



საქართველოს სახალხო დამცველის სპეციალური ანგარიში

მშვიდობიანი შეკრების თავისუფლება
(უფლებით დაცული სფერო და შეკრების მართვის სტანდარტი)

თბილისი

2020 წელი

სარჩევი

1. შესავალი	2
1.1 ზოგადი მიმოხილვა	2
1.2 კვლევის მეთოდოლოგია და წყაროები	4
2. შეკრების თავისუფლების საკანონმდებლო სტანდარტები და პრაქტიკაში რეალიზაციის გამოწვევები	4
2.1. შეკრებისა და მანიფესტაციის შესახებ საქართველოს კანონი	5
2.1.1. შეკრებისა და მანიფესტაციების საკანონმდებლო რეგულირების განვითარება	5
2.1.2. შეკრების ცნება და სახეები	6
2.1.3. შეკრების მშვიდობიანი ხასიათი	14
2.1.4. შინაარსობრივი შეზღუდვები	20
2.1.5. შეკრების ფორმის, დროისა და ადგილის არჩევის უფლება	23
2.1.6. ჟურნალისტების დაცულობის სტანდარტი	32
2.1.7. სახელმწიფოს ვალდებულებები შეკრების უფლების დასაცავად	34
2.1.8 შეკრების ადმინისტრირებაზე უფლებამოსილი ორგანოები	36
2.2. „პოლიციის შესახებ“ საქართველოს კანონი	37
2.2.1. საპოლიციო ღონისძიებები	38
2.2.2. სპეციალური საშუალებები	39
3. კანონის აღსრულების პროცესი	40
3.1. პოლიციის მიდგომების ჩამოყალიბება და განვითარება შეკრების მართვის სფეროში	41
3.1.2. პოლიციის ორგანიზაციული მოდელი საქართველოში	46
3.3. პოლიციის შიდასამართლებრივი ჩარჩო	52
3.4. პოლიციის ცოდნა	59
4. ძირითადი მიგნებები და რეკომენდაციები	62

1. შესავალი

1.1 ზოგადი მიმოხილვა

შეკრების თავისუფლება, როგორც აზრის გავრცელების საშუალება, დემოკრატიული საზოგადოების ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი საფუძველია.¹ მშვიდობიანი შეკრების უფლება ფუნდამენტური შესაძლებლობაა, ინდივიდებმა, მიუხედავად მათი სტატუსისა, გამოხატონ გრძნობები, შეხედულებები² და პროტესტი სხვადასხვა საკითხის მიმართ, გააკრიტიკონ საზოგადოებაში გაბატონებული შეხედულებები, წარადგინონ ალტერნატიული ან/და არაპოპულარული მოსაზრებები და მოახდინონ უმცირესობათა თუ მარგინალიზებული ჯგუფების ინტერესების ადვოკატირება.³ ამდენად, შეკრება ჯანსაღი პოლიტიკური და საზოგადოებრივი პროცესის შემადგენელი ნაწილია, რომელიც ხელს უწყობს საზოგადოებისთვის მნიშვნელოვანი საკითხების განხილვას,⁴ ცნობიერების ამაღლების, ცვლილებებისა თუ რეფორმების პროცესს და წარმოადგენს ხელისუფლებაზე ზემოქმედების ერთ-ერთ ყველაზე ძლიერ საშუალებას.⁵

საქართველოს უახლესი ისტორიაც ადასტურებს, რომ შეკრების თავისუფლების სრულფასოვან რეალიზაციას, ხშირ შემთხვევაში, გადაწყვეტი მნიშვნელობა აქვს დემოკრატიული, კანონის უზენაესობაზე დაფუძნებული სახელმწიფოს განვითარებისა და საზოგადოებაში არსებითი ხასიათის ცვლილებების სტიმულირებისთვის. საქართველოში შეკრებების მრავალწლიანი გამოცდილების მიუხედავად,⁶ 2019 წლის 20 ივნისს თბილისში მასშტაბური აქცია პოლიციის მიერ ძალის გამოყენებით შეწყვეტითა და საკმაოდ მძიმე შედეგებით დასრულდა.⁷ ეს ერთ-ერთი ბოლო შემთხვევაა 2007 წლის 7 ნოემბრის, 2011 წლის 26 მაისის და 2017 წლის 11-12 მარტის შემდეგ, როდესაც უსაფრთხოებისა და მართლწესრიგის არგუმენტით, პოლიციამ მასშტაბური შეკრება ძალის გამოყენებით შეწყვიტა. საქართველოს სახალხო დამცველი თავისი მანდატის ფარგლებში აკვირდებოდა და შეისწავლიდა ყველა ამ შემთხვევას, აგრეთვე, ქვეყანაში გამართულ შეკრების სხვა შემთხვევებს. ზუსტად ამ დაკვირვებისა და ინდივიდუალური შემთხვევების შესწავლისას გამოვლენილი ცალკეული საკანონმდებლო და უფლების პრაქტიკაში რეალიზაციის ხარვეზები გახდა სპეციალურ ანგარიშზე მუშაობის დაწყების საფუძველი.

ამასთანავე, ბოლო წლებში, მსოფლიოში შეკრებების ახალმა მასშტაბებმა, ერთგვარი წინაპირობა შექმნა შეკრების უფლების რეალიზაციასთან დაკავშირებული არაერთი კვლევითი და

¹ ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს 2003 წლის 9 ივლისის გადაწყვეტილება საქმეზე, *Djavit An v. Turkey*, პარ. 56.

² საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2014 წლის 24 ივნისის №1/3/538 გადაწყვეტილება საქმეზე, „პოლიტიკური გაერთიანება „თავისუფალი საქართველო“ საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II, პარ.1.

³ ნ. ჯარმანი, მ. ჰამილტონი, მშვიდობიანი პროტესტის დაცვა: ეუთო/დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებების ოფისი (OSCE/ODIHR) და მშვიდობიანი შეკრების თავისუფლება (2009), ადამიანის უფლებათა პრაქტიკის ჟურნალი, ივლისი 2009, გვ. 208.

⁴ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2011 წლის 18 აპრილის №2/482,483,487,502 გადაწყვეტილება, II, პარ. 25.

⁵ ეუთო/დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებების ოფისი (OSCE/ODIHR), შეკრების თავისუფლების მონიტორინგის სახელმძღვანელო, 2011, გვ. 7, ხელმისაწვდომია ვებგვერდზე: <<https://bit.ly/3bQA9EV>> [ბოლოს ნანახია: 19.02.2020].

⁶ მათ შორის, კონტრაქციებისა და სპონტანური აქციების.

⁷ იხ. საქართველოს სახალხო დამცველის განცხადება 2019 წლის 20-21 ივნისს განვითარებული მოვლენების თაობაზე, ხელმისაწვდომია ვებგვერდზე: <<https://bit.ly/2M2bpir>> [ბოლოს ნანახია: 19.02.2020].

სახელმძღვანელო დოკუმენტის მოსამზადებლად.⁸ მასშტაბური შეკრებების მართვის (policing of assembly) შემდეგ პოლიციის მოქმედების, მათ შორის, ამ პროცესში გამოყენებული სტრატეგიის, ტაქტიკური ხერხებისა და საშუალებების, სისტემური ხასიათის შეფასება, დემოკრატიულ ქვეყნებში ხელისუფლების მხრიდან გავრცელებული პრაქტიკაა. ამგვარი შეფასებების ერთ-ერთი ბოლო მაგალითებია ლონდონში 2009 წლის დიდი ოცეულის სამიტთან დაკავშირებული პროტესტის შემდეგ, მისი უდიდებულესობის პოლიციის ინსპექტორატის მიერ განხორციელებული მასშტაბური კვლევა, სამომავლოდ პოლიციის საქმიანობის გასაუმჯობესებლად;⁹ 2014 წელს აშშ-ში, მისურის შტატში, ქალაქ ფერგიუსონში საპროტესტო აქციებზე პოლიციის მოქმედებების გამო საპოლიციო სფეროში რეფორმების განხორციელების მიზნით, აშშ-ის პრეზიდენტის სპეციალური სამუშაო ჯგუფის კვლევა,¹⁰ ასევე, 2019 წლის ზაფხულში ჰონგ-კონგში მიმდინარე პროტესტის შემდეგ სისტემური კვლევის დაწყება საერთაშორისო ექსპერტების მონაწილეობით, შემდგომში პროტესტის მართვის მეთოდების გასაუმჯობესებლად.¹¹

ამ საკითხებზე კვლევის მნიშვნელობა იმითაც არის განპირობებული, რომ დემოკრატიულ ქვეყნებში შეკრებების ხასიათი, მათი ორგანიზების მეთოდები, გამოხატვის ფორმები და მანიფესტანტების ქცევა მნიშვნელოვნად ტრანსფორმირდა XX საუკუნის ბოლოდან, განსაკუთრებით კი ბოლო ათწლეულის განმავლობაში. ამ თვალსაზრისით, არც საქართველოა გამონაკლისი. საზოგადოებრივი ცხოვრების სხვადასხვა სფეროში დინამიურად განვითარებადი გარემოს (სწრაფი და ხელშესახები პროგრესი სოციალური მედიის თვალსაზრისით, ციფრული კომუნიკაციის ახალი ფორმების დანერგვა, საინფორმაციო ნაკადების ზრდა, ყალბი ახალი ამბები, ტექნოლოგიური შესაძლებლობების განვითარება და ა.შ.), გლობალური ტენდენციებისა და საქართველოში უახლოესი წარსულის მაგალითები, კიდევ უფრო ამძაფრებს სახელმწიფოს მიერ ბალანსის დაცვის პრობლემას შეკრების თავისუფლებას და საზოგადოებრივი წესრიგისა და უსაფრთხოების უზრუნველყოფას შორის, რაც ზრდის პოლიციის პასუხისმგებლობას, სახელმწიფოს სახელით შეასრულოს ეს ამოცანა. ყოველივე აღნიშნული განსაკუთრებულ მნიშვნელობას სძენს წინამდებარე ანგარიშს, რომლის ფარგლებშიც ერთიან კონტექსტშია

⁸ მათ შორის, იხ.: ეუთო/დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებების ოფისი (OSCE/ODIHR) და ევროპული კომისია დემოკრატიისთვის კანონის მეშვეობით (ვენეციის კომისია); შეკრების თავისუფლების სახელმძღვანელო პრინციპები, მეორე გამოცემა, 2010, ხელმისაწვდომია ვებგვერდზე: <<https://bit.ly/39Mbuuzn>> [ბოლოს ნანახია: 02.19.2020]; ეუთო/დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებების ოფისი (OSCE/ODIHR), შეკრების თავისუფლების მონიტორინგის სახელმძღვანელო, 2011, ხელმისაწვდომია ვებგვერდზე: <<https://www.osce.org/odihr/82979?download=true>> [ბოლოს ნანახია: 19.02.2020]; ეუთო/დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებების ოფისი (OSCE/ODIHR), ადამიანის უფლებების სახელმძღვანელო შეკრებების დროს პოლიციის მიერ წესრიგის დაცვის შესახებ, 2016, ხელმისაწვდომია ვებგვერდზე: <<https://bit.ly/3c0vdgS>> [ბოლოს ნანახია: 19.02.2020]; ევროპის საბჭო/ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო, ადამიანის უფლებათა და ძირითად თავისუფლებათა დაცვის ევროპული კონვენციის მე-11 მუხლის გზამკვლევი, ხელმისაწვდომია ვებგვერდზე: <<https://bit.ly/2V75AEP>> [ბოლოს ნანახია: 19.02.2020]; მართლწესრიგის დამცველ თანამდებობის პირთა მიერ ძალისა და ცეცხლსასროლი იარაღის გამოყენების შესახებ გაეროს ძირითადი პრინციპები, ხელმისაწვდომია ვებგვერდზე: <<https://bit.ly/2V33OEU>> [ბოლოს ნანახია: 19.02.2020]; მშვიდობიანი შეკრებისა და გაერთიანების თავისუფლების საკითხებზე გაეროს სპეციალური მომხსენებლის ანგარიშები, ხელმისაწვდომია ვებგვერდზე: <<https://bit.ly/329deQB>> [ბოლოს ნანახია: 19.02.2020].

⁹ იხ. მისი უდიდებულესობის პოლიციის, სახანძრო და სამაშველო სამსახურების ინსპექტორატის 2009 წლის ივლისის კვლევა, *Adapting To Protest - Nurturing The British Model of Policing*, pp. 39, 44-48, ხელმისაწვდომია ვებგვერდზე: <<https://bit.ly/2SFr1ve>> [ბოლოს ნანახია: 19.02.2020];

¹⁰ Edward R. Maguire, *New Directions in Protest Policing*, Saint Louis University Public Law Review 35, no. 1 (2015): 67-108, p. 68.

¹¹ ინფორმაცია ხელმისაწვდომია ვებგვერდზე: <<https://bit.ly/2R1s20e>> [ბოლოს ნანახია: 19.02.2020].

განხილული შეკრების თავისუფლების, როგორც ფუნდამენტური უფლების, რეალიზაციის კუთხით არსებული გამოწვევები, შეკრების საპოლიციო მართვის პერსპექტივიდან.

წინამდებარე სპეციალური ანგარიშის მიზანია საქართველოში შეკრების თავისუფლების განხორციელების მარეგულირებელი სამართლებრივი ჩარჩოსა და მისი აღსრულების სისტემის შეფასება: თუ რამდენად უზრუნველყოფს იგი უფლებაში ჩარევის ლეგიტიმურობისა და პროპორციულობის სტანდარტის დაცვას.

ანგარიშში ასევე წარმოდგენილია კონკრეტული რეკომენდაციები, როგორც საკანონმდებლო ხარვეზების, ისე პრაქტიკის გაუმჯობესების თაობაზე.

ანგარიშის მომზადებისას აპარატმა: ა) გააანალიზა შეკრების თავისუფლების მარეგულირებელი კანონმდებლობა და შეისწავლა მისი პრაქტიკაში რეალიზაციის კუთხით არსებული ტენდენციები და გამოწვევები; გ) საქართველოს პოლიციის მოქმედების სამართლებრივი ჩარჩოს განხილვით, შეაფასა კანონმდებლობის აღსრულების მექანიზმების ეფექტიანობა; დ) შეისწავლა იმ საერთაშორისო ორგანიზაციების მიდგომები და სტანდარტები, რომლის წევრიც არის საქართველო; ე) შეისწავლა შეკრების მართვის (policing of assembly) მიმართულებით მსოფლიოში საპოლიციო საქმეში (policing) არსებული ტენდენციები და გააანალიზა ამ სფეროში განვითარებული ქვეყნების გამოცდილება.

1.2 კვლევის მეთოდოლოგია და წყაროები

კვლევის მეთოდოლოგია შედგება შემდეგი ძირითადი კომპონენტებისგან:

- სამაგიდე კვლევა;
- მედიამონიტორინგი;
- ჩაღრმავებული ინტერვიუები.

კვლევის ფარგლებში მონაცემები შეგროვდა პირველადი და მეორადი წყაროების მიმოხილვის, მედიამონიტორინგისა და ჩაღრმავებული ინტერვიუების საფუძველზე.

გარდა ამისა, ანგარიში მოიცავს დღეისთვის არსებული საუკეთესო საერთაშორისო გამოცდილებისა და მიდგომების მიმოხილვას, რათა შედარებითი ანალიზის საფუძველზე, უკეთ წარმოჩინდეს პრობლემები და გამოწვევები, ხოლო რეკომენდაციები დაეფუძნოს წარმატებულ პრაქტიკულ მაგალითებს.

2. შეკრების თავისუფლების საკანონმდებლო სტანდარტები და პრაქტიკაში რეალიზაციის გამოწვევები

შეკრების თავისუფლება საგანგებოდ არის დაცული საქართველოს კონსტიტუციის 21-ე მუხლით, რომელიც ადგენს საჯაროდ და უიარაღოდ შეკრების შესაძლებლობას.¹² სწორედ დასახელებული კონსტიტუციური ნორმა, საერთაშორისო ხელშეკრულებებთან და შეთანხმებებთან ერთად, ქმნის შეკრების თავისუფლების საკანონმდებლო რეგულირების საფუძველს.

ასევე, უფლების განხორციელების ცალკეული ასპექტები მოწესრიგებულია „შეკრებებისა და მანიფესტაციების შესახებ“ და „პოლიციის შესახებ“ საქართველოს კანონებით. შეკრებების

¹² საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2014 წლის 24 ივნისის №1/3/538 გადაწყვეტილება, II, პარ.1.

უზრუნველყოფისთვის საჭირო ადმინისტრირების ფუნქციის უკეთ გასააზრებლად, ანგარიშში მიმოხილულია მოქმედი კანონმდებლობა.

2.1. შეკრებებისა და მანიფესტაციის შესახებ საქართველოს კანონი

2.1.1. შეკრებებისა და მანიფესტაციების საკანონმდებლო რეგულირების განვითარება

საქართველოს კონსტიტუციით აღიარებული შეკრების თავისუფლების განხორციელების უმთავრესი მომწესრიგებელი საკანონმდებლო აქტია პარლამენტის მიერ 1997 წელს მიღებული „შეკრებებისა და მანიფესტაციების შესახებ“ საქართველოს კანონი. იგი ადგენს უფლების შინაარსსა და ფარგლებს, განსაზღვრავს მის სუბიექტებს, მათ უფლება-მოვალეობებს და შეკრების თავისუფლების განხორციელებასთან დაკავშირებულ ძირითად შეზღუდვებს, ამასთან, უფლების სრულფასოვანი რეალიზების მიზნით, კანონი სახელმწიფოს გარკვეულ ვალდებულებებსაც აკისრებს.

„შეკრებებისა და მანიფესტაციების შესახებ“ საქართველოს კანონში ასახულმა წესებმა არაერთხელ განიცადა ტრანსფორმაცია როგორც საკანონმდებლო ცვლილებების, ისე საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილებების შედეგად.

პირველი არსებითი ცვლილება, უფლების შეზღუდვის კუთხით, კანონში 2009 წელს შევიდა, როდესაც, მათ შორის, შესასვლელებიდან 20 მეტრის რადიუსში მდებარე ტერიტორიაზე შეკრების ჩატარების აკრძალვა სრულად გავრცელდა სახელმწიფო დაწესებულებათა საკმაოდ ვრცელ ჩამონათვალზე;¹³ ტრანსპორტის სავალი ადგილის ნაწილობრივ ან სრულად გადაკეტვის შემთხვევა კი, მონაწილეთა რაოდენობისგან დამოუკიდებლად, გათვალისწინებულ იქნა შეკრების დაუყოვნებლივ შეწყვეტის შესაძლებლობა.¹⁴ მსგავსი ბლანკეტური და გადაჭარბებული აკრძალვების შემოღება, გააკრიტიკეს როგორც საქართველოს სახალხო დამცველმა,¹⁵ ისე ვენეციის კომისიამ.¹⁶

2011 წელს, საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილებით, შეკრების თავისუფლების დაცვის სტანდარტი გაიზარდა და არაკონსტიტუციურად იქნა ცნობილი მათ შორის ზემოაღნიშნული ნორმები.¹⁷

არსებითი ხასიათის საკანონმდებლო ცვლილებების მეორე ტალღით, რომელიც 2011 წლის 1 ივლისს განხორციელდა, მნიშვნელოვნად გადაისინჯა „შეკრებებისა და მანიფესტაციების

¹³ „შეკრებებისა და მანიფესტაციების შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილებებისა და დამატების შეტანის თაობაზე“ საქართველოს 2009 წლის 17 ივლისის კანონი, მუხლი 1, ნაწილი 1.

¹⁴ „შეკრებებისა და მანიფესტაციების შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილებებისა და დამატების შეტანის თაობაზე“ საქართველოს 2009 წლის 17 ივლისის კანონი, მუხლი 1, ნაწილი 4.

¹⁵ საქართველოს სახალხო დამცველის 2009 წლის პირველი ნაწილის საანგარიშო მოხსენება, გვ. 128 და გვ. 318 (დანართი №2).

¹⁶ ევროპული კომისია დემოკრატიისთვის კანონის მეშვეობით (ვენეციის კომისია), კომენტარები (№547/2009; CDL(2009)152) „შეკრებებისა და მანიფესტაციების შესახებ“ საქართველოს კანონის თაობაზე, 1 ოქტომბერი 2009, პარ. 23 და პარ. 27-29, ხელმისაწვდომია ვებგვერდზე: <<https://bit.ly/38FbdOM>> [ბოლოს ნანახია: 19.02.2020]; ევროპული კომისია დემოკრატიისთვის კანონის მეშვეობით (ვენეციის კომისია), კომენტარები (№547/2009; CDL(2009)153) „შეკრებებისა და მანიფესტაციების შესახებ“ საქართველოს კანონის თაობაზე, 1 ოქტომბერი 2009, პარ. 5-6, ხელმისაწვდომია ვებგვერდზე: <<https://bit.ly/39QRAn5>> [ბოლოს ნანახია: 19.02.2020].

¹⁷ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2011 წლის 18 აპრილის №2/482,483,487,502 გადაწყვეტილება, II, პარ. 46 -61.

შესახებ“ საქართველოს კანონში ასახული რეგულირება.¹⁸ კერძოდ, შეკრების თავისუფლების სრულფასოვანი რეალიზების უზრუნველსაყოფად, წინადადებული ნაბიჯი იყო კანონში უფლების შეზღუდვის ზოგადი სტანდარტებისა და პრინციპების გაწერა.¹⁹ ამ და სხვა პოზიტიურ ცვლილებებთან ერთად,²⁰ ასევე შემცირდა იმ სახელმწიფო დაწესებულებათა ჩამონათვალი, რომელთა შესასვლელიდან 20 მეტრის რადიუსში მდებარე ტერიტორიაზე აკრძალულია შეკრების ჩატარება; ასევე გაუქმდა ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოს უფლებამოსილება, განესაზღვრა წინასწარი გაფრთხილების გარეშე შეკრების ჩატარების მუდმივი დრო და ადგილი.²¹ მიუხედავად ამ ცვლილებისა, გასული წლების გამოცდილებამ დაადასტურა, რომ „შეკრებებისა და მანიფესტაციების შესახებ“ საქართველოს კანონში კვლავ რჩება არაერთი პრობლემური ნორმა, რომლებსაც წინამდებარე დოკუმენტის შესაბამის ქვეთავებში განვიხილავთ.

2.1.2. შეკრების ცნება და სახეები

„შეკრებებისა და მანიფესტაციების შესახებ“ საქართველოს კანონის თანახმად, „შეკრება“ არის მოქალაქეთა ჯგუფის შეკრება ჭერქვეშ ან გარეთ, მიტინგი საზოგადოებრივი თავშეყრის ადგილებში, სოლიდარობის ან პროტესტის გამოხატვის მიზნით;²² ხოლო „მანიფესტაცია“ წარმოადგენს მოქალაქეთა დემონსტრაციას, მასობრივ საჯარო გამოსვლას, ქუჩაში მსვლელობის ან პროტესტის გამოხატვის მიზნით, ან მსვლელობას პლაკატების, ლოზუნგების, ტრანსპარანტების და სხვა სახვითი საშუალებების გამოყენებით.²³ საყურადღებოა, რომ შეკრება დაკავშირებულია თანამოაზრეთა გარკვეული ჯგუფის არსებობასთან, გულისხმობს აზრის გამოხატვის კოლექტიურ შესაძლებლობას²⁴ და ამდენად, შესაბამისი კვალიფიკაციისთვის, მოითხოვს, სულ მცირე, ორი ადამიანის დასწრებას, თუმცა, თითოეული პირი შეკრების თავისუფლების რეალიზებას ინდივიდუალურად ახდენს.

არსებული მოწესრიგების გათვალისწინებით, მანიფესტაცია შეკრების ერთ-ერთი სახეა,²⁵ რომელსაც კანონი ცალკე გამოყოფს და განმარტავს, თუმცა შეკრების სხვა ფორმების განსაზღვრებას კანონმდებლობა არ გვთავაზობს. ამის გამო საზოგადოებრივი ცხოვრების განვითარების შედეგად ჩამოყალიბებული შეკრების თავისუფლების რეალიზაციის სხვადასხვა ფორმა²⁶ ეფექტიანი საკანონმდებლო რეგულირების მიღმა რჩება. მაგალითად, საქართველოს

¹⁸ „შეკრებებისა და მანიფესტაციების შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილებების შეტანის თაობაზე“ საქართველოს 2011 წლის 1 ივლისის კანონი.

¹⁹ კერძოდ, „შეკრებებისა და მანიფესტაციების შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-2 მუხლის მე-3 ნაწილის თანახმად, შეკრების უფლების შეზღუდვა უნდა იყოს: კონსტიტუციით გათვალისწინებული ლეგიტიმური მიზნის მიღწევისკენ მიმართული; კანონით გათვალისწინებული; დემოკრატიული საზოგადოებისთვის აუცილებელი; არადისკრიმინაციული; პროპორციულად შემზღუდველი; ისეთი, რომ შეზღუდვით დაცული სიკეთე აღემატებოდეს შეზღუდვით მიყენებულ ზიანს.

²⁰ „შეკრებებისა და მანიფესტაციების შესახებ“ საქართველოს კანონი, მუხლი 11, 11², ნაწილი 1, 4.

²¹ „შეკრებებისა და მანიფესტაციების შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილებების შეტანის თაობაზე“ საქართველოს 2011 წლის 1 ივლისის კანონი, მუხლი 1, ნაწილი 5 და ნაწილი 7.

²² „შეკრებებისა და მანიფესტაციების შესახებ“ საქართველოს კანონი, მუხლი 3, „ა“ ქვეპუნქტი.

²³ „შეკრებებისა და მანიფესტაციების შესახებ“ საქართველოს კანონი, მუხლი 3, „ბ“ ქვეპუნქტი.

²⁴ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2011 წლის 18 აპრილის №2/482,483,487,502 გადაწყვეტილება, II, პარ. 132.

²⁵ ა. ფირცხალაშვილი, საქართველოს კონსტიტუციის კომენტარი, თავი მეორე, საქართველოს მოქალაქეობა. ადამიანის ძირითადი უფლებანი და თავისუფლებანი, 2013, გვ. 284, ხელმისაწვდომია ვებგვერდზე: <<https://bit.ly/3bN7UXE>> [ბოლოს ნანახია: 19.02.2020].

²⁶ ეუთო/დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებების ოფისის (OSCE/ODIHR) შეკრების თავისუფლების მონიტორინგის სახელმძღვანელოს თანახმად, შეკრების ცნება თავის თავში მოიაზრებს ინდივიდების როგორც

კანონმდებლობა არ ითვალისწინებს *სპონტანური შეკრებების* ცნებას და *ერთდროულ შეკრებებს* მხოლოდ ფრაგმენტულად არეგულირებს. კანონში არ არის განსაზღვრული სხვადასხვა სახის სპეციფიკური შეკრების მომწესრიგებელი ნორმები.²⁷

ა. სპონტანური შეკრებები

აქტუალური მოვლენების შესახებ შეხედულებების და მოსაზრებების გამოხატვისას, ხშირად გადამწყვეტი მნიშვნელობა აქვს დროულობას, რაც პროტესტის ეფექტიანობას უზრუნველყოფს, ხოლო დაყოვნებამ შესაძლოა სრულად დაუკარგოს აზრი რეაქციას.²⁸ სწორედ მსგავსი შესაძლებლობაა სპონტანური შეკრება, რომელიც გარკვეული შემთხვევის/ინციდენტის მყისიერი პასუხია, არ ატარებს წინასწარ დაგეგმილ ხასიათს და ხშირ შემთხვევაში, შესაძლოა, არ ჰყავდეს გამოკვეთილი ორგანიზატორი.

საქართველოს კანონმდებლობა ითვალისწინებს ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანოს 5 დღით ადრე წინასწარი გაფრთხილების ვალდებულებას შეკრების ორგანიზებისა და ჩატარების შესახებ, როდესაც ის ტრანსპორტის სავალ ადგილას იმართება ან ტრანსპორტის მოძრაობას აფერხებს.²⁹ თუმცა იმ პირობებში, როცა კანონი სპონტანური შეკრების ცნებას არ განმარტავს, არც წინასწარი გაფრთხილების ვალდებულებიდან ადგენს გამონაკლისს, როდესაც დროის სიმცირიდან ან სხვა ობიექტური გარემოებებიდან გამომდინარე, მსგავსი პროცედურის დაცვა შეუძლებელია.³⁰ პრაქტიკული თვალსაზრისით, ამგვარი მოცემულობა ექვემდებარება აყენებს სპონტანური შეკრების გამართვის ლეგალურ შესაძლებლობას ტრანსპორტის სავალ ადგილას, ან როდესაც ის ტრანსპორტის მოძრაობას აფერხებს. გასულ წლებში, საქართველოს სახალხო დამცველმა არაერთხელ მიუთითა დასახელებულ საკანონმდებლო ხარვეზზე და საქართველოს პარლამენტს სათანადო საკანონმდებლო ცვლილების მიღებისკენ მოუწოდა.³¹

აღნიშნული პრობლემის მაგალითია 2018 წლის 12 მაისის ღამეს საგამოძიებო მოქმედებების გასაპროტესტებლად ღამის კლუბ „ბასიანის“ მიმდებარე ტერიტორიაზე გამართული სპონტანური შეკრება.³² აგრეთვე, 2019 წლის 1 აპრილს, ჭავჭავაძის გამზირზე მუშების დაღუპვის გასაპროტესტებლად გამართული სპონტანური შეკრება, რომლის 6 მონაწილის დაკავებაც

სტატიკურ, ისე მომრავ თავყრილობებს, რასაც შესაძლოა ჰქონდეს აქციის, მიტინგის, ფლეშმობის, მსვლელობის, მარშის ან/და სხვაგვარი სახე (გვ. 11-12).

²⁷ აღნიშნულ პრობლემაზე მიუთითებს ვენეციის კომისიის ერთ ერთი მომხსენებელიც, დეტალურად იხილეთ: ევროპული კომისია დემოკრატიისთვის კანონის მეშვეობით (ვენეციის კომისია), კომენტარები (№547/2009; CDL(2009)153) „შეკრებებისა და მანიფესტაციების შესახებ“ საქართველოს კანონის თაობაზე, 1 ოქტომბერი 2009, პარ. 15, ხელმისაწვდომია ვებგვერდზე: <<https://bit.ly/2vPTxkF>> [ბოლოს ნანახია: 19.02.2020].

²⁸ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2019 წლის 4 ივლისის №1/5/1271 გადაწყვეტილება საქმეზე, „ბესიკ ქათამაძე, დავით მუჯვანაძე და ილია მალაზონია საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II, პარ. 32.

²⁹ „შეკრებებისა და მანიფესტაციების შესახებ“ საქართველოს კანონი, მუხლი 5, პუნქტი 1, მუხლი 8, ნაწილი 1 და ნაწილი 2.

³⁰ იხ. „შეკრებებისა და მანიფესტაციების შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-5 და მე-8 მუხლები.

³¹ საქართველოს სახალხო დამცველის 2011 წლის საპარლამენტო ანგარიში, გვ. 68; 2012 წლის საპარლამენტო ანგარიში, გვ. 487-492; 2013 წლის საპარლამენტო ანგარიში, გვ. 360; 2014 წლის საპარლამენტო ანგარიში, გვ. 491-492; 2015 წლის საპარლამენტო ანგარიში, გვ. 533; 2016 წლის საპარლამენტო ანგარიში, გვ. 465; 2018 წლის საპარლამენტო ანგარიში, გვ. 163.

³² სახალხო დამცველის აპარატის მიერ მედიით გავრცელებული ვიდეოკადრებისა და თბილისის საქალაქო სასამართლოს მიერ ზემოაღნიშნულ ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა საქმეებზე მიღებული ცალკეული დადგენილებების შესწავლის შედეგად, გამოიკვეთა, რომ აქციის მონაწილეებს კლუბ „ბასიანთან“ არ ეძლეოდათ ავტომატურად განკუთვნილ გზის სავალ ნაწილზე გადასვლის უფლება და გარკვეულ შემთხვევებში, მათი დაკავება, მათ შორის, აღნიშნულ მონაკვეთზე გადაადგილებასთანაც იყო დაკავშირებული.

საფუძვლად დაედო, მათ შორის, ტრანსპორტის გადაადგილებისთვის განზრახ დაბრკოლებების შექმნა.³³

ამ კონტექსტში, საყურადღებოა 2019 წლის 19 ოქტომბერს მცოცავი ოკუპაციის გასაპროტესტებლად, ნატახტარის გზაზე მიმდინარე შეკრებაც, რომლის მონაწილეებს, მიუხედავად მცირე რაოდენობისა, არ მიეცათ საშუალება, რამდენჯერმე ერთიანად გადაეკვეთათ ქვეითთა არარეგულირებული გადასასვლელი (ე.წ. „ზებრა“).³⁴ მონაწილეთა განმარტებით, მათი მიზანი ტრანსპორტის სავალი ნაწილის გადაკეტვა კი არა, ე.წ. „ზებრაზე“ რამდენჯერმე გადასვლა და პროტესტის მსგავსი ფორმით გამოხატვა იყო.³⁵ საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს განმარტებით, რამდენადაც მოცემულ შემთხვევაში არ ყოფილა დაცული ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოს წინასწარი გაფრთხილების ვალდებულება, ვერ მოხერხდა იმ სამართლებრივი მექანიზმების გამოყენება, რომელთათვისა, გაფრთხილების შემდეგ, შესაძლოა, მიემართათ შემხვედრი ინტერესების დაბალანსების საფუძველზე.³⁶

ვენეციის კომისიამ არაერთხელ გააკრიტიკა საქართველოს კანონმდებლობაში სპონტანური შეკრების გამართვასთან დაკავშირებული ზემოხსენებული ხარვეზი და უფრო მოქნილი გაფრთხილების პროცედურის აუცილებლობაზე მიუთითა.³⁷

წინასწარი გაფრთხილების ვალდებულების ობიექტური გარემოებების გამო შეუსრულებლობის პირობებში, სპონტანური შეკრების შეუფერხებლად გამართვის შესაძლებლობაზე მიუთითებს ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს პრაქტიკაც.³⁸ წინასწარი გაფრთხილების ვალდებულების დამდგენი მკაცრად რეგლემენტირებული კანონმდებლობის ავტომატური გამოყენება, რომელიც არ ადგენს გამონაკლისს და არ იძლევა უფლების განხორციელების, კონვენციით გათვალისწინებული სტანდარტის შესაბამისად დაბალანსების საშუალებას, სასამართლომ უფლების დარღვევად შეაფასა საქმეში, *Lashmankin and Others v. Russia*.³⁹

³³ იხ. წინამდებარე დოკუმენტის 2.1.3. თავი (შეკრების მშვიდობიანი ხასიათი) და 2.1.5.გ. ქვეთავი (ტრანსპორტის გადაადგილებისთვის დაბრკოლებების შექმნისა და ტრანსპორტის სავალი ნაწილის დაკავების მიმართ დადგენილი შეზღუდვები).

³⁴ ინფორმაცია ხელმისაწვდომია ვებგვერდზე: <<https://bit.ly/35MVH19>> [ბოლოს ნანახია: 19.02.2020].

³⁵ იქვე, იხ. 37:40 წუთიდან.

³⁶ საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს 2019 წლის 31 ოქტომბრის №2914679 წერილი.

³⁷ ევროპული კომისია დემოკრატიისთვის კანონის მეშვეობით (ვენეციის კომისია), საბოლოო მოსაზრება (№547/2009; CDL-AD (2011)029) „შეკრებებისა და მანიფესტაციების შესახებ“ საქართველოს კანონში განხორციელებული ცვლილებების თაობაზე, 17 ოქტომბერი 2011, პარ. 28; ევროპული კომისია დემოკრატიისთვის კანონის მეშვეობით (ვენეციის კომისია), შუალედური მოსაზრება (№547/2009, CDL-AD(2010)009) „შეკრებებისა და მანიფესტაციების შესახებ“ საქართველოს კანონის პროექტის თაობაზე, 15 მარტი 2010, პარ. 36; ევროპული კომისია დემოკრატიისთვის კანონის მეშვეობით (ვენეციის კომისია), კომენტარები (№547/2009; CDL(2009)152) „შეკრებებისა და მანიფესტაციების შესახებ“ საქართველოს კანონის თაობაზე, 1 ოქტომბერი 2009, პარ. 22; ხელმისაწვდომია ვებგვერდზე: <<https://bit.ly/2V5wWv2>> [ბოლოს ნანახია: 19.02.2020].

³⁸ ადამიანის უფლებათა ევროპულმა სასამართლომ 2007 წლის 17 ივლისის გადაწყვეტილებაში საქმეზე, *Bukta and Others v. Hungary*, მიუთითა, რომ განსაკუთრებულ შემთხვევებში, როდესაც პოლიტიკურ მოვლენასთან დაკავშირებით, შეკრების ფორმით მყისიერი პასუხი გამართლებულია, მშვიდობიანი შეკრების შეწყვეტა მხოლოდ იმ მიზეზით, რომ არ არსებობდა წინასწარი შეტყობინება, მაშინ, როდესაც მონაწილეები რაიმე სხვა უკანონო მოქმედებას არ სჩადიან, შეკრების თავისუფლებაზე არაპროპორციული შეზღუდვის დაწესებას უტოლდება (პარ. 36); სასამართლომ 2008 წლის 7 ოქტომბრის გადაწყვეტილებაში საქმეზე, *Éva Molnár v. Hungary*, დამატებით განმარტა, რომ სპონტანური შეკრების გამართვის უფლება წინასწარი შეტყობინების ვალდებულებას მხოლოდ განსაკუთრებულ შემთხვევებში გადაწონის, კერძოდ, როდესაც კონკრეტულ მოვლენაზე პასუხის დაყოფნა მას დაგვიანებულს ხდის (პარ. 38).

³⁹ ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს 2017 წლის 7 თებერვლის გადაწყვეტილება საქმეზე, *Lashmankin and Others v. Russia*, პარ. 451-456.

ხსენებული საკითხის მოწესრიგების კარგი მაგალითია მოლდოვას კანონმდებლობა, რომელიც, ერთი მხრივ, განმარტავს სპონტანური შეკრების ცნებას,⁴⁰ ხოლო, მეორე მხრივ, მისი გამართვისთვის ადგენს წინასწარი შეტყობინების მეტად მოქნილ სისტემას, წერილობითი ფორმისა და შესაბამისი ვადის დაუცველად.⁴¹

საკანონმდებლო დონეზე სპონტანური შეკრების საკითხის საერთოდ რეგულირების გარეშე დატოვება, წინასწარი გაფრთხილების კონტექსტში, პრობლემას ქმნის პოლიციის მიერ შეკრების მართვის თვალსაზრისითაც. აღსანიშნავია, რომ წინასწარი გაფრთხილება გვევლინება ძირითად სამართლებრივ და პრაქტიკულ მექანიზმად, რაც პოლიციას შეკრების მართვის თვალსაზრისით, პრაქტიკაში ყველაზე ეფექტიანი და უფლებადაცვითი თვალსაზრისითაც ყველაზე გამართლებული, მოლაპარაკებებზე დაფუძნებული მართვის სტრატეგიის (negotiated management strategy) რეალიზაციის შესაძლებლობას აძლევს.⁴² დემოკრატიულ ქვეყნებში წინასწარი გაფრთხილების ვალდებულება ხელისუფლების წარმომადგენლებსა და შეკრების ორგანიზატორებს შორის კომუნიკაციის დამყარების წინაპირობას და პოლიციის მხრიდან მისი სწორად გამოყენების შემთხვევაში, შემდგომი თანამრომლობის ფორმატს ქმნის.⁴³

სპონტანური შეკრების დროს, სპეციალური ნორმების არარსებობის პირობებში, პოლიციას უწევს იმოქმედოს ზოგადი წესებით, რომლებიც სპონტანური შეკრების ზუსტ და ადეკვატურ რეგლამენტაციას არ იძლევა. გარდა ამისა, პრაქტიკაში პრობლემას ქმნის ის გარემოებაც, რომ სპონტანური შეკრების დროს, დროის სიმცირის გამო, უმეტეს შემთხვევაში, რთულია სათანადო ხარისხის ინფორმაციის შეგროვება და, შესაბამისად, რისკების შეფასება, უცნობია ორგანიზატორების ვინაობა ან/და ლიმიტირებულია მათთან პირდაპირი კომუნიკაციის, მათზე ზეგავლენის მოხდენის შესაძლებლობა. პოლიციას სტრატეგიული გადაწყვეტებისა და ტაქტიკური მეთოდების შეზღუდული არჩევანი აქვს და იმის გათვალისწინებით, როცა საქართველოს კანონმდებლობა ცალკე რეგულაციებს არ იცნობს, ძირითადად იძულების ღონისძიებების გამოყენებით უწევს შეკრების მართვას.⁴⁴ შეკრების მართვის ამგვარ მოდელს თანამედროვე პოლიტიკურ სოციოლოგიასა და საპოლიციო საქმეში ე.წ. command and control-ის სტრატეგიას უწოდებენ და სფეროს ექსპერტების საერთო შეფასებით, შეკრების დროს ძალადობის ესკალაციისა და, შესაბამისად, თავისუფლების შეზღუდვის მაღალ რისკს შეიცავს.⁴⁵ შეკრებების დროს პოლიციის სამოქმედო ინსტრუქცია, რომელიც საქართველოს შინაგან საქმეთა

⁴⁰ „საჯარო შეკრებების შესახებ“ მოლდოვას რესპუბლიკის 2008 წლის კანონის მე-3 მუხლის თანახმად, სპონტანური შეკრება განიშარტება როგორც შეკრება, რომლის ინიცირება ან ორგანიზება ხდება საზოგადოებრივი მოვლენის მყისიერ პასუხად; რომელიც, მონაწილეთა შეხედულებით, არ შეიძლება გადაიდოს და რომლისთვისაც შეუძლებელია სტანდარტული შეტყობინების პროცედურის დაცვა.

⁴¹ „საჯარო შეკრებების შესახებ“ მოლდოვას რესპუბლიკის 2008 წლის კანონი, მუხლი 12, ნაწილი 1 და ნაწილი 2; კერძოდ, სპონტანური შეკრების შემთხვევაში, დასაშვებია წინასწარი შეტყობინების განხორციელება წერილობითი ფორმის ან დროის ლიმიტის დაუცველად. საკმარისია ინფორმაციის მიწოდება შეკრების გამართვის თარიღის, საათისა და ადგილის, შეკრების მიზნისა და ორგანიზატორების შესახებ, ასევე იმ მოთხოვნის შესახებ, რომელიც მიემართება ადგილობრივი ხელისუფლების მხრიდან გასატარებელ ღონისძიებს. ეუთო/დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებების ოფისი (OSCE/ODIHR) და ევროპული კომისია დემოკრატიისთვის კანონის მეშვეობით (ვენეციის კომისია); შეკრების თავისუფლების სახელმძღვანელო პრინციპები, მეორე გამოცემა, 2010, გვ. 68.

⁴² Donatella Della Porta, Herbert Reiter, Policing Protests: The Control of Mass Demonstrations in Western Democracies, University of Minnesota Press. Minneapolis, London, 1998, pp. 18, 40, 72.

⁴³ იქვე.

⁴⁴ ინტერვიუ შინაგან საქმეთა სამინისტროს საპატრულო პოლიციის დეპარტამენტის დირექტორის მოადგილესთან, ჩაწერილია 2019 წლის 11 ნოემბერს.

⁴⁵ Alex S. Vitale, From Negotiated Management to Command and Control: How the New York Police Department Polices Protest; Police and Society, Vol 15, No.3, September 2005, pp. 285-304.

მინისტრის 2015 წლის 30 დეკემბრის №1002 ბრძანებით არის დამტკიცებული, შეიცავს სპონტანური შეკრების განმარტებას. თუმცა იგი თავისი სამართლებრივი ბუნებიდან გამომდინარე, მოკლებულია შესაძლებლობას, დაადგინოს გამონაკლისები კანონით დადგენილი მოწესრიგებისგან ან კანონის ინტერპრეტაციის გზით, განავრცოს მისი ფარგლები. იმის გამო, რომ პოლიციის მოქმედება ასეთი შეკრებების მართვის დროს, როგორც უკვე აღინიშნა, ძირითადად დაკავშირებულია მოქალაქეთა უფლებების შემზღვევით საპოლიციო ღონისძიებების (მათ შორის, იძულების ღონისძიებების) გამოყენებასთან, მას გადაწყვეტილებისა და მოქმედების მაღალი სამართლებრივი ლეგიტიმაცია სჭირდება, რისი მინიჭებაც საქართველოს სამართლებრივ სისტემაში მხოლოდ კანონს შეუძლია.

ყოველივე ეს არსებული საკანონმდებლო ვაკუუმის აღმოფხვრისა და საკითხის სათანადო რეგულირების აუცილებლობაზე მიუთითებს, იმისათვის, რათა სპონტანური შეკრების მონაწილეებმა შეძლონ წინასწარ ორგანიზებული შეკრების მონაწილეების მსგავსი გარანტიებით სარგებლობა, ხოლო პოლიციას ჰქონდეს მოქმედებების მკაფიოდ ჩამოყალიბებული სამართლებრივი საფუძვლები და მაღალი ლეგიტიმაცია. ამ რეგულირებით, ტრანსპორტის სავალ ადგილას სპონტანური შეკრების გამართვა, თუნდაც მონაწილეთა მცირე რაოდენობის პირობებში, თითოეულ შემთხვევაში, მხოლოდ მაშინ უნდა დაეჭვმდებაროს შეზღუდვას, როდესაც ეს აუცილებელია სხვათა უფლებების უზრუნველსაყოფად და არა მარტოდენ ფორმალური საფუძვლით.⁴⁶

ბ. ერთდროული შეკრებები

რაც შეეხება *ერთდროულ შეკრებებს*, კანონი არც ამგვარ შეკრებას განმარტავს და შესაბამისად, არც ასეთ შემთხვევებში სახელმწიფო/თვითმმართველობის ორგანოების მოქმედების სათანადო სამართლებრივ სტანდარტებს. ერთდროულად მიმდინარე (სინქრონულ) შეკრებებს განეკუთვნება იმგვარი შეკრებები, რომლებიც დაგეგმილია ერთსა და იმავე დროს და ადგილას.⁴⁷ მისი განსაკუთრებული ფორმაა *კონტრშეკრებები*, რომლის მონაწილეებიც გამოხატავენ პროტესტს სხვა შეკრებაზე გამოთქმულ მოსაზრებებთან დაკავშირებით.⁴⁸

კანონში სპეციალური ნორმების არარსებობის მიუხედავად, პრაქტიკაში ერთდროული შეკრებები საკმაოდ ხშირი მოვლენაა და ძირითადად, დაძაბული გარემოთი გამოირჩევა. არის შემთხვევები, როდესაც შეკრების თავისუფლების რეალიზაცია კონტრშეკრებების დროს შეუფერხებლად ხორციელდება, მაგალითად, 2017 წლის 21 აპრილს უნგრეთის პრემიერ-მინისტრის მომხრეთა და მოწინააღმდეგეთა აქციები თბილისში სასტუმრო „ქორთიარდ მარიოტთან“.⁴⁹ თუმცა, უმეტესწილად, პრობლემურია კონტრშეკრების მონაწილეთა ძალადობრივი ქმედებებისგან მშვიდობიანი მანიფესტანტების დაცულობის საკითხი. პრაქტიკაში, სამართალდამცავთა მხრიდან, განსხვავებული შეხედულებების ჯგუფებს შორის დაპირისპირების თავიდან ასაცილებლად პრევენციული ზომების მიუღებლობის, აგრეთვე, უკვე

⁴⁶ შეკრების თავისუფლების შეზღუდვის მსგავსი სტანდარტი დადგენილია საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2011 წლის 18 აპრილის №2/482,483,487,502 გადაწყვეტილებაში, II.36.

⁴⁷ ეუთო/დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებების ოფისი (OSCE/ODIHR) და ევროპული კომისია დემოკრატიისთვის კანონის მეშვეობით (ვენეციის კომისია); შეკრების თავისუფლების სახელმძღვანელო პრინციპები, მეორე გამოცემა, 2010, პარ. 4.3.

⁴⁸ იქვე, პარ. 4.4.

⁴⁹ ინფორმაცია ხელმისაწვდომია ვებგვერდზე: <<https://bit.ly/2rBJT32>> [ბოლოს ნანახია: 19.02.2020].

დაძაბული სიტუაციის განსამუხტად და კანონსაწინააღმდეგო ქმედებების აღსაკვეთად, სათანადო ღონისძიებების გაუტარებლობის, არაერთი შემთხვევა გამოვლინდა.⁵⁰

სახალხო დამცველის აპარატის მიერ წლების განმავლობაში განხორციელებული მონიტორინგი მიუთითებს, რომ ერთ-ერთი მწვავე პრობლემაა ხელისუფლების მხრიდან ძალადობრივი ჯგუფების შეკრების თავისუფლებით მოსარგებლე, განსხვავებული მოსაზრების მქონე პირებად განხილვა, და მათგან მომდინარე საფრთხეების იმავე სამართლებრივ ჩარჩოებში მოქცევა, რომელშიც გარანტირებულია იმ პირთა უფლება, ვინც საკუთარ შეხედულებას მშვიდობიანი გზით გამოხატავს. ამგვარი მიდგომა ეწინააღმდეგება შეკრების თავისუფლების როგორც ეროვნულ, ისე საერთაშორისო სტანდარტს, რამდენადაც, ძალადობრივი ჯგუფების მიერ კონტრაქციების მხოლოდ სხვათა უფლების შეზღუდვის მიზნით გამართვა, უფლების ბოროტად გამოყენება,⁵¹ ხოლო მათ მიერ ჩადენილი ძალადობრივი ქმედებები დაცული არ არის შეკრების თავისუფლებით.⁵² ამდენად, ქვეყანაში მშვიდობიანი შეკრების თავისუფლების სრულფასოვნად რეალიზების უზრუნველსაყოფად, აუცილებელია ხელისუფლებამ დროულად შეცვალოს მსგავსი მიდგომა და ძალადობრივი ჯგუფებისგან მშვიდობიანი შეკრების მონაწილეთა დასაცავად, თითოეულ შემთხვევაში, ქმედითი პრევენციული თუ პროაქტიული ზომები გაატაროს.

განსაკუთრებით პრობლემურია ლგბტ+ თემის და მისი უფლებადამცველების გამოხატვის და შეკრების თავისუფლების რეალიზაცია. მათ მრავალი წელია არ ეძლევათ თავისუფალ გარემოში შეკრების შესაძლებლობა. კერძოდ, 2012 და 2013 წლებში მათ მიერ ჰომოფობიისა და ტრანსფობიის წინააღმდეგ ბრძოლის საერთაშორისო დღისადმი (17 მაისი) მიძღვნილი შეკრების ჩატარებას ხელი შეუშალეს აგრესიულად განწყობილმა ჯგუფებმა, რომელთა ძალადობრივი ქმედებების შედეგად, მშვიდობიანი აქციის არაერთი მონაწილე დაშავდა.⁵³ გასათვალისწინებელია, რომ აქციის ორგანიზატორებს ორივე ზემოაღნიშნულ შემთხვევაში შესრულებული ჰქონდათ თბილისის მუნიციპალიტეტის მერიის წინასწარი გაფრთხილების ვალდებულება, რაც სახელმწიფოს მოსალოდნელი რისკების შეფასებისა და ადეკვატური საპასუხო ზომების მიღების საშუალებას აძლევდა. მიუხედავად ამისა, ადგილზე მობილიზებული პოლიციის რესურსი არცერთ შემთხვევაში არ აღმოჩნდა საკმარისი სახელმწიფოს მიმართ დაკისრებული ვალდებულების შესასრულებლად. ძალადობის მოსალოდნელი საფრთხეებისა და დაცვის გარანტიების არარსებობის გათვალისწინებით, 2014, 2016 და 2019 წლებში აღნიშნული დღისადმი მიძღვნილი აქციები არ ჩატარებულა,⁵⁴ ხოლო 2015,

⁵⁰ 2010 წლის 4 მაისს თბილისში, ილიას სახელმწიფო უნივერსიტეტის წინ ერთდროულად მიმდინარე შეკრებები, იხ. საქართველოს სახალხო დამცველის 2010 წლის საპარლამენტო ანგარიში, გვ. 275; 2014 წლის 8 იანვარს საქართველოს საპარლამენტო მიმდებარე ტერიტორიაზე ერთდროულად მიმდინარე შეკრებები, იხ. საქართველოს სახალხო დამცველის 2013 წლის საპარლამენტო ანგარიში, გვ. 356; 2016 წლის 14-15 მარტს თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის ტერიტორიაზე განვითარებული მოვლენები, იხ. საქართველოს სახალხო დამცველის 2016 წლის საპარლამენტო ანგარიში, გვ. 456; 2018 წლის 13 მაისს პარლამენტის წინ მიმდინარე აქციის - „ჩვენი თავისუფლებისთვის“ პარალელურად, ნეონაცისტური ჯგუფების ორგანიზებული კონტრაქცია, იხ. საქართველოს სახალხო დამცველის 2018 წლის საპარლამენტო ანგარიში, გვ. 208.

⁵¹ ადამიანის უფლებათა და ძირითად თავისუფლებათა დაცვის კონვენცია, მუხლი 17.

⁵² იხ. წინამდებარე ანგარიშის 2.1.3. თავი (შეკრების მშვიდობიანი ხასიათი).

⁵³ საქართველოს სახალხო დამცველის 2012 წლის საპარლამენტო ანგარიში, გვ. 489.

⁵⁴ საქართველოს სახალხო დამცველის 2014 წლის საპარლამენტო ანგარიში, გვ. 489; საქართველოს სახალხო დამცველის 2016 წლის საპარლამენტო ანგარიში, გვ. 457.

2017 და 2018 წლებში გამართული შეკრებები შეზღუდული იყო დროსა და სივრცეში.⁵⁵ იგივე პრობლემა დადგა დღის წესრიგში 2019 წლის 18-23 ივნისის „თბილისი პრაიდის“ კვირეულის ფარგლებში დაგეგმილი ღირსების მარშის ჩატარებასთან დაკავშირებით.⁵⁶

აღსანიშნავია, რომ საქართველოში, კონტრშეკრებების პირობებში, შეკრების თავისუფლების შეზღუდვის საკითხი გახდა ევროპის ადამიანის უფლებათა სასამართლოს მსჯელობის საგანი 2015 წლის გადაწყვეტილებაში საქმეზე, „იდენტობა და სხვები“ საქართველოს წინააღმდეგ“, რომელშიც აღნიშნულია, რომ სექსუალური უმცირესობების მიმართ ქართული საზოგადოების ნაწილის დამოკიდებულების გათვალისწინებით, ხელისუფლების ორგანოებს, 2012 წლის 17 მაისს ორგანიზებული მშვიდობიანი მარშის გამართვამდე, „ჰქონდათ ვალდებულება, გამოეყენებინათ ყველა შესაძლო საშუალება, მაგალითად, დემონსტრაციამდე საჯარო განცხადებების მეშვეობით, ყოველგვარი ორაზროვნების გარეშე, მოეხდინათ ტოლერანტული, შემრიგებლური პოზიციის ადვოკატირება, ისევე როგორც, გაეფრთხილებინათ პოტენციური სამართალდამრღვევები შესაძლო სანქციების ხასიათზე“. გარდა ამისა, ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს ამავე გადაწყვეტილებით იკვეთება, რომ როდესაც შეკრების მიმდინარეობისას დიდია ქუჩის შეტაკებების ალბათობა, სახელისუფლებო ორგანოების მხრიდან წინდახედული ნაბიჯია სამართალდამცავთა დიდი რაოდენობის პირადი შემადგენლობის, მათ შორის, პოლიციის სპეციალური დანიშნულების რაზმის, მობილიზება.⁵⁷

აღსანიშნავია, რომ ერთდრული შეკრებების შემთხვევაში, კანონმდებლობა ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელ ორგანოს ანიჭებს უფლებამოსილებას, გაფრთხილების მიღებიდან სამი დღის განმავლობაში, შეკრების ან მანიფესტაციის ორგანიზებისა და ჩატარებისათვის პასუხისმგებელი პირების თანდასწრებით განიხილოს შეკრების ან მანიფესტაციის ჩატარების ადგილისა და დროის შეცვლის მიზანშეწონილობის საკითხი და მათ წერილობით გადასცეს *რეკომენდაცია* ამის შესახებ, თუ, მათ შორის, სხვა აქციის (რომელზედაც უფრო ადრე შეიტანეს გაფრთხილება) ჩატარება დაგეგმილია იმავე ადგილზე და იმავე დროს.⁵⁸

გარდა რეკომენდაციის გაცემისა, საქართველოს კანონმდებლობა, ორი ერთმანეთთან დაუკავშირებელი შეკრების შემთხვევაში, აგრეთვე ითვალისწინებს ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანოს მიერ დროისა და ადგილის *შეზღუდვის შესაძლებლობას*,⁵⁹ რაც, მნიშვნელოვანია, მხოლოდ იმ შემთხვევაში გამოიყენებოდეს, როდესაც ორივე ღონისძიების სინქრონულად მიმდინარეობა, პრაქტიკული და ობიექტური გარემოებების გამო, შეუძლებელია.⁶⁰ კერძოდ, როდესაც სახეზეა ორი შეკრების მონაწილეთა შორის

⁵⁵ საქართველოს სახალხო დამცველის 2016 წლის საპარლამენტო ანგარიში, გვ. 648; საქართველოს სახალხო დამცველის 2017 წლის საპარლამენტო ანგარიში, გვ. 171; საქართველოს სახალხო დამცველის 2018 წლის საპარლამენტო ანგარიში, გვ. 180.

⁵⁶ ინფორმაცია ხელმისაწვდომია ვებგვერდზე: <<https://bit.ly/326dqQO>>; <<https://bit.ly/32PnEEI>> [ბოლოს ნანახია: 19.02.2020].

⁵⁷ ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს 2015 წლის 12 მაისის გადაწყვეტილება საქმეზე, „იდენტობა და სხვები საქართველოს წინააღმდეგ“, პარ. 99. მოცემულ საქმეში სასამართლომ დაადგინა, რომ 2012 წლის 19 მაისს სახელმწიფომ დაარღვია კონვენციის მე-3 (წამების აკრძალვა) და მე-11 (შეკრებისა და გაერთიანების უფლება) მუხლები მე-14 მუხლთან (დისკრიმინაციის აკრძალვა) მიმართებით.

⁵⁸ „შეკრებისა და მანიფესტაციების შესახებ“ საქართველოს კანონი, მუხლი 10.

⁵⁹ „შეკრებისა და მანიფესტაციების შესახებ“ საქართველოს კანონი, მუხლი 11², ნაწილი 3.

⁶⁰ ევროპული კომისია დემოკრატიისთვის კანონის მეშვეობით (ვენეციის კომისია), საბოლოო მოსაზრება (№547/2009; CDL-AD (2011)029) „შეკრებისა და მანიფესტაციების შესახებ“ საქართველოს კანონში განხორციელებული ცვლილებების თაობაზე, 17 ოქტომბერი 2011, პარ. 31.

კონფლიქტის წარმოშობის ვარაუდის საფუძველი და არ არის უზრუნველყოფილი სამართალდამცავთა სათანადო რესურსი ორივე მათგანის სამართავად.⁶¹

კანონი არცერთ ზემოთ განხილულ შემთხვევაში სრულყოფილად არ განსაზღვრავს, რა გარემოებები უნდა მიიღებოდეს მხედველობაში დროისა თუ ადგილის შეცვლის შესახებ რეკომენდაციის გაცემის, ან აღნიშნული მახასიათებლების შეზღუდვის შესახებ გადაწყვეტილების მიღებისას. საერთაშორისო სტანდარტის თანახმად, როდესაც ორი შეკრების ერთდროულად ხელშეწყობა შეუძლებელია, და ხელი ეწყობა იმ შეკრების გამართვას, რომლის შესახებაც შეტყობინება უფრო ადრე განხორციელდა, სხვა აქცია ამ ადგილის სიახლოვეს ან ორგანიზატორებისთვის მისაღებ სხვა დროს უნდა გაიმართოს; შეკრების სხვა ადგილას გადატანის ან გადადების შესახებ გადაწყვეტილების მიღებისას, ყველა მხარის უსაფრთხოების უზრუნველსაყოფად, ბევრი ფაქტორია გასათვალისწინებელი: შეკრების მასშტაბი, გამოყენებული იქნება თუ არა ავტომობილები და ხმის გამაძლიერებელი აპარატურა და ა.შ. გარდა ამისა, უნდა გაირკვეს, ამ ორი შეკრების მონაწილეებს შორის, წარსულში ხომ არ ჰქონია ადგილი შეტაკებებს.⁶²

მნიშვნელოვანია, სახელმწიფომ, ზემოაღნიშნული სტანდარტის დაცვით, დროული რეაგირება მოახდინოს, როდესაც ერთ-ერთი შეკრება სპონტანურად თუ წინასწარი გაფრთხილების ვალდებულების დაუცველად იმართება, რათა მათი მონაწილეების მხრიდან თვითნებურად და გაუმართლებლად არ შეიზღუდოს სხვა შეკრების მონაწილეთა უფლებები. მაგალითად, მსგავს ინციდენტს ჰქონდა ადგილი 2019 წლის 8 ივლისს, როდესაც პარლამენტის მიმდებარე ტერიტორია ჰომოფობიურად განწყობილმა ჯგუფებმა დაიკავეს და სამოქალაქო აქტივისტებს აღნიშნულ ტერიტორიაზე ანტისაოკუპაციო აქციის გამართვის შესაძლებლობა არ მისცეს. აღსანიშნავია, რომ საკანონმდებლო ორგანოს შენობის წინ, სამოქალაქო აქტივისტები 2019 წლის 20 ივნისის შემდეგ, ყოველდღე იკრიბებოდნენ და საქართველოს შინაგან საქმეთა მინისტრის თანამდებობიდან გადადგომას მოითხოვდნენ. მიუხედავად ამისა, სამართალდამცავებს, დასახელებული საპროტესტო აქციის მე-19 დღეს, მისი გამართვის ადგილზე სხვა შეკრების მონაწილეთა დაშვება არ შეუზღუდავთ. შექმნილი ვითარების გათვალისწინებით, ანტისაოკუპაციო აქციის მონაწილეები მომდევნო დილამდე მოსწავლე ახალგაზრდობის სასახლესთან იყვნენ შეკრებილები, 9 ივლისს კი, მათ კვლავ მიეცათ შესაძლებლობა, პროტესტი სასურველ ადგილას გაეგრძელებინათ.⁶³

პოლიციის პერსპექტივიდან, კონტრშეკრების მართვა საზოგადოებრივი წესრიგის დაცვის ერთ-ერთი ურთულესი ამოცანაა.⁶⁴ ეუთოს/დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებების ოფისის (OSCE/ODIHR) მიერ 2016 გამოცემულ დოკუმენტში, „ადამიანის უფლებების სახელმძღვანელო შეკრებების დროს პოლიციის მიერ წესრიგის დაცვის შესახებ“, საგანგებოდ მიეთითება სახელმწიფოს ვალდებულებაზე, თანაბრად დაიცვას ყველა აქცია და ხელი შეუწყოს მათ გამართვას. კონტრშეკრებების დროს პოლიციის მიერ ორგანიზატორებთან დიალოგი და

⁶¹ ევროპული კომისია დემოკრატიისთვის კანონის მეშვეობით (ვენეციის კომისია), საბოლოო მოსაზრება (№547/2009; CDL-AD (2011)029) „შეკრებისა და მანიფესტაციების შესახებ“ საქართველოს კანონში განხორციელებული ცვლილებების თაობაზე, 17 ოქტომბერი 2011, პარ. 31.

⁶² ეუთო/დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებების ოფისი (OSCE/ODIHR) და ევროპული კომისია დემოკრატიისთვის კანონის მეშვეობით (ვენეციის კომისია); შეკრების თავისუფლების სახელმძღვანელო პრინციპები, მეორე გამოცემა, 2010, პარ. 4.3; გაეროს ადამიანის უფლებათა საბჭო, მშვიდობიანი შეკრებისა და გაერთიანების თავისუფლების საკითხებზე სპეციალური მომხსენებლის ანგარიში, 21 მაისი 2012, A/HRC/20/27, პარ. 30.

⁶³ ინფორმაცია ხელმისაწვდომია ვებგვერდზე: <<https://bit.ly/3bwBm3j>> [ბოლოს ნანახია: 19.02.2020].

⁶⁴ Garner W. Corder, Kathryn E. Scarborough, Police Administration, 7th Edition, LexisNexis, New Providence, NJ, 2010, p. 451;

მეორე მხრივ, ძალების მაქსიმალური მობილიზება – „შესაბამისი რაოდენობის პოლიციელების გამოყვანა“ – კონტრშეკრებების გამართვის ხელშემწყობ ძირითად ინსტრუმენტებად მიიჩნევა.⁶⁵ თუმცა, მხოლოდ სპეციალურად აღჭურვილი პოლიციის დიდი რაოდენობის მობილიზება ყოველთვის არ არის საკმარისი შედეგის მისაღწევად. მაგალითად, 2017 წლის 20 აგვისტოს, აშშ-ში, მასაჩუსეტსის შტატის ქალაქ ბოსტონში, პოლიციამ, მაქსიმალური ზომების მიღების მიუხედავად, უსაფრთხოების მოთხოვნებიდან გამომდინარე, „თავისუფალი სიტყვის შეკრება“ ვადაზე ადრე შეწყვიტა 40 000-მდე კონტრდემონსტრანტის პარალელური შეკრების გამო, რომლებიც „თავისუფალი სიტყვის შეკრების“ მონაწილეთა დაშლის მიუხედავად, რამდენიმე საათის განმავლობაში არ დაშლილან;⁶⁶ მსგავსად, მოლდოვაში, კიშინიოვში, 2017 წლის 21 მაისს, პოლიციამ დიდი რაოდენობით სპეციალური დანიშნულების რაზმის მობილიზების მიუხედავად, ვერ შეძლო ლგბტ+ თემის მანიფესტაციის დაცვა და კონტრდემონსტრაციის გამო, უსაფრთხოების მოთხოვნებიდან გამომდინარე, იგი ვადაზე ადრე შეწყვიტა.⁶⁷ მსგავს შემთხვევას ჰქონდა ადგილი თბილისშიც, როდესაც 2018 წლის 13 მაისს, პარლამენტის წინ მიმდინარე აქციის – „ჩვენი თავისუფლებისთვის“ პარალელურად, ნეონაცისტური ჯგუფების მიერ ორგანიზებული კონტრაქცია გაიმართა.⁶⁸ ადგილზე პოლიციის კორდონის მობილიზების მიუხედავად, კონტრშეკრების მონაწილეთა მხრიდან ადგილი ჰქონდა ძალადობის მუქარას და ფიზიკურ ძალადობას.⁶⁹ შინაგან საქმეთა მინისტრთან შეხვედრისა და მოლაპარაკების ფორმატის შეთავაზების შემდეგ, ვითარების ესკალაციის თავიდან ასაცილებლად, „ჩვენი თავისუფლებისთვის“ აქციის ორგანიზატორებმა გადაწყვიტეს, შეეწყვიტათ საპროტესტო შეკრება.⁷⁰

ეს მაგალითები პრობლემის სიმწვავეზე მიანიშნებს. ასეთ პირობებში, სპონტანური შეკრებების შემთხვევის მსგავსად, პრინციპული მნიშვნელობა ენიჭება კონტრშეკრების გამართვასთან დაკავშირებული საკითხების კანონის დონეზე რეგულირებას, როგორც უფლების სრულყოფილი რეალიზაციის ხელშემწყობის თვალსაზრისით, ისე ასეთი შეკრების დროს პოლიციის მოქმედების მაღალი ლეგიტიმაციის უზრუნველსაყოფად.

2.1.3. შეკრების მშვიდობიანი ხასიათი

საერთაშორისო სტანდარტით, მხოლოდ მშვიდობიანი შეკრება არის დაცული უფლება.⁷¹ თუმცა „შეკრებებისა და მანიფესტაციების შესახებ“ საქართველოს კანონი პირდაპირ არ შეიცავს შეკრებისას ძალადობრივი ქცევის აკრძალვის მითითებას და, შესაბამისად, ამ ფაქტს არც შეკრების ვადამდე შეწყვეტის საფუძველად განსაზღვრავს. ამ შემთხვევაში, სამართლებრივ სტანდარტს საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება იძლევა, რომლის თანახმადაც, კონსტიტუციით დაცულ სფეროში მხოლოდ მშვიდობიანი და არაძალადობრივი ხასიათის

⁶⁵ ეუთო/დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებების ოფისი (OSCE/ODIHR), ადამიანის უფლებების სახელმძღვანელო შეკრებების დროს პოლიციის მიერ წესრიგის დაცვის შესახებ, 2016, გვ. 19-21.

⁶⁶ ინფორმაცია ხელმისაწვდომია ვებგვერდზე: <<https://abcn.ws/33ox0GY>> [ბოლოს ნანახია: 19.02.2020].

⁶⁷ ინფორმაცია ხელმისაწვდომია ვებგვერდზე: <<https://bit.ly/35N7mxk>> [ბოლოს ნანახია: 19.02.2020].

⁶⁸ ინფორმაცია ხელმისაწვდომია ვებგვერდზე: <<https://bit.ly/2Jd4YXc>> [ბოლოს ნანახია: 19.02.2020]; იხ. საქართველოს სახალხო დამცველის 2018 წლის საპარლამენტო ანგარიში, გვ. 160-161.

⁶⁹ ინფორმაცია ხელმისაწვდომია ვებგვერდზე: <<https://bit.ly/2TLo36v>>, <<https://bit.ly/2IajFN1>>, <<https://bit.ly/2SMZCbq>>, <<https://bit.ly/2WPHYmG>>, <<https://bit.ly/2teGXam>> [ბოლოს ნანახია: 19.02.2020].

⁷⁰ ინფორმაცია ხელმისაწვდომია ვებგვერდზე: <<https://bit.ly/3bqmDqw>> [ბოლოს ნანახია: 26.03.2020].

⁷¹ ადამიანის უფლებათა და ძირითად თავისუფლებათა დაცვის კონვენცია, მუხლი 11; საერთაშორისო პაქტი სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების შესახებ, მუხლი 21; ეუთო/დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებების ოფისი (OSCE/ODIHR) და ევროპული კომისია დემოკრატიისთვის კანონის მეშვეობით (ვენეციის კომისია); შეკრების თავისუფლების სახელმძღვანელო პრინციპები, მეორე გამოცემა, 2010, პარ. 25.

შეკრება ხვდება, რამდენადაც დაუშვებელია, კონსტიტუციური უფლება თავად კონსტიტუციით დაცული დემოკრატიული წესწყობილების ხელყოფისკენ იყოს მიმართული და ქმნიდეს კანონსაწინააღმდეგო ქმედების განხორციელების საფუძველს.⁷² შესაბამისად, პრინციპული მნიშვნელობა აქვს იმ ფარგლების განსაზღვრას, რომლის დარღვევის შემთხვევაშიც შეკრება სცდება უფლებით დაცულ სფეროს და არამშვიდობიანად მიიჩნევა. ეს საკითხი განსაკუთრებით პრობლემურია კონტრდემონსტრაციებთან დაკავშირებით, როდესაც შეკრების უფლების საფარქვეშ აგრესიული ჯგუფების ორგანიზებული ხასიათის ძალადობის შემცველი ქმედებები ხელისუფლების წარმომადგენლების მხრიდან შეკრების უფლების რეალიზაციად განიხილება.

შეკრების თავისუფლების სახელმძღვანელო პრინციპები,⁷³ ისევე როგორც ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს პრაქტიკა,⁷⁴ მიუთითებს, რომ შეკრება მშვიდობიანად უნდა ჩაითვალოს, თუ მისმა ორგანიზატორებმა მშვიდობიანი ზრახვები გააჟღერეს და აქციის მონაწილეთა ქცევა არამძალადობრივია. როგორც წესი, ყოველთვის მოქმედებს შეკრების მშვიდობიანი ხასიათის პრეზუმფცია, გარდა იმ შემთხვევებისა, როდესაც სახეზეა აშკარა და ხილული მტკიცებულება, რომ ორგანიზატორები ან მონაწილეები ძალადობის⁷⁵ გარდაუვლად გამოყენებას, ძალადობისკენ მოწოდებას ან მის გამოწვევას აპირებენ.⁷⁶ მნიშვნელოვანია, რომ ასეთ დროს, რამდენადაც უფლების რეალიზებას ყველა ადამიანი ინდივიდუალურად ახდენს, ცალკეულ პირთა ან პირთა მცირე ჯგუფების სიტყვიერი ან ფიზიკური აგრესიის თუ ძალადობის აქტები არ უნდა აბათილებდეს იმ ადამიანთა შეკრების თავისუფლებას, რომლებიც მშვიდობიან ქცევას განაგრძობენ.⁷⁷ ამავე დროს, როდესაც კონკრეტული შეკრების ორგანიზატორების კონტროლს მიღმა განვითარებული მოვლენების შედეგად უწესრიგობის რეალური რისკი დგება, შეკრება არ გამოირიცხება უფლების დაცული სფეროდან.⁷⁸ შესაბამისად, მსგავს შემთხვევებში,

⁷² საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2011 წლის 18 აპრილის №2/482,483,487,502 გადაწყვეტილება, II, პარ. 90.

⁷³ ეუთო/დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებების ოფისი (OSCE/ODIHR) და ევროპული კომისია დემოკრატიისთვის კანონის მეშვეობით (ვენეციის კომისია); შეკრების თავისუფლების სახელმძღვანელო პრინციპები, მეორე გამოცემა, 2010, პარ. 1.3.

⁷⁴ ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს 2015 წლის 15 ოქტომბრის გადაწყვეტილება საქმეზე, *Kudrevičius and Others v. Lithuania*, პარ. 92. სასამართლოს მითითებით, შეკრების თავისუფლებით არ არის დაცული იმგვარი შეკრებები, რომლის მონაწილეებსაც ძალადობრივი ზრახვები აქვთ, ძალადობისკენ მოუწოდებენ ან სხვაგვარად უარყოფენ დემოკრატიული საზოგადოების საფუძვლებს; საქმეში, *CISSE v. FRANCE*, სასამართლომ განმარტა, რომ პრაქტიკაში მხოლოდ იმგვარი ღონისძიებები არ დაკვალიფიცირებულია „მშვიდობიან შეკრებად“, რომლის ორგანიზატორებსა და მონაწილეებს განზრახული ჰქონდათ ძალადობა (პარ. 37).

⁷⁵ შეკრების თავისუფლების სახელმძღვანელო პრინციპების თანახმად, ქმედებები, რომლებიც „ძალადობას“ წარმოადგენს, ვიწროდ განიშარტება და ძირითადად ფიზიკური ძალის გამოყენებას მიემართება, თუმცა, ის შესაძლოა მოიაზრებდეს არაადამიანურ ან დამამცირებელ მოპყრობასაც (პარ. 27).

⁷⁶ ეუთო/დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებების ოფისი (OSCE/ODIHR), ადამიანის უფლებების სახელმძღვანელო შეკრებების დროს პოლიციის მიერ წესრიგის დაცვის შესახებ, 2016, გვ. 17.

⁷⁷ ეუთო/დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებების ოფისი (OSCE/ODIHR), ადამიანის უფლებების სახელმძღვანელო შეკრებების დროს პოლიციის მიერ წესრიგის დაცვის შესახებ, 2016, გვ. 18.

⁷⁸ ევროპის საბჭო/ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო, ადამიანის უფლებათა და ძირითად თავისუფლებათა დაცვის ევროპული კონვენციის მე-11 მუხლის გზამკვლევი, შეკრებისა და გაერთიანების თავისუფლება, პირველი გამოცემა - 31 აგვისტო 2019, პარ. 26; საქმეზე, *Schwabe and M.G. v. Germany*, ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს 2011 წლის 1 დეკემბრის გადაწყვეტილებაში ასახული განმარტების თანახმად, შესაძლებლობა, რომ ძალადობრივი ზრახვების მქონე ექსტრემისტები, რომლებიც არ არიან შეკრების ორგანიზატორთა ჯგუფში, შეუერთდებიან დემონსტრაციას, არ შეიძლება იწვევდეს უფლების ჩამორთმევას. მაშინ, როდესაც არეულობის რეალური რისკი კონკრეტული შეკრების ორგანიზატორების კონტროლს მიღმა განვითარებული მოვლენების შედეგად დგება, იგი აღნიშნულ შეკრებას შეკრების თავისუფლებით დაცული სფეროდან არ გამოირიცხავს. ამგვარი შეკრების მიმართ, ნებისმიერი შეზღუდვა უნდა დაწესდეს მე-11 მუხლის მე-2 პარაგრაფის შესაბამისად (პარ. 103).

ნებისმიერი სახის ჩარევა მიზნად უნდა ისახავდეს კონკრეტული ინდივიდების ძალადობრივ ქმედებებზე პასუხს და არა მთელი შეკრების დაშლას.⁷⁹

გასათვალისწინებელია, რომ ტერმინი „მშვიდობიანი“ იმგვარად უნდა განიმარტოს, რომ მოიცავს ქმედებები, რომლებიც, შესაძლოა, ვინმეს აღიზიანებდეს ან შეურაცხყოფდეს, აგრეთვე, დროებით აფერხებდეს ან ხელს უშლიდეს მესამე პირთა აქტივობებს.⁸⁰ ამდენად, მაგალითისთვის, წმინდად პასიური წინააღმდეგობა, რაც არაძალადობრივი ქმედებებით (მათ შორის, მჯდომარე ფორმით) სამოქალაქო დაუმორჩილებლობას გულისხმობს, უნდა ჩაითვალოს მშვიდობიანად.⁸¹

ამასთანავე, შეკრება, საერთაშორისო სტანდარტით, მშვიდობიანად მიიჩნევა მაშინაც, თუ აქციის ორგანიზატორებს ყველა იურიდიული მოთხოვნა არ აქვთ დაკმაყოფილებული.⁸² ამ თვალსაზრისით, საყურადღებოა, რომ, მაგალითად, წინასწარი გაფრთხილების ვალდებულების დარღვევით შეკრების გამართვა, აგრეთვე, ტრანსპორტის მოძრაობის შეფერხება, რომელიც თან სდევს შეკრებას, აკმაყოფილებს მშვიდობიანობის კრიტერიუმს. ასეთ შემთხვევაში, *მშვიდობიანი შეკრება არ უნდა დაექვემდებაროს დაშლას/შეწყვეტას*.⁸³ მაგალითად, საქმეში, *Oya Ataman v. Turkey*, ადამიანის უფლებათა ევროპულმა სასამართლომ განიხილა შემთხვევა, როდესაც ინდივიდთა მცირე ჯგუფი, ერთ-ერთ პარკში, დღის დატვირთულ მონაკვეთში, კანონმდებლობის მოთხოვნათა საწინააღმდეგოდ, წინასწარი გაფრთხილების გარეშე შეიკრიბა. ისინი არ დაემორჩილნენ პოლიციის მოთხოვნას დაშლის შესახებ, რის შედეგადაც, შეკრებიდან ნახევარ საათში, სამართალდამცავებმა შეკრება ცრემლსადენი გაზის გამოყენებით შეწყვიტეს, ხოლო დემონსტრანტთა უმრავლესობა დააკავეს. სასამართლომ მიუთითა, რომ წინასწარი გაფრთხილების არარსებობის პირობებში, შეკრება იყო უკანონო, თუმცა ეს უფლებით დაცულ სფეროში ჩარევას არ ამართლებდა. კერძოდ, მოცემულ შემთხვევაში, არ იკვეთებოდა, რომ მანიფესტანტები საფრთხეს უქმნიდნენ საჯარო წესრიგს, გარდა მათ მიერ ტრანსპორტის მოძრაობის მოსალოდნელი შეფერხებისა. სასამართლომ გააკრიტიკა ხელისუფლების სულსწრაფობა, შეკრება დაესრულებინა იმ პირობებში, როდესაც მონაწილეები არ მიმართავდნენ ძალადობრივ ქმედებებს.⁸⁴

ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს პრაქტიკა ასევე მოწმობს, რომ როდესაც მშვიდობიანობის კრიტერიუმი დაკმაყოფილებულია, უფლება მაინც შეიძლება შეიზღუდოს

⁷⁹ ეუთო/დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებების ოფისი (OSCE/ODIHR) და ევროპული კომისია დემოკრატიისთვის კანონის მეშვეობით (ვენეციის კომისია); შეკრების თავისუფლების სახელმძღვანელო პრინციპები, მეორე გამოცემა, 2010, პარ. 164.

⁸⁰ ეუთო/დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებების ოფისი (OSCE/ODIHR) და ევროპული კომისია დემოკრატიისთვის კანონის მეშვეობით (ვენეციის კომისია); შეკრების თავისუფლების სახელმძღვანელო პრინციპები, მეორე გამოცემა, 2010, პარ. 26; ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს 1991 წლის 26 აპრილის გადაწყვეტილება საქმეზე, *Ezelin v. France*, პარ. 53.

⁸¹ ეუთო/დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებების ოფისი (OSCE/ODIHR) და ევროპული კომისია დემოკრატიისთვის კანონის მეშვეობით (ვენეციის კომისია); შეკრების თავისუფლების სახელმძღვანელო პრინციპები, მეორე გამოცემა, 2010, პარ. 26.

⁸² ეუთო/დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებების ოფისი (OSCE/ODIHR), ადამიანის უფლებების სახელმძღვანელო შეკრებების დროს პოლიციის მიერ წესრიგის დაცვის შესახებ, 2016, გვ. 18.

⁸³ ეუთო/დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებების ოფისი (OSCE/ODIHR) და ევროპული კომისია დემოკრატიისთვის კანონის მეშვეობით (ვენეციის კომისია); შეკრების თავისუფლების სახელმძღვანელო პრინციპები, მეორე გამოცემა, 2010, პარ. 165. ამავე სახელმძღვანელოს შესაბამისად, შეკრება მხოლოდ მას შემდეგ უნდა დაისალოს, რაც სამართალდამცავები ყველა გონივრულ ღონისძიებას მიმართავენ შეკრების დასაცავად და ხელშესაწყობად, ასევე, შეკრება არ უნდა დაიშალოს, თუ სახეზე არ არის ძალადობის მყისიერი საფრთხე (პარ. 166).

⁸⁴ ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს 2006 წლის 5 დეკემბრის გადაწყვეტილება საქმეზე, *Oya Ataman v. Turkey*, პარ. 39-44.

სხვათა უფლებების დასაცავად თუ უწესრიგობის ან დანაშაულის აღსაკვეთად.⁸⁵ ადამიანის უფლებათა ევროპულმა სასამართლომ, საქმეში, *Kudrevičius and Others v. Lithuania*, ფერმერების მიერ ქვეყნის სამი ძირითადი მაგისტრალის 48 საათზე მეტი ხნით დაკავება, რამაც მნიშვნელოვანი დისკომფორტი შეუქმნა ტვირთის გადაზიდვითა და კერძო ავტომობილების მოძრაობას, მართალია, მშვიდობიან შეკრებად განიხილა,⁸⁶ თუმცა, აქვე განმარტა, რომ ავტოსაგზაო მოძრაობისა და ცხოვრების ჩვეული რიტმის მიზანმიმართული შეფერხება და სხვათა ქმედებების მნიშვნელოვნად დაზიანება არ არის კონვენციით დაცული შეკრების თავისუფლების არსებითი ნაწილი.⁸⁷ შესაბამისად, მიუხედავად იმისა, რომ განმცხადებლებს არც თავად ჩაუდენიათ ძალადობრივი ქმედებები და არც სხვებისთვის მოუწოდებიათ ამგვარი ქმედებებისკენ, ევროპულმა სასამართლომ მათ ქვევარზე სანქციების გავრცელება ლეგიტიმური მიზნის მიღწევის თანაზომიერ საშუალებად მიიჩნია.⁸⁸

მართლწესრიგის დამცველ თანამდებობის პირთა მიერ ძალისა და ცეცხლსასროლი იარაღის გამოყენების შესახებ გაეროს ძირითადი პრინციპების⁸⁹ შესაბამისად, როდესაც სახეზეა უკანონო, თუმცა არაძალადობრივი შეკრება, *სამართალდამცავებმა თავი უნდა შეიკავონ ძალის გამოყენებისგან*, ხოლო როდესაც ეს არაპრაქტიკულია, *ასეთი ძალის გამოყენება შეზღუდონ მინიმალურად აუცილებელ დონემდე*.⁹⁰

ამასთანავე, მნიშვნელოვანია, სახელმწიფომ გამოიჩინოს გარკვეული ხარისხის შემწყნარებლობა თუნდაც უკანონო, მაგრამ მშვიდობიანი შეკრებების მიმართ.⁹¹ აჩვენა თუ არა სახელმწიფომ „შემწყნარებლობის სათანადო ხარისხი“, შეუძლებელია განისაზღვროს *in abstracto*: უნდა

⁸⁵ ევროპის საბჭო/ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო, ადამიანის უფლებათა და ძირითად თავისუფლებათა დაცვის ევროპული კონვენციის მე-11 მუხლის გზამკვლევი, შეკრებისა და გაერთიანების თავისუფლება, პირველი გამოცემა - 31 აგვისტო 2019, პარ. 29. მაგ. ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს 2001 წლის 11 ოქტომბრის დასაშვებობის საქმეში, *Rufi Osmani and Others v. The Former Yugoslav Republic Of Macedonia*, მოსარჩელე იყო ერთ-ერთი ქალაქის მერი, რომელმაც 1997 წლის 24 ივნისს ორგანიზება გაუკეთა შეკრებას და ალბანური წარმოშობის მოქალაქეებს ალბანური დროშის საკუთარი სიციცხლის ფასად დაცვისკენ მოუწოდა, რამაც, მოგვიანებით, 1997 წლის 9 ივლისს განვითარებულ ძალადობრივ ქმედებებს შეუწყო ხელი, რომელთა შედეგადაც, მრავალი ადამიანი დაშავდა და სამი პირი გარდაიცვალა. გარდა მსგავსი მოწოდებისა, მოსარჩელემ აღასრულა ადგილობრივი საბჭოს არაკანონიერი და კონსტიტუციასთან შეუსაბამო გადაწყვეტილება, რომელიც ქალაქის მერიის წინ ალბანეთის სახელმწიფო დროშის აღმართვას გულისხმობდა. ამასთან, იგი საკუთარ უფლებამოსილებათა მიღმა მოქმედებდა, როდესაც დროშის დასაცავად, აქტიურად იყო ჩართული კრიზისის შტაბის მოწყობისა და შეიარაღებული ცვლების ორგანიზებაში. აღნიშნული ქმედებების გამო მისი სისხლისსამართლებრივი პასუხისმგებლობა, სასამართლომ მშვიდობიანი შეკრების თავისუფლებაში ჩარევად განიხილა, თუმცა იგი ლეგიტიმური მიზნის მიღწევის პროპორციულ საშუალებად მიიჩნია.

⁸⁶ ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს 2015 წლის 15 ოქტომბრის გადაწყვეტილება საქმეზე, *Kudrevičius and Others v. Lithuania*, პარ. 98 და პარ. 169.

⁸⁷ იქვე, პარ. 97.

⁸⁸ იქვე, პარ. 174-175 და პარ. 182; მსგავსად, ადამიანის უფლებათა ევროპულმა სასამართლომ საქმეში, *G. v. the Federal Republic of Germany*, მშვიდობიანად მიიჩნია ამერიკის სამხედრო ბაზის წინ გამართული შეკრება, რომლის მონაწილეებმაც მჯდომარე ფორმით არაერთხელ გადაკეტეს ობიექტამდე მისასვლელი გზა, რაც იყო ეროვნული კანონმდებლობის დარღვევა.

⁸⁹ ხელმისაწვდომია ვებგვერდზე: <<https://bit.ly/33vVJsW>> [ბოლოს ნანახია: 19.02.2020].

⁹⁰ მართლწესრიგის დამცველ თანამდებობის პირთა მიერ ძალისა და ცეცხლსასროლი იარაღის გამოყენების შესახებ გაეროს ძირითადი პრინციპები, პარ. 13.

⁹¹ ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს 2006 წლის 5 დეკემბრის გადაწყვეტილება საქმეზე, *Oya Ataman v. Turkey*, პარ. 39-42.

შეფასდეს საქმის კონკრეტული გარემოებები, განსაკუთრებით კი, „ცხოვრების ჩვეული რიტმის“ დარღვევის ფარგლები.⁹²

ამ კონტექსტში, საგულისხმოა, 2019 წლის 18 და 26 ნოემბერს, საქართველოს პარლამენტის პიკეტირების მიზნით გამართული შეკრებები, რომელთა მონაწილეების წინააღმდეგ, შენობის ბლოკირებიდან რამდენიმე საათის გასვლის შემდეგ, წყლის ჭავლი გამოიყენეს. მართალია, შეკრების მონაწილეთა აღნიშნული ქცევა ეწინააღმდეგებოდა „შეკრებისა და მანიფესტაციების შესახებ“ საქართველოს კანონს,⁹³ თუმცა, ზემოთ განხილული სტანდარტის თანახმად, ხსენებული ფაქტი არ გამოორიცხავდა აქციის მშვიდობიან ხასიათს, მით უფრო, იმ პირობებში, როდესაც მონაწილეები არ მიმართავდნენ რაიმე სახის ძალადობრივ ქმედებებს.

სახალხო დამცველის შეფასებით, მართალია, 2019 წლის 18 ნოემბერს მიმდინარე შეკრების შედეგად, პარლამენტის გამართულ საქმიანობას რამდენიმე საათის განმავლობაში ხელი ეშლებოდა,⁹⁴ ეს, აღნიშნული პროტესტის თანმდევი დასაშვები მოვლენაა,⁹⁵ და გარკვეული ხარისხის შემწყნარებლობას მოითხოვს. თავის მხრივ, თუკი გამოვლინდებოდა საკანონმდებლო ორგანოს შეუფერხებლად მუშაობის უზრუნველყოფის მომეტებული ინტერესი, და ის შეკრებილ პირთა გამოხატვის თავისუფლების დაცვის ინტერესს გადაწონიდა, მიზანშეწონილი იქნებოდა, სამართალდამცავებს წყლის ჭავლთან შედარებით უფრო მსუბუქი ღონისძიებებისთვის მიემართათ, რაც პროპორციულობის მკაცრ მოთხოვნებს დააკმაყოფილებდა.

რაც შეეხება პარლამენტის შენობის შესასვლელების გათავისუფლებას და ამ მიზნით, 2019 წლის 26 ნოემბერს, დილის 5 საათზე, წყლის ჭავლის გამოყენებას,⁹⁶ იგი არ შეიძლება მიჩნეულ იქნეს „აუცილებლად დემოკრატიულ საზოგადოებაში“, რაც პასუხობს „მწვავე საზოგადოებრივი საჭიროების“ მოთხოვნას, რამდენადაც, მითითებულ პერიოდში (არასამუშაო საათებში) საკანონმდებლო ორგანოს შესასვლელების გათავისუფლების ინტერესი არ არსებობდა.⁹⁷

საგულისხმოა, რომ საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს ცნობით, აქციის მონაწილეებთან, ძალისმიერი ჩარევის მაქსიმალურად თავიდან ასაცილებლად და სიტუაციის მშვიდობიანად დასარეგულირებლად, მიმდინარეობდა კომუნიკაცია/მოლაპარაკება. თუმცა, მოთხოვნის მიუხედავად, უწყებას არ მოუწოდებია ინფორმაცია, რა სახის კომუნიკაცია შედგა თითოეულ შემთხვევაში, რაც შეუძლებელს ხდის მისი ეფექტიანობის შეფასებას.⁹⁸

განხილული მაგალითები მიუთითებს როგორც შენობის შესასვლელების ბლოკირებასთან დაკავშირებით, „შეკრებისა და მანიფესტაციების შესახებ“ საქართველოს კანონში არსებული ბლანკეტური აკრძალვის გაუქმების საჭიროებაზე,⁹⁹ აგრეთვე, გამოკვეთს შეკრების მონაწილეთა

⁹² ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს 2014 წლის 13 ოქტომბრის გადაწყვეტილება საქმეზე, *Primov and Others v. Russia*, პარ. 145.

⁹³ „შეკრებისა და მანიფესტაციების შესახებ“ საქართველოს კანონი, მუხლი 9, ნაწილი 3.

⁹⁴ შეკრების თაობაზე დეტალური ინფორმაცია ხელმისაწვდომია ვებგვერდზე: <<https://bit.ly/2HBI8b9>>, [ბოლოს ნანახია: 19.02.2020].

⁹⁵ დროის მცირე მონაკვეთში იმ პირთა უფლებების შეზღუდვა, რომლებიც ცხოვრობენ, მუშაობენ, სამეწარმეო საქმიანობას ეწევიან იმ ადგილებში, სადაც მიმდინარეობს შეკრება, დაშვებულია „შეკრებისა და მანიფესტაციების შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-11¹ მუხლით.

⁹⁶ ინფორმაცია ხელმისაწვდომია ვებგვერდზე: <<https://bit.ly/32ahwr4>> [ბოლოს ნანახია: 19.02.2020].

⁹⁷ ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს 2015 წლის 15 ოქტომბრის გადაწყვეტილება საქმეზე, *Kudrevičius and Others v. Lithuania*, პარ. 143.

⁹⁸ საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს 2020 წლის 9 იანვრის №59687 წერილი.

⁹⁹ იხ. წინამდებარე დოკუმენტის 2.1.5. თავი.

მიმართ გამოსაყენებელი საშუალებების სწორად შერჩევის აუცილებლობას, რაც შესაძლებელს გახდიდა არსებული გამოწვევების თანაზომიერი ძალის გამოყენებას, ადამიანის უფლებათა დაცვის სტანდარტის შესაბამისად.

პირდაპირი და მკაფიო საკანონმდებლო მოწესრიგების არარსებობის პირობებში, შეკრების მშვიდობიანი ხასიათის განსაზღვრის მიზნით ფაქტების შეფასება და გადაწყვეტილების მიღება, პოლიციის დისკრეციაზეა მინდობილი, რაც პოლიციის პერსპექტივიდან გამომდინარე, არარაციონალურად ზედმეტი პასუხისმგებლობაა და შესაძლოა, უარყოფითად აისახოს მის ეფექტიანობაზე. 2017 წლის 11-12 მარტს, ბათუმში, პოლიციის მიერ ძალადობრივი შეკრების დაშლა სახალხო დამცველმა გააკრიტიკა, როგორც „არადამაკმაყოფილებელი რეაგირება“¹⁰⁰ თბილისში 2019 წლის 20-21 ივნისის შეკრების დაშლისას პოლიციის მოქმედებები კი, სახალხო დამცველთან¹⁰¹ ერთად, უარყოფითად შეაფასა სამოქალაქო სექტორმაც.¹⁰² ეს მაგალითები ნათლად მიუთითებს პოლიციის რთულ მდგომარეობაზე, როდესაც მას, სხვა კომპლექსური ხასიათის გამოწვევებთან ერთად, აქვს ვითარების შეფასებისა და გადაწყვეტილების მიღების ფართო დიაპაზონი და გაზრდილი პასუხისმგებლობა. „ხშირად პოლიციის დეპარტამენტები [შეკრებების მართვის დროს] დილემის წინაშე არიან: მოახდინონ სწრაფი და აგრესიული საპოლიციო რეაგირება, რომელიც ზრდის ძალის გადაჭარბების შესაძლებლობას, მაშინ როდესაც შეზღუდული საპოლიციო რეაგირება იმ იმედით, რომ ინციდენტი თავისით დამშვიდდება, იწვევს ბრალდებებს არაკომპეტენტურობის თაობაზე“.¹⁰³

გარდა ამისა, კანონში სათანადო რეგულაციების არარსებობა ასევე შეიძლება გახდეს შეკრების მშვიდობიანი მონაწილეების უფლებების არამართლზომიერი შეზღუდვის საფუძველი, თუ პოლიცია დისკრეციის ფარგლებში გადაწყვეტს მთელი შეკრების შეწყვეტას ცალკეული ძალადობრივი ქმედებების გამო. სწორედ ამ დისკურსშია დანახული 2019 წლის 20-21 ივნისის შეკრების დაშლა, ცალკეული უფლებადამცველი ორგანიზაციების შეფასებებში.¹⁰⁴ ამ კუთხით საინტერესოა საერთაშორისო გამოცდილებაც: 1960-იანი წლებიდან 1990-იან წლებამდე, დასავლეთ ევროპის ძველ და ახალ დემოკრატიებში, აგრეთვე ამერიკის შეერთებულ შტატებში, შეკრებაზე ცალკეული ძალადობრივი ან მსგავსი კანონსაწინააღმდეგო ქმედებ(ებ)ის გამოვლენის შემთხვევაში, პოლიცია, მათ უმეტესწილად შეკრების სრულად ვადამდე შეწყვეტის სამართლებრივ საფუძველად განიხილავდა და ძალის გამოყენებით შლიდა ამგვარ შეკრებას.¹⁰⁵ თუმცა ეროვნული სასამართლოების განმარტებებმა შეკრების სხვა მშვიდობიანი მონაწილეების

¹⁰⁰ იხ. სახალხო დამცველის 2016 წლის ანგარიში „საქართველოში ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის მდგომარეობის შესახებ“, გვ. 464-465.

¹⁰¹ საქართველოს სახალხო დამცველის განცხადება, ხელმისაწვდომია ვებგვერდზე: <<https://bit.ly/2QPQlxo>> [ბოლოს ნანახია: 19.02.2020].

¹⁰² იხ. ადამიანის უფლებათა ცენტრის ანგარიში - „20-21 ივნისის მოვლენები, სამართლებრივი ანალიზი“, გვ. 12, ხელმისაწვდომია ვებგვერდზე: <<https://bit.ly/34BeAEg>> [ბოლოს ნანახია: 19.02.2020]; აგრეთვე, საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციის ანგარიში - „დაკარგული თვალის მიღმა“, ხელმისაწვდომია ვებგვერდზე: <<https://bit.ly/2OuRcTo>> [ბოლოს ნანახია: 19.02.2020].

¹⁰³ სან-დიეგოს პოლიციის დეპარტამენტის ვეტერანი ოფიცრის, კალიფორნიის ტაქტიკურ ოფიცერთა ასოციაციის დამფუძნებლისა და ასოციაციის ტრენინგის მიმართულების ხელმძღვანელის, კენ ჰაბსის ეს შეფასება ზუსტად ასახავს ქართული პოლიციის მდგომარეობას შეკრების დროს ძალადობრივ ინციდენტებზე რეაგირების საკითხში, იხ. Hubbs, Ken. Riot Response. FBI Law Enforcement Bulletin, vol. 66, no. 1, January 1997, pp. 8-11.

¹⁰⁴ საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციის ანგარიში - „დაკარგული თვალის მიღმა“, გვ. 21-23.

¹⁰⁵ Donatella Della Porta, Herbert Reiter, Policing Protests: The Control of Mass Demonstrations in Western Democracies, University of Minnesota Press. Minneapolis, London, 1998, pp. 28-31;

თავისუფლების დაცვის სასარგებლოდ,¹⁰⁶ ასევე, ევროპის ადამიანის უფლებათა სასამართლოს სტანდარტებმა და თავად პოლიციის ინსტიტუტის განვითარებამ და შემდგომმა პროფესიონალიზაციამ გამოიწვია ამ მიდგომის ცვლილება და უკვე 21-ე საუკუნის დასაწყისიდან, შეკრებაზე ძალადობის ცალკეული შემთხვევების არსებობისას, პოლიცია უფრო მეტად ტოლერანტულია, ითვალისწინებს შეკრების სხვა მონაწილეთა ინტერესებს და ორიენტირებულია უშუალოდ მოძალადეების მცირე ჯგუფების დაკავებაზე.¹⁰⁷

გასათვალისწინებელია ის გარემოება, რომ დღეისთვის, გარკვეულ სტანდარტს აყალიბებს შინაგან საქმეთა მინისტრის 2015 წლის 30 დეკემბრის №1002 ბრძანება, რომელიც განსაზღვრავს მშვიდობიანი და არამშვიდობიანი შეკრების მონაწილეების გამიჯვნისა და პოლიციის მხრიდან მათდამი ინდივიდუალური მოპყრობის ვალდებულებას, მშვიდობიანი შეკრების შეწყვეტის თავიდან ასაცილებლად (მუხ. 4 პუნქტი 2). თუმცა 2019 წლის 20-21 ივნისის შემთხვევა მიუთითებს, რომ ამ ბრძანების სამართლებრივი ბუნებიდან და არასაჯარო ხასიათიდან გამომდინარე, მისი მარეგულირებელი ეფექტი არ არის საკმარისი (მათ შორის, მოქალაქეების მხრიდან ცნობადობის თვალსაზრისითაც) ამ პრობლემის სრულყოფილად გადასაწყვეტად. აქედან გამომდინარე, ამ სტანდარტის გაუმჯობესება - შეკრების მშვიდობიანი ხასიათის ფარგლების დადგენა და შეკრების დროს ძალადობის შემთხვევებზე პოლიციის რეაგირების საკითხების კანონით უფრო დეტალური მოწესრიგება - მნიშვნელოვანი წინ გადადგმული ნაბიჯი იქნება.

2.1.4. შინაარსობრივი შეზღუდვები

შეკრებას კონსტიტუციურ უფლებად მისი შინაარსი და მიზანი აქცევს, ადამიანთა თავყრილობას (მსვლელობას), რომელიც მოკლებულია იდეას, არ ემსახურება აზრის, ინფორმაციის გაზიარებას ან გავრცელებას, არაფერი აქვს საერთო კონსტიტუციით დაცულ შეკრების უფლებასთან.¹⁰⁸ მიუხედავად ამისა, შეკრების მშვიდობიანი ხასიათის უზრუნველსაყოფად, კანონმდებლობა მის მონაწილეებს გარკვეული სახის შეზღუდვებს უწესებს. ეროვნული მოწესრიგების განმარტებისას, მნიშვნელოვანია შეკრების შინაარსის რეგულირების საერთაშორისო სტანდარტების გათვალისწინება, რომელთა თანახმადაც, ნებისმიერი შეზღუდვა ვიზუალური თუ ხმოვანი გზავნილის შინაარსზე, ექვემდებარება ძალიან მკაცრი ტესტით შემოწმებას.¹⁰⁹

„შეკრებებისა და მანიფესტაციების შესახებ“ საქართველოს კანონის თანახმად, შეკრების მონაწილეებს ეკრძალებათ მოწოდება საქართველოს კონსტიტუციური წყობილების დამხობისკენ ან ძალადობით შეცვლისაკენ, ქვეყნის დამოუკიდებლობის ხელყოფისა და ტერიტორიული მთლიანობის დარღვევისაკენ, ან ისეთი მოწოდება, რომელიც არის ომისა და ძალადობის

¹⁰⁶ სფეროს სპეციალისტები ამგვარ გადაწყვეტილებად მიიჩნევენ გერმანიის ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლოს (Bundesverfassungsgericht) 1981 წლის გადაწყვეტილებას, Brokdorf-Beschluss, აგრეთვე, აშშ-ის უზენაესი სასამართლოს გადაწყვეტილებებს, Police Department of City of Chicago v. Mosley (1972), King Movement Coalition v. Chicago (1976).

¹⁰⁷ იხ. Donatella Della Porta, Herbert Reiter, „Policing Protests: The Control of Mass Demonstrations in Western Democracies, University of Minnesota Press. Minneapolis, London, 1998, pp. 28-31.

¹⁰⁸ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2011 წლის 18 აპრილის №2/482,483,487,502 გადაწყვეტილება, II, პარ. 3; საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2011 წლის 18 აპრილის №2/482,483,487,502 გადაწყვეტილება, II, პარ. 7.

¹⁰⁹ ეუთო/დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებების ოფისი (OSCE/ODIHR) და ევროპული კომისია დემოკრატიისთვის კანონის მეშვეობით (ვენეციის კომისია); შეკრების თავისუფლების სახელმძღვანელო პრინციპები, მეორე გამოცემა, 2010, პარ. 94.

პროპაგანდა, აღვივებს ეროვნულ, კუთხურ, რელიგიურ ან სოციალურ შუღლს.¹¹⁰ გასათვალისწინებელია, რომ ნებისმიერი სახის განცხადება, რომელიც მსგავსი ძალადობრივი ან/და დანაშაულებრივი ქმედების ჩადენისკენ მოუწოდებს, არ იწვევს პასუხისმგებლობას. ამ აკრძალვის ფარგლებში არ ექცევა გამონათქვამები, რომლებიც, შესაძლოა, ძალადობრივ ენას შეიცავდეს, მაგრამ, ამავე დროს, უვნებელია და პოლიტიკური, სოციალური თუ სამეცნიერო დისკურსის ნაწილს წარმოადგენს.¹¹¹

„მოწოდება“ გულისხმობს იმგვარ განცხადებას, რომლის ავტორიც მიზნად ისახავს ან აშკარად უშვებს გარკვეული ქმედების გამოწვევას.¹¹² ამის გათვალისწინებით, კანონმდებლობა უფლების შეზღუდვის საფუძვლად მიუთითებს არა ისეთ განცხადებას, რომელიც მხოლოდ ფორმალურად არის დანაშაულისკენ მოწოდება, არამედ ისეთ მოწოდებას, რომელიც ზემოხსენებული ქმედებ(ებ)ის აშკარა, პირდაპირ და არსებით საფრთხეს წარმოქმნის. თავის მხრივ, საფრთხის რეალურობის განსაზღვრისთვის, მნიშვნელოვანია, შეფასდეს, რა კონტექსტში და რა ვითარებაში წარმოითქმება ასეთი მოწოდება.¹¹³ საგულისხმოა, რომ შეკრების მომზადების ეტაპზე ინიციატორების ან ორგანიზატორების მიერ ზემოხსენებული მოწოდებების გაკეთება, რაც გარდაუვლად მიუთითებს ძალადობრივ განზრახვასა და შეკრების არამშვიდობიან ხასიათზე, მსგავსი ტიპის შეკრებებს, კონსტიტუციით დაცულ სფეროდ აღარ მიიჩნევა.¹¹⁴

მსგავს მიდგომას ეფუძნება ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს პრაქტიკაც. კერძოდ, სასამართლოს მიერ განხილული საქმეების ანალიზი მიუთითებს, რომ შეკრებისა და გამოხატვის თავისუფლებაში ჩარევის ნებისმიერი ღონისძიება, გარდა იმ შემთხვევისა, როდესაც იგი ხელს უწყობს ძალადობას ან დემოკრატიული პრინციპების უარყოფას, რაც უნდა შოკისმომგვრელი, მიუღებელი და არალეგიტიმური იყოს გარკვეული მოსაზრებები ან გამოყენებული სიტყვები სახელმწიფო ორგანოებისთვის, არ ემსახურება დემოკრაციას და საფრთხეშიც კი აგდებს მას.¹¹⁵ თავის მხრივ, იმის შესავსებლად, არის თუ არა კონკრეტული ქცევა ძალადობისკენ მოწოდება, შეკრების სახელმძღვანელო პრინციპების თანახმად, ყურადღება უნდა მიექცეს ძალადობის ჩადენის მცისიერი საფრთხის არსებობას.¹¹⁶

სწორედ ეს პრინციპი მიიღო მხედველობაში სასამართლომ საქმეში, *Stankov and the United Macedonian Organisation Ilinden V. Bulgaria*, რომელშიც უფლების დარღვევა დაუკავშირა, მათ შორის, მოსარჩელებისთვის საკუთარი მოსაზრებების პოსტერების, მოწოდებების და გამოსვლების საშუალებით გახმოვანების შესაძლებლობის ჩამორთმევას.¹¹⁷ სასამართლომ

¹¹⁰ „შეკრებისა და მანიფესტაციების შესახებ“ საქართველოს კანონი, მუხლი 11, პუნქტი 1.

¹¹¹ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2011 წლის 18 აპრილის №2/482,483,487,502 გადაწყვეტილება, II, პარ. 93.

¹¹² „სიტყვისა და გამოხატვის თავისუფლების შესახებ“ საქართველოს კანონი, მუხლი 1, „დ“ ქვეპუნქტი.

¹¹³ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2011 წლის 18 აპრილის №2/482,483,487,502 გადაწყვეტილება, II, პარ. 96.

¹¹⁴ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2011 წლის 18 აპრილის №2/482,483,487,502 გადაწყვეტილება, II, პარ. 99.

¹¹⁵ ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს 2015 წლის 15 ოქტომბრის გადაწყვეტილება საქმეზე, *Kudrevičius and Others v. Lithuania*, პარ. 145; იხ. აგრეთვე ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს 2001 წლის 2 ოქტომბრის გადაწყვეტილება საქმეზე, *Stankov and the United Macedonian Organisation Ilinden V. Bulgaria*, პარ. 86 და პარ. 109.

¹¹⁶ ეუთო/დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებების ოფისი (OSCE/ODIHR) და ევროპული კომისია დემოკრაციისთვის კანონის მეშვეობით (ვენეციის კომისია); შეკრების თავისუფლების სახელმძღვანელო პრინციპები, მეორე გამოცემა, 2010, პარ. 95.

¹¹⁷ ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს 2001 წლის 2 ოქტომბრის გადაწყვეტილება საქმეზე, *Stankov and the United Macedonian Organisation Ilinden V. Bulgaria*, პარ. 86 და პარ. 109.

საგანგებოდ მიუთითა, რომ ინდივიდების ჯგუფის მიერ ავტონომიის ან თუნდაც ქვეყნის გარკვეული ნაწილის სეცესიის და, შესაბამისად, ფუნდამენტური კონსტიტუციური თუ ტერიტორიული ცვლილებების მოთხოვნის ფაქტი ვერ გაამართლებს შეკრების თავისუფლებაში ჩარევას. ეს იმით არის განპირობებული, რომ დემოკრატიის არსი პრობლემების საჯარო დებატების გზით გადაწყვეტის შესაძლებლობაში გამოიხატება, ხოლო პრევენციული ხასიათის რადიკალური ზომების მიღება შეკრებისა და გამოხატვის თავისუფლების ჩასახშობად, გარდა ზემოთ მითითებული საგამონაკლისო შემთხვევისა, თავად დემოკრატიას უქმნის საფრთხეს.¹¹⁸

დამატებით, ადამიანის უფლებათა ევროპულმა სასამართლომ საქმეში, *Alekseyev v. Russia* მიუთითა, რომ დაუშვებელია, უმცირესობათა მხრიდან კონვენციით გარანტირებული უფლებით სარგებლობა დამოკიდებული იყოს უმრავლესობის თანხმობაზე. ამ შემთხვევაში, უმცირესობათა უფლებები, მათ შორის, შეკრებისა და გამოხატვის თავისუფლება, იქნებოდა მხოლოდ თეორიული და არა პრაქტიკული და ეფექტიანი, როგორც ამას ადამიანის უფლებათა და ძირითად თავისუფლებათა დაცვის კონვენცია მოითხოვს.¹¹⁹ შედეგად, მოცემულ საქმეში, სასამართლომ არ გაიზიარა მოპასუხის არგუმენტაცია, რომელიც 2006-2008 წლებში ღირსების მარშის აკრძალვას საზოგადოების უმრავლესობის მორალურ ღირებულებებთან მისი შინაარსის შეუთავსებლობას და მოსალოდნელი დაპირისპირების საფრთხეებს უკავშირებდა, მაშინ როდესაც სათანადოდ არ ყოფილა შეფასებული უსაფრთხოებასთან დაკავშირებული რისკები, რაც ხელისუფლებას შეკრების მშვიდობიანად ჩატარების უზრუნველსაყოფად სათანადო ღონისძიებების დაგეგმვის საშუალებას მისცემდა.

აღსანიშნავია, რომ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს შეფასებით, აკრძალვას არ ექვემდებარება ხელისუფლების მიმართ გამოთქმული კრიტიკა, მათ შორის, მმართველობის ფორმის შეცვლის მოთხოვნა და ხელისუფლების ან მის გადადგომასთან დაკავშირებული მოწოდებები.¹²⁰ პოლიტიკური შინაარსის შეკრებებს დაცულობის მაღალ ხარისხს უკავშირებს შეკრების თავისუფლების სახელმძღვანელო პრინციპები¹²¹ და ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოც, რომელიც გაუმართლებლად მიიჩნევს ხელისუფლების უფლებამოსილებას, აკრძალოს დემონსტრაცია იმ მიზეზით, რომ მისი გზავნილი არის არასწორი, განსაკუთრებით მაშინ, როდესაც კრიტიკის სამიზნე შეკრების გამართვაზე ნებართვის გამცემი ორგანოა.¹²²

შეკრების დროს მოწოდების სტანდარტის დარღვევის და საპროტესტო მოწოდებების სწორი შეფასების საკითხს დიდი მნიშვნელობა აქვს, რადგან „შეკრებებისა და მანიფესტაციების შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-13 მუხლის თანახმად, სწორედ ამ ტიპის დარღვევის ფაქტის დადგენაა შეკრების ვადამდე შეწყვეტის საფუძველი. საქართველოში მსგავსი საფუძველით შეკრება ჯერჯერობით არ შეუწყვეტიათ. თუმცა პოლიციის მენეჯერული რგოლისთვის, რომელიც სტრატეგიულ გადაწყვეტილებას იღებს ან ამგვარი გადაწყვეტილების მომზადებაში მონაწილეობს, გამოხატვის შეფასების კრიტერიუმებისა და ფარგლების სათანადო ცოდნა

¹¹⁸ იქვე, პარ. 97.

¹¹⁹ ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს 2010 წლის 21 ოქტომბრის გადაწყვეტილება საქმეზე, *Alekseyev v. Russia*, პარ. 81.

¹²⁰ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2011 წლის 18 აპრილის №2/482,483,487,502 გადაწყვეტილება, II, პარ. 106.

¹²¹ ეუთო/დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებების ოფისი (OSCE/ODIHR) და ევროპული კომისია დემოკრატიისთვის კანონის მეშვეობით (ვენეციის კომისია); შეკრების თავისუფლების სახელმძღვანელო პრინციპები, მეორე გამოცემა, 2010, პარ. 94.

¹²² ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს 2014 წლის 12 ივნისის გადაწყვეტილება საქმეზე, *Primov and Others v. Russia*, პარ. 135.

პრინციპული საკითხია, რადგან ზუსტად ასეთ შემთხვევებში დგება მათი ფუნქციების ჯეროვნად შესრულებისა და შეკრების მონაწილეთა უფლებების სათანადოდ უზრუნველყოფის პასუხისმგებლობა. ეს საკითხი განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია აგრესიული დაჯგუფებების ორგანიზებული კონტრაქტების მიმდინარეობისას, როცა სახელმწიფოს წარმომადგენლებმა სწორად უნდა შეაფასონ ასეთი შეკრებების მონაწილეთა მოწოდებები, განცხადებების შინაარსი და მათგან მომდინარე საფრთხის რეალურობა, და მოახდინონ ეფექტიანი და დროული რეაგირება. ამდენად, პოლიციის ხელმძღვანელი პირების სათანადო მომზადება მნიშვნელოვანია არა მხოლოდ ტაქტიკურ, არამედ ადამიანის უფლებებისა და თავისუფლების დაცვის საერთაშორისო სტანდარტებსა და მათი პრაქტიკული გამოყენების საკითხებშიც.

2.1.5. შეკრების ფორმის, დროისა და ადგილის არჩევის უფლება

უფლების სუბიექტის მიერ შეკრების ფორმის, დროის და ადგილის არჩევის უფლება აღიარებულია საერთაშორისო სტანდარტით¹²³ და საქართველოს კონსტიტუციით.¹²⁴ ეს შესაძლებელს ხდის შეკრების მიმდინარეობისას კონკრეტული აზრის გამოხატვას როგორც ვერბალური, ისე არავერბალური კომუნიკაციის სხვადასხვა ფორმით (მათ შორის, ჟესტიკულაციით, წერილობით, ტექნიკური საშუალებებით ან ვიზუალური გამოსახულების მეშვეობით).¹²⁵ ამ თვალსაზრისით, აღსანიშნავია, რომ ლოზუნგის, ბანერების და პლაკატების მეშვეობით აზრის გამოხატვა ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი და გავრცელებული ფორმაა. ამასთან, უფლების სუბიექტებს მინიჭებული აქვთ, მათ შორის, დროებითი კონსტრუქციებისა¹²⁶ და ტექნიკური საშუალებების¹²⁷ გამოყენების საშუალება.

გარდა ამისა, უფლების ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი ელემენტია შეკრების ადგილმდებარეობის არჩევის თავისუფლება, რასაც განსაკუთრებული დატვირთვა ენიჭება იმ შემთხვევაში, თუ კონკრეტული ადგილი/დაწესებულება პროტესტის ობიექტია ან კონკრეტულ ლოკაციაზე შეხედულებების გამოხატვა ყველაზე ეფექტიანი საშუალებაა აზრისა თუ პროტესტის ადრესატამდე მისაღწევად. თუმცა, გარკვეულ შემთხვევებში, ის იზღუდება სხვადასხვა დაწესებულებათა ეფექტიანი საქმიანობის უზრუნველსაყოფად.

კერძოდ, აკრძალულია შეკრების ჩატარება:

- საქართველოს პროკურატურის, პოლიციის, პენიტენციური დაწესებულებებისა და სამართალდამცავი ორგანოების შენობებში, რკინიგზის სადგურებში, აეროპორტებში, პორტებსა და მათი შესასვლელიებიდან ოცი მეტრის რადიუსში მდებარე ტერიტორიაზე;¹²⁸

¹²³ ევროპის საბჭო/ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო, ადამიანის უფლებათა და ძირითად თავისუფლებათა დაცვის ევროპული კონვენციის მე-11 მუხლის გზამკვლევი, შეკრებისა და გაერთიანების თავისუფლება, პირველი გამოცემა, 31 დეკემბერი 2019, პარ. 20.

¹²⁴ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2011 წლის 18 აპრილის №2/482,483,487,502 გადაწყვეტილება, II, პარ. 4.

¹²⁵ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2019 წლის 4 ივლისის №1/5/1271 გადაწყვეტილება საქმეზე, „ბესიკ ქათამაძე, დავით მუჯვანაძე და ილია მალაზონია საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II, პარ. 7.

¹²⁶ თბილისის საქალაქო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა კოლეგიის 2016 წლის 31 აგვისტოს გადაწყვეტილება საქმეზე №3/6463-16, გვ. 10; საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2011 წლის 18 აპრილის №2/482,483,487,502 გადაწყვეტილება, II, პარ. 43.

¹²⁷ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2011 წლის 18 აპრილის №2/482,483,487,502 გადაწყვეტილება, II, პარ. 80.

¹²⁸ „შეკრებისა და მანიფესტაციების შესახებ“ საქართველოს კანონი, მუხლი 9, პუნქტი 1.

- პენიტენციური დაწესებულების გარე აკრძალულ ზოლში და მისგან ოცი მეტრის რადიუსში მდებარე ტერიტორიაზე;¹²⁹
- სამხედრო ნაწილებსა და ობიექტებში და მათი შესასვლელიდან ასი მეტრის რადიუსში მდებარე ტერიტორიაზე.¹³⁰

აგრეთვე, აკრძალულია შეკრების ჩატარებისას შენობების შესასვლელების, ავტომაგისტრალებისა და რკინიგზის ბლოკირება,¹³¹ და ტრანსპორტის სავალი ნაწილის ნაწილობრივ ან სრულად გადაკეცვა, თუ შეკრების მონაწილეთა რაოდენობის გათვალისწინებით, შეკრების ჩატარება სხვაგვარად შესაძლებელია.¹³²

გასათვალისწინებელია, რომ 20-მეტრიანი რადიუსის ცნებასთან დაკავშირებით, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლომ იმსჯელა დაწესებულებათა შედარებით ფართო ჩამონათვალის პირობებში¹³³ და განმარტა, რომ ზოგიერთი ტიპის დაწესებულების სიახლოვეს ბლანკეტური აკრძალვის დადგენა შესაძლებელია გამართლებული იყოს, როდესაც ეს უსაფრთხოების უზრუნველყოფის ლეგიტიმური მიზნის მიღწევის ერთადერთი საშუალებაა. ასე მაგალითად, სასამართლომ მიუთითა, რომ გარკვეული რადიუსით შეკრების ჩატარებაზე შეზღუდვის დაწესება შესაძლოა გამართლებული იყოს ზოგიერთ ისეთ დაწესებულებასთან, როგორცაა სამხედრო ნაწილი, პოლიციის წინასწარი დაკავების საკნები ან პენიტენციური დაწესებულება.¹³⁴

თუმცა, ვენეციის კომისიის მოსაზრებით, საქართველოს კანონმდებლობაში ასახულ სახელმწიფო დაწესებულებებთან დაკავშირებით, ასევე, შეკრების ჩატარებისას შენობების შესასვლელების, ავტომაგისტრალებისა და რკინიგზის ბლოკირების ბლანკეტური აკრძალვა არ არის აუცილებელი და საკითხი ინდივიდუალურად უნდა წყდებოდეს. ეს საქართველოს ხელისუფლებას ხელს შეუწყობს, დააბალანსოს შესაბამისი ინსტიტუტების სათანადო ფუნქციონირება თუ უსაფრთხოება და თითოეული პირის კანონით გარანტირებული შეკრების თავისუფლება.¹³⁵

ამ საკითხთან დაკავშირებით, საყურადღებოა მოქმედი საკანონმდებლო დათქმა, რომელიც ნებისმიერ ადმინისტრაციულ ორგანოს, რომლის შენობის მიმდებარე ტერიტორიაზეც ტარდება შეკრება, შენობის ბლოკირებისა და დაწესებულების საქმიანობის შეფერხების თავიდან

¹²⁹ „შეკრებისა და მანიფესტაციების შესახებ“ საქართველოს კანონი, მუხლი 9, პუნქტი 1¹.

¹³⁰ „შეკრებისა და მანიფესტაციების შესახებ“ საქართველოს კანონი, მუხლი 9, პუნქტი 2.

¹³¹ „შეკრებისა და მანიფესტაციების შესახებ“ საქართველოს კანონი, მუხლი 9, ნაწილი 3.

¹³² „შეკრებისა და მანიფესტაციების შესახებ“ საქართველოს კანონი, მუხლი 11, ნაწილი 2, „ე“ ქვეპუნქტი და მუხლი 11¹, ნაწილი 1.

¹³³ „შეკრებისა და მანიფესტაციების შესახებ“ საქართველოს კანონის 2011 წლის 18 აპრილამდე მოქმედი რედაქცია მსგავს აკრძალვას ითვალისწინებდა შემდეგ შენობებსა და მათი შესასვლელიდან ოცი მეტრის რადიუსში მდებარე ტერიტორიაზე: საქართველოს პარლამენტი, საქართველოს პრეზიდენტის ადმინისტრაცია, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო, საქართველოს უზენაესი სასამართლო, საერთო სასამართლოები, პროკურატურის, პოლიციის, პატიმრობისა და თავისუფლების აღკვეთის დაწესებულებები და სამართალდამცავი ორგანოები, სამხედრო ნაწილები და ობიექტები, რკინიგზის სადგურები, აეროპორტები, პორტები, სავადადმყოფოები, დიპლომატიური დაწესებულებები, სამთავრობო დაწესებულებები, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები, შრომის უსაფრთხოების სპეციალური რეჟიმის ან შეიარაღებული დაცვის მქონე საწარმოები, დაწესებულებები და ორგანიზაციები.

¹³⁴ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2011 წლის 18 აპრილის №2/482,483,487,502 გადაწყვეტილება, II, პარ. 59.

¹³⁵ ევროპული კომისია დემოკრატიისთვის კანონის მეშვეობით (ვენეციის კომისია), საბოლოო მოსაზრება (№547/2009; CDL-AD (2011)029) „შეკრებისა და მანიფესტაციების შესახებ“ საქართველოს კანონში შეტანილი ცვლილებების თაობაზე, 17 ოქტომბერი 2011, პარ. 20 და 22.

ასაცილებლად, ანიჭებს უფლებამოსილებას, დააწესოს შეზღუდვა შეკრების ან მანიფესტაციის შენობიდან მოშორებით ჩატარებასთან დაკავშირებით, მაგრამ არა უმეტეს ოცი მეტრისა.¹³⁶ შეიძლება ითქვას, რომ ეს ჩანაწერი პრაქტიკაში საერთოდ არ გამოიყენება და მსგავს გადაწყვეტილებას უმეტესწილად იღებენ პოლიციის წარმომადგენლები, რომლებიც პასუხისმგებელი არიან შეკრების მშვიდობიანად წარმართვისთვის საჭირო ღონისძიებების გატარებაზე. მსგავსი მიდგომა გამართლებულია იმდენად, რამდენადაც პოლიცია ყველაზე კარგად არის ინფორმირებული შეკრების მონაწილეთა ქცევის ხასიათის, განზრახვების და ამდენად, უფლებაში ჩარევისთვის აუცილებელი ფაქტობრივი წინაპირობების შესახებ.¹³⁷

საქართველოს კანონმდებლობით, ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანო უფლებამოსილია, შეკრების თავისუფლებასა და მესამე პირთა¹³⁸ უფლებებს შორის ბალანსის დასაცავად, შეკრების მიმართ დააწესოს დროის და ადგილის შეზღუდვა და შეკრების მონაწილეებს შესთავაზოს ალტერნატიული ვარიანტები.¹³⁹ შეკრების თავისუფლების სახელმძღვანელო პრინციპების შესაბამისად, შეკრების გამართვის ფორმის, დროის და ადგილის არჩევანის შეზღუდვა ხელისუფლებას მხოლოდ მაშინ შეუძლია, თუ ჩარევა საფუძველს არ აცლის აზრს, რომელსაც კონკრეტული შეკრება ატარებს.¹⁴⁰ მსგავს მიდგომას ეფუძნება ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს პრაქტიკაც, რომლის თანახმადაც, როდესაც შეკრების ჩატარების დრო და ადგილი მონაწილეებისთვის განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია, ის პირდაპირ ებმის შეკრების მიზანს და მისმა ცვლილებამ შესაძლოა გამოიწვიოს უფლების დარღვევა.¹⁴¹

ამ მხრივ, საყურადღებოა 2019 წლის 31 დეკემბერს თბილისის მერიის დასუფთავების სამსახურის მიერ პარლამენტის შენობის წინ, ფართო ტროტუარზე თვეების განმავლობაში განთავსებული კარვებისა და სხვა საპროტესტო ატრიბუტიკის აღებისა და ადგილზე საბავშვო ატრაქციონების განთავსების შემთხვევა. ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის მერიის განმარტებით, ეს შობა-ახალი წლის დადგომასთან დაკავშირებით საზეიმო განწყობის შექმნას ემსახურებოდა. ამასთან, უწყების მითითებით, გამომდინარე იქიდან, რომ პირველი რესპუბლიკის მოედანი უკვე სრულად იყო დატვირთული საახალწლო-სადღესასწაულო დეტალებით, საჭირო გახდა საბავშვო ატრაქციონები დამატებით ამ ლოკაციის სიახლოვეს განეთავსებინათ.¹⁴²

სახალხო დამცველი მიუთითებს, რომ სახელმწიფო ვალდებულია, შეკრების თავისუფლებით სარგებლობისთვის (მათ შორის, ხანგრძლივი, „ოკუპაციური“ სტილის მანიფესტაციების

¹³⁶ „შეკრებისა და მანიფესტაციების შესახებ“ საქართველოს კანონი, მუხლი 9, ნაწილი 4; „შეკრებისა და მანიფესტაციების შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-9 მუხლის მე-5 ნაწილით ამგვარი უფლებამოსილება აქვს მინიჭებული სასამართლოსაც, როდესაც გარდა დასახელებული მიზნებისა, სახეზეა სასამართლოს დამოუკიდებლობისა და მიუკერძოებლობის უზრუნველყოფის მიზანი.

¹³⁷ აღნიშნულს აგრეთვე მოწმობს ვენეციის კომისიის საბოლოო მოსაზრება (№547/2009; CDL-AD (2011) 029) „შეკრებისა და მანიფესტაციების შესახებ“ საქართველოს კანონში განხორციელებული ცვლილებების თაობაზე, 17 ოქტომბერი 2011, პარ. 23.

¹³⁸ რომლებიც ცხოვრობენ, მუშაობენ, სამეწარმეო საქმიანობას ეწევიან იმ ადგილებში, სადაც მიმდინარეობს შეკრება.

¹³⁹ „შეკრებისა და მანიფესტაციების შესახებ“ საქართველოს კანონი, მუხლი 11².

¹⁴⁰ ეუთო/დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებების ოფისი (OSCE/ODIHR) და ევროპული კომისია დემოკრატიისთვის კანონის მეშვეობით (ვენეციის კომისია); შეკრების თავისუფლების სახელმძღვანელო პრინციპები, მეორე გამოცემა, 2010, პარ. 99.

¹⁴¹ ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს 2005 წლის 20 ოქტომბრის გადაწყვეტილება საქმეზე, *the United Macedonian Organisation Ilinden and Ivanov v. Bulgaria*, პარ. 103; აგრეთვე, იხ. ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს 2017 წლის 7 თებერვლის გადაწყვეტილება საქმეზე, *Lashmankin and Others v. Russia*, პარ. 405.

¹⁴² ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის მერიის 2020 წლის 27 იანვრის №04-0120027142 წერილი.

გამართვისთვის) უზრუნველყოს აუცილებელი პირობების შექმნა¹⁴³ და ხელი შეუწყოს მის გამართვას იმგვარად, რომ შესაძლებელი იყოს შეტყობინების მიწოდება სამიზნე ჯგუფისთვის,¹⁴⁴ თუ სახეზე არ არის კონკრეტული შეზღუდვის დაწესების დაუძლეველი მიზეზი. სახალხო დამცველის შეფასებით, შეუძლებელია თბილისის მუნიციპალიტეტის მერიის მიერ მოწოდებული დასაბუთების მიჩნევა იმგვარი მომეტებული ინტერესის დადასტურებად, რომელიც გადაწონიდა პარლამენტის შენობის წინ შეკრების თავისუფლების რეალიზების შემხვედრ ინტერესს, მით უფრო იმ პირობებში, როდესაც ეს ტერიტორია უკვე წლებია, პოლიტიკური შინაარსის შეკრებების გამართვის მთავარი პუნქტია, სადღესასწაულო დეტალებით დატვირთული არაერთი ლოკაციის მისგან მცირე მანძილით დაშორება კი, თავისთავად უზრუნველყოფდა შესაბამისი განწყობილების შექმნას.

საყურადღებოა ის გარემოებაც, რომ თბილისის მუნიციპალიტეტის მერიის განმარტებით, ზემოხსენებული ღონისძიებების გატარებამდე, ისინი დაუკავშირდნენ კარვებში მყოფ პირებს და რამდენჯერმე სთხოვეს/შესთავაზეს, საახალწლო ღონისძიებების დასრულებამდე, დროებით გაეთავისუფლებინათ ტერიტორია.¹⁴⁵ თუმცა, საკანონმდებლო ორგანოს შენობის წინა ტერიტორია, ადგილზე განთავსებული ატრაქციონების აღებისთანავე შემოღობეს და მოცულობითი სარეაბილიტაციო სამუშაოები¹⁴⁶ წამოიწყეს. მერიის განმარტებით, პარლამენტის წინ არსებულ მოედანზე, ატმოსფერული ნალექების მოსვლის დროს, წლებია, წყალი ჟონავს, რამაც საფრთხე შეუქმნა და დააზიანა მიწისქვეშ განთავსებული სატუმბი სადგური, რომლის სარეაბილიტაციო სამუშაოების საპროექტო დოკუმენტაციის შედგენის მომსახურების შესასყიდად, ტენდერი 2019 წლის 18 მარტს,¹⁴⁷ ხოლო დაზიანებული ინფრასტრუქტურული ობიექტების აღდგენა-გამაგრების სამუშაოების შესყიდვაზე - 2019 წლის 13 დეკემბერს¹⁴⁸ გამოცხადდა.¹⁴⁹ მოთხოვნის მიუხედავად, სახალხო დამცველის აპარატისთვის არ მოუწოდებიათ არსებული დაზიანებებისგან მომდინარე საფრთხეების შესწავლის მიზნით გატარებული ღონისძიებების ამსახველი ინფორმაცია, რაც შეუძლებელს ხდის იმ გარემოების შეფასებას, რამდენად აუცილებელი იყო ატრაქციონების აღების შემდეგ, სარეაბილიტაციო სამუშაოების მყისიერი დაწყება.

საგულისხმოა, რომ ადამიანის უფლებათა ევროპულმა სასამართლომ საქმეში, *Lashmankin and Others v. Russia*, სათანადო დასაბუთებისა და შესაბამისი მტკიცებულებების არარსებობის პირობებში, გაუმართლებლად მიიჩნია შეკრების ადგილის, დროის თუ ფორმის ცვლილების მოთხოვნა ისეთი მიზეზებით, როგორებიცაა იმავე დროს და ადგილას სხვა საჯარო ღონისძიების

¹⁴³ გაეროს ადამიანის უფლებათა საბჭო, მშვიდობიანი შეკრებისა და გაერთიანების თავისუფლების საკითხებზე და სასამართლოს გარეშე, მყისიერი ან თვითნებური აღსრულების საკითხებზე სპეციალური მომხსენებლების ერთობლივი ანგარიში შეკრებათა სათანადო მართვის თაობაზე, 4 თებერვალი 2016, A/HRC/31/66, პარ. 10 და პარ. 14.

¹⁴⁴ ეუთო/დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებების ოფისი (OSCE/ODIHR) და ევროპული კომისია დემოკრატიისთვის კანონის მეშვეობით (ვენეციის კომისია); შეკრების თავისუფლების სახელმძღვანელო პრინციპები, მორე გამოცემა, 2010, პარ. 3.5 და პარ. 2.2.

¹⁴⁵ ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის მერიის 2020 წლის 27 იანვრის №04-0120027142 წერილი.

¹⁴⁶ პროექტი ითვალისწინებს მოედანზე არსებული ფილების დემონტაჟს, ჰიდროსაიზოლაციო ფენის მოწყობას, საკომუნიკაციო ჭების მოწესრიგებას, მთელ პერიმეტრზე ფილებით მოპირკეთების სამუშაოებს და მწვანე თარგების მოწყობის სამუშაოებს. ასევე, რეაბილიტაცია ჩატარდება 9 აპრილის მემორიალს.

¹⁴⁷ NAT190005559. პროექტირების ეტაპი დასრულდა და 2019 წლის ივნისში მერიამ ჩაიბარა საპროექტო სახარჯთაღრიცხვო დოკუმენტაცია.

¹⁴⁸ NAT190024520.

¹⁴⁹ ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის მერიის 2020 წლის 5 თებერვლის №04-01200363691 წერილი.

ჩატარება, ცხოვრების ჩვეული რიტმის დარღვევა, სხვა მანიფესტანტებთან დაპირისპირების ან სხვაგვარი უკანონო ქმედებების განხორციელების საშიშროება.¹⁵⁰

ა. განსაზღვრული ნივთების/ნივთიერებების ფლობის აკრძალვა

შეკრების მშვიდობიანი ხასიათის უზრუნველსაყოფად, „შეკრებისა და მანიფესტაციების შესახებ“ საქართველოს კანონი მონაწილეებს უკრძალავს, იქონიონ: ცეცხლსასროლი იარაღი, ფეთქებადი, ადვილსაღებადი, რადიოაქტიური ნივთიერება ან ცივი იარაღი; ცრემლმდენი, ნერვულ-პარალიტიკური მოქმედების ან/ და მომწამვლელი ნივთიერება; და ალკოჰოლიანი სასმელები.¹⁵¹

გარდა ამისა, აკრძალულია შეკრების მონაწილეების მიერ ისეთი საგნის ან ნივთიერების ფლობა, რომელიც გამოიყენება ან შეიძლება გამოყენებულ იქნეს შეკრების ან მანიფესტაციის მონაწილეთა ან სხვა პირთა სიცოცხლისა და ჯანმრთელობისთვის ზიანის მისაყენებლად.¹⁵² ხსენებული შეზღუდვის ფორმულირება საკმაოდ ფართოა და, ერთი შეხედვით, ქმნის შეკრებასთან დაკავშირებული ნივთების მიტანის აკრძალვის, პოლიციის მიერ უფლებამოსილების ბოროტად გამოყენების და შეკრების უფლების რეალიზების ხელშემშლის შესაძლებლობას. თუმცა საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლომ განმარტა აღნიშნული აკრძალვის დამდგენი ნორმა და შეძლებისდაგვარად დააზუსტა მისი ფარგლები.

კერძოდ, სასამართლოს მითითებით, ტერმინი „გამოიყენება“ ისეთი ნივთების მიმართ, რომელთა ადამიანის ჯანმრთელობის დასაზიანებლად გამოყენების პრაქტიკა არსებობს შეკრების პროცესში.¹⁵³ რაც შეეხება ტერმინს, „შეიძლება გამოიყენებულ იქნეს“, ის უკავშირდება არა კონკრეტული ნივთის თავისთავად საფრთხის შემცველ ხასიათს, არამედ ისეთ შემთხვევებს, როდესაც შეკრების მონაწილის ქმედებები ქმნის საფუძვლიან ეჭვს, რომ იგი ამ ნივთებს ადამიანთა დასაზიანებლად გამოიყენებს.¹⁵⁴ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს განმარტების შესაბამისად, მსგავსი ნივთების აკრძალვა დასაშვებია მხოლოდ იმ შემთხვევაში, როდესაც ადამიანთა დაზიანების მყისიერი, რეალური საფრთხე არსებობს.¹⁵⁵

მაგალითად, ეს პრობლემა წამოიჭრა 2019 წლის 16 ივნისს, ლევან ვასაძისა და მისი მხარდამჭერების მიერ გამართული შეკრების მიმდინარეობისას, როდესაც დაანონსდა სამართალდამცავთა კორდონის კომბლებით გარღვევა, თუ პოლიცია ამ ფორმით შეეცდებოდა ღირსების მარშის მონაწილეთა დაცვას.¹⁵⁶ რამდენადაც ამ განცხადებას პრაქტიკული განვითარება არ მოჰყოლია,¹⁵⁷ პოლიციის მხრიდან შეკრებაზე აკრძალული ნივთის ფლობის საკითხის სამართლებრივი შეფასებისა და რეაგირების აუცილებლობა არ დამდგარა. პოლიციის პასუხი ამ

¹⁵⁰ ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს 2017 წლის 7 თებერვლის გადაწყვეტილება საქმეზე, *Lashmankin and Others v. Russia*, პარ. 426.

¹⁵¹ „შეკრებისა და მანიფესტაციების შესახებ“ საქართველოს კანონი, მუხლი 11, ნაწილი 2, „ა“, „გ“ და „დ“ ქვეპუნქტები.

¹⁵² „შეკრებისა და მანიფესტაციების შესახებ“ საქართველოს კანონი, მუხლი 11, ნაწილი 2, „ბ“ ქვეპუნქტი.

¹⁵³ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2014 წლის 24 ივნისის №1/3/538 გადაწყვეტილება საქმეზე, „პოლიტიკური გაერთიანება „თავისუფალი საქართველო“ საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II. პარ. 7.

¹⁵⁴ იქვე II. პარ. 11.

¹⁵⁵ იქვე.

¹⁵⁶ ინფორმაცია ხელმისაწვდომია ვებგვერდზე: <<https://bit.ly/34zpVEN>> [ბოლოს ნანახია: 19.02.2020].

¹⁵⁷ ინფორმაცია ხელმისაწვდომია ვებგვერდზე: <<https://bit.ly/33yaKdR>> [ბოლოს ნანახია: 19.02.2020].

შემთხვევაში შემოიფარგლა მხოლოდ გამოძიების დაწყებით უკანონო ფორმირების შექმნის მუხლით,¹⁵⁸ რამაც, როგორც ჩანს, გარკვეული პრევენციული ფუნქცია შეასრულა.

შეკრების დროს გარკვეული ნივთების ფლობის აკრძალვის ზოგადი ხასიათი, რომელიც შეფასების ფართო სივრცეს იძლევა, პრობლემურია თავად პოლიციის წარმომადგენლების თვალთახედვითაც.¹⁵⁹ მით უმეტეს, იმის გათვალისწინებით, რომ ამ შეფასების ფარგლებს ან მისი გაზომვის სტანდარტებს არც პოლიციის სახელმძღვანელო ინსტრუქციები იძლევა. საკითხს ართულებს ისიც, რომ ნივთების ფლობის აკრძალვა პირდაპირ უკავშირდება მოქალაქეთა უფლებების შეზღუდვას და უფრო ფართო პერსპექტივაში, შესაძლოა, შეკრების იძულებითი შეწყვეტისა და უფლებაში ინტენსიური ჩარევის საფუძველიც კი გახდეს.

თანამედროვე საპოლიციო საქმეში შეკრებებზე აკრძალული ნივთების გამოყენების პრობლემა განსაკუთრებით მწვავედ წამოიჭრა 2019 წლის ზაფხულში ჰონგ-კონგის საპროტესტო აქციების დროს, როდესაც შეკრების მონაწილეებმა პოლიციისთვის ხელის შეშლა, ერთი შეხედვით, ჩვეულებრივი ნივთებით (ლაზერებით, ნიღბებით, ქოლგებით, გრაფიტით) სცადეს.¹⁶⁰

აქედან გამომდინარე, დამატებით აუცილებელია ადამიანის უფლებათა საერთაშორისო სტანდარტებზე დაფუძნებული სახელმძღვანელო ინსტრუქციების შემუშავება, რაც, ღონისძიების ხელმძღვანელ პოლიციის ოფიცრებს, საშუალებას მისცემს ასეთ შემთხვევებში სწორად შეაფასონ ვითარება და მოახდინონ კანონის სწორი ინტერპრეტაცია.

ბ. დროებითი კონსტრუქციების განთავსების შესაძლებლობა

სხვადასხვა ნივთებთან ერთად, ქვეყანაში შეკრების თავისუფლების სრულფასოვანი რეალიზების თვალსაზრისით, ერთ-ერთი ყველაზე მწვავე პრობლემაა სამართალდამცავი ორგანოს წარმომადგენლების მხრიდან აქციის მონაწილეებისთვის დროებითი კონსტრუქციების (მათ შორის, კარვის, ქოლგის, სკამის, გასაშლელი საწოლის, ლეიბის და სხვ.) განთავსების კანონსაწინააღმდეგო და დაუსაბუთებელი შეზღუდვის ტენდენცია.¹⁶¹ მათ შორის, ყველაზე მასშტაბური ხასიათი კარვის დადგმასთან დაკავშირებულ სირთულეებს მოჰყვება.

¹⁵⁸ საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს 2019 წლის 18 ოქტომბრის №2781361 წერილი.

¹⁵⁹ ინტერვიუ შინაგან საქმეთა სამინისტროს საპატრულო პოლიციის დეპარტამენტის დირექტორის მოადგილესთან.

¹⁶⁰ ინფორმაცია ხელმისაწვდომია ვებგვერდზე: <<https://bit.ly/2qYuv0H>>, <<https://bloom.bg/35IUM1V>>, <<https://bit.ly/37L5IDn>> [ბოლოს ნანახია: 19.02.2020].

¹⁶¹ 2011 წლის 3 იანვარს, თბილისში მიმდინარე ვეტერანების აქციის ფარგლებში, გმირთა მოედანზე, ომში დაღუპულთა მემორიალთან განთავსებული კარავი სამართალდამცავებმა „არამართლობიერ“ ნივთად მიიჩნიეს მიუხედავად იმისა, რომ აქციის გამართვის ადგილი არ ეწინააღმდეგებოდა კანონის მოთხოვნებს, იხ. საქართველოს სახალხო დამცველის 2010 წლის საპარლამენტო ანგარიში, გვ. 279-281; 2011 წლის 13 სექტემბერს ქუთაისში, მეტალურგიული ქარხანა „ჰერკულსის“ მიმდებარე ტერიტორიაზე მუშათა საპროტესტო აქციის მიმდინარეობისას, მონაწილეებს სამართალდამცავებმა ქარხნის ეზოს შესასვლელიდან დაახლოებით 50-60 მეტრის დაშორებით განთავსებული კარვის აღება მოსთხოვეს და გარკვეული პერიოდის განმავლობაში ჩამოართვეს კიდეც იგი, იხ. საქართველოს სახალხო დამცველის 2011 წლის საპარლამენტო ანგარიში, გვ. 70-71; 2016 წლის 26 დეკემბერს, თბილისში, პარლამენტის შენობის წინ მომიშლილ გ.გ.-ს პოლიციამ არ მისცა დასადგმელი ქოლგით სარგებლობისა და კარვის გაშლის უფლება; რამდენიმე დღით ადრე, მომიშლილ ნ.ჩ.-ის განმარტებით, მას არ მიეცა შესაძლებლობა, აქციის მიმდინარეობისას მთავრობის ადმინისტრაციის წინ დაედგა სკამი; 2016 წლის 22 ივნისს, აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ადმინისტრაციული შენობის მიმდებარე ტერიტორიაზე გამართული მშვიდობიანი საპროტესტო აქციის მონაწილეებს პოლიციის თანამშრომლებმა ძალის გამოყენებით წაართვეს ლეიბები; საქართველოს სახალხო დამცველის 2016 წლის საპარლამენტო ანგარიში, გვ. 457-458; 2017 წლის 9 და 21 მარტს თბილისის საკრებულოსა და მთავრობის კანცელარიის შენობებთან შეკრებილ „ბავშვთა სამყაროს“ დაზარალებულ მოვაჭრეებს პოლიციელებმა არ მისცეს კარვის დადგმის საშუალება ფართო ტროტუარის განაპირა ნაწილში; აგრეთვე, 2017 წლის ივნისსა და ივლისში

გასათვალისწინებელია, რომ აქციის მიმდინარეობისას კარვის და სხვა დროებითი კონსტრუქციების გამოყენების პირდაპირ ამკრძალავი ნორმა საქართველოს კანონმდებლობაში არ მოიპოვება. ამასთანავე, საქართველოს სახალხო დამცველის მიერ შესწავლილ შემთხვევებში არ გამოიკვეთა მათი განთავსების შედეგად, კანონით აკრძალული რომელიმე ქმედების ჩადენის, მათ შორის, შენობის შესასვლელებისა და საავტომობილო გზის ბლოკირების ან დაწესებულების საქმიანობის შეფერხების ფაქტები. შესაბამისად, საქართველოს სახალხო დამცველი გასულ წლებში როგორც საჯარო განცხადებებით, ისე საპარლამენტო ანგარიშებით, არაერთხელ გამოეხმაურა ამგვარი კონსტრუქციების გამოყენების ხელშეშლის შემთხვევებს და ეს შეკრების თავისუფლებაში გაუმართლებელ ჩარევად შეაფასა.

დასახელებული პრობლემა მწვავედ გამოიკვეთა წინა წლებშიც,¹⁶² ასევე, 2018 წელს პარლამენტის შენობის წინ ზაზა სარალიძისა და მალხაზ მაჩალიკაშვილის მხარდამჭერი აქციების მიმდინარეობისას, როცა სამართალდამცავები აქციის მონაწილეებს კარვის განთავსებას ხელოვნური და კანონშეუსაბამო არგუმენტებით უზღუდავენ.

გ. ტრანსპორტის გადაადგილებისთვის დაბრკოლებების შექმნისა და ტრანსპორტის სავალი ნაწილის დაკავების მიმართ დადგენილი შეზღუდვები

მართალია, შეკრების თავისუფლება მისი ადგილის არჩევისა და შესაბამისად, გზის სავალ ნაწილზე შეკრების შესაძლებლობას იძლევა,¹⁶³ თუმცა, კანონმდებლობა უფლების მსგავსი ფორმით რეალიზებასთან მიმართებით, გარკვეულ შეზღუდვებს ადგენს. კერძოდ, „შეკრებისა და მანიფესტაციების შესახებ“ საქართველოს კანონის თანახმად, მონაწილეებს ეკრძალებათ, განზრახ შექმნან დაბრკოლებები ტრანსპორტის გადაადგილებისთვის,¹⁶⁴ მათ შორის, ხელოვნურად გადაკეტონ ტრანსპორტის სავალი ნაწილი ნაწილობრივ ან სრულად, როდესაც მათი რაოდენობის გათვალისწინებით, შეკრების ჩატარება სხვაგვარად შესაძლებელია.¹⁶⁵ გარდა ამისა, დაუშვებელია ტრანსპორტის სავალი ნაწილის ავტომატურად, სხვადასხვა კონსტრუქციებით ან/და საგნებით გადაკეტვა.¹⁶⁶

როგორც დასახელებული აკრძალვის შინაარსი ცხადყოფს, იმ შემთხვევაში, როდესაც შეკრების მონაწილეთა რაოდენობა სხვათა გადაადგილებას შეუძლებელს ხდის, უპირატესობა შეკრების თავისუფლებას ენიჭება. „საკმარისი რაოდენობის“ შესაფასებლად, უფლებამოსილმა პირმა

საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაციასთან საფინანსო კომპანია „საქართველოს“ დაზარალებულთა აქციის მიმდინარეობისას, მონაწილეების განმარტებით, მათ სამართალდამცავი ორგანოს წარმომადგენლები დროდადრო ხელს უშლიდნენ დასადგამი ქოლგის, კარებისა და გასაშლელი საწოლის დადგმასა და ბანერების გაშლაში. მედიით გავრცელებული ვიდეომასალით დადასტურდა, რომ ერთ შემთხვევაში დაზარალებულებს არ მისცეს გასაშლელი საწოლის გამოყენების საშუალება; 2017 წლის 16 აგვისტოს, რკინიგზის ადმინისტრაციულ შენობასთან შეკრებილ რკინიგზელებს სამართალდამცავებმა ჯერ შენობის შესასვლელიდან მოშორებით გაშლილი კარვის აღება ან შენობიდან მოშორებით გადაადგილება მოსთხოვეს, ხოლო შემდეგ კარავი თავად, იძულებით აიღეს; 2017 წლის 15 სექტემბერს, თბილისში, პარლამენტის შენობის წინ პოლიტიკური პარტია „ლიბერალ დემოკრატებისა“ და მისი თანამოაზრეების მიერ გამართული აქციის მონაწილეებს პოლიციის თანამშრომლებმა არ მისცეს კარვის გაშლის საშუალება; 2017 წლის 17 ნოემბერს, მთავარ პროკურატურასთან მიმდინარე აქციის დროს, პოლიციის თანამშრომლებმა „ბავშვთა სამყაროს“ დაზარალებულ მოვაჭრეებს არ მისცეს 2 კარვის გაშლის საშუალება, იხ. საქართველოს სახალხო დამცველის 2017 წლის საპარლამენტო ანგარიში, გვ. 171-172.

¹⁶² საქართველოს სახალხო დამცველის 2017 წლის საპარლამენტო ანგარიში, გვ. 172.

¹⁶³ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2011 წლის 18 აპრილის №2/482,483,487,502 გადაწყვეტილება, II. პარ. 81.

¹⁶⁴ „შეკრებისა და მანიფესტაციების შესახებ“ საქართველოს კანონი, მუხლი 11, ნაწილი 2, „ე“ ქვეპუნქტი.

¹⁶⁵ „შეკრებისა და მანიფესტაციების შესახებ“ საქართველოს კანონი, მუხლი 11¹, ნაწილი 1 და ნაწილი 4.

¹⁶⁶ „შეკრებისა და მანიფესტაციების შესახებ“ საქართველოს კანონი, მუხლი 11¹, ნაწილი 4.

აშკარა და თვალსაჩინო კრიტერიუმებით უნდა იხელმძღვანელოს და შეკრების მონაწილეთა უფლებაში მხოლოდ მაშინ ჩაერიოს, როდესაც მათი რაოდენობა აშკარად არ არის საკმარისი იმისთვის, რათა შეკრება მონაწილეთა მიერ შერჩეულ ადგილას, ტრანსპორტის სავალი ნაწილის სრული ან ნაწილობრივი გადაკეცვით განხორციელდეს; ამასთან, მსგავსი ჩარევა ყველა შემთხვევაში მართლზომიერი და აუცილებელი უნდა იყოს.¹⁶⁷

ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს პრაქტიკა ტრანსპორტის სავალი ადგილის დაკავებას მშვიდობიანი შეკრების ფარგლებში განიხილავს და შესაბამისად, სახელმწიფოს მის მიმართ შემწყნარებლობის გარკვეული ხარისხის გამოჩენას აკისრებს.¹⁶⁸ თავის მხრივ, ეუთოს/დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებათა ოფისის მიდგომის თანახმად, ტრანსპორტისთვის შექმნილი დაბრკოლებების თავიდან აცილება არ არის ლეგიტიმური მიზანი მშვიდობიანი შეკრების უფლებაში ჩარევისთვის და ამდენად, შეზღუდვის დაწესება მხოლოდ ამ გარემოების საფუძველზე, დაუშვებელია.¹⁶⁹

პრაქტიკაში ხშირია შემთხვევები, განსაკუთრებით რეგიონებში, როდესაც შეკრების მონაწილეები, მიუხედავად რაოდენობისა, ცდილობენ გზის სავალი ნაწილის გადაკეცვას მათი შეკრებისთვის მეტი ყურადღების მისაპყრობად, მით უფრო, გარკვეულ საკითხზე პროტესტის გამოხატვისას. მსგავსი მოვლენების საპასუხოდ, იმისათვის, რათა პოლიციამ სწორად იმოქმედოს, კანონის დონეზე განჭვრეტადი და მკაფიოდ ფორმულირებული სტანდარტების არსებობა, ძალიან მნიშვნელოვანია. გამოხატვის ფორმების მსგავსად, ასეთ შემთხვევებშიც, დიდი მნიშვნელობა აქვს საკონსტიტუციო სასამართლოს მიდგომისა და საერთაშორისო სტანდარტების ცოდნას, თუნდაც პოლიციის მენეჯერული რგოლის დონეზე. ეს ხელს შეუწყობს შეკრების თავისუფლებაში ჩარევის ან ჩაურევლობის თაობაზე სამართლებრივად მართებული და დასაბუთებული გადაწყვეტილებების მიღებას, აგრეთვე, სამართალდამცავებს მისცემს შესაძლებლობას, შეკრების ორგანიზატორებთან თუ მონაწილეებთან მოლაპარაკებების წარმოებისას, ნათლად აუხსნან მათ უფლების ფარგლები და დაარწმუნონ კანონშესაბამის მოქმედებაში.

2.1.6 შეკრების მონაწილე და ორგანიზატორი

შეკრების თავისუფლება გულისხმობს როგორც შეკრებაში მონაწილეობის, ისე მისი ინიცირებისა და ორგანიზების უფლებას.¹⁷⁰ საქართველოს კონსტიტუცია *უფლების სუბიექტად განსაზღვრავს ყველას*, გარდა იმ პირებისა, რომლებიც არიან თავდაცვის ძალების ან სახელმწიფო ან საზოგადოებრივი უსაფრთხოების დაცვაზე პასუხისმგებელი ორგანოს შემადგენლობაში.¹⁷¹ „შეკრებებისა და მანიფესტაციების შესახებ“ საქართველოს კანონის თანახმად, ორგანიზატორი განიშარტება, როგორც შეკრების ან მანიფესტაციის ინიციატორის (მარწმუნებლის) მიერ აქციის

¹⁶⁷ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2011 წლის 18 აპრილის №2/482,483,487,502 გადაწყვეტილება, II, პარ. 45.

¹⁶⁸ იხ. ადამიანის უფლებათა ევროპული კომისიის 1989 წლის 6 მარტის გადაწყვეტილება საქმეზე, *G. v. the Federal Republic of Germany*, ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს 2015 წლის 15 ოქტომბრის გადაწყვეტილება საქმეზე, *Kudrevičius and Others v. Lithuania*, პარ. 98 და პარ. 169; იხ. წინამდებარე დოკუმენტის 2.2.2 თავი (შეკრების მშვიდობიანი ხასიათი).

¹⁶⁹ ეუთო/დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებების ოფისი (OSCE/ODIHR), ეუთოს წევრ შერჩეულ ქვეყნებში მშვიდობიანი შეკრების თავისუფლების მონიტორინგის ანგარიში (მაისი 2017 - ივნისი 2018), 19 სექტემბერი 2019, პარ. 129, ხელმისაწვდომია ვებგვერდზე: <<https://bit.ly/33t12vD>> [ბოლოს ნანახია: 19.02.2020].

¹⁷⁰ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2011 წლის 18 აპრილის №2/482,483,487,502 გადაწყვეტილება, II, პარ. 131.

¹⁷¹ საქართველოს კონსტიტუცია, მუხლი 21, ნაწილი 1.

ორგანიზების ხელმძღვანელობისთვის გამოყოფილი პირი,¹⁷² რომელიც რწმუნებულთან (შეკრების ან მანიფესტაციის ინიციატორის მიერ ნდობით აღჭურვილი პირი) ერთად, განსაზღვრულია „პასუხისმგებელ პირად“.¹⁷³ ამასთან, იგი არის შეკრების გამართვის შესახებ წინასწარი გაფრთხილების ხელმომწერი პირი.¹⁷⁴

ორგანიზატორს ეკისრება ვალდებულება, დადგენილი წესით, უზრუნველყოს შეკრების მონაწილეთა მიერ კანონმდებლობის მოთხოვნათა დაცვა და შეკრების მშვიდობიანად წარმართვა. კერძოდ, „შეკრებებისა და მანიფესტაციების შესახებ“ საქართველოს კანონის თანახმად, როდესაც შეკრების მონაწილეები არღვევენ მათზე დაკისრებულ ვალდებულებებს, გაფრთხილების მიღებიდან უახლოესი 15 წუთის განმავლობაში, ორგანიზატორი ვალდებულია, მათ მოუწოდოს დარღვევის აღმოფხვრისკენ და საამისოდ მიმართოს ყველა გონივრულ ქმედებას.¹⁷⁵ ვენეციის კომისიამ დადებითად შეაფასა კანონმდებლობაში დარღვევის აღმოფხვრისა და შედეგად, შეკრების გაგრძელების შესაძლებლობის გათვალისწინება, თუმცა, ამავე დროს, აღნიშნა, რომ საამისოდ განსაზღვრული 15-წუთიანი ვადა მეტისმეტად მცირე დროა.¹⁷⁶

ორგანიზატორის მიერ მასზე დაკისრებული ვალდებულების შეუსრულებლობისთვის, გათვალისწინებულია ადმინისტრაციული პასუხისმგებლობა შეკრებისა და მანიფესტაციების ორგანიზების წესების დარღვევის გამო, რაც შეკრების შინაარსის, ფორმისა და ადგილის მიმართ „შეკრებებისა და მანიფესტაციების შესახებ“ საქართველოს კანონში ასახული მოთხოვნების შეუსრულებლობაში გამოიხატება.¹⁷⁷ თუ ორგანიზატორის მიერ წესების დარღვევამ მძიმე შედეგი გამოიწვია, იგი სისხლის სამართლის წესით აგებს პასუხს.¹⁷⁸ თუმცა, ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს მითითებით, მათ არ შეიძლება პასუხისმგებლობა დაეკისროთ საკუთარი ვალდებულებების შეუსრულებლობისთვის, თუ ამისთვის გაატარეს გონივრული ღონისძიებები.¹⁷⁹ აგრეთვე, ორგანიზატორებს პასუხისმგებლობა არ უნდა დაეკისროთ შეკრების მონაწილეთა ინდივიდუალური კანონსაწინააღმდეგო ქმედებებისთვის.¹⁸⁰ კერძოდ, ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს განმარტებით, მათი პასუხისმგებლობა არ შეიძლება დადგეს იმ შემთხვევაში, როდესაც ისინი პირდაპირ არ არიან ჩართულნი კანონსაწინააღმდეგო ქმედებებში, არ ახდენენ ამგვარი ქცევის წახალისებას ან არ იწონებენ მას და შეკრების მონაწილეებს უკანონო ქმედებებისგან თავის შეკავებისკენ არ მოუწოდებენ.¹⁸¹

ორგანიზატორის სტატუსთან დაკავშირებული ნორმების რეალიზაცია განსაკუთრებით პრობლემურია თანამედროვე ტექნოლოგიების გამოყენებით და სპონტანურად ორგანიზებული აქციების დროს, როდესაც, უმეტეს შემთხვევებში, სახეზე არ არის კონკრეტული ორგანიზატორი.

¹⁷² „შეკრებებისა და მანიფესტაციების შესახებ“ საქართველოს კანონი, მუხლი 3, „ე“ ქვეპუნქტი.

¹⁷³ „შეკრებებისა და მანიფესტაციების შესახებ“ საქართველოს კანონი, მუხლი 3, „ვ“ ქვეპუნქტი.

¹⁷⁴ „შეკრებებისა და მანიფესტაციების შესახებ“ საქართველოს კანონი, მუხლი 5, პუნქტი 2.

¹⁷⁵ „შეკრებებისა და მანიფესტაციების შესახებ“ საქართველოს კანონი, მუხლი 13, პუნქტები 2,3.

¹⁷⁶ ევროპული კომისია დემოკრატიისთვის კანონის მეშვეობით (ვენეციის კომისია), საბოლოო მოსაზრება (№547/2009) „შეკრებებისა და მანიფესტაციების შესახებ“ საქართველოს კანონში შეტანილი ცვლილებების თაობაზე, 17 ოქტომბერი 2011, პარ. 36 და პარ. 39.

¹⁷⁷ საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსი, მუხლი 174¹.

¹⁷⁸ საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსი, მუხლი 347.

¹⁷⁹ ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს 2015 წლის 15 ოქტომბრის გადაწყვეტილება საქმეზე, *Kudrevičius and Others v. Lithuania*, პარ. 197.

¹⁸⁰ იქვე.

¹⁸¹ ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს 2017 წლის 18 ივლისის გადაწყვეტილება საქმეზე, *Mesut Yildiz and Others v. Turkey*, პარ. 34.

ამ შემთხვევაში საერთოდ არ არსებობს საკანონმდებლო რეგულირება, რაც, ერთი მხრივ, საკმაოდ ართულებს აქციების საპოლიციო მართვას, მეორე მხრივ კი, გამოწვევაა შეკრებების უფლების რეალიზაციის კუთხითაც.

2.1.6. ჟურნალისტების დაცულობის სტანდარტი

შეკრებათა შესახებ დამოუკიდებელი, მიუკერძოებელი და ობიექტური ცნობების გავრცელების თვალსაზრისით, მედიის წარმომადგენლებს განსაკუთრებული როლი აკისრიათ, ხოლო მათ მიერ მოპოვებული ჩანაწერები მნიშვნელოვანია ორგანიზატორებისა და სამართალდამცავების ანგარიშვალდებულების კუთხით.¹⁸²

ჟურნალისტების შეკრებებზე დაშვებისა და მათთვის ამ შეკრებების შეუფერხებლად გაშუქების შესაძლებლობის მინიჭება მჭიდროდ უკავშირდება როგორც მშვიდობიანი შეკრების უფლებას, ისე სიტყვისა და გამოხატვის თავისუფლებას.¹⁸³ ყოველივე ეს კი აუცილებელს ხდის, მედიის წარმომადგენლები, მათ შორის, სამოქალაქო ჟურნალისტები,¹⁸⁴ დაცულები იყვნენ შეკრების გაშუქებისას.¹⁸⁵ ნიშანდობლივია, რომ მედია საშუალებები სულ უფრო მეტად ეყრდნობიან მოყვარულ ჟურნალისტებს, რომლებიც მასალებს ნახევრად პროფესიონალური აღჭურვილობით და მობილური ტელეფონებითაც აგროვებენ.¹⁸⁶ ამიტომ, არ უნდა არსებობდეს მედიის წარმომადგენლებისთვის ფორმალური აკრედიტაციის დამადასტურებელი დოკუმენტების თან ქონის ან ჩვენების სპეციალური მოთხოვნები.¹⁸⁷ ამასთან, ჟურნალისტები არ უნდა დააკავონ, თუ აქციის დაშლის ბრძანების გაცემის შემდეგ ისინი არ დატოვებენ ტერიტორიას, გარდა იმ შემთხვევისა, როდესაც მათი ადგილზე ყოფნა პოლიციის მუშაობას ხელს უშლის.¹⁸⁸

„შეკრებისა და მანიფესტაციების შესახებ“ საქართველოს კანონი, ჟურნალისტების დასაცავად, შეკრების ორგანიზატორებსა და სამართალდამცავი ორგანოების წარმომადგენლებს უდგენს ვალდებულებას, ხელი არ შეუშალოს პროფესიულ საქმიანობაში მაიდენტიფიცირებელი ნიშნის

¹⁸² ეუთო/დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებების ოფისი (OSCE/ODIHR) და ევროპული კომისია დემოკრატიისთვის კანონის მეშვეობით (ვენეციის კომისია); შეკრების თავისუფლების სახელმძღვანელო პრინციპები, მეორე გამოცემა, 2010, პარ. 206-208; ეუთო/დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებების ოფისი (OSCE/ODIHR), ეუთოს წევრ შერჩეულ ქვეყნებში მშვიდობიანი შეკრების თავისუფლების მონიტორინგის ანგარიში (მაისი 2017 - ივნისი 2018), 19 სექტემბერი 2019, პარ. 334, ხელმისაწვდომია ვებგვერდზე: <<https://bit.ly/2ucM3Ih>> [ბოლოს ნანახია: 19.02.2020]; ადამიანის უფლებათა ევროპულმა სასამართლომ 2012 წლის 2 ოქტომბრის გადაწყვეტილებაში, საქმეზე, *Najafli v. Azerbaijan*, განმარტა, რომ მედიის როლი გულისხმობს საზოგადოებრივ ინტერესს მიკუთვნებულ საკითხებზე ინფორმაციის გავრცელებას; ხოლო, თავის მხრივ, საზოგადოებას გააჩნია ამგვარი მონაცემების და მათ შორის, შეკრების შესახებ ინფორმაციის მიღების უფლება (პარ. 66).

¹⁸³ ეუთო/დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებების ოფისი (OSCE/ODIHR), ეუთოს წევრ შერჩეულ ქვეყნებში მშვიდობიანი შეკრების თავისუფლების მონიტორინგის ანგარიში (მაისი 2017 - ივნისი 2018), 19 სექტემბერი 2019, პარ. 335; მედიის თავისუფლების საკითხებში ეუთოს წარმომადგენლის 2007 წლის 21 ივნისის სპეციალური ანგარიში პოლიტიკური დემონსტრაციების მიმდინარეობისას მედიასთან მუშაობის თაობაზე, გვ. 1, ხელმისაწვდომია ვებგვერდზე: <<https://bit.ly/3bUMQ1E>> [ბოლოს ნანახია: 19.02.2020].

¹⁸⁴ ეუთოს წევრ შერჩეულ ქვეყნებში მშვიდობიანი შეკრების თავისუფლების მონიტორინგის ანგარიშის (მაისი 2017 - ივნისი 2018) თანახმად, სამოქალაქო ჟურნალისტთა გულისხმობს იმ მოქალაქეთა აქტივობას, რომლებიც, მართალია, არ არიან დასაქმებულები ტრადიციულ მედიაში, თუმცა აგროვებენ, გადასცემენ, ანალიზებენ და ავრცელებენ სიახლეებსა და ინფორმაციას.

¹⁸⁵ გაეროს ადამიანის უფლებათა საბჭო, მშვიდობიანი შეკრებისა და გაერთიანების თავისუფლების საკითხებზე სპეციალური მომხსენებლის ანგარიში, 21 მაისი 2012, A/HRC/20/27, პარ. 48.

¹⁸⁶ ეუთო/დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებების ოფისი (OSCE/ODIHR), ადამიანის უფლებების სახელმძღვანელო შეკრებების დროს პოლიციის მიერ წესრიგის დაცვის შესახებ, 2016, გვ. 42.

¹⁸⁷ იქვე.

¹⁸⁸ იქვე.

მქონე ჟურნალისტებს, რომლებიც აშუქებენ შეკრებას.¹⁸⁹ თუმცა, კანონი არ განმარტავს, რას ნიშნავს „მაიდენტიფიცირებელი ნიშანი“, რაც საკმაოდ პრობლემური საკითხია როგორც პოლიციისთვის, გაარჩიოს შეკრების რიგითი მონაწილე ჟურნალისტისგან, შეკრების იძულების ღონისძიებების გამოყენებით მართვის დროს, აგრეთვე, პროფესიულ საქმიანობაში ხელშეშლის დანაშაულის ჩადენის შემთხვევაში, შესაბამისი პასუხისმგებლობის საკითხის გადაწყვეტისას. პრაქტიკაში არაერთხელ გამოვლინდა შემთხვევები, როდესაც მედიის წარმომადგენლებს ხელი შეეშალათ შეკრების ძალის გამოყენებით შეწყვეტის გაშუქების პროცესში.¹⁹⁰ უკანასკნელად, მიმდინარე მოვლენების გასაშუქებლად ადგილზე მყოფი ჟურნალისტებისთვის პროფესიულ საქმიანობაში ხელშეშლის, დაკავების და დაშავების ფაქტებს ადგილი ჰქონდა 2019 წლის 20-21 ივნისს რუსთაველის გამზირზე მიმდინარე შეკრების დაშლის დროს. ჟურნალისტური ეთიკის ქარტიის ინფორმაციის თანახმად, პოლიციის მიერ საპროტესტო აქციის ცრემლსადენი გაზითა და რეზინის ტყვიებით შეწყვეტის შედეგად, მედიის 40-მდე წარმომადგენელი დაშავდა. რამდენიმე მათგანის განცხადებით, პოლიცია მათ რეზინის ტყვიებს დამიზნებით ესროდა მას შემდეგაც კი, როცა ისინი სამართალდამცავებს ეუბნებოდნენ, რომ მედიის წარმომადგენლები იყვნენ.¹⁹¹

შეკრებების გაშუქების დროს ჟურნალისტების პროფესიული საქმიანობის ხელშეშლის პრობლემას ზოგადი ხასიათი აქვს. ევროპის საბჭოს გენერალურმა მდივანმა 2018 წელს, უსაფრთხოების საკითხებზე მომუშავე სხვადასხვა მთავრობათაშორის ორგანიზაციას, ასევე, ვენეციის კომისიასა და ეუთოს დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებათა ოფისს, მოუწოდა, შეიმუშაონ ერთიანი სახელმძღვანელო პრინციპები, რომელიც ნათლად განსაზღვრავს პრესის უფლებებსა და გარანტიებს მშვიდობიანი შეკრებების დროს.¹⁹² ბოლო წლებში ევროპის საბჭოს სამართლებრივ სივრცეში შემავალ ქვეყნებში - რუსეთში, თურქეთში, სომხეთში, ესპანეთში, საბერძნეთში, პოლონეთში შეკრებების დროს ჟურნალისტების დაკავებისა და სხვაგვარი ხელშეშლის არაერთი ფაქტი გამოვლინდა, რაც ამ პრობლემას მთელი სიწვავით აყენებს ევროპის საბჭოს წინაშე.¹⁹³ თავის მხრივ, ევროპის ადამიანის უფლებათა სასამართლომ საქმეებზე, *Najafli v. Azerbaijan* და *Ozgun Gundem v. Turkey*, განამტკიცა ჟურნალისტების დაცვის მაღალი სტანდარტი, აგრეთვე დაავალდებულა წევრი სახელმწიფოები მიიღონ აქტიური ზომები ჟურნალისტებისთვის საქმიანობაში ხელშეშლის თავიდან ასარიდებლად.

¹⁸⁹ „შეკრებისა და მანიფესტაციების შესახებ“ საქართველოს კანონი, მუხლი 2, ნაწილი 4.

¹⁹⁰ იხ. საქართველოს სახალხო დამცველის 2007 წლის მეორე ნახევრის საპარლამენტო ანგარიში, გვ. 40 და საქართველოს სახალხო დამცველის 2011 წლის საპარლამენტო ანგარიში, გვ. 73.

¹⁹¹ იხ. საქართველოს სახალხო დამცველის განცხადება რუსთაველის გამზირზე 2019 წლის 20-21 ივნისს განვითარებულ მოვლენებთან დაკავშირებით, ხელმისაწვდომია ვებგვერდზე: <<https://bit.ly/36cHxYb>> [ბოლოს ნანახია: 19.02.2020]; აღსანიშნავია, რომ ადამიანის უფლებათა ევროპულმა სასამართლომ 2012 წლის 2 ოქტომბრის გადაწყვეტილებაში, საქმეზე, *Najafli v. Azerbaijan*, არ გაიზიარა ხელისუფლების არგუმენტაცია, რომ შეკრების მიმდინარეობისას ჟურნალისტის მიმართ ძალის გამოყენების დროს, პოლიციის თანამშრომლებისთვის შეუძლებელი იყო მისი, როგორც ჟურნალისტის, იდენტიფიცირება. სასამართლომ ამგვარი დასკვნა გააკეთა იმ პირობებში, როდესაც, მართალია, ჟურნალისტი არ ატარებდა სპეციალურ ჟილეტს, თუმცა მას მკერდზე შესაბამისი „ბეიჯი“ ეკეთა და ამასთან, საგანგებოდ ჰქონდა მიწოდებული ინფორმაცია პოლიციის ოფიცრებისთვის, რომ იყო ჟურნალისტი (პარ. 67).

¹⁹² Jonathan Peters. Seeking Clarity: European Press Rights at Peaceful Assemblies. Florida Journal of International Law, vol. 30, no. 3, December 2018, p. 168.

¹⁹³ იქვე, გვ. 169-170.

შეკრებების მიმდინარეობისას, ჟურნალისტურ საქმიანობასთან დაკავშირებული საკანონმდებლო რეგულირების არარსებობა მნიშვნელოვანი გამოწვევაა პოლიციისთვისაც,¹⁹⁴ მათ მიერ ინტერვიუების დროს გამოთქმული მოსაზრების თანახმად, შეკრებებზე ჟურნალისტების მოქმედების განუსაზღვრელი თავისუფლება, დამატებით აზრკოლებს პოლიციელებს თავიანთი ფუნქციების სრულფასოვნად შესრულების კუთხით (განსაკუთრებით, შეკრების მონაწილეების დაკავების მომენტში).¹⁹⁵

ცხადია, საქართველოს სახალხო დამცველი ვერ გაიზიარებს პოლიციელთა ამგვარ დამოკიდებულებას, თუმცა, ხარვეზიანი საკანონმდებლო რეგულირების პირობებში, შეკრებებზე მყოფი ჟურნალისტების საქმიანობისათვის ხელშემშლის თავიდან ასაცილებლად, პრაქტიკული გამოცდილების გათვალისწინებით, აუცილებელია შეიქმნას ფორმატი, რომლის ფარგლებშიც, მედიისა და პოლიციის წარმომადგენლები, უფლებადამცველები და კანონმდებლები, ერთობლივად შეიმუშავენ სახელმძღვანელო სტანდარტებს შეკრებების დროს ჟურნალისტების საქმიანობასთან, პოლიციისა და ჟურნალისტების თანამშრომლობასთან დაკავშირებით.

2.1.7. სახელმწიფოს ვალდებულებები შეკრების უფლების დასაცავად

შეკრების თავისუფლების სრულფასოვნად რეალიზების უზრუნველსაყოფად, ეროვნული კანონმდებლობა სახელმწიფოს ორი სახის ვალდებულებას აკისრებს:

1. ხელი არ შეუშალოს კანონით დადგენილი წესის დაცვით შეკრების ან მანიფესტაციის ორგანიზებასა და ჩატარებას, მოქალაქეთა მიერ საკუთარი შეხედულებების საჯაროდ გამოხატვას;¹⁹⁶ არ დაადგინოს ისეთი ნორმები, რომლებიც არის აშკარად არაგონივრული, შესასრულებლად მიიმე და არსებითად აზრს უკარგავს უფლებით სარგებლობას¹⁹⁷ (**ნეგატიური ვალდებულება**);

2. უზრუნველყოს შეკრების მშვიდობიანად წარმართვა და ამ მიზნით, მიიღოს ყველა საჭირო ზომა, მათ შორის, შესაბამისი კანონმდებლობის შექმნისა და მისი ეფექტიანი აღსრულების გზით¹⁹⁸ (**პოზიტიური ვალდებულება**). ამ თვალსაზრისით, აღსანიშნავია, რომ კანონმდებლობა არ უნდა იყოს გადატვირთული ბიუროკრატიული მოთხოვნებით.¹⁹⁹ სახელმწიფოს ასევე ევალება დაიცვას მშვიდობიანი შეკრება მესამე პირთა მხრიდან ჩადენილი ძალადობრივი ქმედებებისგან.²⁰⁰

მართალია, სახელმწიფო ვერ იქნება შეკრების დაცულობის აბსოლუტური გარანტი, თუმცა ამ მიზნით მას ყველა სათანადო ზომის გატარება ევალება. სახელმწიფო ვალდებულია, ხელი შეუწყოს ნებისმიერი სახის მშვიდობიანი შეკრების ჩატარებას და უზრუნველყოს მისი გამართვა

¹⁹⁴ პოლიციისა და ჟურნალისტების ერთობლივი მოქმედებების მაგალითები იხ.: <<https://bit.ly/2SWq8xh>> [ბოლოს ნანახია: 19.02.2020], <<https://bit.ly/2vIgu9A>> [ბოლოს ნანახია: 19.02.2020], <<https://bit.ly/38GyQXc>> [ბოლოს ნანახია: 19.02.2020].

¹⁹⁵ იხ. ინტერვიუები შინაგან საქმეთა სამინისტროს საპატრულო პოლიციის უფროსის მოადგილესთან და თბილისის პოლიციის დეპარტამენტის უფროსის მოადგილესთან;

¹⁹⁶ „შეკრებებისა და მანიფესტაციების შესახებ“ საქართველოს კანონი, მუხლი 12, პუნქტი 2.

¹⁹⁷ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2011 წლის 18 აპრილის №2/482,483,487,502 გადაწყვეტილება, II, პარ. 29.

¹⁹⁸ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2014 წლის 24 ივნისის №1/3/538 გადაწყვეტილება საქმეზე, „პოლიტიკური გაერთიანება „თავისუფალი საქართველო“ საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II. პარ. 8.

¹⁹⁹ ევროპული კომისია დემოკრატიისთვის კანონის მეშვეობით (ვენეციის კომისია), კომენტარები (№547/2009; CDL(2009)152) „შეკრებებისა და მანიფესტაციების შესახებ“ საქართველოს კანონის თაობაზე, 1 ოქტომბერი 2009, პარ. 21.

²⁰⁰ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2014 წლის 24 ივნისის №1/3/538 გადაწყვეტილება საქმეზე, „პოლიტიკური გაერთიანება „თავისუფალი საქართველო“ საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II. პარ. 8.

იმგვარად, რომ სამიზნე აუდიტორიისთვის შესაძლებელი იყოს შეტყობინების მიწოდება (ე.წ. *sight and sound* პრინციპი),²⁰¹ თუ სახეზე არ არის კონკრეტული შეზღუდვის დაწესების დაუძლეველი მიზეზი.²⁰²

ბოლო ათწლეულის განმავლობაში, ხშირად ყოფილა შემთხვევა, როდესაც სახელმწიფო/თვითმმართველობის ორგანოების წარმომადგენლებს შეკრების სასურველად ადგილას, დროს ან/და სასურველი ფორმით ჩატარების ხელშესაწყობად, არაფერი გაუკეთებიათ. ამ ვალდებულების საპირისპიროდ, მანიფესტანტებისთვის სხვადასხვა სახის გაუმართლებელი ბარიერის შექმნით, შეუძლებელს ხდიდნენ უფლების პრაქტიკულად რეალიზებას.²⁰³ მათ შორის, მაგალითად, აღსანიშნავია 2018 წლის 16 დეკემბერს თელავში, საქართველოს პრეზიდენტის ინაუგურაციის პარალელურად, გაერთიანებული ოპოზიციის, „ძალა ერთობაშია“, მიერ დაგეგმილი მშვიდობიანი აქციის გამართვის შეუძლებლობა, პოლიციის მიერ რამდენიმე ადგილას - გომბორის უღელტეხილთან და გურჯაანში, გზის გადაკეტვის გამო.²⁰⁴

გარდა ამისა, სახელმწიფო ვალდებულია, განასხვავოს მშვიდობიანი და არამშვიდობიანი მონაწილეები, რამდენადაც შეკრების თავისუფლებისგან მომდინარე სამართლებრივ გარანტიებს ისინი კარგავენ, ვინც ძალადობაში არიან ჩართულები.²⁰⁵

მნიშვნელოვანია, აგრეთვე, დაძაბულობის დეესკალაციის ვალდებულება. ეუთო/დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებათა ოფისის (OSCE/ODIHR) მითითებით, გამოცდილება ნათლად აჩვენებს, რომ როდესაც კონფლიქტი წარმოიქმნება, ესკალაციის თავიდან ასაცილებლად, პოლიციის მხრიდან, მნიშვნელოვანია შეკრების მონაწილეებთან პატივისცემაზე დაფუძნებული და მშვიდი კომუნიკაცია; კომუნიკაცია

²⁰¹ ეუთო/დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებების ოფისი (OSCE/ODIHR) და ევროპული კომისია დემოკრატიისთვის კანონის მეშვეობით (ვენეციის კომისია); შეკრების თავისუფლების სახელმძღვანელო პრინციპები, მეორე გამოცემა, 2010, პარ. 3.5 და პარ. 2.2.

²⁰² ეუთო/დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებების ოფისის (OSCE/ODIHR) მიერ ადამიანის უფლებათა კომიტეტისთვის წარდგენილი წერილობითი მოსაზრება: სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების შესახებ საერთაშორისო პაქტის 21-ე მუხლის (მშვიდობიანი შეკრების უფლება) შესახებ ზოგადი კომენტარის მომზადება, 18 მარტი 2019, პარ. 43, ხელმისაწვდომია ვებგვერდზე: <<https://bit.ly/2SG9Bi9>> [ბოლოს ნანახია: 19.02.2020].

²⁰³ 2012 წლის 2 მაისს, ქუთაისში, დღესასწაულთან დაკავშირებით, დავით აღმაშენებლის ძეგლთან კოალიცია „ქართული ოცნების“ ახალგაზრდული მოძრაობის სიმბოლური აქცია გაიმართა. ქუთაისის მერიის კეთილმოწყობის სამსახურის მანქანიდან აქციის მონაწილეებს წყლის ჭავლი მიუშვირეს, რის შედეგადაც შეკრებილებმა ვეღარ შეძლეს აქციის გაგრძელება. მოგვიანებით მერიამ ეს ქმედება ქალაქში სანიტარიულ-ჰიგიენური და ხანძარსაწინააღმდეგო უსაფრთხოების დაცვით ახსნა, იხ. საქართველოს სახალხო დამცველის 2012 წლის საპარლამენტო ანგარიში, გვ. 491-492; 2015 წლის 12 ივნისს პოლიციელებმა მშვიდობიანი შეკრების მონაწილეებს არ მისცეს თბილისში, ჰეიდარ ალიევის სახელობის სკვერში შეკრების შესაძლებლობა. პოლიციელების განმარტებით, ისინი ადგილზე ახორციელებდნენ საპოლიციო ღონისძიებას და აქციის მონაწილეებს პარკში ვერ შეუშვებდნენ. მოთხოვნის მიუხედავად, მათ არ უცნობებიათ შეკრების მონაწილეებისთვის შეზღუდვის სამართლებრივი საფუძვლები, ასევე, არ განუმარტავთ, რა სახის საპოლიციო ღონისძიება მიმდინარეობდა, იხ. საქართველოს სახალხო დამცველის 2015 წლის საპარლამენტო ანგარიში, გვ. 523-524.

²⁰⁴ საქართველოს სახალხო დამცველის 2018 წლის საპარლამენტო ანგარიში, გვ. 210-211. 2011 წლის 24 ნოემბერს საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციამ აქციის მონაწილე 4 პირის სახელით მიმართა ადამიანის უფლებათა ევროპულ სასამართლოს (საჩივრის №74113/11). 2016 წელს დავა მხარეებს შორის მორიგებით დასრულდა, საქართველოს მთავრობამ მომჩივნების მიმართ ჩადენილი არასათანადო მოპყრობის და შეკრების უფლების დარღვევა აღიარა და აიღო შესაბამისი კომპენსაციის გადახდის ვალდებულება.

²⁰⁵ იქვე, პარ. 59. 2004 წლის 4 მაისის დასაშვებობის გადაწყვეტილებაში საქმეზე, *Ziliberberg v. Moldova*, ადამიანის უფლებათა ევროპულმა სასამართლომ განმარტა, რომ ინდივიდები არ წყვეტენ შეკრების თავისუფლებით სარგებლობას შეკრების მიმდინარეობისას სხვათა მხრიდან სპორადული ძალადობის ან სხვაგვარი დასჯადი ქმედების ჩადენის შედეგად, თუ თავად სხენებული ინდივიდები ინარჩუნებენ მშვიდობიან ზრახვებს ან ქცევას.

განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია მაშინ, როდესაც დაძაბულობას იზრდება.²⁰⁶ იმ შემთხვევაში, თუ აუცილებელია შეზღუდვის დაწესება, მნიშვნელოვანია, რომ ადამიანებს, გაუგებრობის თავიდან ასაცილებლად, ეცნობოთ ამ შეზღუდვის დაწესების მიზეზები.²⁰⁷

გარდა ზემოაღნიშნულისა, აგრეთვე გასათვალისწინებელია, რომ შეკრების თავისუფლებაში ჩარევის დროს, შესაბამისი უწყებები, ზეპირად მიღებულ გადაწყვეტილებას, უმეტეს შემთხვევაში, არ ასაბუთებენ წერილობით, რაც აუცილებელი ინსტრუმენტია გატარებული ღონისძიებების კანონიერების შესაფასებლად. კერძოდ, გადაწყვეტილების რელევანტური მოტივირება, ერთი მხრივ, უზრუნველყოფს სახელმწიფო ორგანოს შებოჭვას სამართლით, ხოლო, მეორე მხრივ, დაინტერესებულ პირს აძლევს შესაძლებლობას, ისარგებლოს გასაჩივრების შესაძლებლობით და სადავო გადაწყვეტილებას დაუპირისპიროს სათანადო არგუმენტაცია. მსგავს პრობლემას ჰქონდა ადგილი, მაგალითად, საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს მხრიდან, „თბილისი პრაიდის“ ფარგლებში დაგეგმილ ტერიტორიებსა და ფორმატით, ღონისძიების ჩატარების შეუძლებლობის თაობაზე განმარტების გაკეთების,²⁰⁸ 2019 წლის 18 და 26 ნოემბერს შეკრების მონაწილეთა მიმართ ძალის გამოყენების, 2019 წლის 25 ნოემბერს შეკრების მონაწილეთათვის ცალკეულ ნივთთა ფლობის აკრძალვისა და ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის მერიის მიერ, 2019 წლის 31 დეკემბერს, პარლამენტის შენობის წინ განთავსებული კარვებისა და სხვა საპროტესტო ატრიბუტიკის აღების შემთხვევებში.

2.1.8 შეკრების ადმინისტრირებაზე უფლებამოსილი ორგანოები

საქართველოში, სახელმწიფოს მხრიდან ვალდებულებების შესრულებასთან დაკავშირებულ გამოწვევასთან ერთად, აღსანიშნავია, რომ ბუნდოვანია და პრაქტიკაში განხორციელებული მოქმედებებისაგან ძალიან განსხვავებული, „შეკრებებისა და მანიფესტაციების შესახებ“ საქართველოს კანონში შეკრებების ადმინისტრირებაზე სახელმწიფოს მხრიდან უფლებამოსილი ორგანოს განსაზღვრის საკითხი.

კერძოდ, კანონი, ტრანსპორტის სავალი ნაწილის გახსნის ან/და ტრანსპორტის მოძრაობის აღდგენის შესახებ გადაწყვეტილების მიმღებ სუბიექტად, თვითმმართველობის აღმასრულებელ ორგანოს განსაზღვრავს. ამავე დროს, ადგენს, რომ როდესაც მითითებული ორგანო არ ან ვერ ახორციელებს დასახელებულ უფლებამოსილებას, შესაბამისი გადაწყვეტილების მიღებაზე უფლებამოსილია საქართველოს მთავრობა.²⁰⁹ გარდა ამისა, ბუნდოვანია, თუ რომელი უწყებაა პასუხისმგებელი, მიიღოს გადაწყვეტილება შეკრების შეწყვეტის შესახებ. კერძოდ, „შეკრებებისა და მანიფესტაციების შესახებ“ საქართველოს კანონის თანახმად, შეკრების შეწყვეტის შესახებ გადაწყვეტილებას იღებს ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანოს წარმომადგენელი, მაშინ, როდესაც მონაწილეთა დაშლისთვის შესაბამის ზომებს სამართალდამცავი ორგანოები ატარებენ.²¹⁰

²⁰⁶ ეუთო/დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებების ოფისი (OSCE/ODIHR) და ევროპული კომისია დემოკრატიისთვის კანონის მეშვეობით (ვენეციის კომისია); შეკრების თავისუფლების სახელმძღვანელო პრინციპები, მეორე გამოცემა, 2010, პარ. 159.

²⁰⁷ იქვე.

²⁰⁸ საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს განცხადება ხელმისაწვდომია ვებგვერდზე: <<https://bit.ly/329lmAG>> [ბოლოს ნანახია: 19.02.2020].

²⁰⁹ „შეკრებებისა და მანიფესტაციების შესახებ“ საქართველოს კანონი, მუხლი 11¹, ნაწილი 1.

²¹⁰ „შეკრებებისა და მანიფესტაციების შესახებ“ საქართველოს კანონი, მუხლი 13, პუნქტი 1.

უკანასკნელი წლების პრაქტიკის გათვალისწინებით, ზემოაღნიშნული საკანონმდებლო რეგულირებისაგან განსხვავებით, შეკრების მართვის ძირითად ადმინისტრატორად სახელმწიფოს მხრიდან სწორედ პოლიცია გვევლინება, განსაკუთრებით ისეთ შემთხვევებში, როდესაც საკითხი შეეხება ძალის გამოყენებით აქციის შეწყვეტას და არა მხოლოდ. ასეთ ვითარებაში, სიტუაციის ოპერატიულ კონტროლს, რისკების შეფასებასა და ღონისძიებების დაგეგმვას განსაკუთრებული ცოდნა, დროის მოკლე მონაკვეთში ინფორმაციის გაზიარება, გადაწყვეტილების მიღება და მისი აღსრულება სჭირდება. პროტესტის თანამედროვე ფორმების პირობებში, ამ პროცესის გადანაწილება თვითმმართველ ორგანოს, მთავრობასა და პოლიციას შორის, რთული და არაპრაქტიკულია. ამავე დროს, გასათვალისწინებელია, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს დიდი როლი ენიჭებათ იმ პირთა უფლებების უზრუნველყოფაში, რომლებიც ცხოვრობენ, მუშაობენ, სამეწარმეო საქმიანობას ეწევიან იმ ადგილებში, სადაც მიმდინარეობს შეკრება ან მანიფესტაცია, რათა შეკრებამ არ შეზღუდოს ნორმალური ცხოვრება მის მიმდებარე ტერიტორიაზე. ამდენად, მათ ჩართვას წინასწარი გაფრთხილების შემდგომ პროცესში, შეკრების დასაგეგმად და გადაწყვეტილების მისაღებად, თუ რომელი საჯარო ღონისძიება უნდა გაიმართოს ამა თუ იმ ადგილზე, რა ზომებს უნდა მიმართონ მუნიციპალურმა სამსახურებმა, ერთი მხრივ, შეკრების გამართვის ხელშესაწყობად, და მეორე მხრივ, დასახლებული ერთეულის ნორმალური ცხოვრების უზრუნველსაყოფად, დიდი პრაქტიკული და უფლებრივი მნიშვნელობა აქვს.

არსებული საკანონმდებლო ჩარჩო ირაციონალურია, განსაკუთრებით, სპონტანური აქციების შემთხვევაში, როდესაც პოლიცია, უმეტესწილად რისკების წინასწარ შეუფასებლად და დაუგეგმავად, პირისპირ რჩება შეკრების მონაწილეებთან. ამ დროს გადაწყვეტილების მიმღებ უფლებამოსილ სუბიექტად ადგილობრივი თვითმმართველობის განსაზღვრა მოკლებულია ლოგიკურ ახსნას. საერთაშორისო გამოცდილება შეკრებების მართვის სფეროში, იცნობს ადგილობრივი თვითმმართველობის წამყვან როლს და გარკვეული გადაწყვეტილების მიმღები არბიტრის ფუნქციას პოლიციასა და შეკრების მონაწილეებს შორის (მაგალითად, შოტლანდია, ესპანეთი, ესტონეთი), თუმცა ეს უფრო გამონაკლისი შემთხვევებია.²¹¹ როგორც კონტინენტურ ევროპაში, ისე ამერიკის შეერთებულ შტატებში, მიუხედავად საპოლიციო ორგანიზებისა და მართვის მოდელისა, უმრავლესობაში, შეკრებების სფეროში გადაწყვეტილებების მიღებისა და შეკრების მართვის უფლებამოსილება, ძირითადად, პოლიციის კომპეტენციაა.²¹²

2.2. „პოლიციის შესახებ“ საქართველოს კანონი

წარმოდგენილ ანგარიშში შეფასებულია საპოლიციო საქმიანობის მომწესრიგებელი საკანონმდებლო ნორმები, რომლებიც პირდაპირ არის დაკავშირებული შეკრების უფლების რეალიზაციასთან. განხილვის დასაწყისშივე უნდა აღინიშნოს, რომ საპოლიციო საქმიანობის სფეროში პოლიციელის ყველა მოქმედება და გადაწყვეტილება - საფუძვლიანი ვარაუდის სტანდარტს ეფუძნება. საფუძვლიანი ვარაუდის სტანდარტი არის ერთგვარი ლოგიკური გასაღები საპოლიციო სამართლით მოწესრიგებული ურთიერთობებისთვის და ნიშნავს, რომ პოლიციელის მიერ ნებისმიერი გადაწყვეტილების მიღებისას, არსებობს ან არ არსებობს ფაქტი

²¹¹ იხ. მისი უდიდებულესობის პოლიციის, სახანძრო და სამაშველო სამსახურების ინსპექტორატის 2009 წლის ივლისის კვლევა, „Adapting To Protest - Nurturing The British Model of Policing, pp. 39, 44-48, ხელმისაწვდომია ვებგვერდზე: <<https://bit.ly/2SFr1ve>> [ბოლოს ნანახია: 19.02.2020].

²¹² იქვე.

ან/და ინფორმაცია, რომელიც ობიექტურ დამკვირვებელს დააკმაყოფილებდა გარემოებათა გათვალისწინებით დასკვნის გასაკეთებლად.

რაც შეეხება უშუალოდ შეკრებების მართვასთან დაკავშირებულ რეგულირებას, საყურადღებოა „პოლიციის შესახებ“ კანონის მე-2, მე-4 და მე-5 თავები, რომლებიც პოლიციის საქმიანობის პრინციპებს, პოლიციელთა კონკრეტულ უფლება-მოვალეობებსა და სპეციალური საშუალებების გამოყენების საკითხებს მოიცავს. ნიშანდობლივია, რომ „პოლიციის შესახებ“ საქართველოს კანონი პოლიციის ცალკე უფლებად გამოყოფს შეკრებების, მანიფესტაციებისა და სხვა მასობრივი ღონისძიებების მონაწილეთა უსაფრთხოების უზრუნველყოფას და მას არ მოიაზრებს, მაგალითად, სამართალდარღვევათა თავიდან აცილების ზოგად უფლებამოსილებაში, რომელიც პრაქტიკაში საზოგადოებრივი წესრიგის დასაცავად განხორციელებული საპოლიციო საქმიანობის მნიშვნელოვან მოქმედებებს ფარავს სამართლებრივი რეგულირების კუთხით.²¹³ პოლიციის უფლებამოსილებაში ამ უფლების ცალკე აღნიშვნა, თავისთავად მიუთითებს პოლიციის განსაკუთრებულ როლზე, რომელსაც, შეკრების თავისუფლების რეალიზაციის კუთხით, სახელმწიფო პოზიტიური ვალდებულებების შესრულების ძირითად ფუნქციებს აკისრებს.

2.2.1. საპოლიციო ღონისძიებები

საპოლიციო ღონისძიებები „პოლიციის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-4 თავშია ჩამოყალიბებული. მათი ჩამონათვალი ამომწურავია: პირის გამოკითხვა; პირის იდენტიფიკაცია; პირის მოწვევა; ზედპირული შემოწმება და დათვალიერება; სპეციალური შემოწმება და დათვალიერება; სპეციალური საპოლიციო კონტროლი; ადგილის დატოვების მოთხოვნა და კონკრეტულ ტერიტორიაზე შესვლის აკრძალვა; პირის ან სატრანსპორტო საშუალების გადაადგილების ან ნივთის ფაქტობრივი ფლობის შეზღუდვა; ავტომატური ფოტოტექნიკის (რადარის) და ვიდეოტექნიკის გამოყენება; ტექნიკური საშუალებების შექმნა და გამოყენება; ოპერატიულ-სამძებრო ღონისძიებების განხორციელება.²¹⁴ მართალია, ჩამოთვლილი ღონისძიებები, ზოგადად, მართლწესრიგის დაცვის მიზნით გამოიყენება და კანონი არც ზოგადად და არც კონკრეტულად, რომელიმე მათგანს „შეკრებების, მანიფესტაციებისა და სხვა მასობრივი ღონისძიებების მონაწილეთა უსაფრთხოების უზრუნველყოფის“ მექანიზმად არ განიხილავს, მაგრამ პოლიციის ბოლო 6- წლიანი პრაქტიკა მიუთითებს, რომ ზოგიერთი მათგანი, დროთა განმავლობაში, პოლიციის ხელში შეკრებების სამართავ ეფექტიან შესაძლებლობად ჩამოყალიბდა. პოლიცია აქტიურად იყენებს ისეთ საპოლიციო ღონისძიებებს, როგორცაა ადგილის დატოვების მოთხოვნა და კონკრეტულ ტერიტორიაზე შესვლის აკრძალვა; პირის ან სატრანსპორტო საშუალების გადაადგილების ან ნივთის ფაქტობრივი ფლობის შეზღუდვა; ავტომატური ფოტოტექნიკის (რადარის) და ვიდეოტექნიკის გამოყენება, ტექნიკური საშუალებების შექმნა და გამოყენება.²¹⁵ მაგალითად, ადგილის დატოვების მოთხოვნა და კონკრეტულ ტერიტორიაზე შესვლის აკრძალვა ერთ-ერთი ძირითადი ღონისძიებაა, რომელიც ერთდროული შეკრებების დროს დაპირისპირებულ მხარეებს შორის საჯარო სივრცეში ფიზიკური დაპირისპირების თავიდან ასაცილებლად გამოიყენება, ძირითადად ლგბტ+ თემის მიერ გამართული შეკრებებისა და ცალკეული პოლიტიკური შინაარსის შეკრებების

²¹³ „პოლიციის შესახებ“ საქართველოს კანონი, მუხლი 17, 1-ლი ნაწილი, „დ“ ქვეპუნქტი.

²¹⁴ „პოლიციის შესახებ“ საქართველოს კანონი, მუხლი 18.

²¹⁵ ინტერვიუ შინაგან საქმეთა სამინისტროს საპატრულო დეპარტამენტის დირექტორის მოადგილესთან.

შემთხვევებში.²¹⁶ ავტომატური ფოტოტექნიკის (რადარის) და ვიდეოტექნიკის გამოყენების, აგრეთვე, ტექნიკური საშუალებების შექმნისა და გამოყენების საპოლიციო ღონისძიებები შეკრებების მართვისას, შედარებით მეორეხარისხოვანია და ძირითადად აქტიური ხასიათის საპოლიციო ღონისძიებების მხარდამჭერ ღონისძიებად შეიძლება ჩაითვალოს. თუმცა, რიგ შემთხვევებში, მათ გამოყენებას, პრევენციული მიზნებით, საჯარო სივრცეში, პირველხარისხოვანი მნიშვნელობა ენიჭება.²¹⁷ შეკრებების მართვისას საპოლიციო ღონისძიებების გამოყენების კუთხით, ქართული პოლიციის გამოცდილება, გარკვეულწილად მიჰყვება ამ სფეროში საერთაშორისო ტენდენციებს, რასაც უფრო დეტალურად შემდეგ თავებში განვიხილავთ.

2.2.2. სპეციალური საშუალებები

რაც შეეხება სპეციალურ საშუალებებს, რომელთაც პოლიცია შეკრებების სამართავად, და მეტწილად, დასაშლელად, იძულების ღონისძიების სახით, ფიზიკურ ძალასთან ერთად იყენებს, მათი ჩამონათვალი და გამოყენების ზოგადი წესები მოცემულია „პოლიციის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-5 თავში. კანონი განასხვავებს პასიურ და აქტიურ სპეციალურ საშუალებებს. პირველ ჯგუფს მიეკუთვნება: ჯავშანჭილეთი, ჩაფხუტი, ფარი, აირწინალი და სხეულის დაცვის სხვა სპეციალური საშუალებები და მას პოლიციელი თავისი ან სხვისი სიცოცხლის/ჯანმრთელობის დასაცავად იყენებს. ხოლო მეორე ჯგუფი აერთიანებს ისეთ საშუალებებს, რომელთაც აქვთ როგორც თავდაცვითი, ისე შეტევითი ხასიათი და მათი გამოყენება სხვა პირზე ზემოქმედების მოხდენის შესაძლებლობის იძლევა. ასეთი სპეციალური საშუალებებია: ხელბორკილი და შებორკვის სხვა საშუალება, სპეციალური ხელკეტი, ცრემლსადენი გაზი, წიწაკის გაზი, აკუსტიკური საშუალება, არალეტალური იარაღი (მათ შორის, არალეტალური ჭურვი), ფსიქოლოგიური ზემოქმედების შუქბგერითი მოწყობილობა, ტრანსპორტის იძულებითი გაჩერების საშუალება, დაბრკოლების დამანგრეველი საშუალება, წყალსატყორცნი, ჯავშანმანქანა და სხვა სპეციალური სატრანსპორტო საშუალება, სპეციალური საღებავი, სასამსახურო მაღლი და სასამსახურო ცხენი, ელექტრომოკური მოწყობილობა და შესაბოჭი ბადე.²¹⁸ ეს ჩამონათვალი ეუთო/დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებების ოფისის (OSCE/ODIHR) გამოცემულ, შეკრებების დროს პოლიციის მიერ წესრიგის დაცვის შესახებ, ადამიანის უფლებების სახელმძღვანელოთი განსაზღვრულ სპეცსაშუალებებს შეესაბამება.²¹⁹

²¹⁶ ამგვარი შემთხვევების თვალსაჩინო მაგალითებია: 2017 წლის 17 მაისის შემთხვევა, როდესაც პოლიციამ კონკრეტულ ტერიტორიაზე შესვლის აკრძალვისა და პირის ან სატრანსპორტო საშუალებების გადაადგილების შეზღუდვის საპოლიციო ღონისძიებების მასობრივად გამოყენების პირობებში უზრუნველყო ლგბტ+ თემისა და სასულიერო პირებისა და მრევლის ნაწილის ერთდროული შეკრებების პარალელურ რეჟიმში მშვიდობიანად გამართვის შესაძლებლობის შექმნა, ინფორმაცია ხელმისაწვდომია ვებგვერდზე: <<https://bit.ly/2SEzlez>> [ბოლოს ნანახია: 19.02.2020]; აგრეთვე, 2017 წლის 10 ოქტომბრის შემთხვევა, როდესაც კონკრეტულ ტერიტორიაზე შესვლის აკრძალვის საპოლიციო ღონისძიება გამოიყენა თბილისის საკრებულოს სხდომაზე ოპოზიციური პარტიების წარმომადგენლების შეუშვებლობის მიზნით, ინფორმაცია ხელმისაწვდომია ვებგვერდზე: <<https://bit.ly/2SEzFKj>> [ბოლოს ნანახია: 19.02.2020].

²¹⁷ ვიდეომეთვალყურეობის სისტემების, როგორც საპოლიციო ღონისძიებების სახის გამოყენების ნათელი მაგალითია ტელეკომპანია რუსთავი 2-ის მიმდებარე ტერიტორიაზე შეკრებების უსაფრთხოების უზრუნველსაყოფად პოლიციის მიერ ვიდეოკამერების დამონტაჟება და უწყვეტი ვიდეომონიტორინგის უზრუნველყოფა, დეტალური ინფორმაცია ხელმისაწვდომია ვებგვერდზე: <<https://bit.ly/2wnp2mu>> [ბოლოს ნანახია: 19.02.2020].

²¹⁸ „პოლიციის შესახებ“ საქართველოს კანონი, მუხლი 33.

²¹⁹ იხ. ეუთო/დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებების ოფისი (OSCE/ODIHR), ადამიანის უფლებების სახელმძღვანელო შეკრებების დროს პოლიციის მიერ წესრიგის დაცვის შესახებ, 2016, გვ. 87-105;

სპეციალური საშუალებების ჩამონათვალთან ერთად, „პოლიციის შესახებ“ საქართველოს კანონი განსაზღვრავს გარემოებებს, რომელთა არსებობის შემთხვევაშიც ამა თუ იმ სპეციალური საშუალების გამოყენება დაიშვება. მაგრამ რადგანაც, ერთი მხრივ, კონკრეტული სპეციალური საშუალება შეიძლება გამოიყენებოდეს რამდენიმე სხვადასხვა საფუძვლით, ხოლო, მეორე მხრივ, ერთი და იმავე საფუძვლით რამდენიმე სხვადასხვა სპეციალური საშუალების გამოყენებაა შესაძლებელი, ამ კუთხით პოლიციის კომპეტენცია კანონის დონეზე პრაქტიკულად შეუზღუდავია.

საკანონმდებლო დონეზე ფართო დისკრეციული უფლებამოსილების არსებობას, თავისთავად, უარყოფით ფაქტად ვერ მივიჩნევთ. პირიქით, „პოლიციისა და პოლიციის მმართველობის სამუშაოს უმეტესი ნაწილი შეიძლება განხილულ იქნეს როგორც გადაწყვეტილებების მიღება, ალტერნატივების შერჩევის გზით“.²²⁰ ერთი მხრივ, დინამიურად განვითარებად გარემოში იგი იძლევა პოლიციის მოქმედების დიდ თავისუფლებას, რაც მის ეფექტიანობაზე, შესაძლებელია, დადებითადაც აისახოს. თუმცა, მეორე მხრივ, ასეთი ფართო დისკრეციის პირობებში იზრდება რისკი, რომ პოლიციამ შეიძლება რომელიმე კონკრეტული უფლების ფარგლებში მოქმედების ან საპოლიციო ღონისძიების გამოყენებისას ვერ უზრუნველყოს თანაზომიერების პრინციპის სრულყოფილად დაცვა, რადგან, რაც უფრო დიდია ერთმანეთის მსგავსი სამართლებრივი ინსტრუმენტების არჩევანი, რომლებიც თითქმის იდენტური გარემოებების პირობებში, გარკვეული პრობლემის გადასაწყვეტად და, უმეტეს შემთხვევაში, უფლების შესაზღუდავად უნდა იქნეს გამოყენებული, უფრო მაღალ პასუხისმგებლობასა და კომპეტენტურობას მოითხოვს დროის მოკლე მონაკვეთში გამოსადეგი, აუცილებელი და საკმარისი ინსტრუმენტის შერჩევა. ასეთ პირობებში განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება კანონის აღსრულების ეფექტიანი მექანიზმების არსებობას.

„პოლიციის შესახებ“ საქართველოს კანონის ნორმების განხილვისას, შეკრებების მართვის კონტექსტში ცალკე უნდა აღინიშნოს პოლიციის მიერ ინფორმაციის შეგროვებისა და დამუშავების საკითხი. თანამედროვე საპოლიციო საქმეში ინფორმაციის შეგროვება, დამუშავება და გავრცელება, შეკრებების მართვის დროს, თანდათან უფრო მეტ დატვირთვას იძენს.²²¹ თუმცა „პოლიციის შესახებ“ საქართველოს კანონი ამ საკითხს საერთოდ არ არეგულირებს.

3. კანონის აღსრულების პროცესი

წინა თავებში განხილული საკანონმდებლო დონეზე განჭვრეტადი და ადეკვატური მარეგულირებელი ნორმების არსებობას, შეკრების თავისუფლების რეალიზაციისათვის, ფუნდამენტური მნიშვნელობა აქვს. თუმცა, როგორც საქართველოს, ისე სხვა ქვეყნების გამოცდილება მიუთითებს, რომ შეკრებების მართვის სფეროში მხოლოდ დახვეწილი საკანონმდებლო ჩარჩო ჯერ კიდევ არ არის საკმარისი კანონის სათანადოდ აღსრულებისა და კონსტიტუციით გარანტირებული თავისუფლებების სრულფასოვანი რეალიზაციისთვის. ხშირად, პოლიციის მიერ შეკრების მართვა უკავშირდება ორი ტიპის პრობლემას - კანონის არაჯეროვან აღსრულებასა (underenforcement) და გადამეტებით აღსრულებას (overenforcement).²²²

²²⁰ Garner W. Cordner, Kathryn E. Scarborough, *Police Administration*, 7th Edition, LexisNexis, New Providence, NJ, 2010, p. 317.

²²¹ Donatella Della Porta, Abby Peterson and Herbert Reiter. *The Policing of Transnational Protest (Advances in Criminology)*, Rutledge. NY. 2017.p.180;

²²² Alafair Burke. *Policing, Protestors, and Discretion*. *Fordham Urban Law Journal*, vol. 40, no. 3, March 2013, p.1003.

როგორც საქართველოს, ისე სხვა ქვეყნების გამოცდილება და შესაბამისი კვლევებიც მიუთითებს, რომ საკანონმდებლო ჩარჩოს გარდა არსებობს მთელი რიგი ფაქტორები, რომლებიც არსებით გავლენას ახდენენ პოლიციის მიერ პრაქტიკაში კანონის აღსრულებაზე. აღსანიშნავია, რომ მიუხედავად დემოკრატიულ ქვეყნებს შორის შეკრების მართვის მიდგომებში არსებული განსხვავებისა და ინდივიდუალური გამოცდილებისა, ამ ფაქტორების გარკვეული ნაწილი მეტნაკლებად საერთოა ყველა ქვეყნის შემთხვევაში და მნიშვნელოვან გავლენას ახდენს ამ მიდგომებისა და სტილის ჩამოყალიბებაზე.²²³ ეს ფაქტორები (მაგალითად, ქვეყნის პოლიტიკური სისტემა, მედიის გავლენა, პოლიციის კულტურა, პოლიციის ორგანიზაციული მოდელი და ა.შ.), თავისი ფორმირების გზების, ნიშან-თვისებებისა და პროცესებზე გავლენის ხასიათიდან გამომდინარე, შეიძლება დაიყოს ფორმალიზებულ და არაფორმალიზებულ ფაქტორებად. მოცემული ანგარიში შეეხება მხოლოდ ფორმალიზებული ხასიათის ფაქტორებს, რომელთა შექმნა, შეცვლა, გაუქმება (გაუმჯობესება/დახვეწა) სახელმწიფო ორგანოების კომპეტენციაა. რაც შეეხება არაფორმალიზებულ ელემენტებს, როგორცაა, მაგალითად, მედიის როლი, მისი მასშტაბურობიდან და მრავალშრიანობიდან გამომდინარე, მათი შეფასება ბევრად კომპლექსურ ინსტრუმენტებსა და ცოდნას მოითხოვს, და სცდება ამ ანგარიშის ფარგლებს. რაც შეეხება ფორმალიზებულ ფაქტორებს, ისინი ურთიერთდაკავშირებულია ერთმანეთთან და ერთობლიობაში ქმნიან გარკვეულ სისტემას, რომლის გავლენასაც კანონის აღსრულების პროცესზე, წინამდებარე თავში განვიხილავთ.

პოლიტიკურ სოციოლოგიაში ჩამოყალიბებული მიდგომებისა და საპოლიციო საქმის სფეროში არსებული კვლევების, საქართველოში საჯარო სამართალში დამკვიდრებული პრაქტიკის, შეკრებისა და მანიფესტაციების მართვის დროს პოლიციის მოქმედებების, საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს მიერ ოფიციალურად მოწოდებული დოკუმენტებისა და პოლიციის თანამდებობის პირების მიერ ინტერვიუებში გაზიარებული ინფორმაციის კომპლექსური ანალიზის შედეგად, შეიძლება გამოიყოს ორგანიზაციულ-სამართლებრივი ხასიათის ფაქტორების სამი ჯგუფი, რომლებიც აყალიბებს ინსტიტუციურ მიდგომებს პოლიციაში შეკრებების მართვის კუთხით და, შესაბამისად, პირდაპირ გავლენას ახდენს „შეკრებებისა და მანიფესტაციების შესახებ“ კანონის აღსრულების პროცესზე. ესენია:

- ა) პოლიციის ორგანიზაციული მოდელი;
- ბ) პოლიციის შიდასამართლებრივი ჩარჩო;
- გ) პოლიციის ცოდნა.

თითოეული ამ საკითხის უკეთესად გასაგებად, მიზანშეწონილია საპოლიციო საქმის განვითარების ძირითადი ასპექტებისა და დღეისათვის ამ სფეროში არსებული საერთაშორისო ტენდენციების მოკლე მიმოხილვა.

3.1. პოლიციის მიდგომების ჩამოყალიბება და განვითარება შეკრების მართვის სფეროში

დემოკრატიული ქვეყნების თანამედროვე პოლიცია ორი ძირითადი საპოლიციო ტრადიციის საფუძველზე ჩამოყალიბდა: ერთი არის ე.წ. ანგლო-ამერიკული საპოლიციო მოდელი, - საზოგადოებაზე ორიენტირებული, დეცენტრალიზებული პოლიცია, რომელიც საჯარო

²²³ Donatella Della Porta, Herbert Reiter, Policing Protests: The Control of Mass Demonstrations in Western Democracies, University of Minnesota Press. Minneapolis, London, 1998, pp. 9-31.

სამსახურს ეწევა საზოგადოებრივი საჭიროებიდან გამომდინარე, საზოგადოების თანხმობითა და მასთან თანამშრომლობით; ხოლო მეორე - კონტინენტური მოდელი - ე.წ. „სახელმწიფო პოლიცია“ - განსაკუთრებული უფლებებითა და პრივილეგიებით აღჭურვილი, შეიარაღებული, გასამხედროებული ნიშნების, ცენტრალიზებული ტიპის ორგანიზაცია, რომელიც თავის ფუნქციას ასრულებს არა საზოგადოებრივი საჭიროებიდან გამომდინარე, არამედ სახელმწიფოს დაცვის მიზნით, მთავრობის მანდატით.²²⁴ კონტინენტურ მოდელს მიეკუთვნებოდა რუსული საპოლიციო საქმის გამოცდილება,²²⁵ რომელმაც შემდეგში საფუძველი დაუდო საბჭოთა მილიციას და აქედან გამომდინარე, გარკვეული გავლენა იქონია საპოლიციო საქმის განვითარებაზე საქართველოში.

პოლიციის ჩამოყალიბებასთან ერთად, პროტესტის მართვა ეტაპობრივად გადაიქცა მის ერთ-ერთ ფუნქციად საზოგადოებრივი წესრიგის დაცვის ნაწილში.²²⁶ თუმცა, პოლიციის მოდელებიდან გამომდინარე, პოლიციის მიერ შეკრებების მართვის მიდგომები, განსხვავებულად განვითარდა. ბრიტანულმა პოლიციამ,²²⁷ და მის კვალდაკვალ ანგლო-ამერიკული ტრადიციის სხვა ქვეყნებმა,²²⁸ მოახერხეს პროტესტების მართვის, როგორც საპოლიციო საქმის ერთ-ერთი კომპონენტისა და საზოგადოებრივი წესრიგის დაცვის ფუნქციის ელემენტის შესრულება, ცალკე ამ ფუნქციის განსახორციელებლად გასამხედროებული სპეციალური დანიშნულების რაზმების შეუქმნელად, ჩვეულებრივი პოლიციური ძალებით. კონტინენტურ ევროპაში საპოლიციო საქმის ეს მიმართულება თავიდანვე პოლიციის სპეციალიზებულ ფუნქციად განიხილებოდა, რამაც გამოიწვია ორგანიზაციულად დამოუკიდებელი, ვიწრო სპეციალიზაციის, სპეციალური აღჭურვილობისა და მომზადების მქონე პოლიციის მუდმივ მზადყოფნაში მყოფი რეზერვის ქვედანაყოფების ჩამოყალიბება მე-20 საუკუნის შუა ხანებში საფრანგეთში - რესპუბლიკის უსაფრთხოების დანაყოფებისა (*Compagnies Republicaines de Securite*) და მობილური ჟანდარმერიის (*Gendarmerie mobile*), ხოლო გერმანიაში მუდმივი მზადყოფნის პოლიციის (*Bereitschaftspolizei*) სახით, რომელთაც საპოლიციო საქმის მკვლევრები ზოგჯერ ე.წ. მესამე ძალასაც უწოდებენ.²²⁹

დღეისათვის ევროპასა და ამერიკის შეერთებულ შტატებში თითქმის ერთსაუკუნოვანი საპოლიციო გამოცდილების შედეგად ჩამოყალიბებული შეკრების მართვის ძირითადი სტრატეგიები და ტენდენციები მათთვის დამახასიათებელი ნიშნებით, შემდეგი სახით გამოიყურება:²³⁰

²²⁴ Monica Den Boer, *Comparative Policing from a Legal Perspective*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, Massachusetts, 2018; pp. 67-70;

²²⁵ T. Bowden, *Guarding the State: The Police Response to Crisis Politics in Europe*, *British Journal of Law and Society* 5, no. 1, 1978, p. 76.

²²⁶ ბრიტანეთში, ჯერ კიდევ 1900-იან წლებამდე შეკრებების მართვა სამხედროების საქმე იყო და მაგალითად, 1893 წელს სამხედროებმა შეკრების მართვის ფუნქციების შესრულებისას ორი მეზახტე მოკლეს ნახშირის მადარობში მომუშავეთა პროტესტის დროს. 1910 წლიდან მსგავსი პროტესტების სამართავად მთავრობამ სამხედროების ნაცვლად ლონდონის მეტროპოლიტენის პოლიციის პოლიციელები გამოიყვანა - Donatella Della Porta, Herbert Reiter, "Policing Protests: The Control of Mass Demonstrations in Western Democracies", University of Minnesota Press. Minneapolis, London, 1998, p. 131.

²²⁷ იქვე, pp. 117-118;

²²⁸ Lesley J. Wood, *Crisis and Control: The Militarization of Protest Policing*, Pluto Press, London, 2014, pp. 69-93;

²²⁹ Charles Nelson, "Third Force - An International Police Association Scholarship Report," *Police Journal* 53, no. 2 (April 1980): 138-139;

²³⁰ ცხრილში შემოთავაზებული პირობითი კლასიფიკაცია მოცემულია მისი უდიდებულესობის პოლიციისა და სამაშველო სამსახურების გენერალური ინსპექტორატის (დიდი ბრიტანეთი) კვლევაში და დონატელა დელა პორტასა

შეკრების მართვის მექანიზმი/ სტრატეგია	ტაქტიკური ქვეჯგუფი	მახასიათებლების აღწერა
<p><i>შეთანხმებითი მართვა (თანამშრომლობითი/ სოციალური ხასიათის)</i></p>	<p>მოლაპარაკებებზე დაფუძნებული მართვა</p>	<p>მიდგომა, რომელიც გულისხმობს პოლიციასა და შეკრების მონაწილეებს შორის მოლაპარაკებებისა და შეთანხმებების გზით მართვას მის ყველა ეტაპზე, როგორც წინასწარი გაფრთხილების, ისე პროცესის განმავლობაში, პოლიციის ძალის დემონსტრირების გარეშე, ან ძალის მინიმალური ჩვენებით</p>
<p><i>იძულებითი ხასიათის</i></p>	<p>ძალის ცვალებადობა</p>	<p>მიდგომა, რომელიც გულისხმობს, რომ შეკრების მართვის დროს პოლიციის მიერ ძალის გამოყენების დონე განისაზღვრება შეფასებული საფრთხეების შესაბამისად, ოღონდ მინიმალური ძალის გამოყენების პრინციპის დაცვით, დაწყებული ძალის ჩვენებიდან, დამთავრებული ფიზიკური გამოყენებით</p>
<p><i>სტრატეგიული შესაძლებლობის შეზღუდვა:</i></p> <p>(სტრატეგიული შესაძლებლობის შეზღუდვის ერთი ფორმაა ტერიტორიული შესაძლებლობის შეზღუდვა და მეორე პროტესტის მონაწილეთა შესაძლებლობის შეზღუდვა)</p>	<p>რკინის რგოლი</p> <p>პროტესტის აკრძალული ზონა</p> <p>შეკავება</p> <p>წინასწარი დაკავება</p>	<p>რკინის ლობებით ან სხვა ფიზიკური წინაღობის საშუალებებით იმ ლოკაციის პერიმეტრის შემოღობვა, რომლის პროტესტის მონაწილეებისგან დაცვაც პოლიციის მიზანია</p> <p>ადგილები საპროტესტო აქციის მიმდებარედ, ან აქციაზე, რომლებზეც შეზღუდულია შეკრების გამართვა და რომელსაც იცავს პოლიცია</p> <p>პოლიციის მიერ შეკრების მონაწილეთა შეკავება, გარკვეულ ადგილებზე დროის გარკვეულ მონაკვეთში</p> <p>შეკრების გამართვამდე, შეკრების ლიდერების ან შეკრების პრობლემური (ძალადობის რისკის მქონე) მონაწილეების დროებით დაკავება პოლიციის მიერ, სხვადასხვა კანონიერი ან ნაწილობრივ კანონიერი სადავო მიზეზით, რათა მათ არ მიიღონ მონაწილეობა შეკრებაში</p>

და ჰერბერტ რეიტერის რედაქტორობით გამოცემულ კრებულში, "Policing Protests: The Control of Mass Demonstrations in Western Democracies", University of Minnesota Press. Minneapolis, London, 1998; აგრეთვე ამ სფეროს ცნობილი მკვლევარების ჯონ ნოაქსის, პატრიკ გილჰამისა და ალექს ვიტალეს კვლევებში მოცემული ინფორმაციის განზოგადების შედეგად. Alex Vitale, From Negotiated Management to Command and Control: How the New York Police Department Polices Protests, Policing & Society, Vol. 15, No.3, September 2005, pp. 285-304;

	სასაზღვრო კონტროლი	ქვეყანაში პრობლემურ პირთა თავისუფალი შესვლის შეზღუდვა
მართვა და კონტროლი	ნულოვანი ტოლერანტობა	პოლიცია მკაცრად რეაგირებს კანონის ყველაზე მინიმალურ დარღვევაზე
	სწრაფვა შეფერხებისკენ	ადმინისტრაციული ორგანოები და პოლიცია მაქსიმალურ დისკომფორტს უქმნის შეკრების მონაწილეებს, მაგალითად არ აძლევენ გზის გადაკეტვის საშუალებას, მიუხედავად რაოდენობისა და აიძულებენ მათ ტროტუარზე დგომას ჭყლეტვაში
	დაშვების კონტროლი	პოლიცია უსაფრთხოების მოთხოვნებიდან გამომდინარე, აკონტროლებს შეკრების ტერიტორიაზე შესვლას
	დაყოფა და მართვა	პოლიცია ცდილობს შეკრების მონაწილეთა დაყოფას მცირერიცხოვან ჯგუფებად, ისე, რომ ჰქონდეს შეუფერხებელი მისადგომი თითოეულ ჯგუფზე
	ფსიქოლოგიური ზეწოლა „შოკი და საშინელება“	პოლიციის ძალებისა და სპეციალური შეიარაღების არაპროპორციულად მასობრივი მობილიზება/ჩვენება
	წინასწარი დაკავება	შეკრების გამართვამდე, შეკრების ლიდერების ან შეკრების პრობლემური (ძალადობის რისკის მქონე) მონაწილეების დროებით დაკავება პოლიციის მიერ სხვადასხვა კანონიერი ან ნაწილობრივ კანონიერი სადავო მიზეზით, რათა მათ არ მიიღონ მონაწილეობა შეკრებაში
დაშლა	აქციის ძალის გამოყენებით შეწყვეტა	პოლიციის მიერ შეკრების მონაწილეებისთვის ადგილის დატოვების იძულება სპეციალური საშუალებების გამოყენებით და წინააღმდეგობის გამწევი შეკრების მონაწილეების დაკავება

სფეროს მკვლევრების აბსოლუტური უმრავლესობა - პოლიტიკური სოციოლოგიის სპეციალისტები და საპოლიციო საქმის ექსპერტები, შეკრებების მართვის სფეროში უპირატესობას უფრო მეტად შეთანხმებითი მართვის სტრატეგიას (negotiated management strategy) ანიჭებენ, რომელიც, ერთი მხრივ, მაქსიმალურად პასუხობს უფლებადაცვითი თვალსაზრისით არსებულ მოთხოვნებს, მეორე მხრივ, ზოგავს პოლიციელების ადამიანურ რესურსს და უფრო ხილდება პოლიციის შესაძლებლობებსა და იმიჯს. ეს უკანასკნელი

განსაკუთრებით ზარალდება და სერიოზული პრობლემაა საქართველოში. კონტინენტური მოდელის ქვეყნებშიც კი, სადაც პოლიცია, ტრადიციულად, შეკრებების სამართავად ძალის გამოყენებაზე დამყარებულ იძულებითი ხასიათისა და მართვისა და კონტროლის ტიპის სტრატეგიებს ანიჭებს უპირატესობას (მაგალითად, საფრანგეთი, იტალია), პოლიციის ოფიცერთა უმრავლესობა მოლაპარაკების მეთოდს განიხილავს ეფექტიან საშუალებად შეკრებების დროს რისკების შესამცირებლად და შეკრების მართვის პროცესის გასაიოლებლად.²³¹ ამასთანავე, პოლიციის ხედვით, წინასწარი გაფრთხილების კანონით დადგენილი ვალდებულება შეკრების მონაწილეთა მოლაპარაკებებში ჩართვის ქმედით საშუალებად აღიქმება.²³²

შინაგან საქმეთა სამინისტროდან გამოთხოვილი ინფორმაციისა და პოლიციის თანამდებობის პირების მიერ გაზიარებული ინფორმაციის ანალიზი მიუთითებს, რომ ქართული პოლიციისთვის მეტნაკლებად ცნობილია თითქმის ყველა ამ სტრატეგიის შესახებ.²³³ პოლიციის ხელმძღვანელი თანამდებობის პირები ყურადღებას ამახვილებენ მოლაპარაკებითი მართვის უპირატესობაზე, ასევე მიუთითებენ, რომ უმეტეს შემთხვევაში, თავს იკავებენ პოლიციის ძალების მასობრივი ჩვენებისგან²³⁴ და ძალის გამოყენებას უკიდურეს ზომად მიიჩნევენ.²³⁵ აღსანიშნავია, რომ ეს მიდგომები პრინციპების დონეზე სამართლებრივად განტკიცებულია საქართველოს შინაგან საქმეთა მინისტრის 2015 წლის 30 დეკემბრის 1002-ე ბრძანებით დამტკიცებული შეკრებებისა და მანიფესტაციების დროს საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს მოსამსახურეთა ქცევის სახელმძღვანელო ინსტრუქციითაც. მიუხედავად ამისა, პრაქტიკული მაგალითები და სახალხო დამცველის არაერთი შეფასება მიუთითებს, რომ საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს წარმომადგენლები არ მიმართავენ მოლაპარაკების შესაძლებლობებს და, ხშირ შემთხვევებში, მხოლოდ ძალის გამოყენებაზე კეთდება აქცენტი, რაც არაერთხელ გამხდარა სახალხო დამცველის კრიტიკის საგანი.²³⁶

პრაქტიკაზე დაკვირვება ასევე წარმოაჩენს, რომ გარდა „პოლიციის შესახებ“ საქართველოს კანონით გათვალისწინებული საპოლიციო ღონისძიებებისა, პოლიცია შეკრებების მართვის საქმეში აქტიურად მიმართავს ადმინისტრაციულ დაკავებას²³⁷ შეკრების მონაწილეთა მიმართ წვრილმანი ხულიგნობისა²³⁸ და სამართალდამცავი ორგანოს თანამშრომლის კანონიერი მოთხოვნის დაუმორჩილებლობის გამო,²³⁹ რაც სახალხო დამცველის შეფასებით, მავნე პრაქტიკაა და კანონის არასწორი ინტერპრეტაციის შედეგია.²⁴⁰

²³¹ Donatella Della Porta, Herbert Reiter, *Policing Protests: The Control of Mass Demonstrations in Western Democracies*, University of Minnesota Press. Minneapolis, London, 1998, pp. 76-80.

²³² იქვე.

²³³ ინტერვიუ შინაგან საქმეთა სამინისტროს საპატრულო პოლიციის დეპარტამენტის დირექტორთან, ქალაქ თბილისის პოლიციის დეპარტამენტის ძველი თბილისის პოლიციის სამმართველოს უფროსთან, შინაგან საქმეთა სამინისტროს განსაკუთრებულ დავალებათა დეპარტამენტის დირექტორთან.

²³⁴ იქვე.

²³⁵ იქვე.

²³⁶ საქართველოს სახალხო დამცველის განცხადება 2019 წლის 21 აპრილს პანკისის ხეობაში განვითარებული მოვლენების შესახებ, ხელმისაწვდომია ვებგვერდზე: <<https://bit.ly/2SJzAp3>>; ასევე, იხ. „საქართველოში ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის მდგომარეობის შესახებ“ საქართველოს სახალხო დამცველის 2018 წლის ანგარიში, გვ. 162-163.

²³⁷ საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსი, მუხლი 245.

²³⁸ საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსი, მუხლი 166.

²³⁹ საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსი, მუხლი 173.

²⁴⁰ შეკრებების დროს მოქალაქეთა პრევენციული ადმინისტრაციული დაკავებებისა და შეკრების თავისუფლების შემზღვეველი საპოლიციო ღონისძიებების გამოყენების ფაქტების შესახებ ინფორმაცია იხ. სახალხო დამცველის

აღსანიშნავია, რომ ამერიკის შეერთებული შტატების სხვადასხვა პოლიციის დეპარტამენტის,²⁴¹ ლონდონის მეტროპოლიტენის პოლიციის,²⁴² აგრეთვე, სკანდინავიური ქვეყნების და თანამედროვე კონტინენტური ევროპის საპოლიციო სისტემებისთვის, უცხო არ არის ამგვარი დაკავებების მეთოდების გამოყენება,²⁴³ იგი სტრატეგიული შესაძლებლობის შეზღუდვის ერთ-ერთი ტაქტიკური ელემენტია. თუმცა ეს საკითხი თითქმის ყველა ქვეყანაში აკადემიური და უფლებადამცველი წრეების მკაცრი კრიტიკისა და სასამართლო დავების საგანია.²⁴⁴ ეს პრაქტიკა შეკრების თავისუფლებასთან მიმართებით, არამართლზომიერად მიიჩნია ევროპის ადამიანის უფლებათა სასამართლომ საქმეზე, *Gillan & Quinton v United Kingdom*.²⁴⁵

3.1.2. პოლიციის ორგანიზაციული მოდელი საქართველოში

პოლიციის ორგანიზაციული მოდელი გავლენას ახდენს, ერთი მხრივ, შეკრებების მართვის სტრატეგიული მიდგომების ჩამოყალიბებაზე, ხოლო მეორე მხრივ, შეკრების მართვის პროცესში პოლიციის მოქმედების ტაქტიკურ მხარეზე. სტრატეგიული მიდგომების ჩამოყალიბებაზე პოლიციის ორგანიზაციული მოდელის გავლენის შეფასება სამ ძირითად კრიტერიუმს ემყარება: ა) ცენტრალიზების დონე; ბ) საზოგადოების წინაშე ანგარიშვალდებულების მექანიზმების არსებობა, გ) გასამხედროებულობის ხარისხი.²⁴⁶

საქართველოს პოლიცია შინაგან საქმეთა სამინისტროს სისტემაში შემავალი, აღმასრულებელი ხელისუფლების განმახორციელებელი სამართალდამცავი დაწესებულებების სისტემა.²⁴⁷ სხვადასხვა სახის პოლიციის ძალები შინაგან საქმეთა სამინისტროს შემადგენლობაში სტრუქტურული ქვედანაყოფების - საპატრულო პოლიციის და რეგიონული პოლიციის დეპარტამენტების სახით ფუნქციონირებენ, რომელთა ხელმძღვანელობასა და პოლიციელთა შემადგენლობას თანამდებობებზე შინაგან საქმეთა მინისტრი ნიშნავს და ათავისუფლებს.²⁴⁸ შინაგან საქმეთა სამინისტრო ერთმმართველობის პრინციპით იმართება, ხოლო შინაგან საქმეთა მინისტრი საქართველოს მთავრობის წევრია.²⁴⁹ ამ გარემოებების მიხედვით, შინაგან საქმეთა სამინისტრო და, შესაბამისად, საქართველოს პოლიცია ცენტრალიზების მაღალი დონით ხასიათდება.

ყოველწლიურ ანგარიშებში „საქართველოში ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის მდგომარეობის შესახებ“, 2015 წელი - გვ. 521-529; 2016 წელი - გვ. 454-462; 2017 წელი - გვ. 171-173; 2018 წელი - გვ. 159-164.

²⁴¹ Alafair Burke, Policing, Protestors, and Discretion. *Fordham Urban Law Journal*, vol. 40, no. 3, March 2013, p.1003;

²⁴² Fiona Donson, Introductory Note to European Court of Human Rights: *Gillan & Quinton v. United Kingdom - Decision Regarding Stop and Search Powers under U.K. Anti-Terrorism Legislation*, *International Legal Materials* 49, no. 2 (2010): pp. 321-357.

²⁴³ Donatella Della Porta, Abby Peterson and Herbert Reiter, *The Policing of Transnational Protest (Advances in Criminology)*, Rutledge. NY. 2017 pp. 13, 117.

²⁴⁴ Fiona Donson, Introductory Note to European Court of Human Rights: *Gillan & Quinton v. United Kingdom - Decision Regarding Stop and Search Powers under U.K. Anti-Terrorism Legislation*, *International Legal Materials* 49, no. 2 (2010): pp. 321-357.

²⁴⁵ ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს 2010 წლის 12 იანვრის გადაწყვეტილება საქმეზე, *Gillan and Quinton v. the United Kingdom*.

²⁴⁶ Donatella Della Porta, Abby Peterson and Herbert Reiter, *The Policing of Transnational Protest (Advances in Criminology)*, Rutledge. NY. 2017 pp. 10-11.

²⁴⁷ „პოლიციის შესახებ“ საქართველოს კანონი, მუხლი 3.

²⁴⁸ საქართველოს მთავრობის 2013 წლის 13 დეკემბრის №337 დადგენილებით დამტკიცებული „საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს დებულება“, მუხლი 5.

²⁴⁹ „საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ“ საქართველოს კანონი, მუხლი 2; მუხლის 14, ნაწილი 2 და მუხლის 15, ნაწილი 4.

რაც შეეხება საზოგადოების წინაშე ანგარიშვალდებულების მექანიზმებს, ამ კუთხით, არც საქართველოს კანონმდებლობით და არც დამკვიდრებული პრაქტიკით, რაიმე განსაზღვრული კონკრეტული ურთიერთობათა სისტემა არ არის გათვალისწინებული. შინაგან საქმეთა სამინისტრო, როგორც სხვა საჯარო დაწესებულება დემოკრატიულ საზოგადოებაში, საკუთარი პასუხისმგებლობის ფარგლებში აფასებს და განსაზღვრავს საზოგადოების წინაშე ანგარიშვალდებულების ხარისხს. სხვადასხვა კვლევაში გამოყოფილია ამ მექანიზმის ისეთი ელემენტები, როგორებიცაა: გასაჩივრების დამოუკიდებელი სისტემა, ასევე, შეკრების მართვაში მონაწილე პოლიციელთა ამოცნობის სისტემა ან დანომვრა.²⁵⁰ **ამ ეტაპზე, საქართველოში შეკრების მართვაში მონაწილე პოლიციელთა დანომვრის ან ამოცნობის რაიმე სპეციალური სისტემა არ არსებობს.**²⁵¹ იგივე პრობლემაზე მითითებულია სახალხო დამცველის მიერ გამოქვეყნებულ სპეციალურ ანგარიშში: „20-21 ივნისის მოვლენების გამოძიების შუალედური ანგარიში.“²⁵²

რაც შეეხება გასაჩივრების დამოუკიდებელ მექანიზმს, ასეთად სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახური შეიძლება მივიჩნიოთ.²⁵³ თუმცა გასათვალისწინებელია, რომ ეს ინსტიტუტი ახალი შექმნილია და პრაქტიკაში მისი მუშაობის კონკრეტული მაგალითები ამ მიმართულებით ჯერ არ არსებობს. ანგარიშვალდებულების სისტემის შეფასებისას უნდა აღინიშნოს, რომ შეკრების მართვაში მონაწილე პოლიციელთა ამოცნობის სისტემის არარსებობა, როდესაც პოლიციელები სპეციალური აღჭურვილობით მოქმედებენ, გასაჩივრების დამოუკიდებელი სისტემის პირობებშიც კი ართულებს ჯეროვან გამოძიებას, დამრღვევის გამოვლენასა და პასუხისმგებლობის დაკისრებას.

პოლიციის გასამხედროებულობის ხარისხი, როგორც წესი, ფასდება მისი დამოკიდებულებით თავდაცვის სამინისტროსთან ან არმიასთან. ამ კონტექსტში, მნიშვნელოვანია ისეთი ფაქტები, როგორებიცაა, პოლიციელების ყაზარმებში ცხოვრება, დისციპლინასა და წესდებით განსაზღვრულ ურთიერთობებზე აქცენტი და ა.შ.²⁵⁴ საქართველოს პოლიცია, როგორც უკვე აღინიშნა, სხვადასხვა სახის დანაყოფებისაგან შედგება და არ წარმოადგენს ერთგვაროვან წარმონაქმნს, განსხვავებით სხვა ევროპული ან პოსტსაბჭოთა ქვეყნების პოლიციებისგან. დანაყოფების მიხედვით, განსხვავებულია გასამხედროების ელემენტები. მაგალითად, თურეგიონული პოლიციის დეპარტამენტებში (ე.წ. კრიმინალური პოლიცია) ეს ნიშნები სართოდ არ გვხვდება,²⁵⁵ განსაკუთრებულ დავალებათა დეპარტამენტსა და ობიექტების დაცვის დეპარტამენტში სახეზეა ცალკეული ნიშნები (მაგალითად, ყაზარმებში ცხოვრება).²⁵⁶ განსაკუთრებულ დავალებათა დეპარტამენტისა და ობიექტების დაცვის დეპარტამენტის მოსამსახურეთა ნაწილი, რომელიც პოლიციის მხრიდან შეკრებების მართვის პროცესში მონაწილეობს, სამხედრო სავალდებულო სამსახურის წვევამდელია. თუმცა, შინაგან საქმეთა სამინისტროს თანამდებობის პირების განცხადებით, ისინი ამ პროცესში ძირითადად დამხმარე

²⁵⁰ Donatella Della Porta, Herbert Reiter, Policing Protests: The Control of Mass Demonstrations in Western Democracies, University of Minnesota Press. Minneapolis, London, 1998, p. 189.

²⁵¹ ინტერვიუ №5.

²⁵² სახალხო დამცველის სპეციალური ანგარიში „20-21 ივნისის მოვლენების გამოძიების შუალედური ანგარიში“ გვ. 13 <http://ombudsman.ge/res/docs/2020033018532652494.pdf>

²⁵³ „სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი, მუხლი 19.

²⁵⁴ Donatella Della Porta, Herbert Reiter, Policing Protests: The Control of Mass Demonstrations in Western Democracies, University of Minnesota Press. Minneapolis, London, 1998, p. 11.

²⁵⁵ ინტერვიუ შინაგან საქმეთა სამინისტროს ქალაქ თბილისის პოლიციის დეპარტამენტის ძველი თბილისის პოლიციის სამმართველოს უფროსთან.

²⁵⁶ ინტერვიუ შინაგან საქმეთა სამინისტროს განსაკუთრებულ დავალებათა დეპარტამენტის დირექტორთან.

ფუნქციას ასრულებენ და არ მონაწილეობენ შეკრების ძალის გამოყენებით დაშლის ან შეკრების მონაწილეთა მიმართ იძულების ღონისძიებების გამოყენებასა და დაკავებაში.²⁵⁷

აკადემიურ კვლევებში პოლიციის ორგანიზაციული მოდელის ამ კრიტერიუმებზე დაყრდნობით ხდება პოლიციის კლასიფიკაცია და ხელისუფლების გავლენის შეფასება პოლიციაში მიდგომების ჩამოყალიბების პროცესზე. ამ კლასიფიკაციის მიხედვით, არსებობს ორი ტიპის პოლიცია: მოქალაქეებზე ორიენტირებული პოლიცია (ე.წ. *Bürgerpolizei*) და პოლიცია, რომელიც ემსახურება სახელმწიფო ინტერესებს (ე.წ. *Staatspolizei*).²⁵⁸ პირველი ინსტიტუტი საზოგადოების სამსახურშია, მხოლოდ საზოგადოებრივი წესრიგიდან მომდინარე ამოცანებს ასრულებს და მის თანამშრომელს საზოგადოების სხვა წარმომადგენლები ფორმაში ჩაცმულ თავისივე თანამოქალაქედ აღიქვამენ, გარდა ამისა, ასეთი პოლიციელი თავს საზოგადოების ნაწილად აღიქვამს, ხოლო მეორე ტიპის შემთხვევაში - პოლიციელები წარმომადგენენ სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოს, საკუთარი თავის იდენტიფიცირებას ახდენენ ხელისუფლებასთან, სახელმწიფოსთან და საზოგადოებრივი წესრიგის დაცვასთან ერთად, ემსახურებიან სახელმწიფო ხელისუფლების სტაბილურობას.²⁵⁹ ძირითად შემთხვევებში, ამგვარი კლასიფიკაცია მნიშვნელოვან გავლენას ახდენს პოლიციის მიერ შეკრებების მართვასა და ამ პროცესში ადამიანის უფლებების შესაბამისი ხარისხით დაცვის უზრუნველყოფაზე. სხვადასხვა კვლევის მიხედვით, მოქალაქეებზე ორიენტირებული პოლიცია უფრო ტოლერანტულია შეკრებების მონაწილეთა მიმართ და შეკრებების მართვის დროს უპირატესობას თანამშრომლობისა და მოლაპარაკებების სტრატეგიებს ანიჭებს. სახელმწიფო პოლიციის შემთხვევაში, პოლიციის წარმომადგენლები ნაკლებად ტოლერანტულები და უფრო მეტად მიდრეკილნი არიან ძალისმიერი და რეპრესიული სტრატეგიების გამოყენებისკენ.²⁶⁰ თუმცა არის გარკვეული გამონაკლისებიც ამ კლასიფიკაციიდან, რომლის მაგალითადაც ძირითადად განიხილება იტალიის და გერმანიის პოლიციის გამოცდილება. ორივე ამ ქვეყანაში, განვითარების გარკვეული ეტაპებისა და რეფორმირების შემდეგ, სახელმწიფო პოლიციამ, მოქალაქეებზე ორიენტირებული პოლიციის მიმართულებით, სერიოზული ცვლილება განიცადა.²⁶¹

ზემოაღნიშნული კრიტერიუმების მიხედვით, აგრეთვე, ჩამოყალიბების საწყისებიდან გამომდინარე, საქართველოს პოლიცია უფრო სახელმწიფო პოლიციის ტიპის პოლიციად შეიძლება კლასიფიცირდეს. თუმცა, მეორე მხრივ, გასათვალისწინებელია ის რეფორმები, რაც მან 2004 წლიდან დღემდე განიცადა, მათ შორის, საპატრულო პოლიციის რეფორმა, შინაგანი ჯარის რეფორმა, პოლიციის დეპოლიტიზაციის ღონისძიებები 2012-2013 წლებში და ა.შ. ეს რეფორმები თავისი შინაარსით და შედეგებით უტოლდება, მაგალითად, იმავე 1980-იანი წლების იტალიის პოლიციის რეფორმას²⁶² ან უფრო ხანგრძლივ, გერმანიის პოლიციის განვითარების პროცესს

²⁵⁷ ინტერვიუ შინაგან საქმეთა სამინისტროს განსაკუთრებულ დავალებათა დეპარტამენტის დირექტორის მოადგილესთან.

²⁵⁸ Donatella Della Porta, Herbert Reiter, *Policing Protests: The Control of Mass Demonstrations in Western Democracies*, University of Minnesota Press. Minneapolis, London, 1998, pp. 189-190.

²⁵⁹ იქვე.

²⁶⁰ იქვე, გვ. 18.

²⁶¹ იქვე, გვ. 12.

²⁶² იტალიის პოლიციისა და უსაფრთხოების სისტემამ არსებითი რეფორმები განიცადა 1980-იან წლებში 1981 წელს პოლიციის ახალი კანონის მიღების შემდეგ (Legge 1 Aprile 1981, n. 121 „Nuovo ordinamento dell'Amministrazione della pubblica sicurezza.“), რომელსაც შედეგად მოჰყვა დემილიტარიზაცია, პროფესიონალიზაცია, მოდერნიზაცია, ქალ პოლიციელთა რეკრუტირება და ა.შ.; დეტალური ინფორმაცია ხელმისაწვდომია ვებგვერდზე: <<https://bit.ly/37DwU0k>> [ბოლოს ნანახია: 19.02.2020].

(1972-1990),²⁶³ რამაც ამ ქვეყნების პოლიციის ორგანიზაციებს პროფესიონალიზაციისა და მასშტაბური ცვლილებების შესაძლებლობა მისცა.²⁶⁴ დღეისთვის, ქართული პოლიციის თავისებურება იმაში მდგომარეობს, რომ იგი ერთგვარი შერეული მოდელია, რომელიც კონტინენტური პოლიციის მოდელისა და ანგლო-ამერიკული საპოლიციო გამოცდილების შერწყმის შედეგად ჩამოყალიბდა, რაც, ხშირად, შეკრებების მართვის და ამ პროცესში ადამიანის უფლებების დაცვის გამოცდილებაზეც აისახება.

რაც შეეხება ორგანიზაციული მოდელის გავლენას პოლიციის ოპერაციებსა და მისი მოქმედების ტაქტიკურ მხარეზე, შინაგან საქმეთა სამინისტროს თანამდებობის პირების მიერ გაზიარებული ინფორმაციის ანალიზი მიუთითებს, რომ საქართველოში შეკრებების მართვაში მონაწილეობენ პოლიციელები საპატრულო პოლიციის დეპარტამენტიდან, რეგიონული (კრიმინალური) პოლიციის დეპარტამენტიდან, განსაკუთრებულ დავალებათა დეპარტამენტიდან, ობიექტების დაცვის დეპარტამენტიდან. პრაქტიკაზე დაკვირვება ასევე აჩვენებს, რომ მასშტაბური აქციების დროს, ასევე შესაძლებელია შინაგან საქმეთა სამინისტროს სისტემაში შემავალი უფრო დისტანცირებული ნახევრად საპოლიციო ფუნქციების მატარებელი სამსახურების (სასაზღვრო პოლიცია, დაცვის პოლიცია) და სხვა სამართალდამცავი ფუნქციის შემცველი სახელმწიფო უწყებების მოსამსახურეთა ჩართვა შეკრების მართვის საქმეში. დემოკრატიული ქვეყნების გამოცდილების მიხედვით, შეკრების მართვას, როგორც წესი, ახორციელებენ საზოგადოებრივი წესრიგის დაცვაზე პასუხისმგებელი პოლიციის ჩვეულებრივი უნიფორმიანი თანამშრომლებისაგან შემდგარი ჯგუფები (ბრიტანეთი, სკანდინავიის ქვეყნები) ან სპეციალიზებული პოლიციის დანაყოფები (საფრანგეთი, გერმანია).²⁶⁵ ქართული პოლიციის გამოცდილება ამ შემთხვევაშიც გარკვეული გამოინაკლისია, რადგან შეკრების მართვის საქმეში მსგავსი ფუნქციებით ერთდროულად ჩართულია რამდენიმე სხვადასხვა კატეგორიის, კვალიფიკაციის და პროფესიული მომზადების და განსხვავებული ყოველდღიური ამოცანების შესრულებაზე პასუხისმგებელი, სხვადასხვაგვარი აღჭურვილობის მქონე პოლიციის დანაყოფი, რომელთა საერთო ხელმძღვანელობასაც, როგორც წესი, რეგიონული (კრიმინალური) პოლიციის დეპარტამენტის დირექტორი ან საპატრულო პოლიციის დეპარტამენტის დირექტორი ახორციელებს.²⁶⁶ ეს გარკვეულწილად ზრდის საოპერაციო გამოწვევებს, განსაკუთრებით, შეკრების ძალის გამოყენებით დაშლის ეტაპზე, ისეთი მიმართულებებით, როგორცაა ღონისძიების მართვისა და კონტროლის კოორდინაცია, აგრეთვე, პოლიციელთა მხრიდან ინდივიდუალური ფუნქციების ჯეროვანი შესრულება და მათი მხრიდან არაპროპორციული ძალის გამოყენების კონტროლი. 2019 წლის 20-21 ივნისის აქციის დაშლის ღონისძიებაც ამ გამოწვევების მაგალითად შეიძლება მივიჩნიოთ.²⁶⁷ კონკრეტულად, დაშავებულ პოლიციელთა

²⁶³ გერმანიის პოლიციამ 1972-დან 1990 წლებში გაიარა რეფორმების რამდენიმე ეტაპი კონკრეტულად შეკრებების მართვის კუთხით, რომელიც დაიწყო 1972 წელს მიწების შინაგან საქმეთა მინისტრების კონფერენციაზე შიდა უსაფრთხოების პროგრამის „Programm Fur Die Innere Sicherheit“ დამტკიცების შემდეგ. რეფორმა მოიცავდა კანონმდებლობის, ორგანიზაციული სტრუქტურის, საგანმანათლებლო სისტემისა და აღჭურვილობის ცვლილებას.

იხ. Donatella Della Porta, Herbert Reiter, “Policing Protests: The Control of Mass Demonstrations in Western Democracies”, University of Minnesota Press. Minneapolis, London, 1998, pp. 200-202;

²⁶⁴ იქვე, გვ 12;

²⁶⁵ Donatella Della Porta, Abby Peterson and Herbert Reiter, The Policing of Transnational Protest (Advances in Criminology), Rutledge. NY. 2017 p. 94;

²⁶⁶ ინტერვიუ შინაგან საქმეთა სამინისტროს საპატრულო პოლიციის დეპარტამენტის დირექტორის მოადგილესთან, აგრეთვე თბილისის პოლიციის დეპარტამენტის დირექტორის მოადგილესთან.

²⁶⁷ საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციის ანგარიში - „დაკარგული თვალის მიღმა“, ხელმისაწვდომია ვებგვერდზე: <<https://bit.ly/328DRFh>> [ბოლოს ნანახია: 19.02.2020].

მაღალი სტატისტიკა შეკრების დაშვებულ მონაწილეებთან, აგრეთვე, ძალადობის ბრალდებით დაკავებულ და პასუხისგებაში მიცემულ შეკრების მონაწილეებთან, ირიბად მიუთითებს ამ ტიპის პრობლემის არსებობაზე.²⁶⁸

აქვე გასათვალისწინებელია ის გარემოებაც, რომ პოლიციის სხვადასხვა დანაყოფს, სპეციალური საოპერაციო პროცედურების და ფუნქცია-მოვალეობების დეტალურად განმსაზღვრელი დოკუმენტების არარსებობის პირობებში, ურთიერთქმედება უწევს ზოგადი ხასიათის სამართლებრივი ინსტრუქციების მიხედვით. დანაყოფებს შორის კოორდინაცია და ღონისძიების მართვა, ისევე როგორც თანამშრომელთა მიერ ინდივიდუალური ფუნქციების შესრულება, დიდწილად ინსტიტუციურ ცოდნას, ხელმძღვანელების უნარებსა და მათ შორის ურთიერთობაზეა დამოკიდებული.²⁶⁹ ეს კი, მნიშვნელოვნად ზრდის ასეთი მასობრივი აქციების დროს ადამიანის უფლებების დარღვევის შესაძლო შემთხვევებს და ამცირებს შემდგომი ეფექტიანი რეაგირების შესაძლებლობასაც.

ქართული ორგანიზაციული მოდელის უკეთ შესაფასებლად, საინტერესოა მისი შედარება მსგავსი სამართლებრივი სისტემის მქონე სხვა ქვეყნის მიახლოებულ გამოცდილებასთან. ევროპულ მიდგომებში ყველაზე ახლოს ქართულთან, სხვადასხვა თავისებურებიდან გამომდინარე, დგას იტალიის პოლიციის გამოცდილება, რომელიც თავის მხრივ გარკვეული გამონაკლისია კონტინენტურ საპოლიციო ტრადიციაში. საქმე ის არის, რომ იტალიის პოლიცია შეკრებების მართვის დროს სხვა კონტინენტური მოდელის პოლიციების მსგავსად, ერთი მხრივ, იყენებს სპეციალიზებული პოლიციის დანაყოფებს (*Reparti Mobili*), ხოლო დიდი შეკრებების დროს, მათ დასახმარებლად გამოიყენება პოლიციის სხვა დანაყოფები - საზოგადოებრივი წესრიგის დაცვის (*Reparto volante*), საგამომიებო და ოპერტიული (*Squadra Mobile*), საექსპერტო-კრიმინალისტიკური (*Polizia Scientifica*). ღონისძიებას ხელმძღვანელობს რეგიონის პოლიციის სამმართველოს უფროსი *Questore*.²⁷⁰ განსაკუთრებულად მასშტაბური შეკრებების დროს, პოლიციის დასახმარებლად შინაგან სამინისტროს გადაწყვეტილებით ერთვება კარაბინერთა კორპუსისა *Arma dei Carabinieri* და ფინანსური პოლიციის *Guardia di Finanza* დანაყოფები.²⁷¹

იტალიის პოლიციის ორგანიზაციული მოდელის პრაქტიკული მოქმედების ყველაზე მკაფიო მაგალითია 2001 წლის 20-22 ივლისს ქალაქ გენუაში დიდი რვიანის სამიტთან დაკავშირებული მასობრივი საპროტესტო აქციების მართვა, რომელიც ერთი ადამიანის გარდაცვალებით დასრულდა.²⁷² ეს იყო შეკრების მართვის ერთ-ერთი ყველაზე მასშტაბური ღონისძიება იტალიის პოლიციის ისტორიაში, რა დროსაც პოლიციის მოქმედებამ საზოგადოების დიდი უკმაყოფილება გამოიწვია და მთავრობა აიძულა, საკითხი დეტალურად შეესწავლა პარლამენტის სპეციალური

²⁶⁸ შინაგან საქმეთა სამინისტროს ინფორმაციით, 2019 წლის 20-21 ივნისს, საქართველოს პარლამენტის წინ გამართული აქციის მიმდინარეობისას და დაშლისას დაშავდა სამინისტროს 72 თანამშრომელი, რომელთაგან დაზარალებულად საქართველოს გენერალური პროკურატურის ინფორმაციით, ცნობილია 70. იხ. შინაგან საქმეთა სამინისტროს 2020 წლის 3 მარტის MIA 0 20 00560732 და საქართველოს გენერალური პროკურატურის №13/14506 წერილები.

²⁶⁹ ინტერვიუ შინაგან საქმეთა სამინისტროს საპატრულო პოლიციის დეპარტამენტის დირექტორის მოადგილესთან, აგრეთვე, განსაკუთრებულ დავალებათა დეპარტამენტის დირექტორთან და თბილისის პოლიციის დეპარტამენტის დირექტორის მოადგილესთან.

²⁷⁰ Donatella Della Porta, Herbert Reiter, Policing Protests: The Control of Mass Demonstrations in Western Democracies, University of Minnesota Press. Minneapolis, London, 1998, p. 230.

²⁷¹ იქვე, გვ. 231.

²⁷² Skinner, Stephen. Death in Genoa: The G8 Summit Shooting and the Right to Life. European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice, vol. 11, no. 3, 2003, p. 233.

კომისიის ფორმატში.²⁷³ შესწავლის შედეგად, სხვა სირთულეებთან ერთად, გამოიკვეთა კოორდინაციის პრობლემა პოლიციის დანაყოფებს შორის, რომელთა მოქმედება არ ატარებდა ერთგვაროვანი მიდგომის ნიშნებს და მწყობრ ხასიათს.²⁷⁴ ამ პრობლემის გამომწვევი მიზეზებიდან განსაკუთრებით საყურადღებოა ის ფაქტი, რომ პოლიციის სხვადასხვა სტრუქტურული ერთეულის წარმომადგენლებმა მხოლოდ ერთხელ გაიარეს ერთობლივი სპეციალური მომზადება და სხვადასხვა დანაყოფში შემავალი ინდივიდუალური პოლიციელების ერთობლივი მომზადების და ერთგვაროვანი ინფორმირებულობის დონე დაბალი იყო.²⁷⁵ საინტერესოა ის გარემოება, რომ იტალიის შინაგან საქმეთა სამინისტრომ გამოსცა ცირკულარი მინიმალური ძალის გამოყენებისა და ცრემლსადენი გაზის გამოყენების შეზღუდვის შესახებ. თუმცა ამ სახელმძღვანელო ინსტრუქციის ცნობადობის დონე დაბალი იყო პოლიციის დანაყოფებში (შეკრებების მართვის პროცესში პოლიციის მიერ ცრემლსადენი გაზის გამოყენების 662 შემთხვევა გამოვლინდა).²⁷⁶ საპარლამენტო მოსმენების დროს გამოიკვეთა ანგარიშვალდებულების მექანიზმის სხვადასხვა ხარვეზიც, მათ შორის, პოლიციის თანამშრომელთა ამოსაცნობი ნომრების დამალვის სახით.²⁷⁷

როგორც ქართული, ისე იტალიური გამოცდილება, საგანგებოდ მიაწინებს შერეული ორგანიზაციული მოდელის სირთულეზე და მიუთითებს შეკრების უფლებაში არამართლზომიერი და არაპროპორციული ჩარევის მაღალ რისკზე. გენუის ღონისძიების შემდეგ, იტალიის შინაგან საქმეთა სამინისტრომ, პრობლემების აღმოსაფხვრელად, მთელი რიგი სამუშაოები ჩაატარა. მათგან ყველაზე დიდი ნაწილი მოდიოდა დეტალური ინსტრუქციებისა და სახელმძღვანელო დოკუმენტების, ყველა დანაყოფისთვის საერთო უნიფიცირებული და ერთგვაროვანი მოქმედების წესების შემუშავებაზე და თანამშრომლებისთვის გაცნობაზე, რომელთა მიზანი იყო, განსაკუთრებით პოლიციის ხელმძღვანელი პირების ფუნქციებისა და სამოქმედო პროცედურების, აგრეთვე, პოლიციელთა უფლება-მოვალეობების დეტალური განსაზღვრა და ტაქტიკური ელემენტების გაწერა.²⁷⁸

ორგანიზაციული მოდელის კონტექსტში, ასევე მნიშვნელოვანია იმის განსაზღვრა, თუ რა დონეზე მიიღება გადაწყვეტილებები სპეციალური საშუალებების გამოყენების თაობაზე და როგორ რეგულირდება ეს საკითხი. გადაწყვეტილებების დელეგირების სისტემა ერთ-ერთი ფაქტორია, რომელიც აჩვენებს, სად გადის პოლიციელის ფართო დისკრეციის ზღვარი.²⁷⁹ საქართველოს პოლიციის შემთხვევაში, ეს საკითხები მოწესრიგებულია საქართველოს შინაგან საქმეთა მინისტრის 2015 წლის 30 დეკემბრის №1002 ბრძანებით დამტკიცებული „შეკრებისა და მანიფესტაციების დროს საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს მოსამსახურეთა ქცევის სახელმძღვანელო ინსტრუქციით“. ეს ინსტრუქცია იძლევა გარკვეული ბალანსის ფორმულას პოლიციისთვის კანონით მინიჭებული ფართო დისკრეციის პირობებში. ინსტრუქციის მე-8 მუხლის საფუძველზე, სპეციალური საშუალებების გამოყენების დისკრეცია ღონისძიების ხელმძღვანელს, დანაყოფის ხელმძღვანელსა და რიგით პოლიციელს შორის შემდეგი პრინციპით

²⁷³ Donatella Della Porta, Abby Peterson and Herbert Reiter, *The Policing of Transnational Protest (Advances in Criminology)*, Rutledge. NY. 2017 p. 34.

²⁷⁴ იქვე, გვ 31-32.

²⁷⁵ იქვე.

²⁷⁶ იქვე.

²⁷⁷ იქვე.

²⁷⁸ იტალიის შინაგან საქმეთა სამინისტროს საზოგადოებრივი უსაფრთხოების დეპარტამენტის საზოგადოებრივი წესრიგის დაცვის სამმართველოს ინფორმაცია, გაზიარებული საქართველოში იტალიის საელჩოს მიერ.

²⁷⁹ Alafair Burke. *Policing, Protestors, and Discretion*. *Fordham Urban Law Journal*, vol. 40, no. 3, March 2013, p. 1006.

არის გადანაწილებული: რიგითი პოლიციელი უფლებამოსილია, მიიღოს გადაწყვეტილება ხელკეტის, შებორკვის საშუალებისა და ინდივიდუალური ცრემლსადენი გაზის ბალონის გამოყენების შესახებ, ტაქტიკური დანაყოფის ხელმძღვანელი იღებს გადაწყვეტილებას არალეტალური იარაღის, დაბრკოლების დამანგრეველი საშუალების, სპეციალური საღებავისა და ფსიქოლოგიური ზემოქმედების შუქბგერითი მოწყობილობის, წყალსატყორცის, ჯავშანმანქანისა და აკუსტიკური საშუალების გამოყენების შესახებ, ხოლო ღონისძიების ხელმძღვანელი იღებს გადაწყვეტილებას ცრემლსადენი გაზის გამოყენების შესახებ. მართალია, მთელ რიგი გადაწყვეტილებების მიღებისას, ინსტრუქციის მიხედვით, ტაქტიკური დანაყოფის ხელმძღვანელს სჭირდება ღონისძიების ხელმძღვანელთან შეთანხმება, მაგრამ ფაქტია, რომ სამართლებრივად იგი ყველაზე ფართო დისკრეციით არის აღჭურვილი. საერთაშორისო პრაქტიკის საფუძველზე განხორციელებული ავტორიტეტული კვლევების მიხედვით, სხვადასხვა სპეციალური საშუალებების (კონკრეტულად ცრემლსადენი გაზის, რეზინის ტყვიების) გამოყენების გადაწყვეტილების შეკრების მართვის სტრატეგიულ დონეზე მიღებისას, სტატისტიკურად უფრო მცირეა მათი გამოყენების შემთხვევები, ვიდრე ამ უფლების მართვის ტაქტიკურ დონეზე დელეგირებისას.²⁸⁰

აქედან გამომდინარე, პოლიციის შერეული ორგანიზაციული მოდელი წინა პლანზე წამოსწევს ზედა და საშუალო რგოლის ხელმძღვანელი ოფიცრების განსაკუთრებულ როლს შეკრების მართვის საქმეში. შესაბამისად, დიდი მნიშვნელობა ენიჭება მათ გოდნასა და მომზადების სისტემას, ასევე იმ ფაქტს, რამდენად სწორად შეირჩევიან ისინი და რა პრინციპს ეფუძნება მათ მიერ გადაწყვეტილების მიღება. ღონისძიებაში სხვადასხვა სახის დანაყოფის მონაწილეობის პირობებში რიგითი პოლიციელების მომზადების საკითხიც უფრო მწვავედ დგას, ვიდრე ისეთ შემთხვევებში, როდესაც შეკრების სამართავად მხოლოდ ერთი ტიპის ჩვეულებრივი საზოგადოებრივი წესრიგის დაცვის უნიფორმიანი პოლიცია გამოიყენება, ან მხოლოდ სპეციალური დანაყოფები, რადგან პირველ შემთხვევაში შეკრების მართვის სასწავლო კურსი ინტეგრირებულია პოლიციელის საბაზო სასწავლო პროგრამაში (მაგ., დიდი ბრიტანეთი),²⁸¹ ხოლო სპეციალური დანაყოფის შემთხვევაში არსებობს მომზადების სპეციალური პროგრამა, რომელსაც ამგვარი სპეციალური დანაყოფები ინტენსიურად გადიან.²⁸²

3.3. პოლიციის შიდასამართლებრივი ჩარჩო

პოლიციის შიდასამართლებრივი ჩარჩო ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი ფაქტორია, რომელიც პოლიციის საქმიანობაზე ახდენს გავლენას. იგი პოლიციის ხელმძღვანელობის ხელში არის ერთგვარი ინსტრუმენტი, რომელიც მას აძლევს საშუალებას განახორციელოს კანონის ნორმების ინტერპრეტაცია, ასევე, კანონით მინიჭებული ფართო დისკრეციის პირობებში, ჩამოაყალიბოს კონკრეტული მიდგომები ან შეცვალოს არსებული.

საერთაშორისო პრაქტიკაში პოლიციის მიდგომების ჩამოყალიბებაზე შიდაუწყებრივი სამართლებრივი ბაზის გავლენის ერთ-ერთი ნათელი მაგალითია ბრიტანული პოლიციის

²⁸⁰ იხ. Donatella Della Porta, Herbert Reiter, Policing Protests: The Control of Mass Demonstrations in Western Democracies, University of Minnesota Press. Minneapolis, London, 1998, pp. 91-106.

²⁸¹ მისი უდიდებულესობის პოლიციის, სახანძრო და სამაშველო სამსახურების ინსპექტორატის 2009 წლის ივლისის კვლევა, Adapting To Protest - Nurturing The British Model of Policing, გვ. 98-107, ხელმისაწვდომია ვებგვერდზე: <<https://bit.ly/38NiPPm>> [ბოლოს ნანახია: 19.02.2020].

²⁸² Charles Nelson. Third Force - An International Police Association Scholarship Report. Police Journal, vol. 53, no. 2, April 1980, p. 138-146.

პოლიტიკის დოკუმენტი - „საზოგადოებრივი წესრიგის დაცვის სახელმძღვანელო ტაქტიკური შესაძლებლობებისა და მასთან დაკავშირებული საკითხების შესახებ“, რომელიც ბრიტანეთის შინაგან საქმეთა მინისტრმა 1981 წელს დაამტკიცა.²⁸³ მისი შემუშავება საჭირო გახდა აგრესიული ხასიათის საპროტესტო შეკრებების რაოდენობის გაზრდის გამო, რომელთაც პოლიცია არსებული მიდგომებით ვეღარ უმკლავდებოდა.²⁸⁴ მიუხედავად იმისა, რომ არ შეცვლილა არც პარლამენტის მიერ დადგენილი საკანონმდებლო ჩარჩო, არც ე.წ. „სამოსამართლეო სამართალი“ და უფლებრივი სტანდარტი შეკრების თავისუფლების თვალსაზრისით, ამ დოკუმენტმა, პოლიციის მუშაობა, შეკრებების დროს საზოგადოებრივი წესრიგის დაცვის კუთხით, არსებითად შეცვალა. დოკუმენტი დეტალურად მოიცავდა არა მხოლოდ სხვადასხვა ადჰურვილობისა და ტაქტიკური ხერხების გამოყენების საკითხებს, არამედ მათი გამოყენების შესაძლო დადებით და უარყოფით შედეგებსაც.²⁸⁵ მიუხედავად საიდუმლო ხასიათისა, მან გამოიწვია პოლიციის საგანმანათლო დოკუმენტების, ტექნიკური ადჰურვილობის, ტაქტიკური მეთოდებისა და შედეგად, ამ მიმართულებით პოლიციის საქმიანობის ძირეული ცვლილება.²⁸⁶

პოლიციის საქმიანობაში შიდაუწყებრივი სამართლებრივი დოკუმენტების მნიშვნელობაზე მიუთითებს ზემოთ განხილული იტალიის პოლიციის გამოცდილებაც, რომელმაც სერიოზულ გამოწვევებს უპასუხა, ძირითადად, სწორედ შიდასამართლებრივი ბაზის განახლებისა და გაუმჯობესების გზით (საუბარია ძირითადად შინაგან საქმეთა მინისტრისა და სამინისტროს საზოგადოებრივი უსაფრთხოების დეპარტამენტის დირექტორის სამართლებრივ აქტებზე).²⁸⁷

„პოლიციის შესახებ“ საქართველოს კანონი, როგორც ზემოთ მოცემულმა ანალიზმაც აჩვენა, პოლიციას, შეკრებების მართვის დროს ტაქტიკური გადაწყვეტებისა და სპეციალური საშუალებების გამოყენების თვალსაზრისით, საკმაოდ დიდ დისკრეციულ უფლებამოსილებას ანიჭებს. ეს კონტინენტური სამართლის პირობებშიც კი, გულისხმობს ფართო ორგანიზაციულ და სამართლებრივ თავისუფლებას ცალკეული საკითხების დამოუკიდებლად გადასაწყვეტად. დღეისათვის საჯაროდ ხელმისაწვდომი, აგრეთვე, შინაგან საქმეთა სამინისტროს მიერ მოწოდებული ინფორმაცია, მიუთითებს, რომ შეკრებების მართვის სფეროში პოლიციის შიდაუწყებრივი სამართლებრივი ბაზა შედგება საქართველოს შინაგან საქმეთა მინისტრის 2013 წლის 31 დეკემბრის №1006 ბრძანებისგან, „პოლიციის შეიარაღებაში არსებული სპეციალური საშუალებების შენახვის, ტარებისა და გამოყენების წესი“ დამტკიცების შესახებ, რომელსაც ნორმატიული აქტის სტატუსი აქვს, და შინაგან საქმეთა მინისტრის 2015 წლის 30 დეკემბრის №1002 ბრძანებისგან, „შეკრებებისა და მანიფესტაციების დროს საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს მოსამსახურეთა ქცევის სახელმძღვანელო ინსტრუქციის დამტკიცების თაობაზე“, რომელიც ინდივიდუალური სამართლებრივი აქტია. საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროდან გამოთხოვილი ინფორმაციის საფუძველზე, უწყებს არ გააჩნია სხვა რაიმე ღია საჯარო ან სახელმწიფო საიდუმლოების შემცველი იურიდიული ძალის დოკუმენტი, რომელიც შეკრებების დროს პოლიციის საქმიანობას მოაწესრიგებდა ან შიდაუწყებრივ პოლიტიკას

²⁸³ Gerry Northam, *Shooting in The Dark, Riot Police In Britain*, Faber and Faber, London, 1989; p. 41-47;

²⁸⁴ იქვე.

²⁸⁵ იქვე.

²⁸⁶ იქვე.

²⁸⁷ იტალიის შინაგან საქმეთა სამინისტროს საზოგადოებრივი უსაფრთხოების დეპარტამენტის საზოგადოებრივი წესრიგის დაცვის სამმართველოს ინფორმაცია, გაზიარებული საქართველოში იტალიის ელჩის №1128/ 16.12.2019 წერილით;

განსაზღვრავდა, თუ არ ჩავთვლით საგანმანათლებლო პროგრამებს და პროფესიული მომზადების დოკუმენტებს, რომლებსაც შემდეგ ქვეთავში განვიხილავთ.²⁸⁸

საქართველოს შინაგან საქმეთა მინისტრის 2013 წლის 31 დეკემბრის №1006 ბრძანების, „პოლიციის შეიარაღებაში არსებული სპეციალური საშუალებების შენახვის, ტარებისა და გამოყენების წესი“, შინაარსის ანალიზი ადასტურებს, რომ რამდენიმე გამონაკლისის გარდა, ძირითადად „პოლიციის შესახებ“ საქართველოს კანონის შესაბამისი ნორმების ტექსტს იმეორებს და პრაქტიკულად არ შეიცავს რაიმე რეგულაციას, რომელიც უფრო ნათლად განსაზღვრავდა პოლიციელთა კანონისმიერი ფართო დისკრეციის ფარგლებს. №1006 ბრძანებით დამტკიცებული წესის ძირითადი სიახლე უკავშირდება სპეცსაშუალებების შენახვის რამდენიმე ორგანიზაციული საკითხის განსაზღვრას და რაც მთავარია, წესის მე-5 მუხლის მე-2 პუნქტი შეიცავს პოლიციის ვალდებულებას, რომ „საზოგადოებისათვის აქტუალურ და დიდი რეზონანსის მქონე საკითხებთან დაკავშირებით, რომელიც შეეხება უფლებამოსილი პირების მიერ სპეციალური საშუალებების გამოყენებას, საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტრო ვალდებულია მასობრივი ინფორმაციის საშუალებებით გაავრცელოს ინფორმაცია აღნიშნული სპეციალური საშუალებების გამოყენების მიზანშეწონილობისა და კანონშესაბამისობის შესახებ“. თავისთავად, საზოგადოების წინაშე ანგარიშვალდებულების დადგენა მნიშვნელოვანია, მაგრამ მხედველობაში უნდა მიიღებოდეს, რომ იგი საკმაოდ ზოგადი ხასიათისაა და ფართო სივრცეს ტოვებს შეფასებისა და აღსრულებისთვის, რადგან, პირველ რიგში, ბუნდოვნად აყალიბებს ვალდებულების დადგომის პირობას „საზოგადოებისათვის აქტუალურ და დიდი რეზონანსის მქონე საკითხი“, არ მოიცავს გასავრცელებელი ინფორმაციის ზუსტ მახასიათებლებს (იქნება ეს სტატისტიკური ინფორმაცია, სამართლებრივი დასაბუთება, მოქმედების შეფასება თუ სხვა ტიპის მონაცემები) და ბოლოს, არ განსაზღვრავს ამ ვალდებულების შესრულების კონკრეტულ სუბიექტს - სტრუქტურული დანაყოფის ან თანამდებობის პირის სახით. პრაქტიკაში ამ ნორმის გამოყენების შემთხვევები იშვიათია, რაც არაერთხელ გამხდარა სახალხო დამცველის მხრიდან კრიტიკის საგანი, ზუსტად იმის გამო, რომ არ ხდება შეკრების უფლებაში ჩარევის შესახებ მიღებული დასაბუთებული გადაწყვეტილებებისა და არგუმენტაციის საზოგადოებისათვის გაცნობა.²⁸⁹

მარეგულირებელი თვალსაზრისით, მიუხედავად მისი კვაზინორმატიული ხასიათისა, გაცილებით მეტი ეფექტი აქვს შინაგან საქმეთა მინისტრის 2015 წლის 30 დეკემბრის №1002 ბრძანებას „შეკრებისა და მანიფესტაციების დროს საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს მოსამსახურეთა ქცევის სახელმძღვანელო ინსტრუქციის დამტკიცების თაობაზე“. ეს ინსტრუქცია შინაარსობრივად მთელ რიგ ახალ რეგულაციებს ადგენს და განსაზღვრავს შეკრებისა და მანიფესტაციების მართვაში მონაწილე პოლიციელთა დისკრეციის ფარგლებს სპეციალური საშუალებების გამოყენების დროს. საინტერესოა ის გარემოება, რომ იგი შეიცავს, მათ შორის, ისეთი ცნებების განმარტებას, როგორებიცაა სპონტანური შეკრება/მანიფესტაცია, კონტრშეკრება/მანიფესტაცია, თანადროული შეკრება/მანიფესტაცია. ინსტრუქცია

²⁸⁸ დოკუმენტები გაზიარებულია საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს მიერ 2019 წლის 1 აგვისტოს №2027160 და 2019 წლის 6 ნოემბრის №2974041 წერილებით.

²⁸⁹ მათ შორის, საქართველოს სახალხო დამცველის 2018 წლის ანგარიში „საქართველოში ადამიანის უფლებებთან და თავისუფლებათა დაცვის მდგომარეობის შესახებ“, გვ. 159; საქართველოს სახალხო დამცველის 2017 წლის ანგარიში „საქართველოში ადამიანის უფლებებთან და თავისუფლებათა დაცვის მდგომარეობის შესახებ“, გვ. 171; საქართველოს სახალხო დამცველის 2016 წლის ანგარიში „საქართველოში ადამიანის უფლებებთან და თავისუფლებათა დაცვის მდგომარეობის შესახებ“, გვ. 456.

ითვალისწინებს პოლიციელთა ქცევის ზოგად წესებს (მუხლი 4), რაც შეეხება შეკრების/მანიფესტაციის მსვლელობისას პოლიციის მოქმედებებს, ინსტრუქცია მათი რეგულირების დელეგირებას ახდენს სამოქმედო გეგმაზე, რომელსაც თავად მინისტრი ან მისი მოადგილე ამტკიცებს (მუხლი 5); ასევე ადგენს სპეციალური საშუალებების გამოყენებისას გადაწყვეტილების მიღების წესებსაც (მუხლი 8), აგრეთვე, მათი გამოყენების სამართლებრივ ფარგლებსა და ცალკეულ ტაქტიკურ და ტექნიკურ საკითხებს (მუხლები 9 და 10). შინაგან საქმეთა მინისტრის ბრძანების დადებითი მხარეების აღსანიშნავად უნდა ითქვას, რომ იგი მიუთითებს მოლაპარაკების მნიშვნელობაზე შეკრების მართვის ყველა ეტაპზე და განსაზღვრავს მის განხორციელებაზე უფლებამოსილ პირებს (მუხლი 6), რაც მთავარია, ინსტრუქცია აღიარებს მინიმალური ძალის გამოყენების პრინციპს და მოლაპარაკებების გზით შეკრების მართვის უპირატესობას (მუხლი 4, პუნქტი 2).

რაც შეეხება სპეცსაშუალების გამოყენების წინ შეკრების მონაწილეთა გაფრთხილების საკითხს, მართალია, შინაგან საქმეთა მინისტრის №1002 ბრძანებაში უფრო დეტალურად არის გადმოცემული რეგულირება, ვიდრე ეს „პოლიციის შესახებ“ საქართველოს კანონში ან სპეცსაშუალებების გამოყენების წესებშია მოცემული (მუხლი 7), მაგრამ ეს სტანდარტი არ არის დამაკმაყოფილებელი უფლებდაცვითი თვალსაზრისით, რადგან ბრძანებით დამტკიცებული ინსტრუქციის ტექსტში არ არის დაზუსტებული, რომ გაფრთხილება გულისხმობს შეკრების მონაწილეთათვის ინფორმაციის მიწოდებას კონკრეტული სპეცსაშუალების გამოყენების თაობაზე. პრაქტიკაში, პოლიცია მხოლოდ ზოგადად აფრთხილებს შეკრების მონაწილეებს, რომ გამოყენებული იქნება სპეციალური საშუალებები.²⁹⁰

მხედველობაშია მისაღები ისიც, რომ გაფრთხილებასთან დაკავშირებით ბრძანებით დადგენილი სტანდარტი არც „შეკრებების დროს პოლიციის მიერ წესრიგის დაცვის შესახებ“ ეუთოს/დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებების ოფისის სახელმძღვანელოში ასახულ მოთხოვნებს შეესაბამება. კერძოდ, აღნიშნული სახელმძღვანელოს შესაბამისად, მონაწილეთა გაფრთხილება შესაბამისი ხმის გამძლიერებელი აპარატურის მეშვეობით, შეკრებაზე რამდენჯერმე უნდა განხორციელდეს, უნდა იყოს მკაფიო, გასაგები და არ იფარებოდეს სხვა ბგერებით.²⁹¹ საჭიროების შემთხვევაში, გაფრთხილება რამდენიმე ადგილიდან უნდა გაკეთდეს, რათა იგი ყველა მონაწილემ გაიგოს.²⁹² ამასთან, თუ შეკრებაში სხვადასხვა ენაზე მოსაუბრე ადამიანები მონაწილეობენ, უნდა განიხილებოდეს გაფრთხილების შესაბამის ენებზე გაკეთებისა და, შესაძლოა, წერილობითი აბრების ან ელექტრონული დაფების გამოყენების შესაძლებლობა.²⁹³ ამ წესიდან ერთადერთ გამონაკლისს ისეთი სიტუაცია წარმოადგენს, როდესაც დაყოვნებას სიცოცხლის მოსპობა ან სერიოზული დაზავება შეიძლება მოჰყვეს.²⁹⁴

სამართალდამცავებს განხილული სტანდარტით არ უხელმძღვანელიათ 2019 წლის 20 ივნისს პარლამენტის წინ გამართული შეკრების შეწყვეტამდე. კერძოდ, მონიტორინგის შედეგად გამოიკვეთა, რომ ძალის გამოყენებამდე, შეკრების მონაწილეები მკაფიოდ და გასაგები ფორმით წინასწარ არ გაუფრთხილებიათ სპეციალური საშუალებების მოსალოდნელი გამოყენების

²⁹⁰ ინტერვიუ შინაგან საქმეთა სამინისტროს განსაკუთრებულ დავალებათა დეპარტამენტის დირექტორთან.

²⁹¹ ეუთო/დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებების ოფისი (OSCE/ODIHR), ადამიანის უფლებების სახელმძღვანელო შეკრებების დროს პოლიციის მიერ წესრიგის დაცვის შესახებ, 2016, გვ. 133-134.

²⁹² იქვე.

²⁹³ იქვე.

²⁹⁴ იქვე.

თაობაზე. მათთვის პოლიციას არც გონივრული დრო მიუცია კანონიერი მოთხოვნის შესასრულებლად.²⁹⁵ სახალხო დამცველი არ იზიარებს საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს განმარტებას, რომ 2019 წლის 20 ივნისს განვითარებული მოვლენების, ძალადობის ინტენსივობისა და მასშტაბის გათვალისწინებით, ცრემლსადენი გაზის და რეზინის ტყვიების გამოყენებამდე, უშუალოდ ადგილზე გაფრთხილება შეუძლებელი და აზრს მოკლებული იყო.²⁹⁶ აპარატის შეფასებით, უწყებს ადგილზე ჰქონდა გაფრთხილების პრაქტიკული შესაძლებლობა სიტუაციის ესკალაციის შემთხვევაში მოსალოდნელი ძალის გამოყენების თაობაზე, როგორც პარლამენტში თვითნებური შეღწევის შესახებ განცხადების გაკეთებიდან სიტუაციის თავდაპირველ გამწვავებამდე, ისე მის შემდგომ პერიოდშიც.²⁹⁷

რაც შეეხება შეკრების შეწყვეტამდე მონაწილეთა გაფრთხილებას, საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს მიერ საჯაროდ გავრცელებული საგანგებო განცხადებით,²⁹⁸ აგრეთვე, მედიასაშუალებებით საქართველოს შინაგან საქმეთა მინისტრისა და ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის მერის მიერ გახმოვანებულ მოწოდებებს,²⁹⁹ მსგავსი ღონისძიებები არც შეკრების მონაწილეთა სრულფასოვან ინფორმირებას უზრუნველყოფს და არც ზემოთ მითითებულ გაფრთხილების სტანდარტს აკმაყოფილებს.

სახალხო დამცველის შეფასებით, მიუხედავად მინისტრის ბრძანებაში არსებული რეგულაციებისა, ხშირ შემთხვევაში სწორედ პოლიციის მხრიდან მინისტრის ბრძანებით განსაზღვრული ვალდებულებების შეუსრულებლობა ხდება უფლებების არაპროპორციული შეზღუდვის წინაპირობა.

პოლიციის სახელმძღვანელო ინსტრუქციების შეფასების ერთ-ერთ საზომად, გარდა სხვა ქვეყნების გამოცდილებისა, შეიძლება გამოიყენებოდეს ამ სფეროში საერთაშორისო სტანდარტები. მართალია, მათ პირდაპირი მავალდებულებელი ძალა არ აქვთ, ძირითადად სარეკომენდაციო ხასიათს ატარებენ და ე.წ. soft law კატეგორიას მიეკუთვნებიან, თუმცა ყველა ქვეყანა იჩენს ძალისხმევას როგორც კანონმდებლობის, ისე შიდაუწყებრივი სამართლებრივი ბაზის დონეზე გაითვალისწინოს იმ ორგანიზაციის პრინციპები, რომლის წევრიც არის.³⁰⁰ საქართველოს პოლიციის შემთხვევაში, საერთაშორისო სტანდარტების ხასიათი აქვს 1990 წლის გაერთიანებული ორგანიზაციის „სამართალდამცავი ორგანოების თანამდებობის პირების მიერ

²⁹⁵ „პოლიციის შესახებ“ საქართველოს კანონი, მუხლი 31, ნაწილი 3.

²⁹⁶ საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს 2020 წლის 9 იანვრის №59687 წერილი.

²⁹⁷ შეკრების მიმდინარეობისას, პარლამენტში შესაძლო შეჭრის შესახებ განცხადება 21: 08 საათზე გაკეთდა, ხოლო ადგილზე სიტუაცია პირველად 21: 50 საათიდან გამწვავდა, როდესაც აქციის მონაწილეთა ნაწილმა პოლიციის კორდონის გარღვევა და პარლამენტის ეზოში შესვლა სცადა, თუმცა ძალის გამოყენება მოხდა აღნიშნული ინციდენტიდან 2 საათის გასვლის შემდეგ. ამასთან, სიტუაციის პირველი ესკალაციიდან ძალის გამოყენებამდე, დაახლოებით 40 წუთის განმავლობაში, შეკრების მონაწილეებს შეწყვეტილი ჰქონდათ ძალადობრივი ქმედებები. ინფორმაცია ხელმისაწვდომია ვებგვერდზე: <<https://bit.ly/2RufAWN>>, <<https://bit.ly/30RhhAF>> [ბოლოს ნანახია: 19.02.2020]

²⁹⁸ იხ. საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს საგანგებო განცხადება, ხელმისაწვდომია ვებგვერდზე: <<https://bit.ly/34lfQfg>> [ბოლოს ნანახია: 08.04.2020].

²⁹⁹ იხ. საზოგადოებრივი მაუწყებლის პირდაპირი ეთერი (22:39 საათიდან და 22:59 საათიდან) ხელმისაწვდომია ვებგვერდზე: <<https://bit.ly/2Uq3bEu>> [ბოლოს ნანახია: 29.03.2020].

³⁰⁰ საერთაშორისო უფლებადამცავი ორგანიზაცია Amnesty International-ის მიერ გაერთიანებული ორგანიზაციის საბაზისო პრინციპების განმარტებისა და აღსრულების ხელშეწყობისთვის მომზადებულ დოკუმენტში მოცემულია სხვადასხვა პრინციპის ქვეყნის შიდა კანონმდებლობაში ასახვის მაგალითები. ინფორმაცია ხელმისაწვდომია ვებგვერდზე: <<https://bit.ly/2Vd5iux>> [ბოლოს ნანახია 30.03.2020].

ძალისა და იარაღის გამოყენების საბაზისო პრინციპებს“;³⁰¹ ევროპის საბჭოს მიერ 2013 წელს გამოცემულ სახელმძღვანელოს, „ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენცია და საპოლიციო საქმე“;³⁰² ეუთოს/დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებების ოფისის (ODIHR) 2016 წლის „ადამიანის უფლებების სახელმძღვანელო შეკრებების დროს პოლიციის მიერ წესრიგის დაცვის შესახებ“.³⁰³ მიუხედავად იმისა, რომ მე-20 საუკუნის დასაწყისიდან პროტესტმა (მათ შორის, ევროპული გაერთიანების საწინააღმდეგო აქციებმა) ტრანსნაციონალური ხასიათი მიიღო და გასცდა კონკრეტული წევრი ქვეყნების ფარგლებს, ევროპის კავშირის დონეზე, შეკრებების თავისუფლებისა და შეკრებების დროს პოლიციის მოქმედებების შესახებ რაიმე სტანდარტების დამდგენი აქტი ან სახელმძღვანელო პოლიტიკის დოკუმენტი შემუშავებული და გამოცემული არ ყოფილა.³⁰⁴ ევროპის კავშირის მმართველი ორგანოები 1990-იანი წლებიდანვე დიდ ყურადღებას უთმობენ საფეხბურთო ხულიგანიზმის წინააღმდეგ ერთიანი მიდგომების ჩამოყალიბებას;³⁰⁵ თუმცა, ტრანსნაციონალური პროტესტების მართვის მიმართულებით მათი ძალისხმევა, ძირითადად ევროკავშირის ქვეყნების პოლიციებს შორის უწყებათაშორისი თანამშრომლობის გაძლიერებასა და ინფორმაციის გაზიარებისა და დამუშავების საკითხების დახვეწისკენ იყო მიმართული.³⁰⁶ ზოგიერთ ამ საერთაშორისო სტანდარტს ან ოფიციალურ სახელმძღვანელო დოკუმენტს ცალკე მოჰყვება უფლებდაცვითი ორგანიზაციების ან აკადემიური წრეების წარმომადგენელთა განმარტებები (მაგალითად, საერთაშორისო უფლებდაცვითი ორგანიზაცია amnesty international-ის მომზადებული „სამართალდამცავი ორგანოების თანამდებობის პირების მიერ ძალისა და იარაღის გამოყენების გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის საბაზისო პრინციპების აღსრულების სახელმძღვანელო“).³⁰⁷

გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის საბაზისო პრინციპები „სამართალდამცავი ორგანოების თანამდებობის პირების მიერ ძალისა და იარაღის გამოყენების შესახებ“ ზოგადი ხასიათისაა და სხვა საკითხებთან ერთად შეიცავს დებულებებს როგორც ცეცხლსასროლი იარაღის, ისე არალეტალური იარაღის (non-lethal incapacitating weapons) გამოყენების პრინციპების შესახებ, ასევე, არეგულირებს კონკრეტულად კანონსაწინააღმდეგო შეკრებების (policing of unlawful assemblies) დაშლის საკითხებს (მე-12, მე-13 და მე-14 პრინციპები).³⁰⁸ აღსანიშნავია, რომ ამ ნაწილში შინაგან საქმეთა მინისტრის 2015 წლის 30 დეკემბრის №1002 ბრძანებით დამტკიცებული ინსტრუქცია (მუხლი 4) შეესაბამება გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის საბაზისო პრინციპებს. გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის სტანდარტები ასევე მოიცავს სამართალდამცავი ორგანოების თანამშრომელთა პროფესიული მომზადების საკითხებს, მათ შორის, შეკრებების მართვის მიმართულებით (პრინციპი 20), რომელზეც უფრო დეტალურად მომდევნო ქვეთავში ვისაუბრებთ.

³⁰¹ ხელმისაწვდომია ვებგვერდზე: <<https://bit.ly/2ugaFzU>> [ბოლოს ნანახია: 19.02.2020].

³⁰² ხელმისაწვდომია ვებგვერდზე: <<https://bit.ly/38EWsLS>> [ბოლოს ნანახია: 19.02.2020].

³⁰³ ხელმისაწვდომია ვებგვერდზე: <<https://www.osce.org/odihr/226981>> [ბოლოს ნანახია: 19.02.2020].

³⁰⁴ Donatella Della Porta, Abby Peterson and Herbert Reiter, *The Policing of Transnational Protest (Advances in Criminology)*, Routledge, NY, 2017 pp. 145-174.

³⁰⁵ Anastassia Tsoukala, *Combating Football Crowd Disorder at the European Level: An Ongoing Institutionalisation of the Control of Deviance*, *Entertainment and Sports Law Journal (UK)* 7, no. 2 (2009).

³⁰⁶ Donatella Della Porta, Abby Peterson and Herbert Reiter, *The Policing of Transnational Protest (Advances in Criminology)*, Routledge, NY, 2017 pp. 145-174.

³⁰⁷ ხელმისაწვდომია ვებგვერდზე: <<https://bit.ly/2Vi77GW>> [ბოლოს ნანახია 30.03.2020].

³⁰⁸ ხელმისაწვდომია ვებგვერდზე: <<https://bit.ly/2V71zjQ>> [ბოლოს ნანახია: 19.02.2020].

ევროპის საბჭოს სახელმძღვანელო დოკუმენტი, ევროპის ადამიანის უფლებათა კონვენციას ევროპის ადამიანის უფლებათა სასამართლოს მნიშვნელოვანი საქმეების საფუძველზე, საპოლიციო საქმის კონტექსტში განმარტავს. შეკრების მართვის ნაწილში ყურადღება აქაც გამახვილებულია თანამშრომელთა სათანადო პროფესიული მომზადებისა და სათანადო აღჭურვის მნიშვნელობაზე და აქცენტი გაკეთებულია, მათ შორის, ხელმძღვანელი რგოლის ოფიცრების მომზადების საკითხებზე.³⁰⁹ ამავე დოკუმენტში დიდი ყურადღება ეთმობა პოლიციის ანგარიშვალდებულების პრობლემას და მოცემულია რეკომენდაციები მისი ეფექტიანად განხორციელებისთვის.³¹⁰

ჩამოთვლილი სტანდარტებიდან ყველაზე დეტალური და პრაქტიკული დატვირთვის მქონეა ეუთოს/დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებების ოფისის (ODIHR) მიერ 2016 წელს შემუშავებული ადამიანის უფლებების სახელმძღვანელო, შეკრებების დროს პოლიციის მიერ წესრიგის დაცვის შესახებ, რაც იმაში მდგომარეობს, რომ ერთი მხრივ, იგი შეიცავს ძირითად განმარტებებს დაცული სფეროს შესახებ, ხოლო, მეორე მხრივ, საპოლიციო საქმის პერსპექტივიდან, მოიცავს ანალიზსა და რეკომენდაციებს შეკრების მართვის მთელ პროცესში, დაწყებული ინფორმაციის მიღებისა და ღონისძიების დაგეგმვიდან, შეკრების შემდგომი დებრიფინგისა და ხელმძღვანელი პირების როლის შეჯამების ჩათვლით.³¹¹ სამწუხაროდ, საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს შიდაუწყებრივი სამართლებრივი ბაზა ბევრად მწირია ამ დოკუმენტის დეტალურ რეკომენდაციებთან შედარებით. თუმცა, უნდა აღინიშნოს, რომ როგორც პოლიციის თანამდებობის პირების მიერ ინტერვიუებში გაზიარებული ინფორმაცია აჩვენებს, ეუთოს/დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებების ოფისის (ODIHR) მიერ შემუშავებულ სახელმძღვანელოში მოცემული მთელი რიგი საკითხები, როგორებიცაა, მაგალითად, რისკების შეფასება, შეკრების მონაწილეებთან კომუნიკაცია და საოპერაციო დაგეგმვის საკითხები, ქართულ პოლიციაში ინსტიტუციური ცოდნის დონეზე არსებობს და ნაწილობრივ კონკრეტული შეკრების მართვასთან დაკავშირებით შემუშავებულ სამოქმედო გეგმაშიც აისახება,³¹² რომელიც საიდუმლო დოკუმენტია.³¹³

საქართველოს პოლიციის შიდასამართლებრივი ბაზა მინიმალისტურია, მართალია, შეიცავს პრინციპული ხასიათის სტანდარტებს, მაგრამ რთული ორგანიზაციული მოდელის პირობებში არსებულ გაზრდილ გამოწვევებს ვერ პასუხობს. ის სრულყოფილად არ არეგულირებს პროცესს არც რისკების შეფასებისა და დაგეგმვის ეტაპზე და არც უშუალოდ ღონისძიების განხორციელებისა და ღონისძიების შემდგომი მოქმედებების ეტაპზე, ასევე ბუნდოვნად აწესრიგებს პოლიციის დისკრეციის საკითხებს. განსაკუთრებით იგნორირებულია შეკრების პროცესის შემდგომი შეფასებისა და ანალიზის საკითხი. შეკრების დაშლის შემთხვევაშიც კი, არ დგება არანაირი დოკუმენტი.³¹⁴ არ ხდება არანაირი სტატისტიკური ინფორმაციის დამუშავება

³⁰⁹ „ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენცია და საპოლიციო საქმე“, გვ. 28 და 29; 105-109, ხელმისაწვდომია ვებგვერდზე: <<https://bit.ly/3bVLkwf>> [ბოლოს ნანახია: 19.02.2020].

³¹⁰ იქვე, ასევე დამატებით, გვ. 30, 31.

³¹¹ ხელმისაწვდომია ვებგვერდზე: <<https://bit.ly/2VfY0Ir>> [ბოლოს ნანახია: 19.02.2020].

³¹² ინტერვიუები №5, №6, №7.

³¹³ შინაგან საქმეთა მინისტრის 2015 წლის 30 დეკემბრის N1002 ბრძანება „შეკრებებისა და მანიფესტაციების დროს საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს მოსამსახურეთა ქცევის სახელმძღვანელო ინსტრუქციის დამტკიცების თაობაზე“, ინსტრუქციის მე-5 მუხლის მე-2 პუნქტი.

³¹⁴ ინტერვიუები შინაგან საქმეთა სამინისტროს საპატრულო პოლიციის დეპარტამენტის დირექტორის მოადგილესთან, განსაკუთრებულ დავალებათა დეპარტამენტის დირექტორთან.

და ანალიზი ამ კუთხით,³¹⁵ რაც თავისთავად უარყოფითად მოქმედებს შესაძლებლობების შეფასებისა და შემდგომი განვითარების პროცესზე. პრობლემურია აგრეთვე სხვა სახელმწიფო უწყებების დანაყოფების შეკრების მართვის პროცესში მონაწილეობისას მათი მოქმედებების სამართლებრივი რეგულირება, რადგან შინაგან საქმეთა სამინისტროს ზოგადი ხასიათის ნორმატიული აქტი, ან/და ინდივიდუალური სამართლებრივი აქტი, არ არის ადეკვატური სამართლებრივი ინსტრუმენტი ერთიანი უწყებათაშორისი სამართლებრივი ჩარჩოს შესაქმნელად.

3.4. პოლიციის ცოდნა

პოლიციის ცოდნა (police knowledge) არის პოლიციის მიერ თავისი როლისა და გარშემო არსებული რეალობის აღქმა.³¹⁶ პოლიციის ცოდნა კომპლექსური და მრავალმრიანი ფაქტორია, სხვადასხვა ელემენტს მოიაზრებს და ფორმირდება როგორც ფორმალური, ისე არაფორმალური წყაროებით. პოლიციის ცოდნას ქმნის, ერთი მხრივ, პოლიციის განათლება და პროფესიული მომზადება,³¹⁷ კანონმდებლობისა და პოლიციის შიდასამართლებრივი ბაზის ფარგლებში არსებული ინფორმაცია, როგორც ფორმალური წყარო, აგრეთვე გარშემო არსებული რეალობა და ამ რეალობიდან მიღებული ინფორმაცია (ყოველდღიური მოვალეობის შესრულების დროს მიღებული გამოცდილება, სამსახურებრივი ტრადიციები და პროფესიული კულტურა, პოლიტიკური და მორალური გარემო, მედიის გავლენა, პროტესტის მონაწილეების პირადად ცნობა, მათთან ინტერაქციით მიღებული ინფორმაცია და ა.შ.), როგორც არაფორმალური წყარო.³¹⁸

პოლიციის მაღალი თანამდებობის პირების ინტერვიუებში გაზიარებული ინფორმაციის ანალიზი, ნათლად წარმოაჩენს დღეისთვის ქართულ პოლიციაში არსებული ინსტიტუციური ცოდნის გადამწყვეტ როლსა და ზეგავლენას პოლიციის მიერ შეკრებების მართვის სფეროში კანონის აღსრულების პროცესზე. თუმცა კვლევის მიზნებიდან გამომდინარე, მნიშვნელოვანია ინსტიტუციური ცოდნის ფორმირებაში ფორმალური წყაროების როლის შეფასება და იმის განსაზღვრა, ამ ცოდნის ფორმირების რა წილი მოდის მასზე. სწორედ ამ ტიპის წყაროების მეშვეობით გადაცემული ინფორმაციის უკეთესად დამუშავების, მოცულობის გაზრდის ან შინაარსის დახვეწის შედეგად არის შესაძლებელი სახელმწიფო ორგანოების მხრიდან პოლიციის ინსტიტუციურ ცოდნასა და, შესაბამისად, პოლიციის მიერ კანონის აღსრულების პროცესზე ზეგავლენის მოხდენა, ამ პროცესში არსებული პრობლემების აღმოფხვრა.

შინაგან საქმეთა სამინისტროს შიდასამართლებრივი ბაზა, როგორც ზემოთმოყვანილი ანალიზი აჩვენებს, მნიშვნელოვან, თუმცა არასაკმარის ინფორმაციას იძლევა და ამ ეტაპზე ინფორმაციის უფრო მეორეხარისხოვან წყაროს წარმოადგენს. ამდენად, დღეისთვის ფორმალური ცოდნის შექმნის ძირითად მექანიზმად რჩება პოლიციის განათლების სისტემა.

დღეისათვის პოლიციის სისტემაში განათლების მიღების შესაძლებლობა განსხვავდება დეპარტამენტების - პოლიციის დანაყოფის ტიპის მიხედვით. საპატრულო პოლიციისა და

³¹⁵ საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს 2019 წლის 6 ნოემბრის №2974041 წერილი, აგრეთვე, თბილისის მერიის წერილი.

³¹⁶ Donatella Della Porta, Herbert Reiter, Policing Protests: The Control of Mass Demonstrations in Western Democracies, University of Minnesota Press. Minneapolis, London, 1998, p. 22.

³¹⁷ Max Weber, *Economia e Società*, Milan, Edizioni di Comunita, 2 vol. 1974, p. 735.

³¹⁸ Donatella Della Porta, Herbert Reiter, Policing Protests: The Control of Mass Demonstrations in Western Democracies, University of Minnesota Press. Minneapolis, London, 1998, p. 23.

რეგიონული (კრიმინალური) პოლიციის თანამშრომლების მომზადებას სპეციალური პროფესიული მომზადების პროგრამის მეშვეობით ახორციელებს შინაგან საქმეთა სამინისტროს აკადემია, ხოლო სპეციალიზებული დანაყოფების - განსაკუთრებულ დავალებათა დეპარტამენტისა და ობიექტების დაცვის დეპარტამენტების თანამშრომლების მომზადებას - თავად ამ დეპარტამენტების შესაბამისი სტრუქტურული ერთეულები.³¹⁹ თანამშრომელთა მომზადების პროგრამები მორგებულია პოლიციელის/სპეციალიზებული დანაყოფის თანამშრომლის ყოველდღიური ძირითადი ამოცანების შესასრულებლად საჭირო კომპეტენციების გამომუშავებაზე.

შინაგან საქმეთა სამინისტროს აკადემია საპატრულო პოლიციისა და რეგიონული (კრიმინალური) პოლიციის დამწყებ თანამშრომელთა მომზადებას ახორციელებს პოლიციელთა საბაზისო მომზადების სპეციალური პროფესიული საგანმანათლებლო პროგრამით (დამტკიცებულია აკადემიის რექტორის 2019 წლის 22 მარტის №741229 ბრძანებით), რომლის ხანგრძლივობა 444 აკადემიური საათია (3,7 თვე). პროგრამა ითვალისწინებს 13 საგანსა და პრაქტიკულ მომზადებას შინაგან საქმეთა სამინისტროს დანაყოფებში.³²⁰ პროგრამის შინაარსის ანალიზი აჩვენებს, რომ იგი რამდენიმე კუთხით ფარავს შეკრების მართვის საკითხებს. პირველ რიგში ეს არის საგანი „პოლიცია და ადამიანის უფლებები“ (2 საათი), რომლითაც მსმენელი შეკრების უფლების არსსა და საკანონმდებლო სტანდარტებს ეცნობა. შემდეგი საგნებია „მოქალაქეებთან ურთიერთობის დამყარების სტანდარტი“, „არავერბალური კომუნიკაცია“, „სიცრუის იდენტიფიკაცია“, „ბრაზისა და აგრესიული ქცევის მართვა“, „კონფლიქტური სიტუაციების მართვა“, „საზოგადოების მოწყვლად ჯგუფებთან კომუნიკაციის თავისებურებები“ (ჯამში 30 საათი), რომლებმაც მსმენელს უნდა ჩამოუყალიბოს მოქალაქეებთან ურთიერთობისა და კრიზისულ ვითარებაში მოქმედებისთვის საჭირო უნარები და ბოლოს, ტაქტიკური მომზადება (20 საათი), რომელიც სხვა საკითხებთან ერთად, შეიცავს ფიზიკური ძალისა და სპეციალური საშუალებების გამოყენების საკითხებს.³²¹ შინაგან საქმეთა სამინისტროს აკადემია პოლიციის მოქმედი თანამშრომლებისთვის ასევე ახორციელებს ცეცხლსასროლი იარაღისა და სპეციალური საშუალებების გამოყენების სპეციალური მომზადების კურსს, რომელიც პოლიციის მოქმედი თანამშრომლებისთვის არის განკუთვნილი (დამტკიცებულია აკადემიის რექტორის 2019 წლის 5 მარტის №574130 ბრძანებით). ეს კურსი 32 საათს გრძელდება და ტაქტიკურ მომზადებასთან ერთად, მოკლე თეორიულ კურსსაც შეიცავს შეკრებებისა და მანიფესტაციების შესახებ.³²²

შინაგან საქმეთა სამინისტროს აკადემია ასევე ახორციელებს 70-საათიან „საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს საპატრულო პოლიციის დეპარტამენტის მოსამსახურეთა თანამდებობრივი დაწინაურების სასწავლო პროგრამას“ (დამტკიცებულია აკადემიის რექტორის 2019 წლის 25 მარტის №761508 ბრძანებით). თუმცა არც ეს პროგრამა და არც რამდენიმე სხვა პროგრამა, რომელსაც აკადემია სხვადასხვა დანაყოფის თანამშრომლებისთვის ახორციელებს, არ შეიცავს შეკრებებისა და მანიფესტაციების მართვის საკითხებთან დაკავშირებულ დამატებით პროგრამას.

³¹⁹ ინფორმაცია მოგვეწოდა შინაგან საქმეთა სამინისტროს 2019 წლის 1 აგვისტოს №2027160 კორესპონდენციით.

³²⁰ იქვე.

³²¹ იქვე.

³²² ინფორმაცია მოგვეწოდა შინაგან საქმეთა სამინისტროს 2019 წლის 1 აგვისტოს №2027160 კორესპონდენციით.

იმ ფონზე, როცა უმაღლესი იურიდიული განათლება არ არის პოლიციაში დასაქმების სავალდებულო და აუცილებელი წინაპირობა, განსაკუთრებით პრობლემურია, რომ შინაგან საქმეთა სამინისტროს აკადემიას არ აქვს პოლიციის საშუალო და უფროს ხელმძღვანელ თანამდებობის პირთა მომზადების/გადამზადების ან კვალიფიკაციის ამაღლების პროფესიული პროგრამები და სპეციალური კურსები, მიუხედავად ამ პირების გადამწყვეტი როლისა შეკრების მართვის საკითხებში, პოლიციის ორგანიზაციული მოდელიდან გამომდინარე.

განსაკუთრებულ დავალებათა დეპარტამენტის თანამშრომელთა მომზადება განსხვავდება სტრუქტურული ერთეულების მიხედვით. სხვადასხვა ქვედანაყოფს თავისი ყოველდღიური ამოცანებიდან გამომდინარე, განსხვავებული პროგრამა აქვს როგორც შინაარსობრივი, ისე ხანგრძლივობის თვალსაზრისით. თითოეული ეს პროგრამა სხვადასხვა ელემენტთან ერთად მოიცავს შეკრების მართვის თეორიულ და ტაქტიკურ საკითხებს.³²³ ამოცანებიდან გამომდინარე, რამდენიმე განსხვავებული პროგრამა აქვს ობიექტების დაცვის დეპარტამენტსაც. ობიექტების დაცვის დეპარტამენტის მოსამზადებელი პროგრამები დეპარტამენტის საქმიანობის სპეციფიკიდან გამომდინარე საკითხებთან ერთად, ითვალისწინებს შეკრების მართვასთან დაკავშირებულ თეორიულ და ტაქტიკურ მომზადებას. როგორც განსაკუთრებულ დავალებათა დეპარტამენტის, ისე ობიექტების დაცვის დეპარტამენტის სასწავლო პროგრამები, სამხედრო მომზადების ელემენტებს შეიცავს, რაც მათი ამოცანებით არის განპირობებული.³²⁴ შინაგან საქმეთა სამინისტროს აკადემიის მსგავსად, არცერთ ამ დეპარტამენტს არ აქვს სასწავლო კურსი ან პროგრამა, რომელიც საშუალო ან უფროსი თანამდებობის პირების მომზადების/გადამზადების ან კვალიფიკაციის ამაღლების საკითხებს ითვალისწინებს. აღსანიშნავია, რომ უმცროს და საშუალო რგოლის ხელმძღვანელებს გავლილი აქვთ სპეციალური მომზადების ერთჯერადი კურსები უცხოელი სპეციალისტების მონაწილეობით.³²⁵ გარდა ამისა, შინაგან საქმეთა სამინისტროს ყველა დანაყოფი, რომელსაც უწევს შეკრების მართვაში მონაწილეობა, როგორც წესი, წელიწადში არანაკლებ ერთხელ, შინაგან საქმეთა მინისტრის ბრძანების შესაბამისად, გადის ერთობლივ მომზადებას, რომელიც ძირითადად ტაქტიკური ამოცანების შესრულებასა და მხარდაჭერის ორგანიზების საკითხებს მოიცავს.³²⁶

ევროპის საბჭოს სახელმძღვანელო „ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენცია და საპოლიციო საქმე“ შეკრების თავისუფლების სფეროს კონტექსტში, ევროპის ადამიანის უფლებათა სასამართლოს გადაწყვეტილებებიდან გამომდინარე, განსაკუთრებულ ყურადღებას უთმობს პოლიციის მომზადების საკითხს და კონკრეტულად მიუთითებს პოლიციელებისთვის ისეთი საკითხების ცოდნაზე, როგორც არის, მაგალითად, მასის ფსიქოლოგიის გაგება, კომუნიკაციის პრობლემა.³²⁷

საერთაშორისო გამოცდილებაც მოწმობს, რომ შეკრებების მართვის კონტექსტში პოლიციის განათლების საკითხი ერთ-ერთი სერიოზული გამოწვევაა. თითქმის ყველა დემოკრატიულ ქვეყანაში, რომლის გამოცდილებაც ანგარიშის ფარგლებში შევისწავლეთ, ყველა არსებითი რეფორმა შეკრებების მართვის სფეროში პოლიტიკის გადახედვის/განსაზღვრის შემდეგ,

³²³ იქვე.

³²⁴ საქართველოს მთავრობის 2013 წლის 13 დეკემბრის დადგენილებით დამტკიცებული შინაგან საქმეთა სამინისტროს დებულების მე-10 მუხლის „ნ¹“ და „ნ²“ ქვეპუნქტები.

³²⁵ ინტერვიუ განსაკუთრებულ დავალებათა დეპარტამენტის დირექტორის მოადგილესთან.

³²⁶ საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს 2019 წლის 1 აგვისტოს №2027160 წერილი.

³²⁷ „ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენცია და საპოლიციო საქმე“, გვ. 105-109, ხელმისაწვდომია ვებგვერდზე: <<https://bit.ly/2P8ayxt>> [ბოლოს ნანახია: 19.02.2020].

ითვალისწინებდა პოლიციელების მომზადების დონის გაუმჯობესებას. წარმატებული გამოცდილების საერთაშორისო მაგალითები მოწმობს, რომ პოლიციის განათლება რეფორმების ქვაკუთხედიანია. ქართული პოლიციის პერსპექტივიდან გამომდინარე, ერთ-ერთი საინტერესო პრაქტიკული მაგალითია ამერიკული პოლიციის გამოცდილება, რომლისთვისაც 1960-იან წლებში ძალადობრივი ხასიათის მრავალრიცხოვანი შეკრებები, საპროტესტო დემონსტრაციები და არეულობა სერიოზულ გამოწვევად იქცა და აჩვენა პოლიციის მოუმზადებლობა, გამკლავებოდა მათ. 1967-დან 1970 წლამდე ამერიკის პრეზიდენტებმა სამი ეროვნული კომისია (კერნერის, ეიზენჰაუერისა და სკრანტონის) შექმნეს ამ არეულობებისა და დემონსტრაციების დროს პოლიციის მოქმედებების შესასწავლად. სამივე კომისიამ ერთ-ერთ უმნიშვნელოვანეს პრობლემად მიიჩნია ყველა დონის ოფიცერთა სპეციალური მომზადების ორგანიზება და სამოდელო პოლიტიკის დოკუმენტებისა და ქცევის სახელმძღვანელო ინსტრუქციების შექმნა.³²⁸ 1967 წელს, აშშ არმიის სამხედრო პოლიციის სკოლამ, აშშ იუსტიციის დეპარტამენტის დაკვეთით შექმნა სამოქალაქო პოლიციის ოფიცერთა მომზადების კურსები (SEADOC I და SEADOC II), რომელიც შეკრებების მართვის დაგეგმვის, განხორციელებისა და ღონისძიების შემდგომი ეტაპის მართვის საკითხებს აერთიანებდა.³²⁹ იგი რამდენიმე წლის განმავლობაში რამდენიმე ათასმა პოლიციის ხელმძღვანელი თანამდებობის პირმა გაიარა.³³⁰ განათლების მასშტაბური რეფორმა იყო ერთ-ერთი ფაქტორი, რომელმაც ხელი შეუწყო შეერთებულ შტატებში 1970-იანი წლებიდან შეკრების მართვის ახალ მიდგომაზე გადასვლას და შეკრების მართვის პროცესში ძალის გამოყენების შემცირებას.³³¹

შეკრებების მართვის სფეროში საქართველოს პოლიციის განათლების სისტემა: ა) განსხვავებულია სპეციალური დანაყოფების თანამშრომელთათვის და პოლიციისთვის, ბ) გათვალისწინებულია მხოლოდ რიგითი თანამშრომლებისთვის, გ) ორიენტირებულია უფრო მეტად ტაქტიკურ საკითხებზე. ამ ძირითადი მახასიათებლებით პოლიციის ცოდნის ფორმირების ყველაზე მნიშვნელოვანი ინსტრუმენტი ვერ პასუხობს იმ გამოწვევებს, რაც მის წინაშე პოლიციის რთული ორგანიზაციული მოდელისა და მინიმალური შიდასამართლებრივი ბაზის პირობებში დგას. ამ სურათს, სამწუხაროდ, ამძიმებს ის საკითხიც, რომ შეკრებების შესახებ სწავლება არც საუნივერსიტეტო დონეზეა გარანტირებული პოლიციის თანამშრომლებისათვის, ვინაიდან უმაღლესი იურიდიული განათლება არ არის პოლიციელთა სამსახურში მიღების აუცილებელი წინაპირობა.

4. ძირითადი მიგნებები და რეკომენდაციები

კვლევის ფარგლებში კანონმდებლობის, პრაქტიკისა და საერთაშორისო გამოცდილების ანალიზის შედეგად, გამოიკვეთა შემდეგი პრობლემები:

ა) საკანონმდებლო ხარვეზები:

- ✓ სხვადასხვა სახის შეკრების (მათ შორის, სპონტანური და ერთდროული შეკრებების) მარეგულირებელი ნორმების არარსებობა;

³²⁸ Donatella Della Porta, Herbert Reiter, Policing Protests: The Control of Mass Demonstrations in Western Democracies, University of Minnesota Press. Minneapolis, London, 1998, pp. 55-57.

³²⁹ იქვე.

³³⁰ იქვე.

³³¹ წყარო.

- ✓ შეკრების მონაწილეთა მიერ წინასწარი გაფრთხილების ინსტიტუტის არსათანადო რეგულირება;
- ✓ შეკრების გამართვის ადგილთან დაკავშირებით დაწესებული ბლანკეტური აკრძალვები;
- ✓ ძალადობის, როგორც შეკრებისა და მანიფესტაციის შეწყვეტის საფუძვლის, არასათანადო რეგულირება;
- ✓ შეკრების მართვის/ადმინისტრირების თვალსაზრისით, საქართველოს მთავრობის, შინაგან საქმეთა სამინისტროსა და თვითმმართველობის ორგანოების უფლებამოსილების განმსაზღვრელი კანონმდებლობის ბუნდოვანება და ორაზროვნება;
- ✓ ჟურნალისტების საქმიანობის მარეგულირებელი საქმიანობის სტანდარტების ზოგადი ხასიათი;

ბ) კანონის აღსრულების დონეზე:

- ✓ შიდასამართლებრივი ჩარჩოს ზოგადი ხასიათი, სპეციალური საოპერაციო პროცედურების, თანამდებობის პირების ფუნქცია-მოვალეობათა განმსაზღვრელი ინსტრუქციების არარსებობა, პოლიციელთა სამუშაოს აღწერილობის არარსებობა;
- ✓ შეკრებების მართვის პროცესის დაგეგმვისა და დასრულების ეტაპების არასათანადო რეგულირება; სტატისტიკური ინფორმაციის და მასთან დაკავშირებული მონაცემების შეგროვებისა და ანალიზის სისტემის არარსებობა;
- ✓ ტაქტიკური დონის დანაყოფების ხელმძღვანელებზე სპეცსაშუალებების (მათ შორის, არალეტალური ჭურვების) გამოყენების თაობაზე გადაწყვეტილების დელეგირების მაღალი ხარისხი;
- ✓ შეკრების მართვაში სხვა სამართალდამცავი უწყებების ძალების მონაწილეობის შემთხვევაში ერთიანი მარეგულირებელი ჩარჩოს არარსებობა;
- ✓ შეკრებების მართვის მიმართ ანგარიშვალდებულების ხარისხის გაზრდის მიზნით, შეკრებების მართვაში მონაწილე პირთა ამოცნობის სისტემის გაუმჯობესება და პასუხისმგებლობის ეფექტური მექანიზმის შექმნა.
- ✓ შეკრებების მართვის კუთხით, განათლების ერთიანი სტანდარტის არარსებობა; პოლიციის საშუალო და უფროსი რგოლის ხელმძღვანელთა მომზადების/კვალიფიკაციის ამაღლების პროგრამების არარსებობა შეკრების მართვის პროცესში მათი გაზრდილი როლის მიუხედავად;
- ✓ არსებულ პროგრამებში ტაქტიკური ხასიათის კომპონენტის უპირატესობა, საერთაშორისო უფლებადაცვითი სტანდარტების სწავლების დაბალი დონე და საერთაშორისო დონეზე პოლიციის გამოცდილების ფარგლებში არსებული სხვადასხვა სტრატეგიული და ტაქტიკური გადაწყვეტების შესახებ ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის პრობლემა.

რეკომენდაციები:

ა) კანონის დონეზე:

- ✓ სხვადასხვა სახის შეკრების (მათ შორის, სპონტანური და ერთდროული შეკრებების) განმარტებასთან და გამართვის წესთან დაკავშირებული საკითხების მოწესრიგება საერთაშორისო სტანდარტების შესაბამისად;
- ✓ შეკრების გამართვის ადგილთან დაკავშირებული ბლანკეტური აკრძალვების გაუქმება და აღნიშნულის საპირისპიროდ, უფლებამოსილი უწყებისთვის საკითხის ინდივიდუალური გადაწყვეტის შესაძლებლობის მინიჭება შეზღუდვის დაწესების კონსტიტუციური და საერთაშორისო სტანდარტის შესაბამისად;
- ✓ შეკრების დროს ძალადობის შემთხვევებში, პოლიციის მოქმედების სტანდარტის დადგენა;
- ✓ წინასწარი გაფრთხილების ინსტიტუტის დეტალური რეგულირება საკანონმდებლო დონეზე, წინასწარი მოლაპარაკებების მექანიზმის სავალდებულოდ საკანონმდებლო დონეზე დადგენა და ფორმატში პოლიციის როლის გამოკვეთა;
- ✓ ჟურნალისტების საქმიანობის მარეგულირებელი სტანდარტის შესამუშავებლად, წარმომადგენლობითი სამუშაო ფორმატის ორგანიზება და მარეგულირებელი სამართლებრივი ჩარჩოს პროექტის შემუშავება;
- ✓ თვითმმართველობის ორგანოებსა და პოლიციას შორის კომპეტენციის გამიჯვნა; პასუხისმგებელ სუბიექტად თვითმმართველობის დატოვების შემთხვევაში, მისი ვალდებულებების დეტალური განსაზღვრა, მათ შორის, პოლიციასთან მიმართებით;
- ✓ შეკრების მართვის პროცესში ღონისძიების მართვის, სხვადასხვა სახელმწიფო უწყების დანაყოფების თანამშრომელთა მოქმედებისა და სპეციალური საშუალებების გამოყენების ერთიანი სამართლებრივი მოწესრიგება, რომელიც შეკრების მართვაში მონაწილე ყველა სახელმწიფო უწყების თანამშრომელზე გავრცელდება, აგრეთვე, ყველა სახელმწიფო უწყებისთვის პირდაპირ კანონით დავალდებულება შეკრების მართვის საკითხში იხელმძღვანელონ ერთიანი წესით.

ბ) კანონის აღსრულების დონეზე:

- ✓ შინაგან საქმეთა სამინისტროს შიდასამართლებრივი ბაზის გადასინჯვა და ერთიანი სრულყოფილი მარეგულირებელი დოკუმენტის შემუშავება ნორმატიული აქტის სახით, რომელიც მოაწესრიგებს შეკრების მართვის ყველა ეტაპს 1) ინფორმაციის შეგროვება, რისკების შეფასება, მოლაპარაკება; 2) დაგეგმვა, 3) ღონისძიების მართვა, 4) ღონისძიების შემდგომი მოქმედებები;
- ✓ საშუალო და უფროსი რგოლის ხელმძღვანელების ფუნქცია-მოვალეობებისა და დისკრეციის ფარგლების განსაზღვრა;
- ✓ ტაქტიკური დანაყოფების ხელმძღვანელებზე დელეგირებული დისკრეციის ფარგლების გადასინჯვა;
- ✓ შეკრებების შესახებ, შეკრებებზე ძალის გამოყენებისა და დაპატიმრების შესახებ და სხვა დაკავშირებული ინფორმაციის შესახებ სტატისტიკური მონაცემების შეგროვება და დამუშავება;

- ✓ შეკრების მართვაში მონაწილე შინაგან საქმეთა სამინისტროს რიგითი შემადგენლობის ყველა მოსამსახურისთვის (მიუხედავად დეპარტამენტისადმი კუთვნილებისა) ერთიანი სტანდარტის თეორიული სასწავლო ინფორმაციის შემუშავება, რომელიც გაითვალისწინებს ადამიანის უფლებათა მინიმალურ სტანდარტებს, მასის ფსიქოლოგიის შესახებ საკითხებსა და მასების მართვასთან დაკავშირებულ სხვა თეორიულ ელემენტებს, ტაქტიკური მომზადება უნდა გატარდეს თითოეული დეპარტამენტის სპეციალიზაციის მიხედვით;
- ✓ დანაყოფთაშორისი ერთობლივი სწავლებების რაოდენობის გაზრდა და სწავლებაში ტაქტიკურთან ერთად თეორიული მომზადების კომპონენტის გათვალისწინება;
- ✓ პოლიციის ხელმძღვანელი თანამდებობის პირების მომზადების/გადამზადების სპეციალური პროფესიული პროგრამის დანერგვა, რომელიც სხვა საკითხებთან ერთად, შეკრების მართვის პრობლემატიკასაც გაითვალისწინებს.