობა და სხვები საქართველოს წინააღმდეგ“<sup>78</sup> დაადგინა, რომ 2012 წლის 17 მაისს სახელმწიფომ დაარღვია კონვენციის მე-3 (წამების აკრძალვა) და მე-11 (შეკრებისა და გაერთიანების თავისუფლება) მუხლები მე-14 მუხლთან (დისკრიმინაციის აკრძალვა) მიმართებით. გადაწყვეტილების მიხედვით, სახელმწიფომ ვერ შეასრულა თავისი პოზიტიური ვალდებულება და მშვიდობიანი დემონსტრანტები კერძო პირებისაგან დაცვის მაღალი სტანდარტით ვერ უზრუნველყო. პროცესებში პოლიციის ჩართულობა იყო დაგვიანებული და არ იყო მიმართული დემონსტრანტთა დაცვისაკენ. ამასთან, არ განხორციელებულა მომხდარი ფაქტების ეფექტური სისხლისსამართლებრივი გამოძიება. გამოძიება არ წარიმართა ადექვატურ სამართლებრივ საფუძვლებზე დაყრდნობით და სახელმწიფომ არ მიმართა ძალისხმევა ჰომოფობიური მოტივის გამოვლენისაკენ. დისკრიმინაციული საფუძვლის შესახებ სრულყოფილი გამოძიების ჩატარება კი ევროპული სასამართლოს მიერ აუცილებლად ღონისძიებადაა მიჩნეული.

2014 წლის 17 მაისს საქართველოში არ ჩატარებულა ამ დღისადმი მიძღვნილი აქცია, რაც გარკვეულწილად უკავშირდებოდა 2012-2013 წლებში აღნიშნული აქციების ორგანიზატორებისა და მონაწილეებისადმი გამოვლენილი ძალადობის განმეორების შიშს. საქართველოს სახალხო დამცველის აპარატის წარმომადგენლების მიერ განხორციელებული მონიტორინგის შედეგებმა აჩვენა, რომ ექსცესების გარეშე ჩაიარა 2015 წლის 17 მაისს ჰომოფობიასა და ტრანსფობიასთან ბრძოლის დღესთან დაკავშირებით თბილისში გამართულმა სამმა აქციამ.<sup>79</sup> საქართველოს სახალხო დამცველი მიესალმება 2015 წლის 17 მაისის, ჰომოფობიასა და ტრანსფობიასთან ბრძოლის საერთაშორისო დღის მშვიდობიან გარემოში ჩატარებას. თუმცა, აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ 2013 წლის 17 მაისს განვითარებულ ძალადობრივ ქმედებებში მონაწილე დანაშაულის ჩამდენი არცერთი პირის პასუხისმგებლობის საკითხი არ დამდგარა, რაც უარყოფითად უნდა შეფასდეს.

შეკრებებისა და მანიფესტაციების თავისუფლებით სრული სარგებლობის უზრუნველყოფისათვის აუცილებელია, შინაგან საქმეთა სამინისტროს სტრუქტურული ქვედანაყოფების თანამშრომლების მომზადების გაუმჯობესება და სატრენინგო პროგრამების გაფართოება საერთაშორისო სტანდარტებისა და ადამიანის უფლებათა სამართლის გათვალისწინებით, მასების მართვის/კონტროლის სფეროში.

<sup>78</sup> ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს №73235/12 გადაწყვეტილება საქმეზე „იდენტობა და სხვები საქართველოს წინააღმდეგ“, იხ. ბმული: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/3032951>, 19.01.2015.

<sup>79</sup> სხვადასხვა არასამთავრობო ორგანიზაციებისა და საინიციატივო ჯგუფების მიერ დაგეგმილი სამივე აქცია ჩატარდა თბილისში: ვაჩნაძის ქუჩაზე, საქართველოს იუსტიციის სამინისტროსთან და მრგვალ ბაღში.

მაგალითისათვის, შინაგან საქმეთა სამინისტროს მიერ მოწოდებული ინფორმაციის თანახმად,<sup>80</sup> 2012 წლის მონაცემებით ადამიანის უფლებების თემაზე რამდენიმე ეტაპად ჩატარდა ორდღიანი ტრენინგები თბილისსა და საქართველოს სხვადასხვა რეგიონში, რომელშიც შსს-ს 222 თანამშრომელმა მიიღო მონაწილეობა. აღნიშნულ ტრენინგებს უძღვებოდნენ ადგილობრივი და მოწვეული უცხოელი ექსპერტები. რაც შეეხება 2013 წელს, ადამიანის უფლებების თემაზე ჩატარდა მხოლოდ ერთი ტრენინგი, რომელშიც მონაწილეობდა თბილისის მთავარი სამმართველოსა და საპატრულო პოლიციის დეპარტამენტის 27 თანამშრომელი. ამასთან, სამინისტრო ადამიანის უფლებათა საერთაშორისო სტანდარტების კუთხით, სხვადასხვა საგანმანათლებლო პროგრამების სწავლებას ახორციელებს. ადამიანის უფლებების დაცვის მიმართულებით დღემდე სულ 1869 ადამიანი გადამზადდა.

რაც შეეხება კონკრეტულად მასების მართვის ტრენინგს, მოწოდებული ინფორმაციის თანახმად, 2012 წელს ჩატარდა ერთი ტრენინგი, რომელშიც მონაწილეობა მიიღო შსს-ს 25 თანამშრომელმა.<sup>81</sup> ამასთან, 2013 წელს შსს-ს აკადემიაში ორ ეტაპად ჩატარდა აშშ-ის სახელმწიფო დეპარტამენტის ანტიწარკობილი და სამართალდამცავ ორგანოებთან ურთიერთობის საერთაშორისო ბიუროს (INL) მიერ ორგანიზებული მასების მართვის ტრენინგი, რომელშიც მონაწილეობა მიიღო შსს-ს 263 თანამშრომელმა. ტრენინგებს ამერიკელი ექსპერტები უძღვებოდნენ.

სახალხო დამცველის 2013 წლის რეკომენდაციის შესაბამისად, 2014 წელს შსს-ს აკადემიაში ჩატარდა ტრენინგი მასების მართვის შესახებ. მომზადება გაიარეს შსს-ს საპატრულო პოლიციის დეპარტამენტის, ცენტრალური კრიმინალური პოლიციის დეპარტამენტის, განსაკუთრებულ დავალებათა დეპარტამენტისა და შსს-ს აკადემიის წარმომადგენლებმა, სულ ოცდაათმა მონაწილემ.

ეს მონაცემები მიუთითებს, რომ აუცილებელია სატრენინგო პროგრამების გაფართოვება შინაგან საქმეთა სამინისტროს თანამშრომელთა რაოდენობის შესაბამისად. ამასთან, აუცილებელია შედეგზე ორიენტირებული სატრენინგო პროგრამების დაგეგვა, რაც უზრუნველყოფს თანამშრომელთა მიერ პრაქტიკული საქმიანობისას ადამიანის უფლებების ეფექტურ დაცვას, წინააღმდეგ შემთხვევაში ზემოაღნიშნული ღონისძიებები ვერ იქნება საკმარისი არსებითი გაუმჯობესების მისაღწევად.

**3. გაეროს სპეციალური მომხსენებლის ანგარიშში ცალკე თავი დაეთმო 2011 წლის 26 მაისს რუსთაველის გამზირზე, ოპოზიციის საპროტესტო აქციის დარბევის სამართლებრივ ანალიზს. 26 მაისის მოვლენებთან დაკავშირებით სპეციალური მომხსენებელმა საქართველოს ხელისუფლებას დამოუკიდებელი საგამოძიებო კომისიის შექმნის რეკომენდაციით მიმართა. ამასთან, ის აღნიშნავდა, რომ უნდა უზრუნველყოფილიყო**

<sup>80</sup> საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტრო, 2013 წლის 20 დეკემბრის წერილი № 2590281.

<sup>81</sup> უნდა აღინიშნოს, რომ შსს-ს მიერ მოწოდებული ინფორმაციის თანახმად, საქართველო-საფრანგეთის ორმხრივი თანამშრომლობის ფარგლებში, 2012 წელს საფრანგეთში მასების მართვის თემაზე სტაჟირება გაიარა საქართველოს შსს-ს 2 თანამშრომელმა.

დაინტერესებულ მხარეთა ჩართულობა, მათ შორის ოპოზიციური პოლიტიკური პარტიების, არასამთავრობო ორგანიზაციების, პროფესიული კავშირების, ადამიანის უფლებათა დამცველების და სამოქალაქო საზოგადოების სხვა წარმომადგენლების მონაწილეობა.

2011 წლის 26 მაისს რუსთაველის გამზირზე პოლიციამ ძალადობრივი მეთოდებით დაშალა ოპოზიციური დემონსტრაცია პარლამენტის შენობის წინ, მას შემდეგ, რაც მანიფესტაციის გამართვისათვის გაცემული ნებართვის ვადა ამოიწურა. აქციის დაშლისას სამართალდამცავებმა წყლის ჭავლი, ცრემლსადენი გაზი, რეზინის ხელკეტები და ალტერნატიული იარაღი გამოიყენეს. შედეგად, ფიზიკურად დაშავდა აქციის ათობით მონაწილე. პოლიციამ დააკავა და ფიზიკური შეურაცხყოფა მიაყენა დემონსტრანტებს და ჟურნალისტებს. დარბევის დროს ერთი პოლიციელი და ერთი მანიფესტანტი დაიღუპა მანქანის დაჯახების შემდეგ, რომლითაც დემონსტრანტები მაღალი სიჩქარით ტოვებდნენ ტერიტორიას. კიდევ ორი აქციის მონაწილე, საგამომიებო ორგანოების განცხადებით, გარდაიცვალა მაღალი ძაბვის დენისგან, რომელთა სხეულებიც დემონსტრაციის მიმდებარე ერთ-ერთი შენობის სახურავზე იპოვეს.

საქართველოს სახალხო დამცველის 2011 წლის საპარლამენტო ანგარიშში დეტალურად არის განხილული 26 მაისის მოვლენები. საქართველოს სახალხო დამცველმა ფაქტების შესწავლის შედეგად აღნიშნა, რომ მიუხედავად იმისა, რომ აქცია გასცდა საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილ ნორმებს და არსებობდა აქციის შეწყვეტის სამართლებრივი საფუძველი, პოლიციის მიერ გამოყენებული ძალა რიგ შემთხვევაში არაპროპორციული იყო.<sup>82</sup>

ადამიანის უფლებათა და ძირითად თავისუფლებათა ევროპული სასამართლოს გადაწყვეტილებათა მიხედვით, პოლიციის მიერ არასათანადო მოპყრობის შემთხვევები სახელმწიფომ სათანადოდ უნდა გამოიძიოს.<sup>83</sup> ევროსასამართლოს სამართალწარმოების პრაქტიკის მიხედვით გამოძიება უნდა იყოს დამოუკიდებელი, ეფექტური, დეტალური და დროში გონივრულად განგრძობადი.<sup>84</sup>

2011 წლის 26 მაისს სამართალდამცავი ორგანოების თანამშრომელთა მიერ უფლებამოსილების გადამეტების ფაქტებზე გამოძიების დაწყების მოთხოვნით სახალხო დამცველმა საქართველოს მთავარ პროკურატურას მიმართა. სახალხო დამცველის აპარატის მიერ შესწავლილი უფლებადარღვევის საქმეებიდან რიგ შემთხვევაში დანაშაულის ნიშნები გამოიკვეთა. მიუხედავად ზემოაღნიშნულისა, პროკურატურამ მიიჩნია, რომ სამართალდამცველთა ქმედებები არ შეიცავდა დანაშაულის ნიშნებს და იკვეთებოდა მხოლოდ დისციპლინური გადაცდომის შემთხვევები. გამოძიებამ აღნიშნულ ფაქტებზე მასალები შემდგომი რეაგირებისთვის საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს გენერალურ ინსპექციას გადაუგზავნა. შედეგად, 2011 წლის 26 მაისს რუსთაველის გამზირზე აქციის დაშლაში მონაწილე 16 პოლიციელი დისციპლინარული წესით

<sup>82</sup> საქართველოს სახალხო დამცველის ანგარიში ადამიანის უფლებათა მდგომარეობის შესახებ, 2011 გვ. 63.

<sup>83</sup> *Stoica v. Romania*, no. 42722/02, European Court of Human Rights, 2008, Para. 67

<sup>84</sup> *Mikheyev v. Russia*, no. 77617/01, ECHR 2006; *Zelilof v. Greece* no. 17060/03, ECHR, 2007; *Assenov v. Bulgaria*, no. 24760/94, ECHR 1998; *Yüksel v. Turkey*, no. 40154/98, ECHR, 2004; *Muradova v. Azerbaijan*, 22684/05, ECHR, 2009.

დაისაჯა. მათ მიმართ გამოყენებულ იქნა სხვადასხვა სახის დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომები, მათ შორის 4 პოლიციელი თანამდებობიდან გაათავისუფლეს.

უნდა აღინიშნოს, რომ რეკომენდაციების მიუხედავად, 2011 წლის 26 მაისის აქციის დაშლასთან დაკავშირებით პარლამენტში დროებითი საგამომიებო კომისია არ შექმნილა.

იუსტიციის სამინისტროს მიერ სახალხო დამცველის აპარატისთვის მოწოდებული ინფორმაციის თანახმად,<sup>85</sup> საქმის კომპლექსურობიდან გამომდინარე, 2011 წლის 26 მაისის მოვლენების ობიექტური გამოძიების მიზნით, საქართველოს მთავარ პროკურატურაში შექმნილია სპეციალური საგამომიებო ჯგუფი.

2013 წლის მაისში საქართველოს მთავარმა პროკურატურამ 2011 წლის 26 მაისის მოვლენებთან დაკავშირებით ყოფილ პრემიერ-მინისტრს და შინაგან საქმეთა მინისტრს ბრალი წარუდგინა. პროკურატურამ ივანე მერაბიშვილი ბრალდებულად ცნო დამამძიმებელ გარემოებებში სამსახურებრივი უფლებამოსილების გადამეტებისთვის. საბრალდებო დასკვნის მიხედვით, 2011 წლის 26 მაისს იმდროინდელი შინაგან საქმეთა მინისტრის ივანე მერაბიშვილის უშუალო დავალებითა და ხელმძღვანელობით დაიგეგმა არა საპროტესტო აქციის დაშლის, ანუ მასში მონაწილე პირების შეკრების ადგილიდან პროპორციული ძალის გამოყენებით გაძევებისა და გაფანტვისათვის ორგანიზებული ლეგიტიმური ღონისძიება, არამედ განსხვავებული პოლიტიკური შეხედულებების მქონე ადამიანებზე ფართომასშტაბიანი და განურჩეველი თავდასხმა, რომლის გამოკვეთილი მიზანი იყო მათი მასობრივი დაკავება, დაშინება, დასჯა, ფიზიკური და ფსიქოლოგიური ზემოქმედების განხორციელება.

2014 წლის 27 თებერვალს თბილისის საქალაქო სასამართლომ ივანე მერაბიშვილი 2011 წლის 26 მაისის აქციის დაშლასთან დაკავშირებით წაყენებული ორი ბრალდებიდან ერთ-ერთში დამნაშავედ ცნო. კერძოდ, სასამართლომ ი. მერაბიშვილი დამნაშავედ ცნო საქართველოს სსკ-ის 333-ე მუხლის მე-3 ნაწილის „ბ“ ქვეპუნქტით წარდგენილ ბრალდებაში. აღნიშნული გულისხმობს მოხელის ან მასთან გათანაბრებული პირის მიერ სამსახურებრივი უფლებამოსილების გადამეტებას, რამაც გამოიწვია ფიზიკური ან იურიდიული პირის უფლების, საზოგადოების ან სახელმწიფოს კანონიერი ინტერესის არსებითი დარღვევა, დანაშაული კი ჩადენილია ძალადობით ან იარაღის გამოყენებით. ბრალდებულს სასჯელის სახედ და ზომად განესაზღვრა თავისუფლების აღკვეთა 6 წლის ვადით, თუმცა, 2012 წლის 28 დეკემბრის ამინისტრის შესახებ კანონის მე-16 მუხლის საფუძველზე, საბოლოო სასჯელად განესაზღვრა პატიმრობა 4 წლითა და 6 თვის ვადით. ამასთან, სასამართლოს გადაწყვეტილებით, ი. მერაბიშვილს 1 წლითა და 6 თვის ვადით ჩამოერთვა თანამდებობის დაკავების უფლება. თბილისის სააპელაციო სასამართლომ და უზენაესმა სასამართლომ უცვლელად დატოვეს პირველი ინსტანციის სასამართლოს განაჩენი.<sup>86</sup>

<sup>85</sup> საქართველოს იუსტიციის სამინისტრო, 2013 წლის 20 დეკემბრის წერილი № 101137.

<sup>86</sup> საქართველოს მთავარი პროკურატურის მიერ მოწოდებული ინფორმაცია „2014 წელს საქართველოში ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის მდგომარეობის შესახებ“ საქართველოს სახალხო დამცველის ანგარიშის თაობაზე.

სასამართლომ ი. მერაბიშვილი უდანაშაულოდ ცნო საქართველოს სსკ-ის 333-ე მუხლის მე-3 ნაწილის „გ“ ქვეპუნქტის მიხედვით წაყენებულ ბრალდებაში. მუხლი გულისხმობს მოხელის ან მასთან გათანაბრებული პირის მიერ სამსახურებრივი უფლებამოსილების გადამეტებას, რამაც გამოიწვია ფიზიკური ან იურიდიული პირის უფლების, საზოგადოების ან სახელმწიფოს კანონიერი ინტერესის არსებითი დარღვევა, რასაც ახლავს დაზარალებულის პირადი ღირსების შეურაცხყოფა.

მისასაღმებელი ფაქტია ყველა იმ პირის პასუხისგება, ვისაც ბრალი მიუძღვის კონკრეტულ სამართალდარღვევის ჩადენაში, რაც დასტურდება შესაბამისი პროცედურებით. მაგრამ ამავდროულად უნდა აღინიშნოს, რომ აუცილებელია რეაგირება განხორციელდეს იმ ფაქტებზეც, რომლებიც საქართველოს სახალხო დამცველმა გადაუგზავნა შემდგომი რეაგირებისთვის საქართველოს პროკურატურას.

4. სპეციალური მომხსენებელი მოუწოდებს საქართველოს ხელისუფლებას სრულად განხორციელოს, გაეროს უკანონო დაკავებების შესახებ სამუშაო ჯგუფის მიერ საქართველოს შესახებ 2012 წლის ანგარიშში გაცემული რეკომენდაციები. კერძოდ, რეკომენდაციები, რომლებიც ფორმულირებულია ანგარიშის 98-ე პარაგრაფში (ქვეპუნქტები: „B“-„E“ და „H“-„R“). ამავდროულად სპეციალურმა მომხსენებელმა საქართველოს სახელმწიფოს მოუწოდა სამართლიანი განხილვის პრინციპების უზრუნველყოფა იმ დემონსტრანტებისთვის, რომელთა მიმართ დაიწყება სამართალწარმოება და მათი საქმეების მხოლოდ პოლიციელთა ჩვენების საფუძველზე არ გადაწყვეტისკენ. ამასთან, გაეროს სპეციალური მომხსენებელი მოუწოდებს საქართველოს ხელისუფლებას მოახდინოს წამების და სხვა სასტიკი, არაადამიანური ან დამამცირებელი მოპყრობის ან სასჯელის წინააღმდეგ კონვენციის მე-2 მუხლის პირველი პუნქტის სრული იმპლემენტაცია.

რეკომენდაციაში მითითებულმა სამუშაო ჯგუფმა საქართველოს მთავრობას დაკავებულთა და პატიმართა არასათანადო მოპყრობის ფაქტების აღმოფხვრის და სიღრმისეული და კონკრეტული მოკვლევის ჩატარების რეკომენდაციები მისცა, რათა მოხდეს დამნაშავეთა გამოვლენა და მისი პასუხისგებაში მიცემა.

როგორც დაკავებისას, ისე დაკავების შემდგომ მოპყრობის წესები, შიდასახელმწიფოებრივ ნორმებთან ერთად, არაერთი საერთაშორისო შეთანხმებით რეგულირდება, რომლებსაც საქართველო სავალდებულოდ აღიარებს. აღნიშნული წესები წარმოადგენს გარანტიას, რომ ადამიანი ნებისმიერ გარემოსა და პირობებში, მათ შორის, თავისუფლების აღკვეთის დროს, დაცული იქნება წამების, ასევე, არაადამიანური, სასტიკი ან სხვა ღირსების შემლახველი მოპყრობისაგან.

2012 წლის განმავლობაში პოლიციის მიერ დაკავებულ პირთა მიმართ არასათანადო მოპყრობასთან დაკავშირებული ვითარება გაუარესდა. სახალხო დამცველის აპარატში, ამ პერიოდის განმავლობაში უპრეცედენტოდ გაიზარდა მოქალაქეთა მომართვიანობა. საუბარია როგორც პირის დაკავების მომენტში, ისე დაკავებული პირის სამართალდამცავ ორგანოში მიყვანის შემდგ

სამართალდამცავთა მხრიდან პირების ფიზიკურ შეურაცხყოფაზე. ასევე დაფიქსირა შემთხვევა, როდესაც სასამართლო ხელისუფლების წარმომადგენლმა საჯაროდ განაცხადა სამართალდამცავი ორგანოების წარმომადგენლის მხრიდან მის მიმართ განხორციელებული დანაშაულებრივი ქმედების შესახებ.<sup>87</sup> აღნიშნული ტენდენცია 2013 წლის იანვარ-თებერვალშიც შენარჩუნდა.

წარსულში დემონსტრაციების დაშლის დროს სამართალდამცავების მიერ გადამეტებული ძალის გამოყენების არაერთი ფაქტი დააფიქსირა საქართველოს სახალხო დამცველმა. მაგალითად, 2011 წლის 26 მაისს მანიფესტაციის დაშლისას აქციის მონაწილეებს ფიზიკურ შეურაცხყოფას აყენებდნენ, როგორც ადგილზე დაკავებისას, ისე მის შემდგომაც.<sup>88</sup> აუცილებელია საქართველოს პროკურატურამ გამოიძიოს შეკრება-მანიფესტაციების დარბევის დროს ძალის გადამეტების, მონაწილეთა დაკავების და სასტიკი მოპყრობის ყველა ფაქტი, რომლებზეც წლების განმავლობაში გაიცემოდა საქართველოს სახალხო დამცველის რეკომენდაციები (მათ შორის, 2009 წლის 15 ივნისის, 2011 წლის 26 მაისის მანიფესტაციები), რათა არ შეიქმნას დაუსჯელობის განცდა.

როგორც წინა თავებში აღინიშნა, ადამიანის უფლებათა დაცვაში განსაკუთრებული როლი აკისრიათ სამართალდამცავ ორგანოებს. შესაბამისად, უმნიშვნელოვანესია პოლიციის იერარქიის ყველა დონეზე დამკვიდრდეს ადამიანის უფლებათა საერთაშორისო სტანდარტების პატივისცემის შესახებ ცოდნა. ამ მიმართებით წინ გადადგმული ნაბიჯია, შინაგან საქმეთა სამინისტროს მიერ 2013 წლის დასაწყისში სხვადასხვა კატეგორიის პოლიციელებისათვის ახალი ეთიკისა და ქცევის წესების კოდექსის შემუშავება.

გასული წლების განმავლობაში ციხეებში არასათანადო მოპყრობას სისტემური ხასიათი ჰქონდა, რომელზეც სახალხო დამცველის სპეციალური პრევენციული ჯგუფი პერმანენტულად ამახვილებდა ყურადღებას როგორც საპარლამენტო, ასევე სპეციალურ ანგარიშებში. სამწუხაროა, რომ აღნიშნული პრობლემის აღმოსაფხვრელად მთავრობას წლების განმავლობაში არ მიუღია სათანადო და ადეკვატური ზომები. შედეგად კი დამკვიდრდა დაუსჯელობის სინდრომი, პატიმრების უფლებების დარღვევა და მათზე ფიზიკური და ფსიქიკური ზეწოლა. ეს დაადასტურა 2012 წლის 18 სექტემბერს მედიასაშუალებებით გავრცელებულმა ე.წ. „ციხის კადრებმაც“, სადაც პატიმართა წამების დამცირებისა და არაადამიანური მოპყრობის ფაქტები იყო ასახული.

2013 წელს აღმოჩენილ იქნა სხვა ვიდეო და აუდიო ჩანაწერებიც, რომლებიც პირადი ცხოვრების, ასევე წამებისა და არაადამიანური მოპყრობის ამსახველ კადრებს შეიცავდა. 2013 წლის აგვისტოში შეიქმნა უკანონო მიყურადებისა და ფარული ჩანაწერების საკითხებზე მომუშავე დროებითი

<sup>87</sup> საქართველოს სახალხო დამცველის ანგარიში ადამიანის უფლებათა მდგომარეობის შესახებ, 2012.

<sup>88</sup> იხილეთ: საქართველოს სახალხო დამცველის პრევენციის ეროვნული მექანიზმის სპეციალური ანგარიში საქართველოს პენიტენციურ დაწესებულებებსა და დროებითი მოთავსების იზოლატორებში განხორციელებული მონიტორინგის შესახებ, 2011 წლის პირველი ნახევარი, გვ. 225.

კომისია. მის შემადგენლობაში შედიოდნენ აღმასრულებელი და სასამართლო ხელისუფლების, სამოქალაქო საზოგადოების წარმომადგენლები და საქართველოს სახალხო დამცველი.<sup>89</sup>

კომისიამ პირადი ცხოვრების ამსახველი მასალების განადგურების საკითხებზე კონსულტაციები უცხოელ ექსპერტებთან გაიარა და ასევე გაიზიარა ევროპული ქვეყნების გამოცდილება. მოსამზადებელი სამუშაოების შემდგომ, 2013 წლის სექტემბერს განადგურდა მხოლოდ პირადი ცხოვრების ამსახველი მასალები (შსს–ში დაცული 26 ათასი ფაილიდან). დანარჩენი მასალები, რომლებიც შეიცავენ ოპერატიულად ღირებულ ინფორმაციას, შენარჩუნდა შემდგომი გამოძიებისათვის.

აუცილებელია წამებისა და არაადამიანური მოპყრობის ამსახველი მასალებზე ჩატარდეს დეტალური გამოძიება. ყველა პირი, რომელიც მონაწილეობდა, გეგმავდა წამებასა და არაადამიანურ მოპყრობას და ავრცელებდა ამის ამსახველ მასალას, უნდა დაისაჯოს კანონის მთელი სიმკაცრით სამართლიანი პროცესის შედეგად, რათა არ შეიქმნას დაუსჯელობის პრეცედენტი. ამასთან, პროცესში განსაკუთრებული ყურადღება უნდა დაეთმოს წამების და არაადამიანური მოპყრობის მსხვერპლთა პირადი ცხოვრების ხელშეუხებლობის დაცვას.

საქართველოს სახალხო დამცველის მხრიდან არაერთხელ იქნა ხაზგასმული ადმინისტრაციული სამართალდარღვევათა ახალი კოდექსის შემუშავებისა და მიღების აუცილებლობა. მოქმედი კოდექსი არ განმარტავს და ხშირ შემთხვევაში არ ითვალისწინებს დაკავებულ პირთა პროცედურულ უფლებებს. გარკვეული პრობლემები ახლავს თან სამართალწარმოებისა და საქმეთა განხილვის წესებს, სასამართლო განხილვის პროცედურებსა და გადაწყვეტილებათა გასაჩივრების საკითხს. სახდელი ადმინისტრაციული სამართალდარღვევისათვის მერყეობს ფულადი ჯარიმიდან 15–დღიან პატიმრობამდე. რაც შეეხება პრაქტიკაში არსებულ პრობლემებს, საქართველოს სახალხო დამცველის აპარატი წლების განმავლობაში აფიქსირებდა სასამართლოს ორგანოების მხრიდან ამ ტიპის საქმეების მიმართ არასათანადო ყურადღებას, რაც ადმინისტრაციულ პასუხისგებაში მიცემულ პირთა უფლებების უგულვებელყოფაში გამოიხატებოდა. ზემოაღნიშნული ნათლად ადასტურებს, რომ ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსს მრავალი ხარვეზი აქვს და საჭიროა ახალი კოდექსის მიღება. საბჭოთა პერიოდში დამტკიცებული ნორმატიული აქტი, მიუხედავად მრავალი მოდიფიცირებისა, საჭიროებს ახალ რეალობაზე მორგებას და საერთაშორისო და ეროვნული ადამიანის უფლებების სტანდარტების იმპლემენტაციას.

აღსანიშნავია, 2014 წელს ადმინისტრაციული სამართალდარღვევათა კოდექსის სრულყოფისაკენ მიმართული ნაბიჯები. კერძოდ, შეტანილი ცვლილებებით ადმინისტრაციული პატიმრობის ზედა ზღვარი 90 დღიდან 15 დღემდე შემცირდა, რაც მნიშვნელოვან წინგადადგმულ ნაბიჯად უნდა შეფასდეს. ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსით გათვალისწინებული 90 დღიანი პატიმრობის გაუქმება წლების განმავლობაში წარმოადგენდა საქართველოს სახალხო დამცველის

---

<sup>89</sup> საქართველოს მთავრობის 2013 წლის 15 აგვისტოს №206 დადგენილება „უკანონო მიყურადებისა და ფარული ჩანაწერების საკითხებზე მომუშავე დროებითი კომისიის შექმნისა და მისი დებულების დამტკიცების თაობაზე“.

რეკომენდაციას და 2013 წლის საპარლამენტო ანგარიშშიც იქნა ასახული<sup>90</sup>. ასევე, მისასალმებელია ის ცვლილებები, რომელთა თანახმადაც, აუცილებელია დაკავებულს დაუყოვნებლივ, დაკავებისთანავე განემარტოს მისი უფლებები.

2014 წლის 8 ივლისს საქართველოს სახალხო დამცველმა წინადადებით მიმართა პარლამენტს<sup>91</sup> ზემოაღნიშნული კანონპროექტის თაობაზე, რადგანაც მიუხედავად განხილული პროგრესისა, კანონპროექტით არ სწორდება დაცვის უფლების ეფექტურად განხორციელებასთან დაკავშირებული ხარვეზი. კერძოდ, ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა საქმეების განხილვის პრაქტიკა ადასტურებს, რომ სამართალდამრღვევს არ ეძლევა ადეკვატური დრო და საშუალებები დაცვის მოსამზადებლად. მსგავს პრაქტიკას, მტკიცებულებათა და გადაწყვეტილებათა დასაბუთების ნაკლებობის გარდა, ადმინისტრაციულ პასუხისგებაში მიცემული პირი დაცვის გარანტიების ნაკლებობამდეც მიყავს.

სახალხო დამცველის წინადადებაში აღნიშნულია, რომ კანონპროექტის შემოთავაზებულ ცვლილებებთან ერთად, დაცვის უფლების ეფექტიანად განხორციელების მიზნით, აუცილებელია გასწორდეს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის ხარვეზები და ადმინისტრაციული წესით დაკავებული პირის უფლებებს შორის მკაფიოდ გაიწეროს დაცვის მოსამზადებლად საკმარისი დროისა და საშუალებების ქონის უფლება, მათ შორის, საქმის გადადების მოთხოვნის შესაძლებლობა, თუ პირის ხელთ არსებული დრო და საშუალებები არაა საკმარისი დაცვის უფლების განსახორციელებლად.

ამასთან, უნდა აღინიშნოს, რომ ამჟამად მიმდინარეობს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის ახალ პროექტზე მუშაობა. იმედია, აღნიშნული პროცესი დროულად დასრულდება. არასამთავრობო სექტორმა მოამზადა კვლევა, რომელიც ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის რეფორმირებას ეხება.<sup>92</sup> მისასალმებელი იქნება, თუკი კვლევაში წარმოჩენილი მეთოდებით მოხდება ყველა იმ ხარვეზის აღმოფხვრა, რომელიც მოქმედ კანონმდებლობას ახასიათებს. წინააღმდეგ შემთხვევაში, სპეციალური მომხსენებლის მოხსენებაში იდენტიფიცირებული საკითხები კვლავ აქტუალური ხდება.

ამასთან, ყურადსაღებია ისიც, რომ გადაწყვეტილების დასაბუთების დროს განსაკუთრებული ყურადღება უნდა დაეთმოს ისეთ საქმეებს, როდესაც ადმინისტრაციულ პასუხისგებაში მიცემული პირი არ აღიარებს სამართალდარღვევის ჩადენის ფაქტს და სასამართლოს აწვდის საქმეში არსებული მტკიცებულებებისგან განსხვავებული შინაარსის ინფორმაციას. ამასთან, უმეტეს შემთხვევებში დადგენილებები საერთოდ არ შეიცავს არგუმენტაციას, თუ როგორ მივიდა

<sup>90</sup> საქართველოს სახალხო დამცველის 2013 წლის საპარლამენტო ანგარიში, გვ. 281.

<sup>91</sup> <http://www.ombudsman.ge/ge/page/winadadeba-parlaments-administraciul-samartaldargvevata-kodeqsshishesatani-cvlilebebis-taobaze>

<sup>92</sup> ინფორმაცია ხელმისაწვდომია ვებ-გვერდზე: < [http://www.ewmi-jilep.org/images/stories/books/Reports/GEO\\_Admin\\_Regime\\_JILEP\\_Report\\_Oct\\_30\\_final.pdf](http://www.ewmi-jilep.org/images/stories/books/Reports/GEO_Admin_Regime_JILEP_Report_Oct_30_final.pdf) > [ბოლოს ნანახია 2013 წლის 6 დეკემბერს].

სასამართლო სამართალდარღვევის ფაქტის დადგენამდე და შემოიფარგლება მხოლოდ საპროცესო კანონმდებლობის ფორმალური განმარტებით.

ასევე, ნიშანდობლივია, რომ დადგენილებებში საერთო სასამართლოები ხშირად არ ასაბუთებენ ადმინისტრაციულ სამართალდამრღვევად მიჩნეული პირისთვის პატიმრობის, როგორც უკიდურესად მძიმე სახდელის დაკისრების აუცილებლობას და მიზანშეწონილობას. დადგენილებაში, როგორც წესი, მითითებულია, რომ სახდელის დაკისრების დროს სასამართლომ მხედველობაში მიიღო სამართალდამრღვევის პიროვნება, მისი მატერიალური და ფიზიკური მდგომარეობა, პასუხისმგებლობის შემამსუბუქებელი და დამამძიმებელი გარემოებები, თუმცა უმეტესწილად აღნიშნული ჩანაწერი შაბლონურ ხასიათს ატარებს, სინამდვილეს არ შეესაბამება და სასამართლო სხდომის ოქმით არ დასტურდება.

აუცილებელია, რომ ადმინისტრაციული სამართალდარღვევათა საქმეების განხილვისას მხარეებს მიეცეთ მტკიცებულებების თანაბარ პირობებში წარმოდგენისა და გამოკვლევის შესაძლებლობა. ადმინისტრაციული სახდელის სახით პატიმრობის გამოყენების დროს განსაკუთრებული ყურადღება უნდა დაეთმოს სასამართლო გადაწყვეტილებების დასაბუთებას, სამართალდარღვევის ფაქტის დადგენისა და სახდელის შეფარდების ნაწილში.

გაეროს უკანონო დაკავებების შესახებ სამუშაო ჯგუფის მიერ საქართველოს შესახებ 2012 წლის ანგარიშში გაცემული რეკომენდაციის თანახმად, სამართალწარმოების პროცესის სამართლიანად, გამჭვირვალედ და მიუკერძოებლად წარმართვისათვის აუცილებელია გაგრძელდეს მოსამართლეთა ტრენინგებით უზრუნველყოფა ადამიანის უფლებათა საერთაშორისო ნორმების და პრეცედენტული სამართლის კუთხით, რომელიც მოიცავს ადამიანის უფლებათა საერთაშორისო სტანდარტებს თავისუფლების აღკვეთასთან დაკავშირებით.

მაგალითისათვის, სსიპ „იუსტიციის უმაღლესი სკოლის“ მიერ მოწოდებული ინფორმაციის თანახმად,<sup>93</sup> სკოლის მიერ გადამზადების პროგრამის ფარგლებში 2012 წელს მოქმედი მოსამართლეებისთვის ჩატარდა 2 სემინარი ადამიანის უფლებების თემაზე, რომელსაც დაესწრო 34 მოსამართლე.<sup>94</sup> რაც შეეხება 2013 წელს, მოქმედი მოსამართლეებისათვის ჩატარდა 3 სემინარი, რომელსაც დაესწრო 50 მოსამართლე.<sup>95</sup> მოწოდებული ინფორმაციის თანახმად, სკოლის ტრენინგები ეძღვნება ადამიანის უფლებათა ევროპულ კონვენციას, სტრასბურგის სასამართლოს პრეცედენტულ სამართალსა და საქართველოს წინააღმდეგ განხილულ საქმეებს.

აღნიშნული მონაცემების გათვალისწინებით, მივიჩნევთ, რომ აუცილებელია სატრენინგო პროგრამების გაფართოება მოქმედი მოსამართლეების რაოდენობის შესაბამისად. ამასთან, მიუხედავად იმისა, რომ ჩვენთვის უცნობია ტრენინგების ზუსტი თემატიკა, მივიჩნევთ, რომ

<sup>93</sup> სსიპ „იუსტიციის უმაღლესი სკოლა“, 2013 წლის 10 დეკემბრის წერილი № 01/160–13.

<sup>94</sup> მოწოდებული ინფორმაციის თანახმად, ამავე წელს, ადამიანის უფლებათა ევროპულ კონვენციასა და პრეცედენტულ სამართალზე მოსამართლის თანაშემწეებისა და სხდომის მდივნებისთვის ჩატარდა 5 სემინარი, რომელსაც დაესწრო 110 თანაშემწე/სხდომის მდივანი.

<sup>95</sup> ამავე წელს, ჩატარდა 4 სემინარი მოსამართლის თანაშემწეებისა და სხდომის მდივნებისთვის, რომელსაც დაესწრო 63 თანაშემწე/სხდომის მდივანი.

აუცილებელია სატრენინგო საკითხების განსაზღვრისას გათვალისწინებულ იქნას ისეთი კონკრეტული საკითხი, როგორცაა ადამიანის უფლებათა საერთაშორისო სტანდარტები თავისუფლების აღკვეთასთან დაკავშირებით.