

ზოგადი წინადადება

დისკრიმინაციის თავიდან აცილებისა და მის წინააღმდეგ ბრძოლის საკითხზე

შემუშავებულია „საქართველოს სახალხო დამცველის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის მე-14¹ მუხლის მე-2 პუნქტის „გ“ ქვეპუნქტისა და „დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-6 მუხლის მე-2 პუნქტის „გ“ ქვეპუნქტის შესაბამისად

1. ფაქტობრივი გარემოებები

2020 წლის 4 ივნისს საქართველოს სახალხო დამცველს განცხადებით (N6085/20) მომართა მ. ა.-მა. განმცხადებლის მითითებით, საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 16 აპრილის N252 დადგენილება, რომლითაც მსუბუქი ავტომობილებით გადაადგილება აიკრძალა მიანიშნებს სახელმწიფოს არათანაბარ მოპყრობაზე, ვინაიდან გამონაკლისი მხოლოდ მართლდამადიდებელი ეკლესიის სასულიერო პირებს შეეხო.¹

ამასთან, აღსანიშნავია, რომ საქართველოს მთავრობამ ახალ კორონავირუსთან დაკავშირებით რეგულაციები მიიღო, რომლითაც 2020 წლის 28 ნოემბრიდან 2021 წლის 31 იანვრის ჩათვლით აიკრძალა 21:00 საათიდან 05:00 საათამდე როგორც ქვეითად, ასევე სატრანსპორტო საშუალებით გადაადგილება და საჯარო სივრცეში ყოფნა. საქართველოს მთავრობის გადაწყვეტილებით, გამონაკლისი დაიშვა შობის ღამეს, კერძოდ, 6 იანვარს 21:00 საათიდან, 7 იანვრის 05:00 საათამდე გადაადგილება არ იქნება შეზღუდული.² აღსანიშნავია, რომ ამავე პერიოდში სხვა რელიგიური გაერთიანებების დღესასწაულები, რომლებიც, შესაძლოა, ასევე ღამისთევით აღინიშნებოდეს, მთავრობის მიერ გავრცელებულ განცხადებაში მოხსენიებული არ არის. საინფორმაციო საშუალებით კი გავრცელდა ინფორმაცია იმის თაობაზე, რომ რელიგიურმა ორგანიზაციებმა საშობაო ღვთისმსახურების აღსასრულებლად და ერთჯერადი საშვების მისაღებად სახელმწიფოს სიები უნდა წარუდგინონ.³

¹ მსუბუქი ავტომობილებით გადაადგილება აიკრძალა 17 აპრილიდან–21 აპრილამდე; შემდგომ აკრძალვა გაგრძელდა 27 აპრილამდე. დამატებით იხ. <https://bit.ly/2JXcedr>; <https://bit.ly/2VPoYWC>; 15 აპრილიდან 25 აპრილამდე კი 4 ქლაქში: თბილისში, რუსთავეში, ქუთაისსა და ბათუმში აიკრძალა ტრანსპორტით შესვლა–გამოსვლა, დამატებით იხ. <https://bit.ly/3n9vtis>.

² **შენიშვნა:** საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაციის 2020 წლის 4 სექტემბრის წერილში აღნიშნულია, რომ ოპერაციული შტაბს, გადაადგილების ნებართვის მიღების მიზნით მიმართა რელიგიურ კონფესიათა 15-მა წარმომადგენელმა, ნებართვა გაიცა 234 პირზე, მათ შორის სრულიად საქართველოს მუსლიმთა სამმართველოს 202 წარმომადგენელზე.

² დამატებით იხ. <https://stopcov.ge/ka/shezgudvebi>;

³ <https://bit.ly/2WJq11>;

2. სამართლებრივი შეფასება

„დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-6 მუხლის შესაბამისად, დისკრიმინაციის აღმოფხვრისა და თანასწორობის უზრუნველყოფაზე ზედამხედველობას ახორციელებს საქართველოს სახალხო დამცველი, რომელიც, თავის მხრივ, შეისწავლის დისკრიმინაციის კონკრეტულ ფაქტებს და გამოსცემს რეკომენდაციებს ან ამზადებს და შესაბამის დაწესებულებას ან პირს უგზავნის ზოგად წინადადებებს დისკრიმინაციის თავიდან აცილების და მის წინააღმდეგ ბრძოლის საკითხებზე. ამავე კანონის მე-3 მუხლის შესაბამისად, კანონის მოთხოვნები ვრცელდება საჯარო დაწესებულებების, ორგანიზაციების, ფიზიკური და იურიდიული პირების ყველა ქმედებებზე ყველა სფეროში, თუ ეს ქმედებები არ რეგულირდება სხვა სამართლებრივი აქტით.

„დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრის შესახებ“ საქართველოს კანონის თანახმად, სახალხო დამცველი ზოგად წინადადებას გამოსცემს იმ შემთხვევაში, როდესაც ადგილი აქვს დისკრიმინაციის წახალისებას ან/და თანასწორობის პრინციპთან შეუსაბამო დამოკიდებულებების ხელშეწყობას.

საქართველოს კონსტიტუციის მე-16 მუხლის პირველი პუნქტის თანახმად, ყოველ ადამიანს აქვს რწმენის, აღმსარებლობისა და სინდისის თავისუფლება. ადამიანის უფლებათა და ძირითად თავისუფლებათა დაცვის ევროპული კონვენციის მე-9 მუხლის პირველი პუნქტის მიხედვით, ყველასთვის გარანტირებულია აზრის, სინდისისა და რელიგიის თავისუფლება; ეს უფლება მოიცავს რელიგიის ან რწმენის შეცვლის თავისუფლებას და აგრეთვე, თავისუფლებას, როგორც ინდივიდუალურად, ისე სხვებთან ერთად, საჯაროდ ან განკერძოებით, გააცხადოს თავისი რელიგია თუ რწმენა აღმსარებლობით, სწავლებით, წესებისა რიტუალების აღსრულებით.

საქართველოს კონსტიტუციის მე-11 მუხლი წარმოადგენს თანასწორობის უნივერსალურ ნორმა-პრინციპს, რომელიც გულისხმობს ადამიანების სამართლებრივი დაცვის თანაბარი პირობების გარანტირებას.⁴ საკონსტიტუციო სასამართლოს განმარტებით: „კანონის წინაშე თანასწორობის უფლება არ გულისხმობს, ბუნებისა და შესაძლებლობის განურჩევლად, ყველა ადამიანის ერთსა და იმავე პირობებში მოქცევას. მისგან მომდინარეობს მხოლოდ ისეთი საკანონმდებლო სივრცის შექმნის ვალდებულება, რომელიც ყოველი კონკრეტული ურთიერთობისთვის არსებითად თანასწორთ შეუქმნის თანასწორ შესაძლებლობებს, ხოლო უთანასწორობებს - პირიქით.“⁵

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს განმარტებით, ეკლესიის განსაკუთრებული როლის აღიარება დაკავშირებულია მის ისტორიულ ღვაწლთან და არ ემსახურება

⁴ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2010 წლის 27 დეკემბრის N1/1/493 გადაწყვეტილება საქმეზე: *მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებები „ახალი მემარჯვენეები“ და „საქართველოს კონსერვატიული პარტია“ საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ*, ნაწ. II, პარ. 1.

⁵ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2011 წლის 18 მარტის N2/1/473 გადაწყვეტილება საქმეზე: *საქართველოს მოქალაქე ბიჭიკო ჭონჭაძე და სხვები საქართველოს ენერჯეტიკის მინისტრის წინააღმდეგ*, ნაწ. II, პარ. 2.

მართლმადიდებელი ქრისტიანული რელიგიისთვის პრივილეგირებული სამართლებრივი მდგომარეობის შექმნას აწმყოში. გაწეული ისტორიული ღვაწლი არ შეიძლება განვიხილოთ როგორც პრივილეგიის ლეგიტიმურობის წყარო. ეკლესიისთვის გარკვეული უფლებების მინიჭება არ გულისხმობს იმავე უფლებით სხვა რელიგიური ორგანიზაციების მიერ სარგებლობის ხელშეშლას.⁶

ადამიანის უფლებათა ევროპულმა სასამართლომ ყურადღება გაამახვილა თავად სახელმწიფოს როლზე - უზრუნველყოს რელიგიის თავისუფლება დისკრიმინაციის გარეშე.⁷ სასამართლოს განმარტებით, სახელმწიფომ სხვადასხვა ჯგუფის ინტერესები უნდა მოარგოს ერთმანეთს, რათა ნეიტრალურად და მიუკერძოებლად დაიცვას მორწმუნეთა შორის სოციალური მშვიდობა და ურთიერთგაგება.⁸

სახალხო დამცველი იაზრებს, რომ Covid-19-ის პანდემიის პირობებში რელიგიის თავისუფლებით ეფექტურად სარგებლობა, სხვათა კანონიერი ინტერესების გათვალისწინებითა და პატივისცემით, ერთნაირად წარმოადგენს გამოწვევას სახელმწიფოს, ადამიანების და მთლიანად საზოგადოებისათვის. გასათვალისწინებელია ისიც, რომ რელიგიური დღესასწაულების, მათ შორის, შობის დღესასწაულის აღნიშვნა უმნიშვნელოვანესი მოვლენაა მორწმუნეთათვის;

სახალხო დამცველი აღნიშნავს, რომ მნიშვნელოვანია, სახელმწიფოს მიერ დაწესებული რეგულაციები მსგავსად მიემართებოდეს ყველა რელიგიურ გაერთიანებას, რათა მათ თანასწორ საფუძველზე შეძლონ რელიგიის თავისუფლების რეალიზება. **დაუშვებელია ექსკლუზიურად მხოლოდ მხოლოდ ერთ რელიგიურ გაერთიანებას მიენიჭოს უპირატესობა და ბუნდოვანი დარჩეს სხვა გაერთიანებებისთვის ამავე უფლების ჩამორთმევის ლეგიტიმურობა.** სახელმწიფომ სხვადასხვა რელიგიურ ორგანიზაციებთან აქტიური კომუნიკაციის შედეგად უნდა მიიღოს ამ ტიპის გადაწყვეტილებები.

სახელმწიფოს აქვს განსაკუთრებული როლი დაიცვას რელიგიური ნეიტრალიტეტი და არ შეიზღუდოს რელიგიური ორგანიზაციების რელიგიის თავისუფლების სარგებლობის შესაძლებლობა მხოლოდ დომინანტ რელიგიურ ორგანიზაციაზე უპირატესობის მინიჭებით. საგულისხმოა, რომ რელიგიური გაერთიანებების წინაშე არსებულ გამოწვევებს სახალხო დამცველმა ხაზი გაუსვა საქართველოში ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის მდგომარეობის შესახებ 2019 წლის ანგარიშში და მოუწოდა საქართველოს მთავრობას: **გაძლიერდეს თანამშრომლობა სახალხო დამცველთან არსებულ რელიგიათა საბჭოსთან. ადამიანის უფლებათა სფეროში, რელიგიის თავისუფლებისა და თანასწორუფლებიანობის კუთხით არსებული სტრატეგიები და სამოქმედო გეგმები რელიგიათა საბჭოს რეკომენდაციებსა და კონსულტაციებს დაეფუძნოს.**⁹

⁶ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2018 წლის 3 ივლისის 1/2/671 გადაწყვეტილება II 34-35.

⁷ იხ. ბედელური და სხვები საქართველოს წინააღმდეგ N28490/02, 7.20.2014.

⁸ Kokkinakis v. Greece no. 14307/88, 25.05.1993, §33.

⁹ საქართველოს სახალხო დამცველის ანგარიში საქართველოში ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის მდგომარეობის შესახებ 2019 წელი, გვ. 214-224. იხ. <https://bit.ly/37171jk>.

ამავდროულად, უნდა აღინიშნოს, რომ დისკრიმინაციისგან დაცვა განსაკუთრებულად მნიშვნელოვანია Covid-19-ის პანდემიის პერიოდში; არაერთი საერთაშორისო ორგანიზაცია მოუწოდებს სახელმწიფოებს გაატარონ შესაბამისი ღონისძიებები, რათა დისკრიმინაციის მიმართ იმთავითვე მაღალი რისკის ჯგუფები პანდემიის პერიოდში, კიდევ უფრო მეტი გამოწვევის წინაშე არ აღმოჩნდნენ.¹⁰

საგულისხმოა, ისიც რომ სახალხო დამცველის აპარატი ჩართული იყო რელიგიური ორგანიზაციებისათვის საატრანსპორტო საშუალებების გადაადგილების ნებართვის მიღების პროცესში და სახალხო დამცველის აპარატისათვის ცნობილია, რომ გარკვეულ რელიგიურ ორგანიზაციებს ნამდვილად შეექმნათ პრობლემები ნებართვის დროულად მიღებისას და პროცესის მიმდინარეობას თან სდევდა გარკვეული ხარვეზები.

შესაბამისად, „საქართველოს სახალხო დამცველის შესახებ“ ორგანული კანონის მე-14¹ მუხლის მე-2 პუნქტის „გ“ ქვეპუნქტის და „დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-6 მუხლის მე-2 პუნქტის „გ“ ქვეპუნქტის შესაბამისად, მოგმართავთ ზოგადი წინადადებებით:

საქართველოს მთავრობას:

- განიხილოს ზემოაღნიშნული წესიდან გამონაკლისის დაწესების შესაძლებლობა იმ რელიგიურ დღესასწაულებზე, რომელთა აღნიშვნაც ღამისთევას ითვალისწინებს;
- ნებისმიერი შეზღუდვა და მისგან დაწესებული გამონაკლისი შემთხვევები შემუშავდეს არადისკრიმინაციული მიდგომით, რომელიც თანასწორუფლებიანობის და სახელმწიფოს ნეიტრალობის მოთხოვნებს უპასუხებს;
- აღნიშნული გამონაკლისების შესახებ ინფორმაცია პროაქტიულად მიაწოდონ რელიგიურ გაერთიანებებს და აქტიური კონსულტაციები გამართონ ყველა რელიგიურ ორგანიზაციასთან და რელიგიის თავისუფლების ფარგლებში გამონაკლისზე მსჯელობისას ყველა რელიგიური გაერთიანების ინტერესი გაითვალისწინონ.

გთხოვთ, წინამდებარე ზოგადი წინადადების განხილვის შედეგები მაცნობოთ „საქართველოს სახალხო დამცველის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის 24-ე მუხლით დადგენილ ვადაში.

პატივისცემით,

¹⁰დამატებით იხ. <https://bit.ly/3n3a3ne>; <https://bit.ly/3qj4mgB>; <https://bit.ly/37O8y60>; <https://bit.ly/3gvmGFI>; <https://bit.ly/2VXnTMb>;