„ღია საზოგადოების ფონდი“

*თბილისი, 2018 წლის ივნისი*

**წარმოდგენილი პოლიტიკის დოკუმენტი მოიცავს პერიოდს 2017 წლის დეკემბრიდან 2018 წლის ივნისამდე.**

ავტორი:
ნონა ქურდოვანიძე*
„ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციის„ სახელით

**რეცენზენტი:**
პროფ. ტობიას შუმახერი

**თარგმანი:**
ანა გეგეჭკორი

დოკუმენტი მომზადებულია „ღია საზოგადოების ფონდის“ შიდა პროექტის „ევროკავშირი-საქართველოს შორის ასოცირების შესახებ შეთანხმების განხორციელების მონიტორინგი საზოგადოებრივი ორგანიზაციების კოალიციის მიერ“.

ტექსტისა და კომენტარების ავტორის მიერ გამოხატული შეხედულებები, მოსაზრებები და განცხადებები მხოლოდ მას ეკუთვნის და არ გამოხატავს ფონდის მოსაზრებას. შესაბამისად, ფონდი მასალის შინაარსზე პასუხს არ აგებს.

# ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კანონმდებლობა საქართველოში: ჩასატარებელი რეფორმის ხანგრძლივი მოლოდინი

## შესავალი

საქართველო დღემდე იყენებს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა არაკონსტიტუციურ კოდექსს - საბჭოთა პერიოდიდან მემკვიდრეობით მიღებულ ერთადერთ კანონს (მიღებულია 1984 წელს). არაერთი დაპირების მიუხედავად, მთავრობა არ ჩქარობს მის შეცვლას.

ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსი ერთგვარი ანაქრონიზმია, რომელიც არ შეესაბამება თანამედროვე ქართულ სამართლებრივ სისტემას. კოდექსი ადგენს ადმინისტრაციულ სახდელებს, განსაზღვრავს სახდელთა დადების პროცედურებს მსუბუქი დარღვევებისათვის და მოქმედებს სისხლის სამართლის კოდექსისგან დამოუკიდებლად. აქედან გამომდინარე, სისხლის სამართლის კანონმდებლობაში განხორციელებული პოზიტიური ცვლილებები  არ აისახება იმ ადმინისტრაციული სამართალდარღვევების მიმართ, რომლებიც, მათი ხასიათიდან გამომდინარე, სისხლის სამართლის საკანონმდებლო ჩარჩოში უნდა მოექცეს. ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსი ითვალისწინებს  მექანიზმებს, რომლებიც აღარ არსებობს: მაგალითად, ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის საქმე შეიძლება განიხილებოდეს  - ამხანაგური სასამართლოს, საზოგადოებრივი ორგანიზაციების ან შრომითი კოლექტივის მიერ. თუმცა, ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის მიმართ ძირითა-

*ნონა ქურდოვანიძე არის საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციის თავმჯდომარის მოადგილე. მას აქვს ადამიანის უფლებებისა და დემოკრატიული რეფორმების მიმართულებით მუშაობის ცხრაწლიანი გამოცდილება საია-ში. ის სხვადასხვა წლებში მუშაობდა საია-ს იურიდიული დახმარების ცენტრის ხელმძღვანელის, პროექტების კოორდინატორისა და ადვოკატის პოზიციაზე.  როგორც ადამიანის უფლებათა ადვოკატი, იგი ეხმარება პირებს უფლებების დაცვაში წარმატებული სასამართლო წარმომადგენლობის და კონსულტაციების გზით. ნონა ქურდოვანიძე არის არაერთი კვლევისა და ანგარიშის ავტორი.

დი კრიტიკა საპროცესო გარანტიების არარსებობას უკავშირდება, რაც ხელისუფლებას აძლევს შესაძლებლობას, ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კანონმდებლობის გამოყენებით, დასაჯოს მოქალაქეები ისე, რომ მათი მოქმედებები არსებითი კონტროლის მიღმა დარჩეს. სწორედ ეს შეიძლება იყოს იმის რეალური მიზეზი, თუ რატომ არ ჩქარობს მთავრობა რეფორმის გატარებას.

საქართველოსა და ევროკავშირს შორის გაფორმებული ასოცირების შესახებ შეთანხმების თანმხლებ 2017-2020 წლების ასოცირების დღის წესრიგში არ არის პირდაპირი მითითება ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის რეფორმირებასთან დაკავშირებით. თუმცა, დღის წესრიგი ნათლად მიუთითებს, რომ საქართველომ უნდა გააგრძელოს სისხლისსამართლებრივი პროცედურების გაუმჯობესება და უზრუნველყოს კანონის უზენაესობის განმტკიცება. თუ საქართველო ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსს მისი ამჟამინდელი ფორმით შეინარჩუნებს, სისხლისსამართლებრივი ბუნების გადაცდომების ჯგუფი, კვლავაც დარჩება შესაბამისი პროცედურული გარანტიების გარეშე, რაც გამორიცხავს როგორც სისხლის სამართლის მართლმსაჯულების სრულყოფილ რეფორმას, ასევე კანონის უზენაესობის განმტკიცებას.

## ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კანონმდებლობის რეალური სახე საქართველოში

საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსი ადგენს პასუხისმგებლობას ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევებზე, რომელთა ნაწილი თავისი ბუნებით სისხლისსამართლებრივი ხასიათისაა. სწორედ ამიტომ, მნიშვნელოვანია, რომ მათზე ვრცელდებოდეს სამართლიანი პროცესის ყველა სტანდარტი.

სამწუხაროდ, არსებული კანონმდებლობა ვერ უზრუნველყოფს ამ გარანტიებს. ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსი ითვალისწინებს მძიმე სანქციებს, მათ შორის ადმინისტრაციულ პატიმრობას, რაც თავისი ბუნებით მოითხოვს სისხლის სამართლის დანაშაულთან დაკავშირებული საპროცესო გარანტიების გამოყენებას.[1] არსებული კანონმდებლობა უგულებელყოფს უდანაშაულობის პრეზუმფციას და მოსამართლისგან არ მოითხოვს „გონივრულ ეჭვს მიღმა“ სტანდარტის გამოყენებას. სამართალწარმოების შეზღუდული პროცედურები არ უზრუნველყოფს ეფექტიან დაცვას, ფაქტობრივად, არსებული პრაქტიკის თანახმად, საქმის განხილვა დაახლოებით 10-15 წუთი შეიძლება გაგრძელდეს. ასევე, სამართალდარღვევის საქმის განხილვისას სასამართლო არ ამოწმებს დაკავების კანონიერებას. ამრიგად, ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის გამოყენება იწვევს საქართველოს მოქალაქეთა ფუნდამენტური უფლებების დარღვევას და წარმოადგენს საქართველოს მიერ საერთაშორისო შეთანხმებებით ნაკისრი ვალდებულებების შეუსრულებლობას.[2]

[1] იხ. „კოალიცია დამოუკიდებელი და გამჭვირვალე მართლმსაჯულებისთვის„ განცხადება: http://coalition.ge/index.php?article_id=123&clang=0

[2] საქართველოს სახალხო დამცველი – საქართველოში ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის მდგომარეობის შესახებ, 2017

## პრობლემის მასშტაბი

ყოველწლიურად საქართველოს სასამართლოები დაახლოებით 30 000 ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევის საქმეს განიხილავს, საიდანაც დაახლოებით 60% ადმინისტრაციული პასუხისმგებლობის დაკისრებით სრულდება.[3] ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის ფაქტებზე რეაგირება სხვადასხვა სახელმწიფო უწყების უფლებამოსილებაში შედის, თუმცა მათი მნიშვნელოვანი ნაწილი, შეკრებებსა და მანიფესტაციებთან დაკავშირებული სამართალდარღვევების ჩათვლით, შინაგან საქმეთა სამინისტროს კომპეტენციას განეკუთვნება. შსს-ის მიერ მოწოდებული ინფორმაციის თანახმად, 2016 წელს მხოლოდ 166-ე და 173-ე მუხლებით სამართალდარღვევის ოქმი შედგა 7 910 პირის მიმართ,[4] ხოლო 2017 წელს - 6 744 პირის მიმართ. იმავე წელს ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის ბრალდებით ადმინისტრაციული პატიმრობა 590 პირს შეეფარდა.[5]

## მთავრობის პოზიცია

ამჟამინდელი ხელისუფლება აღიარებს კოდექსის რეფორმირების აუცილებლობას. 2014 წლის 9 ივლისს საქართველოს მთავრობამ მიიღო ადამიანის უფლებათა დაცვის სამთავრობო სამოქმედო გეგმა (2014-2015), რომლითაც გათვალისწინებული იყო ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კანონმდებლობის სისტემურ გადახედვა.[6] 2016-2017 წლების იგივე გეგმა ითვალისწინებდა ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კანონმდებლობის საერთაშორისო სტანდარტებთან შესაბამისობაში მოყვანას და ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა ახალი კოდექსის ინიცირებას. ამავე დროს, მიუხედავად იმისა, რომ საქართველოსა და ევროკავშირს შორის გაფორმებული ასოცირების შესახებ შეთანხმების თანმხლებ 2017-2020 წლების ასოცირების დღის წესრიგში პირდაპირ არ არის გათვალისწინებული აღნიშნული კანონმდებლობის რეფორმა, ეს საკითხი პირდაპირ კავშირშია სისხლის სამართლის კანონმდებლობის/პროცედურების სრულყოფასთან და კანონის უზენაესობის უზრუნველყოფასთან. როგორც უკვე აღვნიშნეთ, თუ საქართველო შეინარჩუნებს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსს არსებული ფორმით, სისხლისსამართლებრივი ბუნების გადაცდომების ჯგუფი, კვლავაც დარჩება შესაბამისი გარანტიების გარეშე, რაც გამორიცხავს როგორც სისხლის სამართლის მართლმსაჯულების სრულყოფილ რეფორმას, ასევე კანონის უზენაესობის დაცვას.

პრობლემის აღიარების მიუხედავად, ხელისუფლება რეფორმის გატარებას მაინც არ ჩქარობს. რეფორმის განხორციელების უკანასკნელი მცდელობა 2014 წელს დაიწყო, როდესაც შექმნა რეფორმის ხელშემწყობი სამთავრობო კომისია.[7] კომისიამ 2016 წლის იანვარში სისხლის სამართლის სისტემის რეფორმის უწყებათაშორის საკოორდინაციო საბჭოს წარუდგინა ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის რეფორმის პროექტი, თუმცა, პროცესს შემდგომი გაგრძელება აღარ მოჰყოლია და კანონპროექტის ინიცირება პარლამენტში არ მომხდარა.

[3] უზენაესი სასამართლოს სტატისტიკის თანახმად, 2017 წელს სასამართლოებმა შეისწავლეს 29 350 ადმინისტრაციული საქმე, რომელთაგან 17 897-ს ადმინისტრაციული პასუხისმგებლობა დაეკისრა. იგივე მაჩვენებლები 2016 წლის მდგომარეობით იყო შემდეგი: 30 755 განხილული საქმე, რომელთაგან 18 367 საქმეს მოჰყვა ადმინისტრაციული პასუხისმგებლობა http://www.supremecourt.ge/files/upload-file/pdf/2017w-statistic-12.pdf.

[4] ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის თანახმად, მას შემდეგ, რაც პოლიციის თანამშრომელი მითითებული მუხლების საფუძველზე შეადგენს სამართალდარღვევის ოქმს, საქმე განსახილველად გადაეცემა სასამართლოს, რომელიც ადგენს პირმა ჩაიდინა თუ არა სამართალდარღვევა. პირველი ინსტანციის სასამართლოს გადაწყვეტილება შესაძლებელია გასაჩივრდეს სააპელაციო სასამართლოში, რომლის გადაწყვეტილებაც საბოლოოა და არ საჩივრდება

[5] შსს-ის წერილი საიასათვის, დათარიღებული 2018 წლის 1 თებერვლით, №MIA 5 18 00255531

[6] საქართველოს მთავრობის დადგენილება, 2014 წლის 9 ივლისი, №445

[7] 2014 წლის 3 ნოემბრის #1981 განკარგულებით, საქართველოს მთავრობამ შექმნა სამართალდარღვევათა სისტემის რეფორმის ხელშემწყობი სამთავრობო კომისია

## როგორ უნდა გარდაიქმნას ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კანონმდებლობა?

კომისიის მიერ 2016 წელს შემუშავებული ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კანონმდებლობის რეფორმის მოდელი პასუხობდა არსებულ გამოწვევებს და მოწონებული იყო სამოქალაქო საზოგადოების ფართო წარმომადგენლობის მიერ.[8]

შემოთავაზებული მოდელი გვთავაზობს რეფორმის განხორციელების უალტერნატივო გზას, რაც ითვალისწინებს ახალი ადმინისტრაციული სამართალდარღვევათა კოდექსის მიღებას, ასევე ცვლილებების შეტანას სისხლის სამართლის კოდექსსა და სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსში.[9]

რეფორმის წარმოდგენილი მოდელის თანახმად:

- სისხლის სამართლის კოდექსს დაემატება დანაშაულის ახალი კატეგორია - „მსუბუქი დანაშაული“. ეს კატეგორია მოიცავს იმ გადაცდომებს, რომლებიც მათი სისხლისსამართლებრივი ბუნებიდან გამომდინარე, ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსიდან გადავა სისხლის სამართლის კოდექსში (მაგალითად, წვრილმანი ხულიგნობა, პოლიციის კანონიერი მოთხოვნისადმი დაუმორჩილებლობა), რაც აღნიშნულ საქმეებზე მტკიცების მაღალ სტანდარტს და მეტ საპროცესო გარანტიებს უზრუნველყოფს. ამასთან, მსუბუქი დანაშაულის ჩადენა არ გამოიწვევს პირის ნასამართლობას;

- ადმინისტრაციული სამართალდარღვევები, რომლებიც არ არის სისხლისსამართლებრივი ბუნების, ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსში დარჩება, ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსში არსებულ გადაცდომებზე ადმინისტრაციული წარმოება განხორციელდება ადმინისტრაციული ორგანოების მიერ (თემატური მიკუთვნების მიხედვით). ადმინისტრაციული ორგანოების გადაწყვეტილებები შესაბამისი სტანდარტების დაცვით დაექვემდებარება სასამართლო კონტროლს;

- გაუქმდება ადმინისტრაციული პატიმრობა, როგორც სანქცია.

## დასკვნები და რეკომენდაციები

რეფორმის ნებისმიერი სხვა მოდელი (მაგალითად, არსებულ ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსში ცვლილებების შეტანა, რომლითაც გარანტირებული იქნება სამართლიანი სასამართლოს უფლების სტანდარტები, ან ადმინისტრაციული პატიმრობის გაუქმება) არ იქნება ეფექტიანი და საკმარისი, რადგან ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსი  გაიმეორებს სისხლის სამართლის საპროცესო კანონმდებლობით გათვალისწინებულ პროცედურებს. გარდა ამისა, ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსი დაკარგავს მისთვის დამახასიათებელ

[8] იხ. „კოალიცია დამოუკიდებელი და გამჭვირვალე მართლმსაჯულებისთვის„ განცხადება: http://coalition.ge/index.php?article_id=123&clang=0

[9] „როგორ შევწყვიტოთ საქართველოს მიერ ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კანონმდებლობის არაკონსტიტუციური გამოყენება“ (JILEP) 15 ოქტომბერი, 2013.http://ewmi-prolog.org/images/files/5258GEO_Admin_Regime_JILEP_Report_Oct_30_final.pdf

პროცედურულ სიმარტივეს. ამასთან, მიუხედავად იმისა, რომ ადმინისტრაციული სამართალდარღვევებისათვის სანქციის სახით არ იქნება გათვალისწინებული ადმინისტრაციული პატიმრობა, სამართალდარღვევათა ნაწილი მათი ბუნებიდან გამომდინარე, კვლავ სისხლის სამართლის კატეგორიაში დარჩება (მაგ., წვრილმანი ხულიგნობა, სამართალდამცველების კანონიერი ბრძანების შეუსრულებლობა). აქედან გამომდინარე, ამ ტიპის საქმეებზე კვლავ საჭირო იქნება სისხლის სამართლის საქმის წარმოების ყველა სამართლებრივი გარანტიის უზრუნველყოფა.[10] ადმინისტრაციულ მოსამართლეებს მოუწევთ კვაზი-სისხლისსამართლებრივი გადაწყვეტილებების მიღება, ხოლო მათი გადაწყვეტილებები განსხვავებული იქნება სისხლის სამართლის მოსამართლეების ფაქტობრივი პრაქტიკისგან.

არსებული პრობლემების გადაჭრა შემდეგი მოქმედებების განხორციელებას საჭიროებს:

- საქართველომ უნდა გაატაროს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის რეფორმა, რომელიც გააუქმებს არსებულ კანონმდებლობას და შეცვლის მას ახალი კოდექსით. ახალი კოდექსი უნდა შეესაბამებოდეს კონსტიტუციას და საერთაშორისო სტანდარტებს;

- ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსით გათვალისწინებული სისხლის სამართლის ბუნების გადაცდომები სისხლის სამართლის კოდექსში უნდა გადავიდეს, რაც უზრუნველყოფს ბრალდებულისთვის სისხლის სამართლის საპროცესო გარანტიების გამოყენებას; მსუბუქი დანაშაული არ უნდა გახდეს სისხლის სამართლის ნასამართლეობის საფუძველი;

- ადმინისტრაციული პატიმრობა, რომელიც ამჟამად გამოიყენება ადმინისტრაციული სამართალდარღვევებისთვის სანქციის სახით, უნდა გაუქმდეს;

- ევროკავშირს შეუძლია ძალიან მნიშვნელოვანი როლი შეასრულოს იმაში, რომ საქართველომ დროულად გაატაროს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კანონმდებლობის რეფორმა. ევროკავშირმა უნდა აჩვენოს საქართველოს, რომ ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კანონმდებლობის რეფორმაზე უარის თქმა განიხილება როგორც უარი სისხლის სამართლოს მართლმსაჯულების სრულყოფილ რეფორმაზე და კანონის უზენაესობის დაცვაზე.

[10] ადამიანის უფლებათა ევროპულ სასამართლოს პრაქტიკით, „სისხლის სამართლებრივი ბრალდება„ შეიძლება არსებობდეს მაშინაც, როდესაც პირს არ ემუქრება სახდელის სახით პატიმრობის შეფარდება. პირს აქვს უფლება, სისხლის სამართლის წესით ბრალდებულისათვის დაწესებულ ყველა საპროცესო გარანტიაზე, თუ სამართალდარღვევა თავისი არსით სისხლისსამართლებრივია ან ასეთად შეიძლება ჩაითვალოს სამართალდარღვევის არსისა და მისი ჩადენისათვის გათვალისწინებული სახდელების ერთობლივი შეფასებიდან გამომდინარე. მაგალითისათვის, იხ. Öztürk v. Germany; ასევე, Ziliberberg v. Moldova;