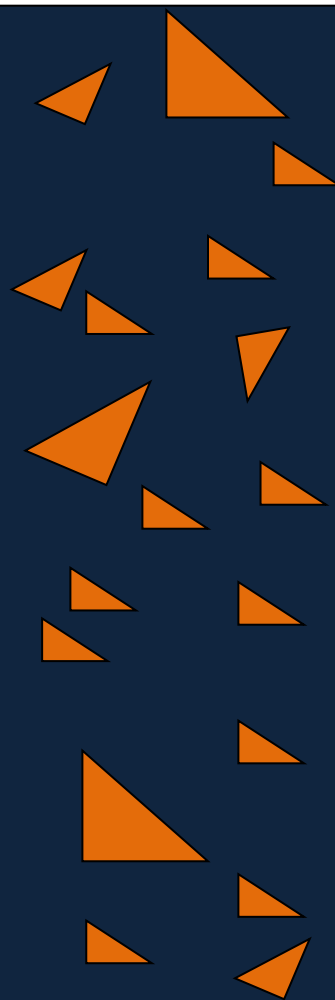


ადმინისტრაციული შეცდომა

ქართული სამართალშემოქმედების ჩრდილქვეშ

---

2021



# ადამიანის უფლებათა ცენტრი



ავტორი: ლაზარე ჯიბლაძე

რედაქტირება: ალექო ცქიტიშვილი

*ანალიტიკური დოკუმენტი მომზადდა აშშ-ის ფონდ „ეროვნული წვლილი დემოკრატიისათვის“ (NED) ფინანსური მხარდაჭერით. დოკუმენტში გამოთქმული მოსაზრებები ეკუთვნის ადამიანის უფლებათა ცენტრს და შესაძლოა, არ გამოხატავდეს დონორის პოზიციას. შესაბამისად, NED არ არის პასუხისმგებელი ტექსტის შინაარსზე.*



NATIONAL  
ENDOWMENT  
FOR  
DEMOCRACY

SUPPORTING FREEDOM AROUND THE WORLD

## სარჩევი

- შესავალი .....4
- ცვლილება ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 166-ე და 173-ე მუხლებში .....4
- ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის ზოგადი პრობლემა .....5
- ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 166-ე და 173-ე მუხლების სისხლისსამართლებრივი ბუნება .....7
- განმარტებითი ბარათი - ცვლილებების დასაბუთებულობა .....9
- ცვლილება ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 247-ე მუხლში ...11
- ასკ-ის 247 მუხლში განხორციელებული ცვლილების არსი და წინაპირობები .....11
- მიღებული ცვლილების შინაარსი .....13
- შეჯამება .....14

## შესავალი

2021 წლის 29 აპრილს საქართველოს პარლამენტმა მესამე მოსმენით მიიღო საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსში ცვლილებების შეტანის შესახებ ორი კანონპროექტი. კანონპროექტით გათვალისწინებული ცვლილებები წვრილმანი ხულიგნობისა და პოლიციის მოთხოვნისადმი დაუმორჩილებლობისთვის აქამდე არსებული სანქციების გამკაცრებასა და ადმინისტრაციული პატიმრობისთვის გათვალისწინებული ვადების გაზრდას გულისხმობს. ცვლილებები, სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციათა კრიტიკის ფონზე, 29 აპრილს დაჩქარებული წესით დამტკიცდა<sup>1</sup>.

*დოკუმენტის მიზანია, მკითხველს მიაწოდოს ინფორმაცია მიღებული ცვლილებების შესახებ და შეაფასოს ამ ცვლილებათა საჭიროება და მიზანშეწონილობა საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის ზოგადი შეფასებით, საკონსტიტუციო სასამართლოს კონკრეტული გადაწყვეტილების ანალიზითა და ადამიანის უფლებებით შებოჭილი კანონშემოქმედების პროცესის მიმოხილვით. დოკუმენტი, ასევე, მიმოხილავს მიღებული ცვლილებების შესაძლო მსუსხავ ეფექტს ადამიანის ფუნდამენტური უფლებების რეალიზების პროცესში და მის შესაძლო ნეგატიურ გავლენას ქვეყანაში ადამიანის უფლებათა დაცვის ზოგადი სტანდარტის დაცვაზე.*

## ცვლილება ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 166-ე და 173-ე მუხლებში

„საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსში ცვლილების შეტანის შესახებ“ პირველი კანონპროექტით კოდექსის 166-ე მუხლს დაემატა მე-2 ნაწილი, რითაც განისაზღვრა, რომ წვრილმანი ხულიგნობის ჩადენისთვის ადმინისტრაციულ სახდელდადებული პირის მიერ ამავე ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის განმეორებით ჩადენა გამოიწვევს სამართალდამრღვევის დაჯარიმებას 1500 ლარიდან 2000 ლარამდე ოდენობით ან ადმინისტრაციულ პატიმრობას 7 დღიდან 15 დღემდე ვადით<sup>2</sup>.

ახალი რედაქციით ჩამოყალიბდა, ასევე, ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 173-ე მუხლი, რომლის თანახმად, სამსახურებრივი მოვალეობის შესრულების დროს, სამართალდამცავი ორგანოს თანამშრომლის და სხვა შესაბამისი სახელმწიფო ორგანოს წარმომადგენლის კანონიერი განკარგულებისადმი ან მოთხოვნისადმი ერთხელ დაუმორჩილებლობა, ან ამ პირის სიტყვიერი შეურაცხყოფა ან/და მის მიმართ სხვა შეურაცხმყოფელი ქმედების ერთხელ ჩადენა გამოიწვევს სამართალდამრღვევის დაჯარიმებას 2000 ლარიდან 3000 ლარამდე ოდენობით ან ადმინისტრაციულ პატიმრობას 15 დღემდე ვადით, ხოლო ამავე ქმედების განმეორებით ჩადენა - სამართალდამრღვევის დაჯარიმებას 3500 ლარიდან 4500 ლარამდე ოდენობით ან ადმინისტრაციულ პატიმრობას 10 დღიდან 15 დღემდე ვადით.

<sup>1</sup> იხ. საქართველოს პარლამენტის დადგენილება „საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსში ცვლილების შეტანის შესახებ“ (რეგისტრაციის № 07-3/45/10, საქართველოს პარლამენტის დადგენილება) <https://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/274009?>

<sup>2</sup> საქართველოს კანონის პროექტი, „საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსში ცვლილების შეტანის შესახებ“, (რეგისტრაციის № 07-3/45/10, ინიცირებული ვარიანტი, საქართველოს კანონის პროექტი). <https://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/273230?>

## ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის ზოგადი პრობლემა

დღეს მოქმედი ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსი, ქვეყანაში საბჭოთა კავშირის პერიოდიდან მოქმედი ერთ-ერთი ყველაზე რეპრესიული საკანონმდებლო აქტია, რომელიც ძალაში 1984 წლის 15 დეკემბერს შევიდა, საქართველოს სსრ უმაღლესი საბჭოს პრეზიდიუმის თავმჯდომარის პ. გილაშვილისა და საქართველოს სსრ უმაღლესი საბჭოს პრეზიდიუმის მდივნის თ. ლაშქარაშვილის ხელმოწერით.

კოდექსი იმ პერიოდში მიღებული სამართლებრივი აქტია, როცა ადამიანის ინდივიდუალური უფლებები საერთოდ არ იყო საჯარო პოლიტიკის განხორციელების დღის წესრიგში. ამდენად, კოდექსი ვერ სთავაზობს ადამინისტრაციულ პასუხისმგებლობაში მიცემულ პირს იმ საპროცესო უფლებებს, რომელთა დაცვა გარანტირებულია საქართველოს მოქმედი კონსტიტუციითა და ადამიანის უფლებათა საერთაშორისო სამართლით აღიარებული სამართლიანი სასამართლოს ფუნდამენტური უფლებით. არასაკმარისი პროცედურული გარანტიების გამო, კოდექსი ვერ ახდენს მოქალაქეთა დაცვას, ვერც სამართალდამრღვევათა თვითნებობისგან. სასამართლოს მიერ მიღებული გადაწყვეტილებები უმრავლეს შემთხვევაში მტკიცების სტანდარტების დარღვევით, მხოლოდ პოლიციელის ჩვენებებზე დაყრდნობით მიიღება, რაც იმთავითვე გამორიცხავს და უგულებელყოფს დაცვის მხარის უფლებას სამართლიან სასამართლოზე.

პრაქტიკაში, ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 166-ე და 173-ე მუხლების გამოყენება, ყველაზე ხშირად, მოქალაქეთა მიერ შეკრებებისა და მანიფესტაციების უფლების რეალიზების დროს გამოიყენება<sup>3</sup>. სხვადასხვა მიზეზთა გამო, სამართალდამცავთა მიერ დემონსტრანტთა დაკავება სწორედ ამ მუხლების გამოყენებით ხდება. წლების განმავლობაში, ადამიანის უფლებათა ცენტრის მიერ, უფასო იურიდიული დახმარების ფარგლებში დაცული ათეულობით აქტივისტის საქმის სასამართლო განხილვისას, მუდმივად ერთგვაროვანი სახის პრობლემები იჩენს თავს, რაც სწორედ აღნიშნული კოდექსის მოქმედ კონსტიტუციასთან შეუსაბამობით არის განპირობებული. საქმეთა დიდ ნაწილში, მოსამართლე მხოლოდ პოლიციელთა ჩვენების საფუძველზე იღებს გადაწყვეტილებას, რაც ძირითად შემთხვევაში ბლანკეტურია. ხშირად კი, ერთი პოლიციელის ერთგვაროვანი ჩვენება გვევლინება ათეულობით ადამიანის სამართალდარღვევად ცნობის ერთადერთ მტკიცებულებად<sup>4</sup>.

ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსი, წლებია, სამოქალაქო საზოგადოებრივ ორგანიზაციათა კრიტიკის საგანია და მისი რეფორმა, კვლავაც უცვლელ მოთხოვნად რჩება<sup>5</sup>. კოდექსის ადამიანის უფლებათა დაცვის სტანდარტთან შეუსაბამობაზე

<sup>3</sup> იხ. ადამიანის უფლებათა ცენტრის სტატია: „მოსამართლემ აქტივისტები 1200 ლარით დააჯარიმა“ 02.04.2021 <http://www.hrc.ge/162/qeo/>

<sup>4</sup> იქვე.

<sup>5</sup> იხ. საქართველოს ახალგაზრდა იუსტიციის ასოციაციის 2018 წლის 18 იანვრის განცხადება: ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კანონმდებლობა არღვევს ფუნდამენტურ უფლებებს.

<https://qyla.ge/ge/post/administraciul-samartaldarghvevata-kanonmdebloba-arghvevs-fundamentur-uflebebs>

საუბრობს არაერთი საერთაშორისო სამთავრობო თუ არასამთავრობო ორგანიზაცია<sup>6</sup>. პრობლემის სიმწვავე და მისი მასშტაბები ასახულია საქართველოს სახალხო დამცველის არაერთ ანგარიშშიც<sup>7</sup>.

ამ პრობლემების საპასუხოდ, საქართველოს ხელისუფლება დეკლარირებულად აღიარებს კოდექსის რეფორმის საჭიროებას. რეფორმის განხორციელების მიზნით, საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 3 ნოემბრის N1981 განკარგულებით<sup>8</sup>, შეიქმნა სამთავრობო კომისია, რომელმაც ამავე განკარგულებით დამტკიცებული დებულების შესაბამისად, შეიმუშავა საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის პროექტი<sup>9</sup>. 2015 წელს, განკარგულებაში შესული ცვლილებებით, კომისიის შემადგენლობას საქართველოს სახალხო დამცველიც დაემატა<sup>10</sup>. რეფორმის ტალღის დასაწყისს, დადებითად შეხვდა არასამთავრობო ორგანიზაციებიც და ხელისუფლებას აღნიშნულ პროცესში მხარდაჭერა გამოუცხადა<sup>11</sup>.

ამის მიუხედავად, წამოწყებული რეფორმა იმ დროს მოქმედ რედაქციაში შესული ცალკეული ცვლილებებით შემოიფარგლა, რაც ცალსახად გვაძლევს იმის თქმის შესაძლებლობას, რომ ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის სისტემური გადასინჯვის რეფორმა ჩავარდა. მიუხედავად რამდენიმე პოზიტიური ცვლილებისა, რამაც გაზარდა კონსტიტუციით გარანტირებული უფლებების დაცვის ხარისხი, რიგ შემთხვევაში კი კანონმდებლობა დაუახლოვა საერთაშორისო სტანდარტსაც<sup>12</sup>, აღნიშნული ცვლილებები ვერ ჩაითვლება კოდექსის სისტემურ გადასინჯვად.

რეფორმის მომდევნო მცდელობას 2019 წელს ჰქონდა ადგილი. კერძოდ, 2019 წლის 16 იანვარს, შინაგან საქმეთა სამინისტრომ ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის რეფორმაზე მუშაობის დაწყება დააანონსა. სამინისტროს ცნობით, რეფორმაზე მუშაობა 2019 წლის ივლისამდე კანონპროექტის მომზადებით უნდა დასრულებულიყო. არსებული ცნობით, შინაგან საქმეთა სამინისტრომ 2019 წლის ივნისში დაასრულა პროექტზე მუშაობა, მაგრამ მისი წარდგენა დაინტერესებული პირებისთვის არ მომხდარა<sup>13</sup>. ამასთან, დღემდე არ განხორციელებულა კოდექსის სისტემური ცვლილება, რაც საბოლოოდ აღმოფხვრიდა არსებულ პრობლემებს. შესაბამისად, რეფორმის ეს მცდელობაც წარუმატებელი აღმოჩნდა.

გამოწვევები კი, „ქართული ოცნების“ ხელისუფლების ბოლოდროინდელი რეპრესიული პოლიტიკის გათვალისწინებით, რაც კოდექსის ყველაზე პრობლემური მუხლების (166-ე და 173-ე

<sup>6</sup> იხ. „Administrative Error - Georgia's Flawed System for Administrative Detention“, Human Rights Watch, 01/2012

<https://www.hrw.org/sites/default/files/reports/georgia0112ForUpload.pdf>

დამატებით იხ. გაეროს გენერალური ასამბლეის, ადამიანის უფლებათა საბჭოს, თითნებური დაკავებების სამუშაო ჯგუფის ანგარიში, 2012 [https://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/19session/A.HRC.19.57.Add.2\\_en.pdf](https://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/19session/A.HRC.19.57.Add.2_en.pdf)

<sup>7</sup> იხ. საქართველოს სახალხო დამცველის ანგარიში - „საქართველოში ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის მდგომარეობის შესახებ“, 2020 წელი. <https://ombudsman.ge/res/docs/2021040110573948397.pdf>

დამატებით იხ. სახალხო დამცველის განცხადებები: <https://bit.ly/3vPDi0C>; <https://bit.ly/3d2bD5S>

<sup>8</sup> იხ. მთავრობის პირველი წერილი GDI-ის აღმ. სამართალდარღვევათა კოდექსზე, 2017 <https://bit.ly/3qoLh3p>

<sup>9</sup> იხ. საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის პროექტი <https://bit.ly/2TULm2S>

<sup>10</sup> იხ. საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა სისტემის რეფორმის ხელშემწყობი სამთავრობო კომისიის შექმნისა და დებულების დამტკიცების შესახებ საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 3 ნოემბრის N1981 განკარგულებაში ცვლილების შეტანის შესახებ

[http://gov.ge/files/410\\_49837\\_238635\\_121511.06.15.pdf](http://gov.ge/files/410_49837_238635_121511.06.15.pdf)

<sup>11</sup> იხ. მოსაზრებები ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის რეფორმირების მიზნით შემუშავებულ საკანონმდებლო პაკეტზე, კოალიცია დამოუკიდებელი და გამჭვირვალე მართლმსაჯულებისთვის, 04 აპრილი, 2016 <https://bit.ly/3gLTyqa>

<sup>12</sup> იგულისხმება ადმინისტრაციული პატიმრობის 90 დღიანი ვადის 15 დღემდე შემცირება.

<sup>13</sup> იხ. „ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კანონმდებლობა - რეფორმის დაუსრულებელი მცდელობები და წარმატებული სტრატეგიული სამართალწარმოება“, საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია, გვ. 5

<https://gyfa.ge/files/news/%E1%83%A4%E1%83%9D%E1%83%9C%E1%83%93%E1%83%98/2021/GetFileAttachment-2.pdf>

მუხლები, რომლებიც თავისი შინაარსით სისხლისსამართლებრივი ბუნებისაა) უკვე მეორედ<sup>14</sup> გამკაცრებას გულისხმობს, კოდექსში პროცესუალური გარანტიების არარსებობის გათვალისწინებით, კიდევ უფრო ზრდის ადამიანის უფლებებში არამართლზომიერი ჩარევის რისკებს.

## **ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 166-ე და 173-ე მუხლების სისხლისსამართლებრივი ბუნება**

საქართველოში ყოველწლიურად ასობით ადამიანს ცნობენ დამნაშავედ და სჯიან ჯარიმით ან ადმინისტრაციული პატიმრობით ისე, რომ მათ არ აქვთ სამართლიანი პროცესის გარანტიებით სარგებლობის შესაძლებლობა<sup>15</sup>. ეს ხორციელდება ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსით (ასკ) გათვალისწინებული „ადმინისტრაციული დარღვევის“ ჩადენაში ბრალდებითა და სახდელის დაკისრებით.

ქართული მართლმსაჯულების სისტემაში ადმინისტრაციული სამართალდარღვევები არ მიიჩნევა სისხლისსამართლებრივი ხასიათის ქმედებად, რადგან იგი არ იწვევს ნასამართლეობას. ამის მიუხედავად, კოდექსში კვლავაც რჩება მუხლები, რომლებიც, თავისი შინაარსით, სისხლისსამართლებრივი ბუნებისაა. სწორედ ასეთი ნორმების მაგალითებია ასკ-ის 166-ე და 173-ე მუხლები, რომელთა დარღვევისთვის გათვალისწინებული სახდელი არის მძიმე, რითაც უთანაბრდება სისხლისსამართლებრივ სასჯელს. მსგავსი ტიპის ქმედებები, საერთო სამართლის ქვეყნებში ე.წ. სისხლის სამართლის გადაცდომად (misdemeanors), ხოლო კონტინენტური სისტემის უმრავლესობაში „დელიქტად“ (delict) მიიჩნევა. ზუსტ და ადეკვატურ საკანონმდებლო რეგულირებას სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპის დაცვისთვის არსებითი მნიშვნელობა აქვს და ამავე დროს უდიდესი პრაქტიკული მნიშვნელობაც ენიჭება ადამიანის უფლებათა დაცვის თვალსაზრისით.

ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის საქმის განხილვისას, პირს იმაზე ნაკლებ საპროცესო გარანტიებთან აქვს წვდომა, ვიდრე ეს სისხლის სამართლის საქმის განხილვისთვის არის გათვალისწინებული. მიუხედავად ადმინისტრაციული სამართალდარღვევისთვის გათვალისწინებული სანქციის ზომისა, ადმინისტრაციული სამართალდარღვევათა კოდექსი არ მოითხოვს სამართალდამცავი ორგანოებისგან პატიმრობის გამოყენების საფუძვლის არსებობის მტკიცებას, არ ადგენს უდანაშაულობის პრეზუმფციის მოთხოვნას, არ ავალდებულებს სამართალდამცავ ორგანოებს, დაკავებულ პირს დაუყოვნებლივ განუმარტოს მისი უფლებები და დაკავების საფუძვლები. თავის მხრივ, არც საქმის განხილველ მოსამართლეს ავალდებულებს მტკიცების სტანდარტად, გონივრულ ეჭვს მიღმა სტანდარტის გამოყენებას და მიღებული გადაწყვეტილების დასაბუთებას. ამდენად, ბრალის დადასტურებისა და სახდელის დაკისრების პროცედურების გამარტივებული ხასიათი, თითქმის არ ტოვებს შედეგიანი წარმომადგენლობის ან/და შედეგიანი გასაჩივრების შესაძლებლობას. ამასთან, ასკ არ ადგენს, თუ ვის ეკისრება მტკიცების ტვირთი ადმინისტრაციული სამართალდარღვევების საქმეებში. დღეს მოქმედი

<sup>14</sup> პირველად, აღნიშნულ მუხლებში, „ქართული ოცნების“ ხელისუფლებამ, ცვლილება 2018 წლის თებერვალში შეიტანა, რის შედეგადაც, ყველაზე პრობლემურ 166-ე და 173-ე მუხლებში ჯარიმების ოდენობა შესაბამისად (1) 100-დან 500-დან 1000 ლარამდე და (2) 250-2000 ლარიდან 2000-4000 ლარამდე გაზარდა.

<sup>15</sup> მხოლოდ ასკ-ის 166-ე მუხლის საფუძველზე 2018 წელს - 4452, 2019 წელს - 5175. ხოლო 2020 წელს 3452 პირი იქნა ცნობილი ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევად. 173-ე მუხლის შემთხვევაში, მონაცემები შემდეგია: 2018 - 4761, 2019 - 5801, ხოლო 2020 წელს - 4201 შემთხვევა.

ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის მიხედვით, სასამართლოები ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის საქმეებთან ერთად არ იხილავენ დაკავების კანონიერების საკითხს. კოდექსის 251-ე მუხლის თანახმად, ადმინისტრაციული დაკავება დაინტერესებულმა პირებმა შეიძლება გაასაჩივრონ ზემდგომ ორგანოში (თანამდებობის პირთან) ან პროკურორთან. დამატებითი საჩივრის არარსებობის შემთხვევაში არ ხდება დაკავების კანონიერების შემოწმება. ეს ჩანაწერი, ერთი მხრივ, ართმევს შესაძლებლობას ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის საქმის განმხილველ სასამართლოს, შეაფასოს ადმინისტრაციულ პასუხისგებაში მიცემული პირის დაკავების კანონიერება, ხოლო მეორე მხრივ, ეწინააღმდეგება სწრაფი და ეფექტური მართლმსაჯულების პრინციპს, რამდენადაც ერთი საქმის ფაქტობრივ გარემოებებთან დაკავშირებით უნდა იმსჯელოს სხვადასხვა მოსამართლემ. ეს საკითხი აქტუალურია კოდექსის 173-ე მუხლის არსებულ ნორმატიულ შინაარსთან მიმართებაშიც, რადგან ამ შემთხვევაში, სამართალდარღვევის საქმის განმხილველი მოსამართლეები არ ამოწმებენ პოლიციელის მოთხოვნის კანონიერების საკითხს.

მსგავს საქმეებში საპროცესო გარანტიათა არარსებობა, რისკის ქვეშ აქცევს ადამიანის უფლებათა დაცვის სტანდარტს და, ამავდროულად, ხშირად ხდება ხელისუფლების ხელში რეპრესიის განხორციელებისა და ზეწოლის ბერკეტი. საქართველოს უახლოეს ისტორიაში, ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის შეკრებებსა და მანიფესტაციებში მონაწილე ადამიანთა და, ხშირად, პოლიტიკურ აქტივისტთა წინააღმდეგ თვითნებური გამოყენების მანკიერ პრაქტიკას, აქტიურად აკრიტიკებდნენ როგორც ქვეყნის შიგნით, ისე მის ფარგლებს გარეთ. გაეროს გენერალური ასამბლეის ადამიანის უფლებათა საბჭოს სამუშაო ჯგუფის მიერ, 2012 წელს, თვითნებური დაკავების საკითხებზე ჯგუფის მიერ მომზადებული ანგარიში<sup>16</sup> გამოქვეყნდა. ანგარიშის თანახმად, "[ადმინისტრაციული] სასამართლოების გადანწყვეტილებები ხშირად ნაჩქარევად მიიღებოდა, გადანწყვეტილებათა ტექსტის შედგენა ხდებოდა „ამოჭრა-ჩაკერების“ გზით, სასამართლოები ახდენდნენ გადანწყვეტილებების მექანიკურად დაშტამპვას, კოპირებული საქმის გარემოებების განხილვის გარეშე“. 2013 წელს ავტორიტეტულმა საერთაშორისო არასამთავრობო ორგანიზაციამ „ჰუმან რაიტს ვოჩმა“ (Human Rights Watch - HRW) აღნიშნულ თემაზე გამოაქვეყნა ანგარიში - „ადმინისტრაციული შეცდომა: ადმინისტრაციული მართლმსაჯულების ნაკლოვანი სისტემა საქართველოში“, რომელშიც დეტალურად არის აღწერილი სისტემის მთელი რიგი მანკიერი მხარეები და მკაცრად არის გაკრიტიკებული როგორც არსებული კანონმდებლობა, ისე პრაქტიკა<sup>17</sup>. წლების შემდეგ, 2021 წელსაც, მიუხედავად „ქართული ოცნების“ ხელისუფლების ორი მცდელობისა, განხორციელებინა ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის სისტემური რეფორმა, ცალკეული მიმართულებით პოზიტიური ცვლილებების მიუხედავად, კოდექსის სისტემური ნაკლოვანებების გამო, გამოწვევა კვლავ აქტუალურია. ამ ფონზე კი, კოდექსის 166-ე და 173-ე მუხლებისთვის დაწესებული სანქციის, უკვე მეორედ გამკაცრება, უნდა შეფასდეს, როგორც მოქმედი ხელისუფლების მცდელობა, წინა ხელისუფლების მსგავსად, გამოიყენოს კოდექსის ნაკლოვანება, საკუთარი პოლიტიკური მიზნების განსახორციელებლად.

ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის მთელი რიგი მუხლების, მათ შორის - 166-ე და 173-ე მუხლების გამოყენების დღევანდელი პრაქტიკა, ეწინააღმდეგება საქართველოს მოქმედ კონსტიტუციასა და საერთაშორისო-სამართლებრივ ნორმებს. საპროცესო უფლებები

<sup>16</sup> გაეროს გენერალური ასამბლეა, ადამიანის უფლებათა საბჭო, "თვითნებური დაკავების საკითხებზე სამუშაო ჯგუფის ანგარიში" (Report of the Working Group on Arbitrary Detention), 13 A/HRC/19/57/Add.2, 27 იანვარი 2012 წ., პუნქტი 66

<sup>17</sup> იხ. Human Rights Watch, Administrative Error: Georgia's Flawed System of Administrative Justice, 2013. (ადმინისტრაციული შეცდომა: ადმინისტრაციული მართლმსაჯულების ნაკლოვანი სისტემა საქართველოში")



გარანტირებულია საქართველოს კონსტიტუციის 31-ე მუხლით<sup>18</sup>. ამ მუხლის მე-5, მე-6 და მე-7 პუნქტები ბრალდებულს უზრუნველყოფს უდანაშაულობის პრეზუმფციით და სამართლიანი სასამართლოს უფლებით. გარდა ამისა, ადგენს ისეთ მტკიცების ტვირთს, რომელიც, იდენტური თუ არა, გონივრულ ეჭვს მიღმა სტანდარტის მსგავსი მაინცაა. საქართველოს კონსტიტუციის 31-ე მუხლი პირს ანიჭებს დაცვის უფლებას. ამ მუხლის მე-4 პუნქტი ბრალდებულს ანიჭებს უფლებას, მოითხოვოს თავისი მოწმეების იმავე პირობებში გამოკითხვა და დაკითხვა, როგორც აქვთ ბრალდებულის მოწმეებს. მიუხედავად ამისა, ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის მოქმედი რედაქცია ბრალდებულ პირს კვლავ საპროცესო გარანტიების გარეშე ტოვებს, რომლის ფარგლებშიც ადმინისტრაციული ბრალის წარდგენისა და სახდელის დაკისრების გამარტივებული გზა, ბრალდებულს კონსტიტუციის 31-ე მუხლით სარგებლობის უფლებას ართმევს.

გარდა საქართველოს კონსტიტუციისა, საქართველოს რატიფიცირებული აქვს ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენცია, რომლის დანაწესები ასევე იმპერატიული ხასიათისაა. ევროპული კონვენციის მე-5 მუხლი კრძალავს თვითნებურ დაკავებას, ხოლო მე-6 მუხლი პირს სამართლიანი სასამართლოს უფლებას ანიჭებს. ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციისა და ევროპული სასამართლოს მიერ განვითარებული სასამართლო პრაქტიკა, სამართლიანი სასამართლოს უფლების ქვეშ აერთიანებს ისეთ გარანტიებს, როგორცაა დაცვის მოსამზადებლად საკმარისი დროისა და საშუალებების ქონის უფლება, იურიდიულ წარმომადგენლობაზე ხელმისაწვდომობა და მოწმეთა დაკითხვის უფლება.

მიუხედავად იმისა, რომ სამართლიანი სასამართლოს უფლება სისხლის სამართლის დანაშაულში ბრალდებულ პირებს მიემართება, ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს პრაქტიკის თანახმად, ადმინისტრაციული სამართალდარღვევა, რომლის ჩადენისთვის პირს შეიძლება, შეეფარდოს პატიმრობა, უნდა განიხილებოდეს, როგორც „სისხლის სამართლის ბრალდება“, ევროპული კონვენციის მე-6 მუხლის გაგებით, პატიმრობის ვადისგან დამოუკიდებლად<sup>19</sup> ამასთან, ევროპული სასამართლოს განმარტებით, ადმინისტრაციული სამართალდარღვევა შესაძლებელია სისხლის სამართლის დანაშაულად ჩაითვალოს მხოლოდ მისი შინაარსიდან გამომდინარეც ან ასეთად იქნეს მიჩნეული მისი შინაარსის და შესაძლო სანქციის გათვალისწინებით.<sup>20</sup>

## განმარტებითი ბარათი - ცვლილებების დასაბუთებულობა

კანონპროექტის ავტორები, „საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსში ცვლილების შეტანის შესახებ“ განმარტებით ბარათში ცვლილებების განმაპირობებელ ძირითად არგუმენტად, ასკ-ის 166 და 173 მუხლებით გათვალისწინებული სამართალდარღვევის მზარდ ტენდენციას მიუთითებენ<sup>21</sup>. ამ არგუმენტის გასამყარებლად, კანონპროექტის ავტორები ეყრდნობიან 2018-2020 წლების მონაცემებს. მიუხედავად იმისა, რომ 2020 წელს როგორც ასკ-ის 166-ე და 173-ე მუხლებით გათვალისწინებული სამართალდარღვევები, წინა წელთან შედარებით, -

<sup>18</sup> სასამართლოს მეგობრის მოსაზრება: ავტორი:-საქართველოს სახალხო დამცველი, # ac1361, 10 ივნისი 2019

<https://constcourt.ge/ka/judicial-acts?legal=1936>

<sup>19</sup> იხ. მილიბერტერგი მოლდოვას წინააღმდეგ, განაცხადი #61821/00 (2005)

<https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22%3A%22001-68119%22%7D> (ბოლო ნახვა: 16/06/2021)

<sup>20</sup> იხ. გალსტიანი სომხეთის წინააღმდეგ, განაცხადი #26986/03 (2007)

<https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22%3A%22001-83297%22%7D> (ბოლო ნახვა: 23/06/2021)

<sup>21</sup> იხ. განმარტებითი ბარათი, საქართველოს კანონის პროექტზე „საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსში ცვლილების შეტანის შესახებ“, გვ. 1

<https://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/273232> (ბოლო ნახვა: 23/06/2021)

შემცირებულია, ავტორები ამ ფაქტს COVID-19-ის მასობრივად გავრცელების გამო, 2020 წელს მოქალაქეთა საზოგადოებრივ ადგილებში ყოფნის შემცირებით ხსნიან. ეს ასეც რომ იყოს, აღნიშნული ლოგიკის მცდარობისთვის, საკმარისია 2018 წლის მონაცემები შევადაროთ 2017 წლის მონაცემებს. „ქართული ოცნების“ ხელისუფლებამ პირველად სწორედ 2018 წელს მიღებული ცვლილებებით გაამკაცრა ასკ-ის 166-ე და 173-ე მუხლებისთვის დაწესებული სანქცია. ამ შემთხვევაში, ლოგიკურია ვივარაუდოთ, რომ თუკი, კანონპროექტის ინიციატორთა ლოგიკა სანქციის გამკაცრების - სამართალდარღვევათა ჩადენასთან კოროლაციის მიმართებით სწორია, 2018 წელს სანქციის გამკაცრებით, 2017 წელთან შედარებით სამართალდარღვევის მაჩვენებელს უნდა დაეკლო. საქართველოს შსს-ს ოფიციალურ ვებ-გვერდზე გამოქვეყნებული მონაცემები, კი რომელსაც ინიციატორები ეყრდნობიან, ამის საწინააღმდეგო მოსაზრებაში გვარწმუნებს. თუკი, 2017 წელს ასკ-ის 166-ე მუხლით გათვალისწინებული სამართალდარღვევის ჩადენის რაოდენობა 4384<sup>22</sup> იყო, იგივე მაჩვენებელი 2018 წელს გაზრდილია და 4452-ს შეადგენს<sup>23</sup>. განმარტებით ბარათში, საკუთარი არგუმენტაციის გასამყარებლად, კანონპროექტის ინიციატორები შეგნებულად უგულვებელყოფენ 2017 წლის მონაცემებს და ინფორმაციით მანიპულირების გზით, ეყრდნობიან მხოლოდ მათი არგუმენტის გასამყარებლად ვარგის ბოლო სამი წლის მონაცემებს. ამასთან, დამატებითი არგუმენტაციის გარეშე, 2020 წელს შემცირებულ სტატისტიკას კორონავირუსის გავრცელებით ხსნიან.

მეორე არგუმენტი ასკ-ს 166-ე და 173-ე მუხლების შემადგენლობის ხასიათსა და ბუნებას მიემართება, რომელიც ავტორების მიერ მომეტებული საშიშროების შემცველ სამართალდარღვევებად განიხილება, რაც, ასევე, გამყარებულია ამ მუხლების ჩადენისთვის სახდელის სახით ადმინისტრაციული პატიმრობის გამოყენების შესაძლებლობით<sup>24</sup>. ამდენად, ავტორები მიიჩნევენ, რომ სახელმწიფომ უნდა შექმნას უფრო ეფექტიანი საკანონმდებლო ჩარჩო, რომელიც ამ სამართალდარღვევების ჩადენის პრევენციას მოახდენს. მართალია, სასჯელის ზომის გამკაცრებისთვის კანონმდებელს შეიძლება ჰქონდეს ლეგიტიმული მიზანი, თუმცა იმ პირობებში, როცა კოდექსი საპროცესო გარანტიებს უგულვებელყოფს, ავტორთა მიდგომა იმთავითვე ეწინააღმდეგება მათივე ციტირებულ საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილების<sup>25</sup> სულისკვეთებას. მეტიც, მაშინ, როცა ავტორები განმარტებით ბარათში თავადვე აპელირებენ დანაშაულის სასჯელის ზომის სიმკაცრით, ისინი ერთმნიშვნელოვნად უგულვებელყოფენ საქართველოს კონსტიტუციითა და ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციით დაწესებულ სტანდარტს<sup>26</sup>. სანქციის გამკაცრება მხოლოდ იმ შემთხვევაში შეიძლება ყოფილიყო მიზანშეწონილი, თუკი, ერთი მხრივ, არგუმენტირებულად იქნებოდა დასაბუთებული მსგავსი

<sup>22</sup> იხ. შსს საინფორმაციო-ანალიტიკური დეპარტამენტის საინფორმაციო ცენტრის სტატისტიკისა და მონაცემთა მართვის სამმართველოში არსებული სტატისტიკური მონაცემები 2017 წლის პერიოდში ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 45, 166, 173, 181<sup>1</sup> მუხლებით გათვალისწინებულ სამართალდარღვევათა რაოდენობის შესახებ (რეგიონების მიხედვით) <https://info.police.ge/uploads/5ad088fe792f8.pdf>

<sup>23</sup> იხ. შსს საინფორმაციო-ანალიტიკური დეპარტამენტის საინფორმაციო ცენტრში არსებული სტატისტიკური მონაცემები 2018 წლის პერიოდში ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 45, 166, 173, 181<sup>1</sup> მუხლებით გათვალისწინებულ სამართალდარღვევათა რაოდენობის შესახებ (რეგიონების მიხედვით). <https://info.police.ge/uploads/5c94b5b5907d4.pdf>

<sup>24</sup> საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2018 წლის 19 ოქტომბრის გადაწყვეტილება N2/7/779 საქმეზე „საქართველოს მოქალაქე დავით მალანია საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“ (II-35) იხ: <https://constcourt.ge/ka/judicial-acts?legal=1134> (ბოლო ნახვა: 16/06/2021)

<sup>25</sup> იქვე.

<sup>26</sup> იხ. ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს საქმეები: მილიბერბერგი მოლდოვას წინააღმდეგ, განაცხადი #61821/00 (2005), იხ. გალსტიანი სომხეთის წინააღმდეგ, განაცხადი #26986/03 (2007). დამატებით, იხ. ევროპული სასამართლოს დიდი პალატის პოზიცია: დიდი პალატის 2009 წლის 10 თებერვლის გადაწყვეტილება, საქმეზე "სერგეი ზოლოტუკინი რუსეთის ფედერაციის წინააღმდეგ", განაცხადი #14939/03.

საჭიროება, ხოლო, მეორე მხრივ, სამართალდარღვევაში ბრალდებულ პირს კონსტიტუციით მინიჭებული საპროცესო გარანტიების სრულყოფილი რეალიზების შესაძლებლობა ექნებოდა.

ამდენად, ავტორთა მიერ განმარტებით ბარათში სხვა ქვეყნების გამოცდილების მოყვანა, იმ მოტივით, რომ მსგავსი ქმედებისთვის უფრო მკაცრი სანქციების არსებობას გაუსვას ხაზი, იმთავითვე არასწორია. ამ შემთხვევაში სადავო არა სანქციის ზომა, არამედ სამართალდარღვევაში დადანაშაულებული პირის მიერ საპროცესო გარანტიებით სარგებლობაა, რაც განმარტებით ბარათში სადემონსტრაციოდ მითითებულ მაგალითებში უზრუნველყოფილია.

## **ცვლილება ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 247-ე მუხლში**

მეორე კანონპროექტით, ცვლილება შევიდა საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 247-ე მუხლში და დადგინდა, რომ ადმინისტრაციული დაკავების დროს დაკავებული პირი პირველი შესაძლებლობისთანავე, მაგრამ არა უგვიანეს 48 საათისა, წარედგინება სასამართლოს. თუ დაკავებული პირი ამ ვადაში არ წარედგინა სასამართლოს, იგი დაუყოვნებლივ უნდა გათავისუფლდეს. სასამართლოში წარდგენამდე, დაკავებული პირი უფლებამოსილი ორგანოს მიერ შეიძლება მოთვასდეს დროებითი მოთავსების იზოლატორში.

განმარტებითი ბარათის თანახმად, კანონპროექტის ავტორები, ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 247-ე მუხლში ცვლილების შეტანას, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ, 2020 წლის 20 დეკემბრის N2/4/1412 გადაწყვეტილებით, ამ მუხლის არაკონსტიტუციურად ცნობას და, შესაბამისად, აქამდე არსებული დისკრიმინაციული მოპყრობის პრაქტიკის აღმოფხვრას ისახავს მიზნად. აღნიშნული ცვლილება, საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილებით განსაზღვრული ვადის შესაბამისად, 2021 წლის 1 ივნისიდან ამოქმედდა.

## **ასკ-ის 247 მუხლში განხორციელებული ცვლილების არსი და წინაპირობები**

2020 წლის 20 დეკემბერს, საქმეზე „ირაკლი ჭულელი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“ საკონსტიტუციო სასამართლომ ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 247-ე მუხლის მეორე ნაწილი საქართველოს კონსტიტუციის მე-11 მუხლის პირველ პუნქტთან მიმართებით არაკონსტიტუციურად ცნო. ცვლილების განხორციელებამდე სადავო ნორმა ორი ნაწილისგან შედგებოდა. პირველი ნაწილის დისპოზიცია ადმინისტრაციული სამართალდამრღვევისთვის, ადმინისტრაციული დაკავების მაქსიმალურ ვადად - 12 საათს განსაზღვრავდა. მეორე ნაწილი კი, ამ ნორმის პირველი ნაწილით დადგენილი ზოგადი წესის, საგამონაკლისო შემთხვევებს ეხებოდა და ამისათვის განსხვავებულ ვადას აწესებდა. კერძოდ, იმ შემთხვევაში, თუ პირის ადმინისტრაციული დაკავება არასამუშაო დროს ემთხვეოდა, მე-2 ნაწილი, აღნიშნული პირის ადმინისტრაციული პატიმრობის გახანგრძლივების საშუალებას იძლეოდა და, ასეთი შემთხვევებისთვის, სასამართლოში წარდგენამდე, ადმინისტრაციული პატიმრობის მაქსიმალურ ვადად 48 საათს ადგენდა. პრაქტიკაში, ადმინისტრაციული დაკავების ვადის

გახანგრძლივება 48 საათამდე, სამართალდამცველთა მიერ ძალიან მარტივად განხორციელებადი იყო, რაც არაერთ საქმეში ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევაში ბრალდებული პირის უფლებების შელახვით სრულდებოდა.

მოსარჩელის მიერ, საკონსტიტუციო სასამართლოში აღნიშნული ნორმის გასაჩივრება, სწორედ პირთა დიფერენცირებას დაეფუძნა, ადმინისტრაციული დაკავების დროის მიხედვით. გასაჩივრებული რეგულაციის თანახმად, იმ პირების დაკავების მაქსიმალური ვადა, ვინც დააკავეს არასამუშაო დროს, შეადგენს 48 საათს, მაშინ, როდესაც სამუშაო დროს დაკავებული პირების დაკავების ვადა, ზოგადი წესის თანახმად, 12 საათს არ უნდა აღემატებოდეს. ამდენად, შესადარებელ პირთა წრეს წარმოადგენენ, ერთი მხრივ, პირები, რომელთა დაკავებაც განხორციელდა სამუშაო დროს, ხოლო, მეორე მხრივ, პირები, რომლებიც დააკავეს არასამუშაო დროს. ამასთან, განმცხადებელი დიფერენცირების შესაძლო ნიშნად თავად ადმინისტრაციული დაკავების ვადას ასახელებდა<sup>27</sup>. კერძოდ, თუ ადმინისტრაციული დაკავებისთვის განკუთვნილი ზოგადი 12 საათიანი ვადის გასვლა ემთხვევა არასამუშაო დროს, ამ შემთხვევაში, შესაძლებელი იყო სადავო ნორმით, პირის თავისუფლების შეზღუდვა 48 საათის ვადით.

საკონსტიტუციო სასამართლომ გაიზიარა მოსარჩელე მხარის პოზიცია და საქართველოს კონსტიტუციის მე-11 მუხლთან მიმართებით, არაკონსტიტუციურად ცნო საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 247-ე მუხლის მე-2 ნაწილი, რომელიც ადმინისტრაციული დაკავების მაქსიმალურ ვადად 48 საათს განსაზღვრავდა.

მხარეთა არგუმენტებისა და პროცესზე წარმოდგენილ მტკიცებულებათა გათვალისწინებით, გადაწყვეტილების სამოტივაციო ნაწილში, სასამართლო მსჯელობა, გარდა პირთა დიფერენცირებაზე მსჯელობისა, შეეხო ნორმით გათვალისწინებულ ადმინისტრაციული პატიმრობისთვის საჭირო მაქსიმალურ ვადას.

გადაწყვეტილებაში ვკითხულობთ: „იმ შემთხვევაშიც კი, თუ პირის დაკავების 12-საათიანი ვადის გასვლა ემთხვევა სასამართლოს არასამუშაო დროს (მაგ., პირის დაკავება განხორციელდა 18:00 საათზე და მისი დაკავების 12-საათიანი ვადა იწურება 06:00 საათზე, სასამართლოს არასამუშაო დროს), ნათელია, რომ პირის დაკავების შემდგომი 12 საათიანი დროის მონაკვეთი (პერიოდი 06:00 საათიდან 18:00 საათამდე) აუცილებლად მოიცავს დროის იმ პერიოდს, როდესაც სასამართლო/მორიგე მოსამართლე უფლებამოსილებას ასრულებს და საქმის განხილვა შეუძლია. აღნიშნულიდან გამომდინარე, ცხადია, რომ პირის დაკავების 24 საათიანი ვადა აუცილებლად ფარავს სასამართლოს/მორიგე მოსამართლის ერთ სამუშაო დღეს, განურჩევლად იმისა, თუ დროის რა მონაკვეთში ხდება მისი დაკავება. შესაბამისად, ადმინისტრაციული დაკავების 48 საათამდე გახანგრძლივების შესაძლებლობა ვერ აიხსნება სასამართლოს არასამუშაო დროით<sup>28</sup>“.

ამდენად, საკონსტიტუციო სასამართლოს სულისკვეთება, არა მხოლოდ დიფერენცირების დადგენით შემოიფარგლა, არამედ, სიტუაციიდან გამოსავლის სახით, 24-საათიანი ლიმიტის დაწესება დაინახა. ზოგადად, საკონსტიტუციო სასამართლოს სამოტივაციო ნაწილში ჩამოყალიბებული მსჯელობა საკანონმდებლო ხელისუფლებისთვის არის საორიენტაციო შესაბამისი ცვლილების მიღებისთვის. სამოტივაციო ნაწილი სასამართლოს გადაწყვეტილების განუყოფელი ნაწილია და მხოლოდ სარეზოლუციო ნაწილი, ხშირად, არ არის საკმარისი

<sup>27</sup> იხ. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება, სამოტივაციო ნაწილი. 2.1 შესადარებელ პირთა დიფერენცირება, პარაგრაფი 5.

<sup>28</sup> იქვე.

სასამართლოს გადაწყვეტილების სრულყოფილი აღქმისთვის. ამდენად, სამოტივაციო ნაწილის გარეშე მართებული დასკვნების გაკეთება თითქმის შეუძლებელია.

## მიღებული ცვლილების შინაარსი

საქართველოს პარლამენტმა ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 247-ე მუხლში ცვლილებების დაჩქარებულად შეტანა, სწორედ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს N2/4/1412 ზემოაღნიშნული გადაწყვეტილების აღსრულებით დაასაბუთა.

შეტანილი ცვლილებით, ადმინისტრაციული პატიმრობის ზოგადი ვადა 12-დან 24 საათამდე გაიზარდა. 247-ე მუხლი 1-ლი ნაწილის ახალი რედაქციით: „ადმინისტრაციული დაკავების დროს დაკავებული პირი პირველი შესაძლებლობისთანავე, მაგრამ არაუგვიანეს 24 საათისა, წარედგინება სასამართლოს“. ხოლო, მე-2 ნაწილის ახალი რედაქციის თანახმად: „მტკიცებულებების მოპოვების მიზნით ამ მუხლის პირველი ნაწილით გათვალისწინებული ვადა შეიძლება, ერთჯერადად გახანგრძლივდეს, არაუმეტეს 24 საათით. ამ შემთხვევაში, უფლებამოსილი ორგანოს შესაბამისი თანამშრომელი წერილობით ასაბუთებს ადმინისტრაციული დაკავების ვადის გახანგრძლივების მიზანშეწონილობას“.

მტკიცებულებათა მოპოვება ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის მიზნებისთვის, შესაძლოა, იყოს პირის იდენტიფიცირება, ან ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის ოქმის შედგენა. ამდენად, ცვლილებები, შესაძლებელს ხდის, სამართალდამცავთა მხრიდან, პირის ადმინისტრაციული დაკავების ვადის ბლანკეტურად - 48 საათამდე გაზრდას. 48 საათით პირის დაკავება, განსაკუთრებით მაშინ, როცა საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილებაც ცალსახად უსვამს ხაზს 24-საათიანი ვადის საკმარისობას, შესაძლო სამართალდამრღვევი პირის სასამართლოსთვის წარდგენის მიზნისთვის, უნდა ჩაითვალოს ინტენსიურ და არაპროპორციულ ჩარევად. ეს საკითხი კიდევ უფრო კრიტიკულია, თუ გავითვალისწინებთ ასკ-ში საპროცესო გარანტიების არ არსებობასა და სახდელის დაკისრებისთვის საკმარის მტკიცებულებათა მინიმალურ სტანდარტს.

ამასთან, ევროპის ადამიანის უფლებათა სასამართლო დაკავების ვადის გონივრულობას აფასებს დაკავების საფუძვლების მიხედვით. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს სტანდარტით კი, ადმინისტრაციული დაკავების კანონიერება დაკავშირებულია კანონით გათვალისწინებული მიზნის არსებობასთან დაკავების მომენტიდან - პირის გათავისუფლებამდე<sup>29</sup>. ასკ-ის 247-ე მუხლის ახალი რედაქციის მე-3 ნაწილის თანახმად, „თუ დაკავებული პირი ამ მუხლის პირველი ან მე-2 ნაწილით გათვალისწინებულ ვადაში არ წარედგინა სასამართლოს, იგი დაუყოვნებლივ უნდა გათავისუფლდეს“. ეს ჩანაწერი, არ და ვერ უზრუნველყოფს დაკავების მიზნის არარსებობის ან მიღწევის პირობებში პირის დაუყოვნებლივი გათავისუფლების ვალდებულებას. ეს კი, ბრდის რისკებს, რომ ის მანკიერი პრაქტიკა რომლის დროსაც, ასკ-ის 244-ე მუხლით გათვალისწინებული დაკავების საფუძველების ამოწურვის მიუხედავად, პირი კოდექსით გათვალისწინებული დაკავების მაქსიმალური ვადის ამოწურვამდე მაინც რჩება თავისუფლებაშემზღუდული, კიდევ უფრო გაძლიერდეს და უფრო მკაცრი სანქციის პირობებში, კიდევ უფრო დააზარალოს ადამიანის უფლებები.

<sup>29</sup> იხ. საკონსტიტუციო სასამართლოს 2020 წლის 11 დეკემბრის N2/15/1484.

## შეჯამება

ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა დღეს მოქმედი კოდექსი სისტემური ნაკლოვანებების გამო, ვერ აკმაყოფილებს საქართველოს კონსტიტუციითა და საერთაშორისო ნორმატიული აქტებით დაცულ სამართლიანი სასამართლოს უფლებიდან მომდინარე მოთხოვნებს.

ერთი მხრივ, კოდექსი ცალკეული ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის ჩადენისათვის აწესებს ისეთი ტიპის მძიმე სახდელს, როგორცაა ადმინისტრაციული პატიმრობა და დიდი ოდენობით ფულადი ჯარიმა. ხოლო, მეორე მხრივ, მსგავსი სახდელის შეფარდებისას, კოდექსი არ აღჭურავს პირს საკმარისი საპროცესო გარანტიებით. ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსი, სისხლის სამართლის პროცესისგან განსხვავებით, არ ითვალისწინებს მთელ რიგ საპროცესო უფლებებს, არ ადგენს გონივრულ ეჭვს მიღმა სტანდარტს, არ მოითხოვს უდანაშაულობის პრეზუმფციის დაცვას და ა.შ.

გარდა ამისა, საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის სისტემური გადასინჯვის ვალდებულება, რომელიც ჯერ კიდევ ადამიანის უფლებათა 2014-2015 წლების სამოქმედო გეგმაში იყო განწერილი და გათვალისწინებული სისხლის სამართლის სისტემის რეფორმის 2016 და 2017 წლების სტრატეგიებსა და სამოქმედო გეგმებში, კვლავაც შეუსრულებელია. შეუსრულებელი რჩება საქართველოს სახალხო დამცველის მიერ, სხვადასხვა წლებში, საპარლამენტო ანგარიშებში შესული რეკომენდაციები<sup>30</sup> და საერთაშორისო ორგანიზაციების მოწოდებები აღნიშნული კოდექსის სისტემურ რეფორმასთან დაკავშირებით<sup>31</sup>.

მსგავს პირობებში, საქართველოს მოქმედი ხელისუფლების მიერ ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის ერთ-ერთი ყველაზე პრობლემური და სადავო ნორმებისთვის სახდელის უკვე მეორედ გამკაცრება, არის საგანგაშო და ადამიანის უფლებათა დაცვის სტანდარტის დამაზიანებელი. ცვლილებებით, კოდექსი კიდევ უფრო რეპრესიული გახდა, რაც ტოვებს რისკებს მისი ვინროპოლიტიკური მიზნებისთვის გამოსაყენებლად და ხელისუფლების ხელში სამოქალაქო სივრცის კონტროლისა და შეზღუდვის მექანიზმად ქცევისთვის. ამასთან, ასკ-ის 166 და 173 მუხლების შინაარსი იმთავითვე არაკონსტიტუციურია, ხოლო კოდექსის 247-ე მუხლში ცვლილებების განხორციელება საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილების სულისკვეთების გვერდის ავლით იქნა მიღებული, რითიც ადამიანის უფლებათა დაცვის სტანდარტი გაუარესდა. ამასთან, კოდექსში ცვლილებების შეტანა, სრულიად დაუსაბუთებლად, დაჩქარებული წესით, ფორსირებულ რეჟიმში მოხდა, რამაც კანონპროექტის განხილვაში საზოგადოების ჩართულობა გაართულა, ზოგიერთათვის კი - სულაც შეუძლებელი გახადა.

არსებული მდგომარეობა, კიდევ ერთხელ, ხაზს უსვამს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის სისტემური რეფორმის აუცილებლობას და მასში ადამიანის უფლებათა დაცვის კონსტიტუციური და საერთაშორისოსამართლებრივი სტანდარტის რეცეფციას.

<sup>30</sup> საქართველოს სახალხო დამცველი 2013, 2014, 2015 და 2017 წლების საპარლამენტო ანგარიშებში განსაკუთრებულ მნიშვნელობას ანიჭებდა ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის შეცვლას და ახალი კოდექსის მიღების აუცილებლობაზეც მიუთითებდა.

იხ. სახალხო დამცველის 2013 წლის ანგარიში, გვ. 273.; სახალხო დამცველის 2014 წლის ანგარიში, გვ. 399.; სახალხო დამცველის 2015 წლის ანგარიში, გვ. 462-469.; სახალხო დამცველის 2017 წლის ანგარიში, გვ. 117.

<sup>31</sup> Georgia's Flawed System for Administrative Detention," Human Rights Watch, 2012.