საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია
GEORGIAN YOUNG LAWYERS' ASSOCIATION

არასამთავრობო ორგანიზაციებისა და იურისტების მიმართვა კონსტიტუციაში რელიგიის თავისუფლების შეზღუდვასთან დაკავშირებით

საქართველოს პრეზიდენტს,

საქართველოს პარლამენტს,

ევროპულ კომისიას სამართლის მეშვეობით დემოკრატიისთვის (ვენეციის კომისიას),

გაეროს ადამიანის უფლებათა კომიტეტის სპეციალურ მომხსენებელს რელიგიის საკითხებში,

ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტს,

ჯ. კახიძის #15, თბილისი, საქართველო, 0102 ; ტელ: (995 32) 95 23 53; ფაქსი: (995 32) 92 32 11; ელ-ფოსტა: gyla@gyla.ge; www.gyla.ge
15, J. Kakhidze str. 0102, Tbilisi, Georgia. Tel: (995 32) 95 23 53; Fax: (995 32) 92 32 11; E-mail: gyla@gyla.ge; www.gyla.ge

ევროპულ კომისიას რასიზმისა და შეუწყნარებლობის წინააღმდეგ

მიმართვა

ხელმომწერ ორგანიზაციებსა და იურისტებს გვსურს, გაგიზიაროთ ჩვენი პოზიცია საქართველოს კონსტიტუციაში შესატან ცვლილებებთან დაკავშირებით, რომლებიც რწმენისა და აღმსარებლობის თავისუფლებას ეხება. მოგმართავთ თხოვნით, გაითვალისწინოთ წერილში წარმოდგენილი მოსაზრებები და მოახდინოთ შესაბამისი რეაგირება.

2017 წლის საგაზაფხულო სესიაზე, პარლამენტმა, მეორე მოსმენით, საქართველოს კონსტიტუციაში შესატანი ცვლილებების პროექტი მიიღო[1]. საკონსტიტუციო რეფორმის ფარგლებში მომზადებული ცვლილებები რელიგიის თავისუფლების დებულებებსაც შეეხო. 2017 წლის 19 ივნისს ვენეციის კომისიამ კონსტიტუციის ცვლილებების პროექტის თაობაზე გამოაქვეყნა მოსაზრება და სახელმწიფოს არაერთი კონსტიტუციური დებულების შეცვლისაკენ მოუწოდა. კომისიამ, შეაფასა რელიგიის თავისუფლების მუხლის შინაარსიც. კონსტიტუციური ცვლილებების მეორე საპარლამენტო მოსმენამდე, ადგილობრივი არასამთავრობო ორგანიზაციები გამოთქვამდნენ მოსაზრებებსა და შენიშვნებს კონსტიტუციაში რელიგიის თავისუფლების დებულებების შესახებ.[2]

რელიგიის თავისუფლების შეზღუდვის ფარგლების გაფართოება

საქართველოს კონსტიტუციის მოქმედი რედაქციით, *სიტყვის, აზრის, სინდისის, აღმსარებლობისა და რწმენის თავისუფლების შეზღუდვა შესაძლებელია მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუკი მათი გამოვლინება ლახავს სხვათა უფლებებს.*

კონსტიტუციური ცვლილებების პროექტის მეორე საპარლამენტო მოსმენამდე, შეზღუდვის ფარგლებთან დაკავშირებით, მოსაზრება გამოთქვა ვენეციის კომისიამ. კომისიის აზრით, არსებული შეზღუდვის ფარგლები წარმოშობს რისკს, რომ უფლების დაცვასა და სხვა ინტერესს შორის, ადეკვატური ბალანსის დაცვის პროცესში, რწმენისა და სინდისის თავისუფლება განიმარტოს ზედმეტად ვიწროდ, ხოლო “სხვათა უფლებების” დარღვევა საპირისპიროდ - ზედმეტად ფართოდ.

საქართველოს პარლამენტმა, ვენეციის კომისიის რეკომენდაციის გაზიარების საფუძვლით,

მეორე საპარლამენტო მოსმენის ფარგლებში, წარმოდგენილი დებულება შემდეგნაირად ჩამოაყალიბა:

“ამ უფლებათა შეზღუდვა შეიძლება მხოლოდ კანონის შესაბამისად, დემოკრატიული საზოგადოების არსებობისათვის აუცილებელი სახელმწიფო ან საზოგადოებრივი უსაფრთხოების უზრუნველყოფის, დანაშაულის თავიდან აცილების, ჯანმრთელობის დაცვის, მართლმსაჯულების განხორციელების ან სხვათა უფლებების დაცვის მიზნით.”[3]

ამგვარი ჩანაწერით სახელმწიფომ რელიგიის თავისუფლების შეზღუდვის ფარგლები კი არ დაავიწროვა არამედ პირიქით, გააფართოვა და გასცდა ვენეციის კომისიის მიერ გათვალისწინებულ რეკომენდაციებს. შეზღუდვის ფარგლები გასცდა ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მე-9 მუხლითა და სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების პაქტის მე-18 მუხლით გათვალისწინებულ (რელიგიის თავისუფლების) შეზღუდვის ფარგლებსაც.

მაგალითად, კონვენციის მე-9 მუხლით გათვალისწინებულ შეზღუდვის საფუძვლებს არ წარმოადგენს: ~~სახელმწიფო უსაფრთხოება, დანაშაულის თავიდან აცილება, მართლმსაჯულების განხორციელება.~~

განსაკუთრებული ყურადღება გვინდა გავამახვილოთ რელიგიის თავისუფლების შეზღუდვის ლეგიტიმურ მიზნად „სახელმწიფო უსაფრთხოების“ წარმოდგენაზე.

- ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს თანახმად, რელიგიის თავისუფლების შეზღუდვა “სახელმწიფო უსაფრთხოების” საფუძველზე, დაუშვებელია.[4] სასამართლოს აღნიშნული მიდგომა დემოკრატიული საზოგადოების ამოსავალ წერტილად მიაჩნია.[5]

- ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენცია სახელმწიფო უსაფრთხოების (უშიშროების) საფუძვლით, მხოლოდ სამართლიანი სასამართლოს, პირადი და ოჯახური ცხოვრების ხელშეუხებლობის, შეკრების და გაერთიანების და მიმოსვლის თავისუფლების შეზღუდვას მიიჩნევს დასაშვებად, ხოლო რელიგიის თავისუფლების შეზღუდვას ამგვარი საფუძვლით გამორიცხავს.

- ამ სულისკვეთებას გამოხატავს სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების შესახებ პაქტის მე-18 მუხლიც. გაეროს ადამიანის უფლებების დაცვის უმაღლესი კომისარიატის კომენტარი N22-ის მიხედვით, დაუშვებელია, სახელმწიფოების მიერ, აზრის, სინდისის და რელიგიის თავისუფლებაზე დაწესდეს ის შეზღუდვის საფუძვლები, რომელიც პაქტის მე-18 მუხლის მე-3 პუნქტით არ არის განსაზღვრული. დაუშვებელია ამ უფლების შეზღუდვა იმ საფუძვლებითაც, რომელიც პაქტით განსაზღვრულ სხვა უფლებების შესაზღუდად

გამოიყენება. მაგალითად, "ეროვნული უსაფრთხოება" და "დანაშაულის თავიდან აცილება". ამასთან, არ შეიძლება შეზღუდვები დაწესდეს დისკრიმინაციული მიზნებისთვის ან მიღებული იყოს დისკრიმინაციული ფორმით.[6]

- სამოქალაქო და პოლიტიკურ უფლებათა საერთაშორისო პაქტით დადგენილი შეზღუდვებისა და მათგან გადახვევის შესახებ საუბარია ე.წ. "სირაკუზას პრინციპებში", რომლის თანახმად, "სახელმწიფო უსაფრთხოების" საფუძველზე რწმენისა და რელიგიის თავისუფლების შეზღუდვა დაუშვებელია საგანგებო მდგომარეობის არსებობის დროსაც კი *(პ. 29-32; პ. 58).*[7]

- მნიშვნელოვანია, რომ პაქტით გათვალისწინებული შეზღუდვების დაწესების შესაძლებლობა ეხება რელიგიის მანიფესტაციას/გამომჟღავნებას. მიუხედავად ამისა, საპარლამენტო უმრავლესობის წევრების განმარტებებიდან გამომდინარე, საქართველოს კონსტიტუციური პროექტის მე-16 მუხლის მე-3 პუნქტში დაწესებული შეზღუდვების მოტივაცია უახლოვდება Forum Internum-ში ჩარევის სურვილსაც.[8]ამასთან ერთად, კონსტიტუციის მოქმედი რედაქციისგან განსხვავებით, წარმოდგენილ კონსტიტუციური პროექტის მე-16 მუხლში გამქრალია სიტყვა "გამოვლინება", რომელიც შეზღუდვის ფარგლებს მკაცრ ჩარჩოებში აქცევდა[9].

- კონსტიტუციის პროექტში წარმოდგენილი მე-16 მუხლის მე-3 პუნქტი (უფლების შეზღუდვის შესახებ) აცდენილია საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს რელიგიის თავისუფლებასთან დაკავშირებულ მიდგომებს. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს აზრით, რელიგიის თავისუფლების შეზღუდვის საფუძველი ("სხვათა უფლებების დასაცავად") სუბიექტის დაცვის დამატებითი გარანტიაა, რადგან კონსტიტუცია უფლების შეზღუდვის შესაძლებლობას შემოსაზღვრავს მხოლოდ სხვათა უფლებების დაცვის აუცილებლობით.[10] ამასთან, ეს ეხება მხოლოდ რწმენის გარეგან გამოხატულებას. ხოლო, რწმენის შინაგანი გამოხატულება აბსოლუტური ხასიათისაა და მისი შეზღუდვის მცდელობა დაუშვებელია. საკონსტიტუციო სასამართლო აღნიშნავს, რომ რელიგიის თავისუფლება იმ უფლებათა კატეგორიას განეკუთვნება, რომლის შეზღუდვაც დაუშვებელია სახელმწიფო უშიშროების, უსაფრთხოების თუ სხვა საზოგადოებრივად მნიშვნელოვანი მიზნების მისაღწევად.[11]

საბოლოო ჯამში, რელიგიის თავისუფლების შეზღუდვის მოქმედი ფარგლები ("სხვათა უფლებების დასაცავად") უფლების დაცვის უფრო მაღალ სტანდარტს ადგენს, ვიდრე შემოთავაზებული რედაქცია. რელიგიის თავისუფლების შეზღუდვის ფარგლების გაფართოება და საფუძვლად იმ საჯარო ინტერესების მითითება, რომელიც გაცდენილია ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის, სამოქალაქო და პოლიტიკურ უფლებათა

პაქტის პრინციპებს, ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს და საქართველოს საკონტიტუციო სასამართლოს მიერ დადგენილ სტანდარტებს, წარმოშობს აღმსარებლობის, რწმენის, სინდისის თავისუფლების დაცულ სფეროში არათანაზომიერი ჩარევის მაღალი რისკს.

ამასთანავე, კონსტიტუციურ პროექტში მოცემული შეზღუდვების საფუძველების გაფართოება, სერიოზული შეშფოთების საფუძველს იძლევა, ვინაიდან საქართველოში, სამწუხაროდ, ჯერ კიდევ ხშირი და სისტემური ხასიათი აქვს რელიგიის თავისუფლების უკანონო შეზღუდვისა და სახელმწიფოს არასათანადო, არაეფექტური რეაგირების შემთხვევებს.

ახალი ფორმულირება კი ორიენტირებულია რელიგიის თავისუფლებით დაცულ სფეროში არამართლზომიერი ჩარევისა და შეზღუდვის ფართო საფუძვლების შექმნისკენ, რაც შესაძლოა რელიგიური გაერთიანებების დისკრიმინაციის პოლიტიკური ლეგიტიმაციის საფუძვლად იქცეს. ამ მოლოდინის საილუსტრაციოდ შეგვიძლია მოვიტანოთ პარლამენტის თავდაცვის და უშიშროების კომიტეტის თავმჯდომარისა და პარლამენტის თავმჯდომარის განცხადებები.[12] აქვე, უნდა გავიხსენოთ რელიგიის თავისუფლების შეზღუდვის თაობაზე აღმასრულებელი ხელისუფლების ბოლოდროინდელი მიდგომებიც. მაგალითად, 2015 წელს მთავრობის მიერ შემუშავებულ საქართველოს სახელმწიფოს რელიგიური პოლიტიკის განვითარების სტრატეგიის პროექტში[13], საზღვრისპირა რეგიონებში მცხოვრები რელიგიური/ეთნიკური ჯგუფები საფრთხის შემცველად განიხილებიან.

მთლიანობაში, ერთადერთი დასკვნა, რისი გაკეთების შესაძლებლობასაც იძლევა პროექტი, არის ის, რომ კანონმდებელს სურს შეასუსტოს რწმენის თავისუფლებისა და რელიგიური მრავალფეროვნების უზრუნველყოფის საფუძველი. კანონპროექტის ავტორების მხრიდან არ ყოფილა წარმოდგენილი ახსნა-განმარტება, რომელიც აღნიშნული ცვლილების მიზანს წარმოაჩენდა. ყოველივე ამან რთულ მდგომარეობაში შეიძლება ჩააყენოს სასამართლოც, რომელიც ამ ნორმის შინაარსის განმარტების პრობლემის წინაშე აღმოჩნდება.[14]

რელიგიის თავისუფლების შემოზღუდვა მართლმადიდებელი ეკლესიის როლით

კონსტიტუციური ცვლილებების პროექტის მე-8 მუხლი, მოქმედი დებულებისგან განსხვავებით, ერთ კონტექსტში, თანაზომად/თანაბარ სიკეთეებად განიხილავს რწმენის თავისუფლებას და მართლმადიდებელი ეკლესიის განსაკუთრებულ როლს.[15]

მოქმედი რედაქციის დებულება ორ სიკეთეს ცალ-ცალკე აღიარებს: ა) რწმენისა და აღმსარებლობის სრულ თავისუფლებას. ბ) მართლმადიდებელი ეკლესიის განსაკუთრებულ როლს ისტორიაში და მის დამოუკიდებლობას სახელმწიფოსგან. კონსტიტუციური ცვლილებების შემდეგ, იგივე ნორმის წყობა შეიცვლება. კონსტიტუციური პროექტის თანახმად: "რწმენისა და აღმსარებლობის თავისუფლებასთან ერთად სახელმწიფო აღიარებს საქართველოს სამოციქულო ავტოკეფალური მართლმადიდებელი ეკლესიის განსაკუთრებულ როლს[...]"

კონსტიტუციური ცვლილებების პროექტის ახალი დებულება მოქმედი რედაქციის დებულებისგან განსხვავებულად იკითხება და ქმნის ვარაუდის საფუძველს, რომ სახელმწიფომ რწმენის და აღმსარებლობის თავისუფლება შემოზღუდა მართლმადიდებელი ეკლესიის წვლილის აღიარებით, რაც უფლებრივი თვალსაზრისით, ადამიანის უფლებების სტანდარტის გაუარესებისკენ გადადგმული ნაბიჯია.

კონსტიტუციური ცლილებების პროექტის მე-8 მუხლის შესახებ კრიტიკულ მოლოდინებს განსაკუთრებით აღრმავებს ხელისუფლების მმართველი გუნდის წარმომადგენლების განცხადებები. მათ შორის, საქართველოს პრემიერ-მინისტრის პოზიცია, რომელიც უარყოფს სეკულარიზმის ადგილს საქართველოში.[16]

მნიშვნელოვანია, რომ დამოუკიდებელი საქართველოს ისტორიაში, უფლებრივი თვალსაზრისით, რელიგიის თავისუფლება, დღემდე, ერთ-ერთი ყველაზე პრობლემური საკითხია. წლების განმავლობაში, სახელმწიფო არ რეაგირებს რელიგიური შეუწყნარებლობით მოტივირებულ დანაშაულებებზე; სკოლებში უმეტესად არ არის დაცული კანონით განსაზღვრული სეკულარობის პრინციპი[17]; სახელმწიფო არ ავლენს მზაობას რელიგიური გაერთიანებების საკუთრებასთან დაკავშირებული პრობლემების მოგვარებისთვის; პრაქტიკაში, რელიგიურ გაერთიანებებს ხშირად არ ეძლევათ საშუალება საქართველოს კანონმდებლობით განსაზღვრული შესაძლებლობით ისარგებლონ და ააგონ საკულტო ნაგებობები[18]; საქართველოს კანონმდებლობა რელიგიური გაერთიანებებისთვის უთანასწორო წესებს ავრცელებს გადასახადებისა და ქონების განკარგვის ნაწილში და ა.შ.

ყოველივე აქედან გამომდინარე, მივიჩნევთ:

- ნეგატიურად უნდა შეფასდეს, კონსტიტუციური ცვლილებების პროექტის მე-16 მუხლის მე-2 პუნქტში გათვალისწინებული რელიგიის თავისუფლების შეზღუდვის შესახებ "დამაზუსტებელი" ფორმულირება. სახელმწიფომ რელიგიის თავისუფლების შეზღუდვის ფარგლები კი არ დაავიწროვა, არამედ პირიქით გააფართოვა. კონსტიტუციური პროექტის

ეს დებულება რელიგიის თავისუფლებაში ფართო საფუძვლებით უხეში ჩარევის რისკებს წარმოშობს ყველა რელიგიური გაერთიანების, მათ შორის, დომინანტი რელიგიური ჯგუფის - მართლმადიდებელი ეკლესიის მიმართაც;

- ნეგატიურად უნდა შეფასდეს კონსტიტუციური პროექტის მე-8 მუხლი, რომლის მიხედვითაც, ერთ კონტექსტში, თანაზომად/თანაბარ სიკეთეებად არის განხილული რწმენის თავისუფლება და მართლმადიდებელი ეკლესიის განსაკუთრებულ როლი. ეს იძლევა ვარაუდის საფუძველს, რომ სახელმწიფომ რწმენის და აღმსარებლობის თავისუფლება შემოზღუდა მართლმადიდებელი ეკლესიის წვლილის აღიარებით, რაც უფლებრივი თვალსაზრისით, სტანდარტის გაუარესებისკენ გადადგმული ნაბიჯია.

მოგმართავთ,

- საქართველოს პარლამენტს,

დაიცვათ ორ ინტერესს შორის ადეკვატური ბალანსი, რწმენის, სინდისის და აღმსარებლობის შეზღუდვის საფუძვლად განიხილოს მხოლოდ კონსტიტუციით და საერთაშორისო ნორმებით გარანტირებული უფლებების დაცვა და ახლად ჩამოყალიბებული ლეგიტიმური მიზნებით არ შექმნას რელიგიის თავისუფლების შეზღუდვის საფრთხეები, რომელიც ვერ დააკმაყოფილებს აუცილებლობის ტესტს და უხეშად ჩაერევა კონსტიტუციის მე-19 მუხლის 1 პუნქტის (კონსტიტუციური ცვლილებების პროექტის მე-16 მუხლის 1 პუნქტი) დაცულ სფეროში.

ამასთან, საქართველოს კონსტიტუციის მე-9 მუხლი (კონსტიტუციური ცვლილებების პროექტის მე-8 მუხლი) არ შეცვალოთ იმ გრამატიკული წყობით, რომელიც ნორმის განჭვრეტადობის საშუალებას არ იძლევა და შესაძლებლობას ქმნის წაკითხული იყოს, როგორც რელიგიის თავისუფლების დაცვის სტანდარტის შესუსტება.

- საქართველოს პრეზიდენტს,

მოგიწოდებთ, გამოიყენოთ ვეტო კონსტიტუციური ცვლილებების პროექტის იმ ნაწილთან მიმართებით, რომელიც რელიგიის თავისუფლების დაცვის კონსტიტუციურ სტანდარტებს აუარესებს.

- ევროპულ კომისიას სამართლის მეშვეობით დემოკრატიისთვის (ვენეციის კომისიას),

მოგმართავთ თხოვნით, კონსტიტუციური ცვლილებების პროექტის მე-16 მუხლის 3 პუნქტი

შეაფასოთ, რამდენადაც სცდება ვენეციის კომისიის 876/2017 რეკომენდაციის შინაარსს და ადამიანის უფლებების ევროპული კონვენციით და სხვა საერთაშრისო აქტებით, ევროპული სასამართლოს პრაქტიკით დადგენილ სტანდარტებს.

- გაეროს ადამიანის უფლებათა კომიტეტის სპეციალურ მომხსენებელს რელიგიის საკითხებში,

შეისწავლოთ და შეაფასოთ საქართველოს მიმდინარე საკონსტიტუციო ცვლილებების ფარგლებში, რელიგიის თავისუფლების შესახებ წარმოდგენილი ცვლილებები და მის მიერ წარმოშობილი რისკები

- ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტს,

მოგმართავთ თხოვნით, შეაფასოთ, საქართველოს საკონსტიტუციო ცვლილებების პროცესში რელიგიის თავისუფლების შესახებ ჩამოყალიბებული ფორმულირებები, რომელშიც ხელმომწერი ორგანიზაციები ვხედავთ საფრთხეებს.

- ევროპულ კომისიას რასიზმისა და შეუწყნარებლობის წინააღმდეგ,

შეისწავლოთ და შეაფასოთ საქართველოს მიმდინარე საკონსტიტუციო ცვლილებების ფარგლებში, რელიგიის თავისუფლების შესახებ წარმოდგენილი ცვლილებები და მის მიერ წარმოშობილი რისკები

ხელმომწერები

ტოლერანტობის და მრავალფეროვნების ინსტიტუტი (TDI)

საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია (GYLA)

საქართველოს გაეროს ასოციაცია (UNAG)

ადამიანის უფლებათა ცენტრი

საქართველოს რეფორმების ასოციაცია (GRASS)

საქართველოს დემოკრატიული ინიციატივა (GDI)

მედიის განვითარების ფონდი (MDF)

თანასწორობის მოძრაობა

იდენტობა

პარტნიორობა ადამიანის უფლებებისთვის (PHR)

ილიას სახელმწიფო უნივერსიტეტის მართლმსაჯულების გაძლიერებისა და სამართლებრივი განათლების ცენტრი

ილიას სახელმწიფო უნივერსიტეტის კონსტიტუციური კვლევების ცენტრი

თბილისის თავისუფალი უნივერსიტეტის ადამიანის უფლებათა ეროვნული ინსტიტუტი

კონსტანტინე კუბლაშვილი, ილიას სახელმწიფო უნივერსიტეტის პროფესორი, ილიას სახელმწიფო უნივერსიტეტის მართლმსაჯულების გაძლიერებისა და სამართლებრივი განათლების ცენტრის ხელმძღვანელი;

დავით ზედელაშვილი, კონსტიტუციონალისტი;

გიორგი მელაძე, ილიას სახელმწიფო უნივერსიტეტის სამართლის სკოლის პროფესორი;

ლევან რამიშვილი, ილიას სახელმწიფო უნივერსიტეტის სამართლის სკოლის პროფესორი;

თამარ გურჩიანი, ილიას სახელმწიფო უნივერსიტეტის სამართლის სკოლის ასოცირებული პროფესორი;

გიორგი ბურჯანაძე, სამართლის მაგისტრი;

გიორგი ჩიტიძე, იურისტი