



კავკასიის საერთაშორისო უნივერსიტეტი

**პოლიციის პრევენციული და ადმინისტრაციულ
სამართალდარღვევაზე რეაგირების ღონისძიებების
სამართლებრივი ფორმების გამიჯვნა**

**წარდგენილია სამართლის დოქტორის აკადემიური ხარისხის
მოსაპოვებლად**

დოქტორანტი: კახა ყურაშვილი

სამეცნიერო ხელმძღვანელი - პროფესორი პაატა ტურავა

თბილისი, 0192, საქართველო

2018 წელი

ს ა რ ჩ ე ვ ი

შ ე ს ა ვ ა ლ ი	4
თავი I. პოლიციის ორსახოვანი ბუნება	11
1. პოლიციის ცნება და კვლევის ფარგლები	11
2. საფრთხის თავიდან აცილება, როგორც სახელმწიფოს ფუნქცია	12
3. სამართალდარღვევაზე რეაგირება, როგორც სახელმწიფოს ფუნქცია	16
4. საჯარო მმართველობა, როგორც პოლიციის მიერ განსახორციელებელი საჯარო-სამართლებრივი ფუნქცია	18
თავი II. პოლიციის პრევენციული და სამართალდარღვევაზე რეაგირების ღონისძიებების გამიჯვნა.....	24
1. პოლიციის პრევენციული ღონისძიებები და კვლევის ფარგლები	24
2. ზედაპირული შემოწმება, როგორც პოლიციის პრევენციული ღონისძიება	28
3. ჩხრეკა, როგორც რეპრესიული პოლიციური ღონისძიება	29
4. ზედაპირული დათვალიერებისა და ჩხრეკის გამიჯვნის სამართლებრივი მექანიზმი	30
4.1. პოლიციური ღონისძიების ლეგიტიმური მიზანი	30
4.2. ზედაპირული დათვალიერების განხორციელება	31
4.3. ჩხრეკის განხორციელება	32
4.4. ჩხრეკისა და ზედაპირული დათვალიერების გამიჯვნის პრობლემატიკა...33	
5. პრევენციული საპოლიციო ღონისძიებების განხორციელების პრაქტიკა ამერიკის შეერთებულ შტატებში	37
თავი III. ადმინისტრაციული სამართალდარღვევათა სამართლებრივი ბუნება, წარმოების სახეები და სახდელთა სისტემა სამართალდარღვევაზე რეაგირებისას.....	40

1. ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის სამართლებრივი ბუნება.....	40
2. ადმინისტრაციული სახდელების სისტემა	48
3. ადმინისტრაციული სამართალდარღვევების წარმოება	64
4. ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა წარმოება მარტივი ადმინისტრაციული წარმოების წესით	72
4.1. ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის წარმოება სამართალდარღვევის ჩადენის ადგილზე	82
4.2. ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის წარმოება საჩივართან დაკავშირებით.....	86
თავი IV. პოლიციის საქმიანობის სამართლებრივი ფორმები	89
1. პოლიციის პრევენციული ღონისძიების სამართლებრივი ფორმები.....	89
1.1 ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი, როგორც პრევენციული ღონისძიების განხორციელების სამართლებრივი ფორმა....	90
1.2. ადმინისტრაციული რეალაქტი, როგორც პრევენციული ღონისძიების განხორციელების სამართლებრივი ფორმა.....	92
2. პოლიციის რეპრესიული ღონისძიების სამართლებრივი ფორმები.....	95
2.1 ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევაზე რეაგირების სამართლებრივი ფორმების განსაზღვრა.....	97
2.2. იუსტიციური სამართლებრივი აქტის ნორმატიული წანამძღვრები ქართულ ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კანონმდებლობაში.....	99
3. იუსტიციური სამართლებრივი აქტის მნიშვნელობა და ფუნქციები.....	105
3.1. იუსტიციური სამართლებრივი აქტის ცნება და ელემენტები.....	110
3.2. იუსტიციური სამართლებრივი აქტის კრიტერიუმები.....	128
3.3. იუსტიციური სამართლებრივი აქტის ოფიციალური გაცნობისა და აღსრულების ასპექტები.....	131
3.4. იუსტიციური სამართლებრივი აქტის კონფიდენციალობა	132

3.5. იუსტიციური სამართლებრივი აქტის სამართალდამრღვევისათვის ჩაბარება და ძალაში შესვლა.....	135
3.6. იუსტიციური სამართლებრივი აქტის აღსრულება.....	140
3.7. სამართალდარღვევის გამოვლინების ტექნიკური საშუალებების გამოყენების საფუძველზე გამოცემული იუსტიციური სამართლებრივი აქტის ოფიციალური გაცნობისა და აღსრულების მექანიზმები.....	143
3.8. ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტების ოფიციალური გაცნობის და აღსრულების წესების შედარებითი ანალიზი.....	144

თავი V. კვლევის ფარგლებში შემუშავებული საკანონმდებლო რეკომენდაციები.....147

1. საერთაშორისო ორგანიზაციების რეკომენდაციების, ევროპის ადამიანის უფლებათა დაცვის სასამართლოს და საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილებების იმპლემენტაციის გზები საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა საკანონმდებლო პრაქტიკაში.....	147
2. ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის წარმოება და სამართალდარღვევათა კოდიფიკაციის პრობლემები.....	155
3. ადმინისტრაციულ-სისხლის სამართლის გადაცდომათა განსაზღვრის კრიტერიუმები.....	158

დასკვნა.....166

გამოყენებული ლიტერატურა.....177

შესავალი

ნაშრომის აქტუალობა: ადმინისტრაციული სამართალდარღვევები და შესაბამისი პასუხისმგებლობა უშუალოდ არის დაკავშირებული პოლიციის მიერ ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევაზე რეაგირებისას სამართლებრივი ფორმების გამოყენებასთან. ვინაიდან, სამართალდარღვევაზე რეაგირების სამართლებრივი ფორმები განსაზღვრული არ არის საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსში და პოლიცია სამართალდარღვევაზე რეაგირებისას იყენებს საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით გათვალისწინებული საქმიანობის სამართლებრივ ფორმას - ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ სამართლებრივ აქტს, ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევაზე რეაგირების სამართლებრივი ფორმები ერთ-ერთ აქტუალურ და საინტერესო საკვლევ საკითხს მიეკუთვნება. ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევაზე რეაგირების სამართლებრივი ფორმების შესწავლა ქართულ სამართლებრივ ლიტერატურაში დღემდე არ განხორციელებულა. მნიშვნელოვანია ისიც, რომ კვლევის საკითხი საგანი

მოითხოვს ისეთი საკითხების სამეცნიერო გამოკვლევას, როგორცაა ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის წარმოების სახეები, სუბიექტები, სახდელთა სისტემა, რაც აუცილებელია არა მხოლოდ მეცნიერული შეფასებისთვის, არამედ პრაქტიკული საქმიანობისთვისაც.

პოლიცია არის აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანო, რომლის მმართველობითი ამოცანაა საზოგადოებრივი წესრიგის და საზოგადოებრივი უსაფრთხოების დაცვა, დანაშაულისა და სხვა სამართალდარღვევათა თავიდან აცილება. მმართველობა ორიენტირებული უნდა იყოს კონსტიტუციით დადგენილი სახელმწიფოს მიზნების პრაქტიკულ განხორციელებაზე.¹

პოლიციის მიერ საჯარო მმართველობის ფუნქციების რეალიზაცია ხორციელდება პოლიციის პრევენციული საქმიანობის სახით, საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით განსაზღვრული სამართლებრივი ფორმების - ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ სამართლებრივი აქტის საფუძველზე. პრევენციული საქმიანობის ფარგლებში, უშუალოდ პოლიციელთა მხრიდან, ზოგიერთ შემთხვევაში ვხვდებით უფლებამოსილების გადამეტების ფაქტებს. აღნიშნული უმეტესად ღონისძიების ფორმალური მხარის დარღვევაში ვლინდება და გამოწვეულია პრევენციულ ღონისძიებათა ბუნებით. ვფიქრობთ, პრევენციული ღონისძიების მიმდინარეობა საჭიროებს მეტ კონტროლს, სტატისტიკისა და ანალიზის წარმოებას და მის საფუძველზე პრაქტიკული რეკომენდაციების ჩამოყალიბებას.

პოლიციის შესახებ საქართველოს კანონის შესაბამისად, პოლიციის ერთ-ერთი ფუნქციაა ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევაზე რეაგირება ადმინისტრაციული სამართალწარმოების წესით. პოლიცია ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევაზე რეაგირებას ახორციელებს საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის შესაბამისად.

¹ რედ. ხუბუა გ., ზომერმანი კ-პ., საჯარო მმართველობის სამართლებრივი საფუძვლები, გამომცემლობა „სამშობლო“ თბილისი, 2016, მე-3 ტომი, გვ. 62.

1992 წლიდან საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსში (განსაკუთრებით კი მის კერძო ნაწილში) მრავალი ცვლილება შევიდა, თუმცა ისინი მიმართული არ ყოფილა კოდექსის ახლებური სისტემისა და შინაარსის ჩამოყალიბებისაკენ. ამდენად, დღეს მოქმედი კოდექსის რედაქცია (მაგ., ქმედების შემადგენლობათა თემატური სტრუქტურა) საბჭოური კანონმდებლობის იდეოლოგიას ეფუძნება.²

მიუხედავად იმისა, რომ მოქმედ საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსში, 2018 წლის სექტემბრის მდგომარეობით, განხორციელდა 419 ცვლილება, ის მაინც ვერ პასუხობს თანამედროვე სამართლებრივი და დემოკრატიული სახელმწიფოს მოთხოვნებს. საქართველოში განხორციელებული სამართლებრივი რეფორმები კერძოდ, 1995 წელს მიღებული კონსტიტუცია, ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის და ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მიღება; ასევე ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის რატიფიკაცია და ევროკავშირთან ასოცირების ხელშეკრულების ფარგლებში კანონმდებლობის ჰარმონიზაციის მოთხოვნათა - აუცილებელს ხდის ადმინისტრაციული სამართალდარღვევათა სამართლის რეფორმას.

საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსი ხშირად ხდება კრიტიკის საგანი საერთაშორისო ორგანიზაციების მხრიდან. კერძოდ, „JILEP“-ის ფარგლებში მომზადებულ ანგარიშში აღნიშნულია, რომ ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის ჩადენისას, სამართალდამრღვევს სამართლიანი პროცესის გაცილებით უფრო ნაკლებ გარანტიებზე მიუწვდება ხელი, ვიდრე სისხლის სამართლის დანაშაულის ჩადენაში ბრალდებულ პირს. საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსი არ მოითხოვს სამართალდამცავი ორგანოებისგან პატიმრობის გამოყენების საფუძვლის არსებობის მტკიცებას. ის არ მოითხოვს სამართალდამცავი

² GIZ, Überlegungen und mögliche Ansätze zur Reform des Ordnungswidrigkeitenrechts, 2012.

ორგანოებისგან, რომ სწრაფად შეატყობინონ დაკავებულს მისი უფლებები და დაპატიმრების საფუძველი. ის არ აღგენს უდანაშაულობის პრეზუმფციის მოთხოვნას. ის არ მოითხოვს მოსამართლისგან მტკიცების ისეთი სტანდარტების გამოყენებას, როგორცაა გონივრულ ეჭვს მიღმა სტანდარტი. ბრალის დადასტურების და სახდელის შეფარდების პროცედურების შეკვეცილი და გამარტივებული ხასიათი, ნაკლებად იძლევა შედეგიანი წარმომადგენლობის ან შედეგიანი გასაჩივრების შესაძლებლობას.³

კვლევის ფარგლებში შევხებით ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდიფიკაციის პრობლემებს ორბუნებოვან (ადმინისტრაციულ-სისხლის სამართლის) გადაცდომებთან დაკავშირებით. საერთაშორისო პრაქტიკაში აპრობირებულია ადმინისტრაციულ-დელიქტური და სისხლის სამართლის სამართალდარღვევათა გამიჯვნის პრაქტიკა, რომელიც ემყარება სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების საერთაშორისო პაქტის მე-14 მუხლით და ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის შესახებ კონვენციის მე-6 მუხლით დადგენილ მატერიალურ და საპროცესო სისხლის სამართლის ძირითად პრინციპებს. აღნიშნული საკითხი გახდა საერთაშორისო სამართლის ასოციაციის განხილვის საგანი, სადაც, შეიმუშავეს განმასხვავებელი კრიტერიუმები, რომლებიც ხელს შეუწყობდა ამ ორ დარგს შორის მკვეთრი ზღვარის გავლენას. ასეთ კრიტერიუმებად მიჩნეულია: სამართალდარღვევის ობიექტის სოციალური ღირებულება, მიყენებული ზიანის სიმძიმე ან ასეთი ზიანის მიყენების საშიშროების სიმძიმე, სამართალდარღვევის ბუნება და დონე.⁴

ქართველი ავტორი დ. სულაქველიძე აღნიშნავს, რომ ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა შესახებ კანონმდებლობის დარგობრივი კუთვნილების

³ მართლსაჯულების დამოუკიდებლობისა და სამართლებრივი გაძლიერების პროექტი (JILEP), როგორ შევწყვიტოთ საქართველოს მიერ ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კანონმდებლობის არაკონსტიტუციური გამოყენება, 2013. <http://ewmi-prolog.org> (ნახვის თარიღი 10.08.2017)

⁴ ხარშილაძე ი; ადმინისტრაციული გადაცდომისა და სისხლის სამართლის დანაშაულის გამიჯვნის სამართლებრივი პრობლემები, ადმინისტრაციული სამართალდარღვევები, გამომცემლობა „სიესტა“, თბილისი, 2016 გვ. 73.

საკითხი აშკარად მოითხოვს გარკვევა-დაზუსტებას. ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა შესახებ საქართველოს მოქმედი კანონმდებლობის გარდაქმნის ამოცანის გადასაწყვეტად ოპტიმალური გზების მოძებნა, თანამედროვე ქართული სამართლის სისტემის შემდგომი განვითარების ერთ-ერთ მნიშვნელოვან საკითხს წარმოადგენს.⁵

კვლევაში განხილული საკითხები აქტუალურია იმდენად, რამდენადაც ხელშეუწყობს სამართლებრივი მეცნიერების განვითარებას, აკანონმდებლობის დახვეწას და პრაქტიკული საქმიანობის კანონიერი საფუძვლების განსაზღვრას.

კვლევის მიზანი: კვლევის ძირითადი მიზანია პოლიციის და სხვა ადმინისტრაციული ორგანოს (ორგანიზაციული გაგებით) უფლებამოსილი პირის ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევაზე რეაგირების სამართლებრივი ფორმების განსაზღვრა და მისი გამიჯვნა პოლიციის პრევენციული ღონისძიების სამართლებრივი ფორმებისაგან; სამართალდარღვევაზე რეაგირების სამართლებრივი ფორმების შესაბამისი ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის წარმოების სახეების, სუბიექტების განსაზღვრა; ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის წარმოების გამიჯვნა ადმინისტრაციული წარმოებისაგან:

- ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევაზე რეაგირების ღონისძიებების სამართლებრივი ფორმების და შესაბამისი წარმოების სახეების თეორიული ანალიზი და მოცემულ საკითხზე სამეცნიერო მუშაობის განზოგადება;
- ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევაზე რეაგირების სამართლებრივი ფორმების და შესაბამისი წარმოების სახეების ბუნების დადგენა;
- ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევაზე რეაგირების სამართლებრივი ფორმების და შესაბამისი წარმოების ჰარმონიზაცია საერთაშორისო და ადგილობრივ კანონმდებლობასთან და პრაქტიკასთან; ასევე მათი ადგილის,

⁵ სულაქველიძე დ., საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსი და მისი რეფორმის კონცეპტუალური საკითხები, საიუბილეო სამეცნიერო კრებული „ოთარ გამყრელიძე 80“, თბილისი. 2016, გვ. 441.

მოქმედების სფეროს და ფარგლების განსაზღვრა საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსში;

- ორბუნებოვანი (ადმინისტრაციულ-სისხლის სამართლის) გადაცდომების გამიჯვნის კრიტერიუმების დადგენა და მათგან საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის და საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსის განთავისუფლება.

კვლევის საგანი: კვლევის საგანია იმ თეორიულ - სამართლებრივი საფუძვლების შემუშავება, რომლებიც უზრუნველყოფენ - პოლიციის მიერ, ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევაზე რეაგირების სამართლებრივი ფორმების და შესაბამისი წარმოების სახეების პრაქტიკაში განხორციელების შესაძლებლობას. ასევე, კვლევის სფარგლებში დადგენილი ორბუნებოვანი (ადმინისტრაციულ-სისხლის სამართლის) გადაცდომების გამიჯვნის კრიტერიუმების საფუძველზე საქართველოს გადაცდომათა კოდექსის პროექტის შემუშავება და საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის პროექტის მომზადება.

კვლევის მეცნიერული სიახლე: კვლევის ძირითადი სამეცნიერო სიახლე მდგომარეობს იმაში, რომ იგი გვევლინება პირველ სამეცნიერო კვლევად, რომელშიც ჩამოყალიბებულია სრულიად ახალი სამართლებრივი ინსტიტუტები:

- „იუსტიციური სამართლებრივი აქტი“, როგორც ადმინისტრაციულ სამართლებრივი აქტის ერთ-ერთი სახე და სამართალდარღვევაზე რეაგირების სამართლებრივი ფორმა. მისი ოფიციალური გაცნობის წესი, მის გამოცემაზე უფლებამოსილი სუბიექტების წრე და მათი სამართლებრივი სტატუსი;

- „ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის წარმოება სამართალდარღვევის ჩადენის ადგილზე, როგორც ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის მარტივი ადმინისტრაციული წარმოების სახე;

- ადმინისტრაციულ-სისხლის სამართლის გადაცდომათა განსაზღვრის კრიტერიუმები და მის საფუძველზე საქართველოს გადაცდომათა კოდექსის პროექტის შემუშავება.

აღნიშნულ თემებზე, საქართველოში დღემდე არ მომხდარა ხსენებული საკითხების სამეცნიერო დონეზე შესწავლა, ჩვენ მიერ წარმოდგენილი ნაშრომი ამკარად მიუთითებს ამ კვლევის საჭიროებას.

ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევაზე რეაგირების სამართლებრივი ფორმების და ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის წარმოების ინსტიტუტებისა და მისი თავისებურებების ყოველმხრივი შესწავლის საფუძველზე, ჩვენ მიერ შემუშავებულია კონკრეტული საკანონმდებლო წინადადება, საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის პროექტის სახით, რომელშიც გათვალისწინებულია კვლევის ფარგლებში გამოვლენილი საკანონმდებლო პრობლემატიკის შემდეგი საკითხები:

- სახდელთა სისტემის რეფორმა, რომელიც მოიცავს იურიდიული პირების მიმართ გამოსაყენებელ სახდელებსაც;
- საერთაშორისო ორგანიზაციების რეკომენდაციების, ევროპის ადამიანის უფლებათა დაცვის სასამართლოს რეკომენდაციების განხორციელებისათვის აუცილებელი პრინციპების დანერგვა საკუთრივ საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსში;
- ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის წარმოების პროცესში ინდივიდის უზრუნველყოფა დაცვის ისეთ საშუალებებით, როგორცაა ადვოკატის ყოლის უფლება პირის დაკავების მომენტიდან, წარმომადგენლის ყოლის უფლება წარმოების პროცესში, ადეკვატურ დროს და საშუალებას დაცვის პოზიციის მოსამზადებლად და სხვა.

კვლევის პრაქტიკული დანიშნულება: სამართალი სამ ძირითად ასპექტს მოიცავს. ერთია პრაქტიკული საქმიანობა (მოსამართლის, ადვოკატის, პროკურორის, ნოტარიუსის და ა.შ.). მეორეა თეორიული მეცნიერული კვლევა-

ძიება, რაც პრაქტიკული საქმიანობის შესწავლას, განზოგადებასა და გაუმჯობესებას ემსახურება. მესამეა ზემორე ორის, ანუ სამართლებრივი პრაქტიკისა და მისი თეორიის სწავლება, რათა, გაიწვრთნას და სათანადოდ მომზადდეს იურიდიული კადრი.⁶ ზემოაღნიშნულ ასპექტებს ეხმიანება ჩვენი კვლევის შედეგები, კერძოდ: დადგენილი ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევაზე რეაგირების სამართლებრივი ფორმა და შესაბამისი წარმოების სახე, ჩვენს მიერ წარმოდგენილი საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის და საქართველოს გადაცდომათა კოდექსის პროექტები, დახმარებას გაუწევს პრაქტიკოს მუშაკებს, განავითარებს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა სამართალს და დაახლოებს საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კანონმდებლობას ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის კონვენციის დებულებებთან.

კვლევის მეთოდები: სადისერტაციო ნაშრომზე მუშაობის პროცესში გამოყენებულია სამეცნიერო კვლევის მეთოდები: ფორმალურ-იურიდიული, დოგმატური, შედარებით-სამართლებრივი, ისტორიულ-სამართლებრივი, აღწერილობითი, ანალიზისა და სინთეზის მეთოდები, კონკრეტული სასამართლო გადაწყვეტილებების და ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა საქმეების შესწავლა და განზოგადება.

შედარებით - სამართლებრივი ანალიზის განხორციელებისას, როდესაც გამოიყენება ამა თუ იმ ქვეყნის მსგავსი ან საერთაშორისო ხასიათის სამართლებრივი ინსტიტუტების მსგავსება/განსხვავებების დადგენა, გათვალისწინებულია ამ ინსტიტუტების მრავალფეროვნება და ეროვნული კანონმდებლობის თავისებურება.

თავი I. პოლიციის ორსახოვანი ბუნება

⁶ უგრეხელიძე მ., საერთაშორისო სისხლის სამართლის პრინციპების შესახებ, გამომცემლობა კავკასიის საერთაშორისო უნივერსიტეტი „მაცნე“ №13, თბილისი, 2018.

1. პოლიციის ცნება და კვლევის ფარგლები

პოლიცია (ძველი ბერძნულად (Πολιτεία *Politeía*) - სახელმწიფო ადმინისტრაცია) არის სახელმწიფოს აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანო. ეტიმოლოგიურად ტერმინი გამომდინარეობს ძველბერძნული სიტყვიდან - „ქალაქი“ (πόλις, polis). აღნიშნული ტერმინი გასცდა საბერძნეთის საზღვრებს და გამოიყენებოდა საჯარო მმართველობის შინაარსის გამოსახატად. „*gute Policey*“ გახდა კარგი მმართველობის გამომხატველი. ამ თვალსაზრისით, ის ასახავდა პოლიციურ სახელმწიფოს, რომელიც ახორციელებდა საზოგადოებრივი ცხოვრების ყველა სფეროში, როგორც მოქალაქეებზე მზრუნველობით, ასევე წესრიგის დაცვის ღონისძიებებს. ლიბერალური სახელმწიფოს იდეის დამკვიდრების კვალდაკვალ სახელმწიფოს, შესაბამისად, პოლიციის ყოვლის მომცველი ფუნქცია კითხვის ნიშნის ქვეშ დადგა. წინა პლანზე წამოიწია სახელმწიფოს, როგორც გარანტორის როლმა. სახელმწიფოს ფუნქცია დანახული იქნა პიროვნების თავისუფლებისა და საკუთრების უფლების დაცვაში, რომელიც ქმნის შესაძლებლობებს, რომლის მიღმაც თითოეული ადამიანი საკუთარი პასუხისმგებლობის ქვეშ, დამოუკიდებლად უნდა ზრუნავდეს პიროვნულ განვითარებაზე. აღნიშნული მიდგომის დამკვიდრების შედეგად „პოლიციური სახელმწიფოს“ ცნებამ შეიძინა უარყოფითი დატვირთვა და ის ასახავს სახელმწიფოს, სადაც სახელმწიფო აპარატს აქვს უსაზღვრო უფლებამოსილებები. თანამედროვე გაგებით, პოლიციის ქვეშ მოიაზრება სახელმწიფოებრივი უფლებამოსილებების კანონმდებლობით ნათლად განსაზღვრული სფეროს - საზოგადოებრივი უსაფრთხოებისა და მართლწესრიგის განმახორციელებელი სახელმწიფო დაწესებულება.⁷

იურიდიულ ლიტერატურაში მოცემულია პოლიციის მატერიალური და ინსტიტუციონალური გაგების გამიჯვნა. პოლიციის მატერიალური ცნებისთვის მნიშვნელოვანია საქმიანობის შინაარსობრივი დატვირთვა, ანუ საქმიანობის

⁷ Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, 3. Auflage, 2001, pp. 2-26.

მიზანი და არა აქვს მნიშვნელობა, თუ რომელი სახელმწიფო ორგანო ახორციელებს მას. პოლიციის ფუნქციონალური ცნების ქვეშ მოიაზრება ყველა ის სუბიექტი, რომელიც ახორციელებს მართლწესრიგის ფუნქციას, მიუხედავად იმისა, არის ის მონყობილი საჯარო სამართლებრივი ფორმით (მაგ., მშენებლობაზე ზედამხედველობის მუნიციპალური სამსახური, გარემოს დაცვის ინსპექცია, სურსათის უვნებლობის სამსახური) თუ მას აქვს კერძო სამართლებრივი ფორმა (მაგ., შპს თბილისის სატრანსპორტო კომპანია, შპს „კონტროლიორი“ საზოგადოებრივ ტრანსპორტში). პოლიციის ინსტიტუციონალური დეფინიციისთვის განმსაზღვრელია ღონისძიების განმახორციელებელი სუბიექტი, ანუ პოლიცია ორგანიზაციული მონყობის თვალსაზრისით.⁸

ჩვენი კვლევის მიზნებისათვის პოლიციის ცნების ქვეშ მოვიაზრებთ, პოლიციას ორგანიზაციული გაგებით, ანუ საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს სისტემაში შემავალ, აღმასრულებელი ხელისუფლების განმახორციელებელ სამართალდამცავი დაწესებულებების სისტემას, რომელიც ემსახურება საზოგადოებრივი უსაფრთხოებისა და მართლწესრიგის დაცვას⁹.

2. საფრთხის თავიდან აცილება, როგორც სახელმწიფოს ფუნქცია

საზოგადოებრივი უსაფრთხოებისა და მართლწესრიგის დაცვა არის სახელმწიფოს ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი მმართველობითი ფუნქცია, რომელიც მოიცავს ქვეყნის შიგნით სიმშვიდის შენარჩუნების, ანუ შიდა საფრთხეებისგან მოქალაქეების დაცვის გარანტიების შექმნის ვალდებულებას. საფრთხის თავიდან აცილება არის შიდა უსაფრთხოების შემადგენელი ელემენტი. ერთი მხრივ, არსებობს მოქალაქეების მხრიდან ძალის გამოყენების აკრძალვა, მეორე მხრივ, აუცილებელია სახელმწიფოსათვის ძალის გამოყენების უფლებამოსილების მინიჭება, რათა მან შეასრულოს მისთვის დაკისრებული მშვიდობის გარანტის ფუნქცია. „პოლიციის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-16 მუხლის თანახმად,

⁸ ბერაია ი., გელაშვილი ნ., გიორგიშვილი ქ., იზორია ლ., კილაძეს., მუზაშვილი დ., ტურავა პ., საპოლიციო სამართალი, გამომცემლობა „შსს აკადემია“, თბილისი, 2015, გვ. 187

⁹ საქართველოს კანონი პოლიციის შესახებ, მე-3 მუხლი.

პოლიციის ძირითადი ფუნქციაა საზოგადოებრივი უსაფრთხოებისა და მართლწესრიგისათვის საფრთხის თავიდან აცილება, პოლიცია პრევენციული ფუნქციების შესრულების უზრუნველსაყოფად თავისი კომპეტენციის ფარგლებში სამართალდარღვევათა თავიდან ასაცილებლად ახორციელებს საპოლიციო ღონისძიებებს.¹⁰ ზემოხსენებული კანონის IV თავი სწორედ ამ საკითხს ეხება, მასში პრევენციული ღონისძიებები დეტალურადაა განერილი და გამიჯნულია სამართალდარღვევაზე რეაგირების ღონისძიებებისგან. აღნიშნულით კიდევ ერთხელ ესმევა ხაზი იმას, რომ პრევენცია პოლიციის ერთ-ერთ ძირითად ფუნქციას წარმოადგენს და პოლიციელი მას საჯარო მმართველობის განხორციელებისას იყენებს.

საქართველოს კანონში „პოლიციის შესახებ“ პრევენციული ღონისძიებების სტანდარტიზებას და სისტემატიზაციას, უპირველეს ყოვლისა, აქვს სამართლებრივი ნორმის სიცხადის ფუნქცია, ვინაიდან, ცალკეული საპოლიციო ქმედებების განხორციელებისას დიდია ალბათობა პიროვნების ძირითად უფლებათა დარღვევისა. სწორედ ამიტომ ნორმის დეტალურობა წინაპირობაა როგორც მოქალაქეთა, ასევე პოლიციელთა სამართლებრივად დაცულობისა იმდენად, რამდენადაც ორივე მხარემ იცოდეს, თუ რა უფლება-მოვალეობები გააჩნია კონკრეტული შემთხვევის დროს. ეს ყოველივე იძლევა შესაძლებლობას, რომ პოლიციელმა და მოქალაქემ თავიდან აირიდოს როგორც დისციპლინური, ადმინისტრაციული, ასევე სისხლის სამართლებრივი პასუხისმგებლობები. წარსული გამოცდილებიდან გამომდინარე, კანონმდებელმა არ დაუშვა ზოგადი ნორმის არსებობა, მხედველობაში გვაქვს 1993 წლის საქართველოს კანონი „პოლიციის შესახებ“, როდესაც არ არსებობდა სტანდარტი პოლიციის ქმედებათა კანონიერების დასადგენად, რაც პოლიციელს უფლებამოსილების ბოროტად გამოყენების შესაძლებლობას აძლევდა. ახალმა კანონმა ამის საპირისპიროდ

¹⁰ ბერაია ი., გელაშვილი ნ., გიორგიშვილი ქ., იზორია ლ., კილაძე ს., მუზაშვილი დ., ტურავა პ., საპოლიციო სამართალი, გამომცემლობა „მსს აკადემია“, თბილისი, 2015, გვ. 139.

სტანდარტული პრევენციული ღონისძიებების დეტალური განსაზღვრება შემოგვთავაზა, რასაც დიდი მნიშვნელობა ენიჭება პიროვნების (პოლიციელის, მოქალაქის) უფლების დაცვის კუთხით. ამასთანავე, უნდა აღინიშნოს, რომ მხოლოდ ევროპული სტანდარტების მქონე კანონის არსებობა არ არის საკმარისი მთავარი მიზნის მისაღწევად, მნიშვნელოვანია კანონის ინსტიტუტების პოლიციის პრაქტიკულ საქმიანობაში დამკვიდრება, ვინაიდან, მხოლოდ პოლიციელს შეუძლია დაიცვას ბალანსი ორ სიკეთეს – საზოგადოებრივი უსაფრთხოების, მართლწესრიგის დაცვასა და ადამიანის უფლებების ევროპული სტანდარტების პატივისცემას შორის.¹¹

„პოლიციის შესახებ“ საქართველოს კანონის თანახმად, პოლიციელი ახორციელებს პრევენციულ ღონისძიებებს საზოგადოებრივი უსაფრთხოებისა და მართლწესრიგის დასაცავად,¹² ხოლო საპოლიციო ღონისძიების განხორციელების წინაპირობას საფრთხის შეფასება წარმოადგენს. საფრთხის ცნება შემოფარგლავს პოლიციის პრევენციულ საქმიანობას, განსაზღვრავს მის საწყის და სასრულ პუნქტებს და იმავდროულად, იცავს მოქალაქეთა უფლებებსა და თავისუფლებებს სახელმწიფოს მხრიდან დაუსაბუთებელი ჩარევისაგან. ამგვარი საფრთხის ცნება უზრუნველყოფს პოლიციის საქმიანობის შესაბამისობას სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპთან.¹³

საფრთხის ცნება განუსაზღვრელი სამართლებრივი ტერმინია. თუმცა, ცნების დაკონკრეტება მოხდა ჯერ კიდევ გერმანიის სასამართლო პრაქტიკაში, გერმანიის უმაღლესი ადმინისტრაციული სასამართლოს მიერ, რამაც ხელი შეუწყო

¹¹ ტურავა პ., საქართველოს პოლიციის საქმიანობის მარეგულირებელი ნორმების შესაბამისობა ადამიანის უფლებათა ევროპულ სტანდარტებთან, სტატიათა კრებული „ადამიანის უფლებათა დაცვა და სამართლებრივი რეფორმა საქართველოში“, რედ. კორკელია კ., გამომცემლობა „GIZ“, თბილისი, 2014, გვ. 119-137.

¹² საქართველოს კანონი პოლიციის შესახებ, მე-3 მუხლი.

¹³ ბერაია ი., გელაშვილი ნ., გიორგიშვილი ქ., იზორია ლ., კილაძე ს., მუზაშვილი დ., ტურავა პ., საპოლიციო სამართალი, გამომცემლობა „შსს აკადემია“, თბილისი, 2015, გვ. 113.

პოლიციის პრაქტიკის განვითარებას.¹⁴ სასამართლო გადაწყვეტილებების საფუძველზე გერმანულ სამართალში ჩამოყალიბდა საფრთხის განმარტება, რომლის თანახმადაც, ეს არის ვითარება, როდესაც კონკრეტულ შემთხვევაში არსებობს შესაბამისი ალბათობა იმისა, რომ ზიანი მიაღწევს კანონით დაცულ სამართლებრივ სიკეთეს. საქართველოს სასამართლო პრაქტიკაში საფრთხის ცნება განმარტებული არ არის. აღნიშნული ტერმინის დეფინიციას შეიცავს საქართველოს კანონი „პოლიციის შესახებ“, რომლის თანახმადაც, საფრთხე - ეს არის ვითარება, როდესაც არსებობს საკმარისი საფუძველი ვივარაუდოთ, რომ მოვლენათა მოსალოდნელი განვითარების შეუფერხებელი მსვლელობის შემთხვევაში დიდი ალბათობით, ზიანი მიაღწევა პოლიციის მიერ დასაცავ სიკეთეს.¹⁵ კანონმდებელმა ამ შემთხვევაში განმარტა რა საფრთხის ცნება, დაადგინა მისი შეფასების სტანდარტიც:

- ა) „საკმარისი საფუძველი ვარაუდისთვის“,
- ბ) „მოვლენათა მოსალოდნელი განვითარების შეუფერხებელი მსვლელობა“,
- გ) „ზიანი მიაღწევა პოლიციის მიერ დასაცავ სიკეთეს“.

განვიხილოთ თითოეული ცალ-ცალკე:

- ა) „პოლიციის შესახებ“ საქართველოს კანონი განმარტავს „საკმარისი საფუძველს ვარაუდისათვის“ როგორც ფაქტს ან/და ინფორმაციას, რომელიც დააკმაყოფილებდა ობიექტურ დამკვირვებელს გარემოებათა გათვალისწინებით, დასკვნის გასაკეთებლად.¹⁶ ობიექტურად რომ შევაფასოთ, პრევენციული ღონისძიებების რელევანტური საფრთხეების წინასწარ, ზუსტი განჭვრეტა შეუძლებელია. საფრთხის პროგნოზი საპოლიციო სამართალში თითქმის ყოველთვის ეფუძნება არასრულად გამოკვლეულ ფაქტობრივ გარემოებებს. პოლიციელის მიერ პრევენციულად მოქმედებისას, როგორც წესი, ვლინდება მხოლოდ გარემოებათა გარკვეული ნაწილი, ვინაიდან, ყველა გარემოების

¹⁴ გერმანიის ფედერალური უზენაესი სასამართლოს 1974 წლის 26 თებერვლის გადაწყვეტილება - 45 BverwGE 51.

¹⁵ საქართველოს კანონი პოლიციის შესახებ, მე-2 მუხლის „გ“ პუნქტი.

¹⁶ იქვე, მე-2 მუხლის „დ“ პუნქტი.

დადგომა ლოგიკურად საფრთხის რეალიზებასა და ზიანს გამოიწვევდა და აზრი დაეკარგებოდა ზოგადად პრევენციას. შესაბამისად, კანონმდებელი მიუთითებს, რომ გარემოებების შეფასება ამ ვითარებაში უნდა მოხდეს „ობიექტური დამკვირვებლის“ პოზიციიდან, რომლის ცნებასაც საქართველოს კანონი „პოლიციის შესახებ“ არ განმარტავს. „ობიექტური დამკვირვებლის“ ცნება გულისხმობს ისეთ პირს, რომელიც არც გონებრივად შეზღუდულია და არც ფენომენალური გონებრივი შესაძლებლობებით გამოირჩევა, იგი წარმოადგენს ჩვეულებრივი გონებრივი შესაძლებლობების მქონე პიროვნებას, რომელსაც აქვს უნარი ობიექტურად შეაფასოს ესა თუ ის მოვლენა და არანაირი ინტერესი არ აქვს კონკრეტული შემთხვევის მიმართ.¹⁷ მსგავს განმარტებას აკეთებს აშშ-ის უზენაესი სასამართლო პრეცედენტულ გადაწყვეტილებაში და მიუთითებს, რომ ობიექტური დამკვირვებლის ცნებაში მოიაზრება პირი, რომელიც შეიძლება არ ფლობდეს იურიდიულ განათლებას, არ გააჩნდეს იურიდიული აქტების ცოდნა, მაგრამ ყოველ კონკრეტულ შემთხვევაში შეეძლოს შეაფასოს კონკრეტული ვითარება, როგორც გონიერმა და წინდახედულმა ადამიანმა.¹⁸

ბ) ტერმინი, „მოვლენათა მოსალოდნელი განვითარება“ გულისხმობს, რომ გარემოებები მიუთითებენ მოვლენათა იმგვარად განვითარებაზე, როცა, დიდი ალბათობით, საფრთხე შეექმნება პოლიციელის მიერ დასაცავ სიკეთეს, საზოგადოებრივ უსაფრთხოებასა და მართლწესრიგს. პოლიციელმა ყოველ კონკრეტულ შემთხვევაში უნდა შეაფასოს გარემოებები და გამოიტანოს დასკვნა მოცემულ ვითარებაში მოსალოდნელია თუ არა მოვლენათა იმგვარი განვითარება, რომ საფრთხე შეექმნას დასაცავ სიკეთეს. ვითარების შეფასებისას,

¹⁷ ბერაია ი., გელაშვილი ნ., გიორგიშვილი ქ., იზორია ლ., კილაძე ს., მუზაშვილი დ., ტურავა პ., საპოლიციო სამართალი, გამომცემლობა „შსს აკადემია“, თბილისი, 2015, გვ. 119.

¹⁸ SAUL ORNELAS და ISMAEL ORNELAS LEDESMA, მიმართვების საფუძველზე აშშ-ს უზენაესი სასამართლოს 1996 წლის 28 მაისის გადაწყვეტილება, 95-5257. <https://caselaw.findlaw.com/us-supreme-court/517/690.html> (ნახვის თარიღი 09.06.2017)

სავალდებულო არ არის ქმედებასა და მოსალოდნელ შედეგს შორის მიზეზობრივი კავშირის ყველა საფეხურის ზუსტად განჭვრეტა.

გ) პოლიციის მიერ დასაცავ სიკეთეს ზიანი ადგება მაშინ, როდესაც ირღვევა სამართლის ნორმა, რომელიც იცავს საზოგადოებრივი უსაფრთხოებისა და მართლწესრიგით მოცემულ სამართლებრივ ინტერესს.

3. სამართალდარღვევაზე რეაგირება, როგორც სახელმწიფოს ფუნქცია

პოლიციის, როგორც აღმასრულებელი ხელისუფლების განმახორციელებელი სამართალდამცავი დანესებულების მიერ განხორციელებული პრევენციული და სამართალდარღვევაზე რეაგირების ღონისძიებების ერთმანეთისაგან გასამიჯნად უნდა განვსაზღვროთ სამართალდარღვევის არსი, რაც თავის მხრივ, მოითხოვს ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის ცნების განსაზღვრას და მის გამიჯვნას სისხლის სამართლებრივი დანაშაულის ცნებისაგან. საკითხის საფუძვლიანი ანალიზისათვის ასევე მნიშვნელოვანია ევროპის ქვეყნების გამოცდილების გაცნობა.

ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა სამართალი არის საჯარო სამართლის ერთერთი დარგი, რომელიც აწესრიგებს მართლწესრიგის დამცავი ორგანოების საქმიანობას და დაკავშირებულია სამართალდარღვევაზე რეაგირებასთან. სამართლის ეს დარგი შეისწავლის საზოგადოებრივი უსაფრთხოებისა და მართლწესრიგისათვის საფრთხის შემცველ ისეთ სამართალდარღვევებს, რომლებიც არის ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი ბუნების.

სახელმწიფოში ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა სამართალს აქვს მონესრიგების ფუნქცია, რომელიც გულისხმობს ორ ურთიერთდაქვემდებარებულ სუბიექტს შორის არსებულ ურთიერთობაში სახელმწიფო ძალაუფლების გამოყენების ლეგიტიმაციასა და სუბიექტის ინდივიდუალური უფლებების დაცვის ინტერესებიდან გამომდინარე სახელმწიფოს ბოჭვას.

საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსი, როგორც ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა სამართალის ძირითადი წყარო განსაზღვრავს, თუ რომელი მოქმედება ან უმოქმედობა წარმოადგენს საზოგადოებრივი უსაფუძვლობისა და მართლწესრიგის წინააღმდეგ მიმართულ ქცევას (ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევას) და ადგენს იურიდიული პასუხისმგებლობის (ადმინისტრაციული სახდელის) ზომას, ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის საქმის განხილვაზე უფლებამოსილ ადმინისტრაციულ ორგანოსა და ადმინისტრაციული წარმოების საფუძველზე გადაწყვეტილების მიღების წესს.

ამდენად, პოლიციის, როგორც მართლწესრიგის დამცავი ორგანოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევაზე რეაგირების სამართლებრივ საფუძველს ქმნის საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსი და ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა მომწესრიგებელი სპეციალური კანონები.

4. საჯარო მმართველობა, როგორც პოლიციის მიერ განსახორციელებელი საჯარო-სამართლებრივი ფუნქცია

ა) საჯარო მმართველობა

საქართველოს კონსტიტუციის თანახმად, სახელმწიფო ხელისუფლება ხორციელდება საკანონმდებლო, აღმასრულებელი და სასამართლო ხელისუფლების მიერ. ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის თანახმად, საჯარო მმართველობა არის მმართველობის განმახორციელებელი აღმასრულებელი ხელისუფლების ნაწილი.

უმნიშვნელოვანესი მმართველობითი (ფორმები, მეთოდები, იძულების ღონისძიებები) ამოცანები უმეტესწილად ადმინისტრაციულ კანონებშია

მოცემული.¹⁹ პოლიცია არის აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანო, რომლის მმართველობითი ამოცანაა საზოგადოებრივი წესრიგისა და საზოგადოებრივი უსაფრთხოების დაცვა, დანაშაულისა და სხვა სამართალდარღვევათა თავიდან აცილება.

მმართველობის საჯარო-სამართლებრივი ფორმების გამოყენება წარმოადგენს საქმიანობის ინსტრუმენტს. მმართველობის ფორმები მმართველობის ფუნქციების გარეგნული გამოვლინებაა, რაც პოლიციის შემთხვევაში ვლინდება პრევენციული საქმიანობის სახით.

პოლიციის ორგანოების მიერ განხორციელებული საჯარო მმართველობა და მასთან დაკავშირებული ასპექტები განხილული უნდა იქნეს სამართლებრივი, პოლიტიკური და მენეჯმენტის კუთხით. ცხადია, რომ სამართლის, როგორც პოლიციის ორგანოების მიერ განხორციელებული საჯარო მმართველობის ფუნდამენტის როლი სულ უფრო მეტად იზრდება. განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია ის საკითხები, რომელიც დაკავშირებულია რეგულირების ინსტრუმენტებთან, საქმიანობის ფორმებთან, ადმინისტრაციულ წარმოებასთან, ინდივიდუალური უფლებების დაცვასთან²⁰ - რასაც, საჯარო მმართველობის საქმიანობის განხორციელების პროცესში, ყოველდღიურად იყენებს პოლიციის ორგანოები.

ბ) პოლიციის ინსტიტუციონალური მონაცობა

პოლიცია არის ის მნიშვნელოვანი სახელმწიფო ინსტიტუტი, რომელიც ემსახურება ადამიანის უფლებათა დაცვას. საზოგადოებრივი უსაფრთხოება და მართლწესრიგი არის ის კონსტიტუციურ-სამართლებრივი სიკეთე, რომელთა დაცვის მექანიზმების შექმნის პოზიტიური ვალდებულებიდან გამომდინარეობს კანონმდებლის მიერ საქართველოს პოლიციის, როგორც საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს სისტემაში შემავალი, აღმასრულებელი ხელისუფლების

¹⁹ კოპალეიშვილი მ., სხირტლაძე ნ., ქარდავა ე., რედ. ტურავა პ., ადმინისტრაციული საპროცესო სამართლის სახელმძღვანელო, გამომცემლობა „ბონა კაუზა“, თბილისი, 2016, გვ. 250.

²⁰ იხ. იქვე, გვ. 73

განმახორციელებელი სამართალდამცავი დაწესებულებების სისტემის შექმნა, რომელიც საქართველოს კანონმდებლობით მინიჭებული უფლებამოსილებების ფარგლებში ახორციელებს პრევენციულ და სამართალდარღვევაზე რეაგირების (რეპრესიულ) ღონისძიებებს.²¹ პოლიცია ფუნქციონირებს სამინისტროს სისტემაში, სადაც დასაქმებული არიან საქართველოს კანონმდებლობით განსაზღვრული წოდებების მქონე პირები, აგრეთვე, სხვა საჯარო მოხელეები. პოლიციის სამსახურები სამინისტროს სისტემაში ფუნქციონირებენ სტრუქტურული ქვედანაყოფების, ტერიტორიული ორგანოების, სამინისტროს მმართველობის სფეროში შემავალი სახელმწიფო საქვეუნცებო დაწესებულების – საქართველოს სასაზღვრო პოლიციისა და სამინისტროს მმართველობის სფეროში მოქმედი საჯარო სამართლის იურიდიული პირების სახით.

საჯარო მმართველობის განხორციელებისათვის აუცილებელია სუბიექტს ჰქონდეს ორი მთავარი ელემენტი - ორგანიზაციული მონაცობა და საქმიანობის ფორმა²².

პოლიციის მიერ საჯარო ხელისუფლების საქმიანობის განხორციელების წინაპირობაა, მისთვის კანონით მინიჭებული შესაბამისი უფლებები. კანონმდებლის მიერ ვალდებულებების დაკისრების ადრესატი შეიძლება იყოს მხოლოდ უფლებაუნარიანი პირი. ამდენად, საჯარო მმართველობის მატარებელი შეიძლება იყოს ფიზიკური ან იურიდიული პირი. იურიდიული პირი თავისთავად ვერ იქნება ქმედუნარიანი. მის ქმედუნარიანობას განაპირობებს მისი სტრუქტურული მონაცობა, რომელსაც მინიჭებული აქვს კონკრეტული ამოცანების განხორციელების უფლებამოსილება. ასეთი სტრუქტურული მონაცობის ერთეულია - ორგანო.

ორგანო ქმედუნარიანი ხდება მისი სახელით მოქმედი ადამიანების მეშვეობით. ის ადამიანები, რომლებიც კონკრეტულ ფუნქციებს ახორციელებენ, ამ

²¹ საქართველოს კანონი პოლიციის შესახებ, მე-3 მუხლი.

²² ტურავა პ., ზოგადი ადმინისტრაციული სამართალი, გამომცემლობა „იურისტების სამყარო“, თბილისი 2016, გვ. 13-16.

ორგანოს წარმოდგენენ მესამე პირებთან ურთიერთობაში. მაგალითად, ორგანო არის შინაგან საქმეთა მინისტრი (პიროვნებისგან დამოუკიდებლად), რომელიც თავის თავში მოიცავს იმ ორგანიზაციულ მონაცემებს, რომელიც წარმოდგენილია სამინისტროს სახით.

ორგანოს არსებობას განსაზღვრავს ორი ნიშანი: ინსტიტუციონალური და ფუნქციონალური. ინსტიტუციონალური მონაცემი არსებობს პიროვნებისგან დამოუკიდებლად, ხოლო ფუნქციონალურად ის ახორციელებს საჯარო მმართველობის მატარებლის უფლებამოსილებებს.

საჯარო მმართველობას ფუნქციური გაგებით ახორციელებენ:

1. აღმასრულებელი ხელისუფლება
2. მუნიციპალური ორგანოები
3. საჯარო სამართლის იურიდიული პირები
4. უფლებამოსილება დელეგირებული კერძო პირები

საჯარო მმართველობის ორგანიზაციული მონაცემის საჯარო-სამართლებრივი ფორმა გვხვდება სამ შემთხვევაში:

- ა) სახელმწიფო მმართველობის ორგანოების სახით
- ბ) ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებისა სახით
- გ) საჯარო სამართლის იურიდიული პირების ორგანიზაციული მონაცემის სახით.²³

ზემოთ აღნიშულიდან გამომდინარე, საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის პირველი მუხლის საფუძველზე, პოლიციის ორგანოები, მათთვის კანონით მინიჭებული შესაბამისი უფლებების ფარგლებში, საჯარო მმართველობის განხორციელებისას უზრუნველყოფენ ადამიანის უფლებებისა და თავისუფლებების, საჯარო ინტერესებისა და კანონის უზენაესობის დაცვას - რასაც ახორციელებენ მისი სახელით მოქმედი უფლებამოსილი პირები, რომელთაც მინიჭებული აქვთ კონკრეტული ფუნქციების განხორციელების

²³ ტურავა პ., ზოგადი ადმინისტრაციული სამართალი, გამომცემლობა „იურისტების სამყარო“, თბილისი 2016, გვ. 16-20.

უფლებამოსილება და წარმოადგენენ ამ ორგანოს მესამე პირებთან ურთიერთობაში.

პოლიციის ორგანოების, როგორც აღმასრულებელი ხელისუფლების შემადგენელი ნაწილის ძირითადი ფუნქცია არის სამართალგამოყენებითი და ნორმათა შეფარდებითი საქმიანობა. ხოლო მმართველობის ორგანოების კანონიერების პრინციპიდან გამომდინარე, პოლიციის, როგორც ადმინისტრაციული ორგანოს, ქმედების ფარგლებს ქმნის ის ნორმატიული აქტი, რომლის აღსრულებასაც ეს ქმედება ისახავს მიზნად.²⁴ აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ კანონი ვერ შემოგვთავაზებს მზა მოდელებს, რომელთა გამოყენება შესაძლებელი იქნება სახელმწიფო მართვის პროცესში. იგი უნდა უზრუნველყოფდეს ამ მოდელების ეფექტიანი და მოქნილი გამოყენების შესაძლებლობებს. პოლიციელს შეუძლია განახორციელოს მხოლოდ ის ქმედება, რომელიც გათვალისწინებულია ნორმატიული აქტით, რაც წარმოადგენს თანამედროვე დასავლური დემოკრატიის საფუძველს. სწორედ ამიტომ უნდა მიენიჭოს განსაკუთრებული მნიშვნელობა ადმინისტრაციული მართვის საკანონმდებლო საფუძველებს მმართველობის მოდერნიზაციის პროცესში²⁵

აღნიშნულის გათვალისწინებით, საჯარო მმართველობის ცნების ჩამოყალიბება შესაძლებელია ორგანიზაციული და მატერიალური გაგებით. საჯარო მმართველობა ორგანიზაციული გაგებით არის საჯარო მმართველობის ორგანიზაციული მონაცემების სისტემა, რომელიც შედგება ადმინისტრაციული ორგანოებისა და სხვა მმართველი ერთეულებისაგან. საჯარო მმართველობა მატერიალური გაგებით არის მმართველობითი საქმიანობა, ანუ სახელმწიფოს ის საქმიანობა, რომლის ობიექტია მმართველობითი საკითხების მოგვარება. აღმასრულებელი ხელისუფლება მმართველობითი ფუნქციების გვერდით

²⁴ იხ. იქვე, გვ. 55.

²⁵ რედ. ხუბუა გ., და ყალიჩავა ვ., ადმინისტრაციული მეცნიერების სახელმძღვანელო, გამომცემლობა „პეტიტი“, თბილისი, 2018, ტომი მე-4, გვ. 38.

ახორციელებს არა მმართველობით ფუნქციებს, ამის მაგალითია პოლიციელის ქმედება სამართალდარღვევაზე რეაგირების დროს²⁶.

აღნიშნულის გათვალისწინებით, მნიშვნელოვანია პოლიციის, როგორც საჯარო მმართველობის (ორგანიზაციული გაგებით) მიერ განხორციელებული საქმიანობის სამართლებრივი ბუნების განსაზღვრა. ამასთანავე გასათვალისწინებელია, რომ პოლიცია, როგორც საჯარო მმართველობა, (ორგანიზაციული გაგებით) ყოველთვის არ ახორციელებს საჯარო მმართველობას, როგორც ფუნქციას.

საქართველოს კანონით განსაზღვრული პოლიციის პრევენციული ფუნქციების განხორციელება ძირითადად წარმოებს საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით განსაზღვრული საქმიანობის სამართლებრივი ფორმების გამოყენებით. პოლიციის საქმიანობა, რომელიც დაკავშირებულია დანაშაულის ჩადენის გამო პირის სისხლისსამართლებრივ დევნასა და სისხლის სამართლის საქმის წარმოებასთან, ოპერატიულ-სამძებრო საქმიანობასთან, ხორციელდება სისხლის სამართლის კანონმდებლობის საფუძველზე. პოლიციის შესახებ კანონით დადგენილი რეპრესიული ფუნქციების განმახორციელებელი პოლიციის ორგანო არის არა ადმინისტრაციული, არამედ იუსტიციის ორგანო.²⁷

პოლიციის შესახებ საქართველოს კანონის მე-16 მუხლის „დ“ ქვეპუნქტი, რომლის მიხედვით პოლიციის ერთ-ერთი ფუნქციაა „დანაშაულისა და სხვა სამართალდარღვევათა გამოვლენა და შესაბამისი სამართლებრივი რეაგირება საქართველოს სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსით, საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსითა და სხვა ნორმატიული აქტებით მინიჭებული უფლებამოსილებების საფუძველზე“; პოლიციის შესახებ საქართველოს კანონის მე-18 მუხლის მე-2 ნაწილი, რომლის მიხედვით „პოლიცია სამართალდარღვევაზე რეაგირების ღონისძიებებს ახორციელებს ამ კანონის,

²⁶ ტურავა პ., ზოგადი ადმინისტრაციული სამართალი, გამომცემლობა „იურისტების სამყარო“, თბილისი, 2016, გვ. 9-10.

²⁷ კოპალეიშვილი მ., სხირტლაძე ნ., ქარდავა ე., რედ. ტურავა პ., ადმინისტრაციული საპროცესო სამართლის სახელმძღვანელო, გამომცემლობა „ბონა კაუზა“, თბილისი, 2016, გვ. 249-250.

ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა და სისხლის სამართლის სფეროებში საქართველოს კანონმდებლობისა და სხვა ნორმატიული აქტების საფუძველზე.“

საჯარო-სამართლებრივი უფლებამოსილების განხორციელების თავისებურებების გათვალისწინებით, მთელ რიგ შემთხვევებში სპეციფიკური თავისებურებები შეუძლებელს ხდის საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის დებულებების გამოყენებას, მათ შორის, სამართალდარღვევაზე რეაგირების საქმიანობისთვის, კანონმდებელი სპეციალურ ნორმებს ადგენს, რომლებიც ცალკეულ კანონებშია მოცემული. ამის მაგალითად შეიძლება დავასახელოთ საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსი.

თავი II. პოლიციის პრევენციული და სამართალდარღვევაზე რეაგირების ღონისძიებების გამიჯვნა

1. პოლიციის პრევენციული ღონისძიებები და კვლევის ფარგლები

„პოლიციის შესახებ“ ახალი კანონით, რომელიც 2013 წლის 4 ოქტომბერს საქართველოს პარლამენტმა მიიღო, დარეგულირდა პოლიციის საქმიანობის ძირითადი პრინციპები, კანონმა ჩამოაყალიბა და ერთმანეთისაგან გამიჯნა პრევენციული და რეაგირების ღონისძიებები.

პრევენციული ღონისძიების სამართლებრივ ჩარჩოში მოქცევის მიზნით, საქართველოს პარლამენტის მიერ, 2010 წელს „პოლიციის შესახებ“ ძველ კანონში დამატებულ იქნა მუხლი „შეჩერება და ზედაპირული დათვალიერება“.

ჩვენი ქვეყნის საპოლიციო პრაქტიკაში ამ ღონისძიების დანერგვის დროს მხედველობაში იყო მიღებული საზღვარგარეთის ქვეყნების საპოლიციო პრაქტიკა.

პოლიციის პრევენციულ ფუნქციასთან დაკავშირებით კრიმინოლოგიაში არსებობს ანალოგია, რომლის მიხედვითაც, შენობა, რომელსაც რამდენიმე ჩამსხვრეული ფანჯარა აქვს, სწრაფად გახდება ვანდალების სამიზნე – ისინი აუცილებლად ჩამსხვრევენ ყველა დანარჩენ ფანჯარას, შეიჭრებიან შიგნით და დროთა განმავლობაში იქაურობას თავიანთ სადგომად აქცევენ, თუ თავდაპირველად ჩამსხვრეული ფანჯრები დროულად არ შეკეთდა. ამ თეორიას „ჩამსხვრეული ფანჯრის თეორია“ ჰქვია და მისი ავტორები ამერიკელი სოციოლოგები, ჯემს ვილსონი და ჯორჯ კელინგი²⁸ არიან.

მიუხედავად კანონმდებლობაში განხორციელებული ცვლილებებისა, დღესდღეისობით მაინც დგას საკითხი: რამდენად სრულყოფილად ასრულებს პოლიცია საქართველოს კანონში „პოლიციის შესახებ“ არსებული პრევენციული ღონისძიებების განხორციელების მოთხოვნებს. ამ საკითხის წამოჭრა განაპირობა იმ ფაქტმა, რომ კანონის მიღების დროიდან, არაერთი დარღვევა ფიქსირდება. ცალკეულ შემთხვევებში პოლიციელს არ შეუძლია განსაზღვროს კონკრეტული ღონისძიების ფარგლებში თავისი სამოქმედო არეალი, იჭრება რა სხვა სამართლებრივ სფეროში, რომელშიც მას ღონისძიების განხორციელების სათანადო კანონიერი საფუძველი არ გააჩნია.

საქართველო, როგორც ევროპის საბჭოს წევრი და ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის ხელშემკვრელი ქვეყანა, უერთდება რა კონვენციების მოთხოვნებს, ვალდებულია დაიცვას ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მე-5 მუხლით დადგენილი თავისუფლებისა და პიროვნების ხელშეუხებლობის უფლება.

²⁸ Kelling, George L.; Wilson, James Q. Broken windows: the police and neighborhood safety. Atlantic Monthly. 1982 Mar; 249(3): pg 29–38. <http://www.theatlantic.com/magazine/archive/1982/03/broken-windows/304465/> (ნახვის თარიღი 09.06.2017)

„საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველოს“, „საქართველოს დემოკრატიული ინიციატივის“ „ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრის (EMC)“ და „საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციის“ მიერ მონიტორინგის შედეგად, მოხდა საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს საქმიანობის შეფასება, 2012 წლის ნოემბრიდან 2014 წლის მარტის ჩათვლით, რომლის მიხედვითაც, დადებითად შეფასდა „პოლიციის შესახებ“ ახალი კანონის შემუშავების ფაქტი, რადგანაც საქართველოს პოლიცია 90-იან წლებში შემუშავებული კანონმდებლობით მოქმედებდა. თუმცა, ახალ კანონში დარჩა მნიშვნელოვანი პრობლემები, მათ შორის ის რეპრესიული მექანიზმები, რომლებიც მართალია, დანაშაულის პრევენციისათვის შეიძლება იყოს გამოყენებული, მაგრამ ამავდროულად, პოლიციას, ბევრ შემთხვევაში, ადამიანის უფლებების შელახვის საშუალებას აძლევს. ამასთან, საანგარიშო პერიოდში, გამოიკვეთა ადამიანის უფლებებისა და თავისუფლებების დარღვევის ფაქტები, რომლის ეფექტიანი გამოძიება არ ხდება, ვინაიდან, არ არსებობს სამართალდამცავი უწყების თანამშრომლების მიერ კანონდარღვევათა გამოძიების დამოუკიდებელი და ეფექტიანი მექანიზმი.²⁹

ამ ანგარიშში ყურადღება გამახვილებულია სწორედ საპოლიციო ღონისძიებაზე - „ზედაპირულ შემოწმება და დათვალიერება“. როგორც აღინიშნა, ეს ღონისძიება არის შემზღუდველი ხასიათის, რომლის ჩატარებისას დგას საშიშროება იმისა, რომ პოლიციელმა შესაძლოა გადაამეტოს უფლებამოსილების ფარგლებს. ამიტომ, აუცილებელია ღონისძიება კონტროლის რეჟიმში მიმდინარეობდეს.

საქართველოში, ისევე როგორც სხვა სახელმწიფოებში, ორგანიზაცია „Human Right Watch“,³⁰ ყოველწლიურად აქვეყნებს მდგომარეობას

²⁹ შინაგან საქმეთა სამინისტროს 2013 წლის მუშაობის შეფასება, თბილისი, აპრილი, 2014. <https://emc.org.ge/ka/products/shinagan-sakmeta-saministros-2013-tslis-mushaobis-shefaseba> (ნახვის თარიღი 10.07.2017)

³⁰ <https://www.hrw.org/world-report/2016/country-chapters/georgia>; (ნახვისთარიღი 15.08.2017)

სახელმწიფოში ადამიანის უფლებების დაცვის კუთხით. ორგანიზაციის მიზანია, დაიცვას ადამიანის უფლებები მთელი მსოფლიოს მასშტაბით.

2015 წლის ანგარიშში აღნიშნული იყო, რომ სამართალდამცავების მიერ საქართველოში კვლავ ხდება ადამიანის უფლებების დარღვევის ფაქტები. ამ ინფორმაციას ორგანიზაცია აქვეყნებს იმ კვლევებზე დაყრდნობით, რასაც ახორციელებს ქვეყნის მასშტაბით. თუმცა, ორგანიზაცია ვერ აქვეყნებს კონკრეტულ მონაცემებს, თუ რამდენად ხდება ადამიანის უფლებებისა და თავისუფლებების დარღვევა პოლიციელთა მიერ პრევენციული ღონისძიებების განხორციელებისას.

ყოველივე ზემოხსენებული, განაპირობებს საკითხის აქტუალობას იმდენად, რამდენადაც ყოველი არასწორი ქმედება პრევენციული ღონისძიებების განხორციელებისას, პოლიციელის პრაქტიკული საქმიანობის დონეზე, იწვევს ადამიანის უფლებების დარღვევას და არაკანონიერ შეზღუდვას, ვინაიდან, გადადის რა სხვა სამართლებრივ სფეროში, რომელშიც კონკრეტული ღონისძიების განხორციელების საფუძველი პოლიციელს არა აქვს, რითაც ის უხეშად არღვევს კანონით გათვალისწინებულ მოთხოვნებს, ღონისძიების განხორციელების სტანდარტებს და ადამიანის ძირითად უფლებებს.

უსაფრთხოების დაცვა მიჩნეულია სახელმწიფოს ძირითად ფუნქციად და წარმოადგენს სახელმწიფოს, როგორც ინსტიტუტის, არსებობის მთავარ დასაბუთებას.³¹ ამ ფუნქციის შესრულებისას, სახელმწიფოს კუთვნილი ძალის მონოპოლია უმთავრესად პოლიციის ძალის მონოპოლიაში ვლინდება.³²

საზოგადოებრივი უსაფრთხოებისა და მართლწესრიგის დაცვას პოლიცია ახორციელებს პრევენციული საქმიანობის მეშვეობით. პრევენციის კონცეფცია ითვალისწინებს სახელმწიფოსა და მისი მოქალაქეების ინტერესების წინააღმდეგ

³¹ გერმანიის ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება: BVerfGE 49,24 (56). <http://dspace.nplg.gov.ge/bitstream/1234/203341/1/GermaniisFederaluriSakonstitucioSasamartlosgadacyv etilebebi>. (ნახვის თარიღი 20.07.2017)

³² BVerfGE 69, 315 (360).

<http://dspace.nplg.gov.ge/bitstream/1234/203341/1/GermaniisFederaluriSakonstitucioSasamartlosgadacyv etilebebi>. (ნახვის თარიღი 20.07.2017)

მიმართული შესაძლო საფრთხეების დროულ აღმოჩენას და აღკვეთას.³³ ამასთან, პოლიციის ქმედება შეიძლება იყოს როგორც პრევენციული, ასევე რეპრესიული ხასიათის. ეს უკანასკნელი, პოლიციის რეაგირების ამოცანის შესრულებას ემსახურება.³⁴ პოლიციის პრევენციული ფუნქცია მიზნად ისახავს საფრთხის აღკვეთას (მათ შორის, დანაშაულის ჩადენის საფრთხის აღკვეთას), რეაგირების ფუნქცია კი მიმართულია უკვე დამდგარი შედეგის (საფრთხის რეალიზებით წარმოშობილი ზიანის), მათ შორის, ჩადენილი დანაშაულის გამოვლენა-გამოძიებისკენ. თუმცა, პრევენციული მიზნით განხორციელებული საპოლიციო ღონისძიებები სათანადო გარემოებებში შეიძლება გაგრძელდეს რეაგირების ღონისძიებებით.³⁵

პოლიციის მიერ პრევენციული საქმიანობის წარმართვისა და კონკრეტული პრევენციული საპოლიციო ღონისძიების გამოყენების შესახებ გადაწყვეტილების ამოსავალ კატეგორიებად, განუსაზღვრელი სამართლებრივი ცნებების სწორად განმარტება („საზოგადოებრივი უსაფრთხოება“, „მართლწესრიგი“, „საფრთხე“), საპოლიციო ღონისძიების გამოყენებასთან დაკავშირებული დისკრეციული უფლებამოსილების უშეცდომო განხორციელებას და ამ გადაწყვეტილების აღსრულების თანაზომიერების პრინციპთა შესაბამისობის უზრუნველყოფა წარმოადგენს.

2. ზედაპირული შემოწმება, როგორც პოლიციის პრევენციული ღონისძიება

საქართველოს კონსტიტუციის მე-5 მუხლი სახელმწიფო ხელისუფლების განხორციელებას უშვებს მხოლოდ კონსტიტუციით დადგენილ ფარგლებში. აღმასრულებელი ორგანოების ძირითადი უფლებებით ქმედითი შეზღუდვა

³³ შდრ. Glaesner, G.-J., Sicherheit und Freiheit, Aus Politik und Zeitgeschichte, Verwundbarkeit hochindustrieller Gesellschaften – Innere Sicherheit – Demokratie, B 10-11/2002,12; პრევენციის პოლიტიკური და სამართლებრივი კატეგორია თავდაპირველად განვითარდა გარემოს დაცვისა და მაღალი ტექნოლოგიების პრობლემატიკასთან დაკავშირებით, იხ.: Huster, R./Rodilph, B., Vom Rechtsstaat zum Präventionsstaat, Frankfurt am Main 2008,14.

³⁴ Ahlers, H., Grenzbereich zwischen Gefahrenabwehr und Strafverfolgung, 1998,3 და შემდეგი.

³⁵ Brandt, E./Smeddinck, U., Der Gefahrenbegriff im Polizeirecht, Jura 1994, 231; Schenke, W.-R., Polizei – und Ordnungsrecht

უზრუნველყოფს საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ხელისუფლების კონსტიტუციურ თანაარსებობას, ასევე, საზოგადოების უსაფრთხოებისა და ინდივიდის უფლებების ეფექტიან დაცვას. სახელმწიფო ხელისუფლების კონსტიტუციის ფარგლებში არსებობის მნიშვნელოვანი კომპონენტია პოლიციის მიერ, საკუთარი საქმიანობის კანონიერების პრინციპთან შესაბამისობაში წარმართვა: საპოლიციო ღონისძიებები უნდა განხორციელდეს კანონის საფუძველზე, რომელიც ადგენს პოლიციის ქმედების უფლებამოსილებას, მიზანსა და ფარგლებს.

„პოლიციის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-18 მუხლში განწერილია საპოლიციო ღონისძიებები, რომელსაც ახორციელებს პოლიცია საზოგადოებრივი უსაფრთხოებისა და მართლწესრიგისათვის საფრთხის თავიდან აცილების, ან მათი დარღვევის აღკვეთის მიზნით. აღნიშნული კანონის 22-ე მუხლში დეტალურად არის განწერილი ზედაპირული შემოწმებისა და დათვალიერების წესი.

უფლების არამართლზომიერ შეზღუდვაზე საუბარი შესაძლებელია იმ შემთხვევაში, როდესაც პოლიციელი გადაამეტებს უფლებამოსილებას და არ გაითვალისწინებს კანონის მოთხოვნებს. როგორც აღვნიშნეთ, შესაძლოა ვისაუბროთ იმ შემთხვევაზე, როდესაც პოლიციელმა არ მოახდინა იმ ელემენტების გაანალიზება, რაც, აუცილებელ წინაპირობას წარმოადგენს საფრთხის დასადგენად. შესაბამისად, უფლებამოსილების გადამეტებას ექნება ადგილი, თუ პოლიციელი დაიწყებს ღონისძიების განხორციელებას, მიუხედავად იმისა, რომ საფრთხე იმ კონკრეტულ მომენტში არ იკვეთებოდა, ან ღონისძიებას განახორციელებს იმ პირის მიმართ, ვინც არ იყო საფრთხის გამონვევაზე პასუხისმგებელი სუბიექტი. ამდენად, პოლიციელის მიერ პრევენციული ღონისძიების საფუძვლების სწორად განსაზღვრას დიდი ყურადღება ენიჭება. ამ კუთხით საპოლიციო სამართალი აუცილებლად მიიჩნევს საფრთხის პროგნოზირება და მისი სახეების სწორად დადგენას.

3. ჩხრეკა, როგორც რეპრესიული პოლიციური ღონისძიება

ზედაპირულ დათვალიერებასთან ყველაზე ახლოს მდგომი საპროცესო ღონისძიება არის ჩხრეკა. საქართველოს სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსის 119-ე მუხლი განსაზღვრავს ჩხრეკის ჩატარების მიზნებს, რომლის ჩატარების საფუძველსაც წარმოადგენს სასამართლო განჩინება, ან – გადაუდებელი აუცილებლობის შემთხვევაში გამომძიებლის დადგენილება. აღნიშნული საპროცესო მოქმედების განხორციელების წინაპირობას წარმოადგენს დასაბუთებული ვარაუდის სისხლის სამართლებრივი ცნება. სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსის მე-3 მუხლში განმარტებულია დასაბუთებული ვარაუდი შემდეგი სახით – „ფაქტების ან ინფორმაციის ერთობლიობა, რომელიც მოცემული სისხლის სამართლის საქმის გარემოებათა ერთობლიობით დააკმაყოფილებდა ობიექტურ პირს, რათა დაესკვნა პირის მიერ დანაშაულის შესაძლო ჩადენა, ამ კოდექსით პირდაპირ გათვალისწინებული საგამომძიებო მოქმედების ჩატარებისთვის, ან/და აღკვეთის ღონისძიების გამოყენებისთვის, გათვალისწინებული მტკიცებულებითი სტანდარტი“.

ვინაიდან, ჩხრეკა წარმოადგენს ადამიანის უფლებებში ჩარევის რთულ შემთხვევას, მისი განხორციელებისათვის კანონმდებელი აწესებს უფრო მაღალი ხარისხის მოთხოვნებს, ვიდრე პრევენციული ღონისძიების განხორციელებისათვის. თუმცა, პრაქტიკაში ხშირია შემთხვევები, როდესაც ხდება ჩხრეკისა და ისეთი პრევენციული ღონისძიების ერთმანეთში აღრევა, როგორცაა ზედაპირული დათვალიერება. ამის მიზეზი არის ამ ორ ღონისძიებას შორის არსებული ის მცირე ზღვარი, რომელსაც საპოლიციო პრაქტიკაში ხშირ შემთხვევაში ნებით თუ უნებლიედ, ვერ ითვალისწინებენ.

ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მე-8 მუხლის პირველ პუნქტში მითითებულია: ყველას აქვს უფლება, პატივი სცენ მის პირად და ოჯახურ ცხოვრებას, მის საცხოვრებელსა და მიმონერას. გადანაცვტილება – ჩატარდეს ადამიანის ან შენობის ჩხრეკა, ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს

მიერ განიხილება, როგორც, აღნიშნული კონვენციის მე-8 მუხლით დაცულ უფლებებში ჩარევა.

4. ზედაპირული დათვალიერებისა და ჩხრეკის გამიჯვნის სამართლებრივი მექანიზმი

4.1. პოლიციური ღონისძიების ლეგიტიმური მიზანი

საპოლიციო ღონისძიების განხორციელებისას პირს ზედაპირული დათვალიერება რომ ჩაუტარდეს, უნდა მოხდეს მისი დროებით შეჩერება და ამ გზით, მისი გადაადგილების დროებით შეზღუდვა. პოლიციელს სჭირდება გარკვეული დრო პირის ვინაობის დასადგენად, იმის გასარკვევად, არსებობს თუ არა სამართალდარღვევის ნიშნები. პოლიციელს ასევე ესაჭიროება გონივრული დრო წარმოშობილი საფუძვლიანი ეჭვის გადასამოწმებლად და ზედაპირული დათვალიერების ჩასატარებლად.

დროის ამ მონაკვეთში პირის შეჩერება ნიშნავს არა პირის დაკავებას (არც სისხლისსამართლებრივი და არც ადმინისტრაციული მნიშვნელობით), არამედ, წარმოადგენს კონსტიტუციის მე-18 მუხლით გათვალისწინებული თავისუფლების უფლების ნაკლები ინტენსივობით შეზღუდვას. აღნიშნული შეზღუდვა (პირის შეჩერება), როგორც უფლებაში ნაკლებად ინტენსიური ჩარევა, გამართლებულია, რადგანაც ჩარევა მკვეთრად შემოფარგლულია დროში და ეს დრო საკმაოდ მცირეა.

რაც შეეხება ჩხრეკას, ის წარმოადგენს საგამოძიებო მოქმედებას. შესაბამისად, საგამოძიებო მოქმედების ჩატარების უფლება აქვთ მხოლოდ სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსით უფლებამოსილ პირებს და არა პოლიციის ყველა თანამშრომელს. უფლებამოსილ პირებს წარმოადგენს გამომძიებელი, შინაგან საქმეთა სამინისტროს ოპერატიული ფუნქციების განმახორციელებელი თანამშრომელი, ან ის პოლიციელი, რომელიც იცავს საზოგადოებრივ წესრიგს. პოლიციის თანამშრომლებს, რომლებიც

უზრუნველყოფენ საზოგადოებრივ წესრიგის დაცვას, ან თანამშრომლები, რომლებიც ახორციელებენ ოპერატიულ თუნქციას, აქვთ უფლება, ჩაატარონ მხოლოდ პირადი ჩხრეკა, ისიც იმ შემთხვევაში, თუ პირი უკვე დაკავებული ჰყავთ.

საყურადღებოა, რომ ევროპის საბჭოს დეკლარაცია პოლიციის შესახებ, მე-8 მუხლში, ითვალისწინებს პიროვნების ხელშეუხებლობის უფლებას ადამიანების იმ კატეგორიისთვის, რომელთა ჩხრეკა, დაკავება ან სამართალში მიცემა ხდება მათი რასის, რელიგიის, ან პოლიტიკური მრწამსის მიზეზით და არა იმიტომ, რომ ისინი რაიმე უკანონო ქმედების ჩადენაში არიან ეჭვმიტანილნი.

ქვემოთ განვიხილავთ პრაქტიკულ საქმიანობაში საპროცესო ღონისძიების, კერძოდ, ჩხრეკისა და პრევენციული ღონისძიების – ზედაპირული დათვალიერების გამოჭვნის პრობლემატიკას. გამოვყოფთ იმ საკითხებს, რომელიც ამ ეტაპზე ყურადღებასა და შესაბამის მონესრიგებას საჭიროებენ.

4.2. ზედაპირული დათვალიერების განხორციელება

„პოლიციის შესახებ“ საქართველოს კანონის 22-მუხლი არეგულირებს ზედაპირულ დათვალიერებას. პრევენციული ღონისძიების განხორციელებისას, პოლიციელს უფლება აქვს განახორციელოს პირის ზედაპირული შემოწმება, ნივთის ან სატრანსპორტო საშუალების ზედაპირული დათვალიერება. შესაძლებელია, ნივთი, რომელიც საფრთხეს უქმნის მოქალაქეების, პოლიციელის სიცოცხლეს ან ჯანმრთელობას, საზოგადოებრივ წესრიგს, პირს ავტომანქანაში გამოსაჩენ ადგილას არ ედოს ან ხელში არ ეჭიროს. შესაბამისად, პოლიციელს თავისი უფლებამოსილების განხორციელებისთვის, ზოგიერთ შემთხვევაში, სჭირდება ნივთის ან სატრანსპორტო საშუალების ვიზუალური დათვალიერება, რაც გამოიხატება ავტომანქანის სალონის, საბარგულის ვიზუალურ დათვალიერებაში. „პოლიციის შესახებ“ კანონში არსებობს ზუსტი ჩამონათვალი, თუ როდის შეიძლება ამ ღონისძიების განხორციელება. პირის, ან სატრანსპორტო საშუალების ზედაპირული დათვალიერებისათვის, კანონი ითვალისწინებს შესაბამის პროცესუალურ გარანტიებს, რომლებიც,

იმავედროულად, უზრუნველყოფს ღონისძიების – პრაქტიკულად განხორციელების პროცედურებს, რაც გულისხმობს შემდეგს: პირის ან სატრანსპორტო საშუალების ზედაპირულ დათვალიერებას უნდა დაესწროს სატრანსპორტო საშუალების ფაქტობრივი მფლობელი, ან მისი ოჯახის წევრი; პოლიციელი ვალდებულია, პირს განუმარტოს გასაჩივრების უფლება; პირის შეჩერების ვადა არ უნდა აღემატებოდეს 30 წუთს.

4.3. ჩხრეკის განხორციელება

პოლიციური პრევენციული ღონისძიების – ზედაპირული დათვალიერების დროს, შეიძლება წარმოიშვას ჩხრეკის საფუძველი. ამ შემთხვევაში, პოლიციელი ატარებს ჩხრეკას საქართველოს სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსით დადგენილი წესით.

იმ შემთხვევაში, თუ ზედაპირული დათვალიერების დროს გამოვლინდება დანაშაულის ნიშნები და დაყოვნებამ შეიძლება გამოიწვიოს გამოძიებისთვის მნიშვნელოვანი ფაქტობრივი მონაცემების განადგურება, ან დაყოვნება შეუძლებელს გახდის აღნიშნული მონაცემების მოპოვებას, ან შეიძლება პირს თან ჰქონდეს იარაღი, ან აპირებს თავიდან მოიშოროს მისი მამხილებელი მტკიცებულებები, ამ შემთხვევაში, პოლიციელს უფლება აქვს ზედაპირული დათვალიერება შეცვალოს ჩხრეკით, რასაც განახორციელებს სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსით დადგენილი წესით.

ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო, 2002 წლის 16 აპრილის *Stès Colas Est and Others v France* §40-50 გადაწყვეტილებაში განმარტავს, რომ კომპანიის ოფისებისა და შენობების ჩხრეკაც იგივე მნიშვნელობისაა, როგორც საცხოვრებელი ბინის შემთხვევაში, და ასევე ექცევა კონვენციის მე-8 მუხლის ფარგლებში.³⁶

³⁶ მერდოკი ჯ., როშე რ., ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენცია და საპოლიციო მომსახურება, გამომცემლობა „ევროპის საბჭო“, თბილისი, 2013, გვ. 82.

იგივე სასამართლო, 2010 წლის 12 იანვრის Gillan and Quinton v the United Kingdom §61-66 მიღებულ გადაწყვეტილებაში აღნიშნავს: ტერორიზმთან ბრძოლის აქტის თანახმად, ჩხრეკის უფლებამოსილების გამოყენებაზე ნებაართვის გაცემა, პირების ნებისმიერ ადგილას და ნებისმიერ დროს გაჩერების წინასწარ შეუტყობინებლად და რომ არ ეძლევათ იმის უფლებაც, თვითონვე განსაზღვრონ სად გაჩხრიკონ, ვერ შეედრება მოგზაურთა გაჩხრეკას აეროპორტში, ან ვიზიტორთა გაჩხრეკას საჯარო დაწესებულებებში, რადგან ამ უკანასკნელ შემთხვევებში, პირები ჩხრეკას დაეთანხმდნენ, როცა გადაწყვიტეს ემოგზაურათ, ან რომელიმე საჯარო დაწესებულებას სწვეოდნენ.³⁷

4.4. ჩხრეკისა და ზედაპირული დათვალიერების გამიჯვნის პრობლემატიკა

ჩხრეკა, ისევე როგორც ზედაპირული დათვალიერება, წარმოადგენს ადამიანის უფლებათა შეზღუდვის სახეს. განსხვავება არის მხოლოდ უფლებების შეზღუდვის ხარისხში. თუ ზედაპირული დათვალიერება არის პრევენციული ღონისძიება და მისი განხორციელება მხოლოდ უმნიშვნელო ჩარევას წარმოადგენს ადამიანის უფლებებში, ჩხრეკა არის საპროცესო მოქმედება, რომელიც ბევრად მტკივნეულად ერევა ადამიანის პირად სივრცეში. შესაბამისად, კანონმდებელმა დაადგინა განსხვავებული სტანდარტები მათი ჩატარებისთვის. თუ ზედაპირული დათვალიერება უშუალოდ პოლიციელის გადაწყვეტილებაა და მასზე სასამართლო კონტროლი ხორციელდება მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ პირი გაასაჩივრებს მის მიმართ ჩატარებულ საპოლიციო ღონისძიებას. ჩხრეკის ჩატარების შემთხვევაში, რომელიც წარმოადგენს საგამოძიებო მოქმედებას, სასამართლო განჩინება აუცილებელია, ხოლო გადაუდებელი აუცილებლობის შემთხვევაში ჩატარებული საპროცესო მოქმედების შემდგომში დაკანონება. ჩხრეკის ფაქტობრივ საფუძვლებში იგულისხმება სისხლის სამართლის საქმეზე შეკრებილი მტკიცებულებები, რომლებიც იძლევა ვარაუდის საფუძველს, რომ გარკვეულ საცხოვრებელ, სამსახურებრივ, თუ საწარმოო სათავსებში, ამა თუ იმ

³⁷ იხ. იქვე. გვ. 83.

ადგილას, ამ თუ იმ პირთან, ინახება (ან არსებობს საკმაო მტკიცებულებითი საფუძველი ვარაუდისთვის, რომ შეიძლება ინახებოდეს), სისხლის სამართლის საქმისათვის მნიშვნელობის მქონე საგანი, დოკუმენტი და არსებობს მონაცემები, რომ მას ნებაყოფლობით არ გასცემენ.³⁸ კანონმდებლის ასეთი მიდგომიდან ნათლად ჩანს, თუ რამდენად განსხვავებული სტანდარტებია დაწესებული ამ ორი ქმედების განსახორციელებლად, მათი შინაარსისა და უფლებებში ჩარევის ხარისხის გათვალისწინებით.

პოლიციელებს ყველაზე კარგად უნდა ჰქონდეთ გაცნობიერებული ამ ორ ღონისძიებას შორის განსხვავება და ზუსტად იცავდნენ მათი განხორციელების პროცედურებს, თუმცა, პრაქტიკაში ხშირია მათი აღრევის შემთხვევები. პრაქტიკული საქმიანობის განხორციელებისას, ამ ორ ღონისძიებას შორის ზღვარი იმდენად მცირდება, რომ ხშირ შემთხვევებში, შესაძლებელია პოლიციელმა უნებლიედ გადაამეტოს პრევენციული საქმიანობის ფარგლებს და მოექცეს სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსის მოქმედების სფეროში. მაგალითად, თუ ზედაპირულ შემოწმებაში იგულისხმება მხოლოდ ტანსაცმელზე ხელის ზედაპირული შეხება, ჩხრეკად ითვლება, მაგალითად: ჯიბეში ხელის ჩაყოფა.

საყურადღებოა სასამართლო გადაწყვეტილება საქმეზე „საქართველოს მოქალაქეები – ლევან იზორია და დავით-მიხეილ შუბლაძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, რომელიც შეეხებოდა „პოლიციის შესახებ“ საქართველოს კანონის ძველი რედაქციის 91-ე მუხლის პირველი და მე-2 პუნქტების კონსტიტუციურობას საქართველოს კონსტიტუციის მე-18 მუხლის პირველ პუნქტთან მიმართებით. მოსარჩელეთა მტკიცებით, სადავო ნორმა არღვევდა საქართველოს კონსტიტუციის მე-18 მუხლის პირველ, მე-2, მე-3 და მე-5 პუნქტებს, ასევე კონსტიტუციის მე-20 მუხლის პირველ პუნქტსა და 42-ე მუხლის მე-3 პუნქტს.

³⁸ მეიშვილი ი., ჯორბენაძე ო., საქართველოს სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსის კომენტარები. გამომცემლობა „სეზანი“, თბილისი, 2007, გვ. 585.

მოსარჩელე მიიჩნევს, რომ ტერმინი „ზედაპირული შემონმება“ ბუნდოვანია, არ იძლევა მისი პირადი ჩხრეკისაგან გამიჯვნის შესაძლებლობას. ამასთან, მისი აზრით, აღნიშნული ღონისძიება სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსით გათვალისწინებული ჩხრეკის ღონისძიების იდენტურია.

კონსტიტუციით გარანტირებულია პირის თავისუფლების უფლება და მისი შეზღუდვის შემთხვევები, ასევე, დაცულია ყოველი ადამიანის პირადი ცხოვრების უფლება, რომლის შეზღუდვა დაიშვება სასამართლოს გადანყვეტილებით ან მის გარეშე, კანონით გათვალისწინებული გადაუდებელი აუცილებლობისას. მოსარჩელე აღნიშნავდა, რომ პოლიციის შესახებ კანონის ძველი რედაქციის 91-ე მუხლის პირველი პუნქტი არ განსაზღვრავდა, თუ რა საპოლიციო მოქმედებების განსახორციელებლად ხდებოდა პირის შეჩერება. მოსარჩელის აზრით, ასეთი ზოგადი სახის ნორმა, რომელიც იმასაც კი ვერ განსაზღვრავს, თუ რა კონკრეტული, პრევენციული ხასიათის საპოლიციო მოქმედებების ჩატარებისთვის აჩერებდა პოლიციელი პიროვნებას, მის თავისუფლებას თვითნებურად და გაუმართლებლად ხელყოფდა. ამასვე, ცხადყოფდა პირის შეჩერების საფუძველი – გონივრული ეჭვი. თუ რა კონკრეტული გარემოებების არსებობისას შეიძლება პოლიციელს ჰქონოდა პირის შეჩერების, ე.წ. გონივრული ეჭვი, კანონი ამაზე არაფერს ამბობდა. უშუალოდ, არც „გონივრული ეჭვის“ განმარტება იყო კანონში მოცემული. უფრო მეტიც, საერთოდ არ ხდებოდა აღნიშნული პროცედურის დოკუმენტირება, რაც, საბოლოო ჯამში, ასევე იწვევდა გაუმართლებელ ჩარევას ადამიანის უფლებებში.

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ აღნიშნული გადანყვეტილების დაკმაყოფილება არ მოხდა. საკონსტიტუციო სასამართლომ განმარტა, რომ სადავო ნორმის თანახმად, ზედაპირული შემონმება მხოლოდ კონკრეტული გარემოებების არსებობისას გამოიყენება, იმ შემთხვევაში, თუ პოლიციელის მიერ საკუთარი უსაფრთხოების უზრუნველყოფა გახდება საჭირო. შესაბამისად, სადავო ნორმის მოცემული ნაწილი მხოლოდ გადაუდებელი

აუცილებლობის შემთხვევაში ამოქმედდება. პოლიციელის უსაფრთხოების უზრუნველყოფა წარმოადგენს იმ ლეგიტიმურ ინტერესს, რომელიც ამართლებს შესაბამის გადაუდებელ აუცილებლობას. საკონსტიტუციო სასამართლო სადავო ნორმის მოქმედების ფარგლებში პირის შეჩერების ღონისძიებას ადამიანის თავისუფლების შეზღუდვის ნაკლებად ინტენსიურ ფორმად მიიჩნევს, რომელიც საჭიროა დანაშაულის შესაძლო ჩადენასთან დაკავშირებული გონივრული ეჭვის დადასტურებისათვის ან გამორიცხვისათვის, ხოლო, რაც შეეხება ნორმის კონსტიტუციურობის საკითხს, კონსტიტუციის მე-20 მუხლთან მიმართებით, საკონსტიტუციო სასამართლომ მიიჩნია, რომ პირადი ცხოვრების ხელშეუხებლობის უფლება არ წარმოადგენს აბსოლუტურ უფლებას და ის შესაძლოა შეიზღუდოს კონკრეტული ლეგიტიმური მიზნის მისაღწევად. ვინაიდან, ზედაპირული შემოწმება პირად ცხოვრებაში ჩარევის ნაკლებად ინტენსიურ ქმედებად აღიქმება, ამიტომ პირის ზედაპირული შემოწმება თუ დათვალიერება, რომელიც გამოიყენება პოლიციელის უსაფრთხოებისთვის შექმნილი სავარაუდო საფრთხის საპასუხოდ, ჩვეულებრივ, შეფასდება კონსტიტუციის მე-20 მუხლის პირველი პუნქტის კონტექსტში და ყოველ კონკრეტულ შემთხვევაში გადაწყდება ჩარევის პროპორციულობის საკითხი.

სასამართლოს მსგავსი გადაწყვეტილება გარკვეულ საკითხში სადავო შეიძლება გახდეს. შესაძლებელია თეორიულად, ნორმატიულ დონეზე, მართლაც იყო მოწესრიგებული პოლიციის ძველი კანონის 91-ე მუხლით და ღონისძიების დაწყების წინაპირობად განსაზღვრავდა იმ შემთხვევას, თუ პოლიციის მიერ საკუთარი უსაფრთხოების უზრუნველყოფა გახდებოდა საჭირო. თუმცა, ეს საკითხი აბსტარქციის მაღალი ხარისხით გამოირჩევა. საშიშროებაც უფრო მეტი იყო იმისა, რომ პოლიციელი გადაამეტებდა მის უფლებამოსილებას და უკანონოდ შეიჭრებოდა პირის უფლებებში. ეს ღონისძიება თავისი არსით პირის უფლებებს მცირედით, თუმცა, მაინც ზღუდავს. სწორედ ამიტომ, შესაბამისი ნორმა აუცილებელია ზუსტად ითვალისწინებდეს იმ საფუძვლებს, რა შემთხვევაშიც

დასაშვებია უფლების შეზღუდვა და საფრთხის გამოსარიცხად ღონისძიების განხორციელება. ამ საკითხზე კი „გონივრული ეჭვის“ სტანდარტზე მაღალი სტანდარტის დანესება სავალდებულოა.

შესაბამისად, მისასალმებელია საქართველოს ახალი კანონი „პოლიციის შესახებ“ იმ ასპექტში, რომ პრევენციული ღონისძიების სამართლებრივი საფუძვლების გაწერა მოხდა კანონმდებლის მიერ.

ზედაპირული დათვალიერებისა და ჩხრეკის ღონისძიებებს ერთმანეთისაგან განასხვავებს მიზანი. ზედაპირული დათვალიერების ღონისძიება დანაშაულის პრევენციული მიზნებიდან გამომდინარე ხორციელდება, რათა, თავიდან იქნეს არიდებული დანაშაულის შესაძლო განხორციელება და დროული რეაგირება მოხდეს აღმოჩენილ საფრთხეებზე, მაშინ, როდესაც საპროცესო ღონისძიება – ჩხრეკა ხორციელდება უკვე ჩადენილი დანაშაულის გამოსაძიებლად და საქმეზე ჭეშმარიტების დადგენისათვის მტკიცებულებების მოპოვების მიზნით. განსხვავება მდგომარეობს ასევე ღონისძიების განხორციელების საფუძვლებშიც. კერძოდ, თუ პრევენციული ღონისძიების განხორციელებისათვის საკმარისი საფუძველია ვარაუდის სტანდარტი, საპროცესო ღონისძიების განსახორციელებლად უკვე საჭიროა დასაბუთებული ვარაუდი. „... რაც იმას ნიშნავს, რომ უნდა არსებობდეს ფაქტების ან ინფორმაციის ერთობლიობა, რომელიც კონკრეტულ ადგილზე საქმისთვის მნიშვნელობის მქონე ნივთის არსებობისა და მისი ნებაყოფლობით გაცემა-გაუცემლობის შესახებ დასაბუთებულ ვარაუდს შექმნის“.³⁹

5. პრევენციული საპოლიციო ღონისძიებების განხორციელების პრაქტიკა ამერიკის შეერთებულ შტატებში

მსოფლიოს წამყვანი დემოკრატიის ქვეყნებში, რომლებსაც დიდი გამოცდილება გააჩნიათ საპოლიციო პრევენციული ღონისძიებების გატარების

³⁹ საქართველოს სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსის კომენტარები, ამერიკის იურისტთა ასოციაცია კანონის უზენაესობის ინიციატივა, გამომცემლობა „მერიდიანი“, თბილისი, 2015. გვ. 388. <https://sdasu.edu.ge/media/1001542/2017/12/16/6ef3a43b9a3432caef47ce80898b0e61> (ნახვის თარიღი 17.05.2017)

კუთხით, ადამიანის უფლებების დაცვის მაღალი სტანდარტის პირობებში, პრევენციულ ღონისძიებებს ატარებენ დანაშაულისა და სამართალდარღვევის თავიდან აცილების მიზნით. პოლიცია მოქმედებს მაქსიმალური სიზუსტითა და კანონის დაცვით.

ადამიანის უფლებათა საყოველთაო დეკლარაციაში მკაფიოდაა ჩამოყალიბებული, რომ თავისუფლებისა და პიროვნების ხელშეუხებლობის უფლება ადამიანის ერთ-ერთი ძირითადი უფლებაა და საყოველთაო დეკლარაციის მე-3 მუხლით არის დაცული. იგი უზრუნველყოფს პიროვნების თავისუფლად გადაადგილების, ფიზიკური შეზღუდვებისაგან თავისუფლებისა და ამ თავისუფლების სამართლებრივი დაცვის უფლებას.

ამავე დეკლარაციის მოთხოვნაა, რომ პიროვნებას აქვს უფლება დაცული იყოს სახელმწიფოს მხრიდან თავისუფლების თვითნებურად აღკვეთისაგან და სწორედ ეს უფლებაა განსაზღვრული დეკლარაციის მე-9 მუხლით.

განვიხილოთ აშშ-ში შეჩერება და ზედაპირული შემოწმების ღონისძიების შედეგები და პრაქტიკაში გამოკვეთილი თავისებურებები, რომელიც დაგვეხმარება შემდგომ გარკვეული რეკომენდაციები შევიმუშავოთ საქართველოს საპოლიციო პრაქტიკაში ღონისძიების ეფექტიანად განხორციელებისთვის.

მსოფლიოს მრავალ ქვეყანაში იწყებენ იმის გაგებას, რომ სამართალდარღვევათა წარმატებული პრევენცია ეფექტიანი მხოლოდ მაშინ იქნება, როცა ეს საქმიანობა შეძლებს მოიცვას მთელი საზოგადოება, რომელიც პოლიციის პარტნიორად გარდაიქმნება.⁴⁰

აღსანიშნავია, რომ ამერიკის შეერთებულ შტატებში, კერძოდ, ნიუ-იორკში, პოლიციის დეპარტამენტის მიერ, 2002 წლიდან, ხდება ანგარიშის წარდგენა, თუ რამდენი შეჩერება, გამოკითხვა და ზედაპირული შემოწმება განხორციილდა, ასევე, რა რაოდენობით საჩივარი შემოვიდა და ამ ღონისძიების ფარგლებში რა

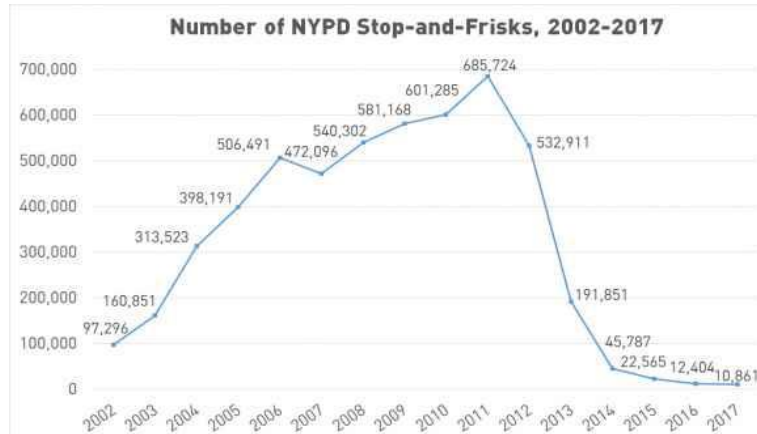
⁴⁰ Practical ways to Crack Crime.L.,1989, p.34

რაოდენობით იქნა ამოღებული ცეცხლსასროლი იარაღი, ცივი იარაღი და ნარკოტიკული საშუალება. ამასთან, ყურადღება გამახვილებულია შეჩერებულ შავეკანიანთა რაოდენობის საკითხზე. აღსანიშნავია, რომ სწორედ ანალიზისა და სტატისტიკის წარმოების გზით გამოიკვეთა ის პრაქტიკული თავისებურებები, რაც შემდგომ აშშ-ში აღნიშნული ღონისძიების არაკონსტიტუციურად ცნობის საფუძველი გახდა. კვლევისას აღმოჩნდა, რომ შეჩერებისა და ზედაპირული შემოწმების ღონისძიებათა უმეტესობა მიმართული იყო რასობრივი ნიშნით, უმცირესობათა მიმართ.

ამის შემდგომ, აშშ-ში დაისვა საკითხი პოლიციელთა პრაქტიკული საქმიანობა შესაბამისობაში მოსულიყო აშშ-ის კონსტიტუციის მე-4 შესწორებასთან. კერძოდ, შეიქმნა მონიტორინგის კომისია, რომელსაც დაევალა გაეკონტროლებინა ნიუ-იორკის პოლიციის დეპარტამენტის საპოლიციო პრაქტიკა და ეწარმოებინა ყოველთვიური ანგარიში.⁴¹ ასევე მონიტორინგის ჯგუფს დაევალა ემუშავა პოლიციის რეფორმაზე. შეემუშავებინა სტანდარტი, თუ რის საფუძველზე იქნება პირის შეჩერება გამართლებული. შეჩერება და ზედაპირული შემოწმების საფუძველი უნდა ყოფილიყო ობიექტური. პოლიციის თანამშრომლებს დაევალათ ეტარებინათ ფორმაზე მიმაგრებული კამერები.

თვალნათლივ შეგვიძლია გავეცნოთ გრაფიკულად წარმოდგენილი ნიუ-იორკის პოლიციის დეპარტამენტის მიერ გამოქვეყნებული სტატისტიკას 2002-2017 წლებში შეჩერების, გამოკითხვისა და ზედაპირული შემოწმების ფარგლებში.

⁴¹ <http://ccrjustice.org/home/what-we-do/our-cases/floyd-et-al-v-city-new-york-et-al>; (ნახვის თარიღი 09.06.2017)



აღსანიშნავია, რომ ნიუ-იორკის პოლიციის დეპარტამენტის მიერ გამოქვეყნებულ სტატისტიკაში აღინიშნება 2013 წლიდან 2017 წლამდე (ბოლო მონაცემით) რასობრივი ნიშნით მოქალაქეების შეჩერების⁴² კლება.

თავი III. ადმინისტრაციული სამართალდარღვევათა სამართლებრივი ბუნება, წარმოების სახეები და სახდელთა სისტემა სამრალდარღვევაზე რეაგირებისას

ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევაზე რეაგირების სამართლებრივი ბუნების განსაზღვრამდე კიდევ ერთხელ ავლნიშნოთ, რომ პოლიციის ორგანოების ერთ-ერთი ფუნქციაა დანაშაულისა და სხვა სამართალდარღვევათა გამოვლენა და შესაბამისი სამართლებრივი რეაგირება, რომლის შესრულების უზრუნველსაყოფად კომპეტენციის ფარგლებში რეაგირებს სამართალდარღვევის ფაქტებზე. ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევაზე რეაგირების ღონისძიებებს,

⁴² <https://www.nyclu.org/en/stop-and-frisk-facts> (ნახვის თარიღი 14.08.2018)

პოლიცია ახორციელებს საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის და სხვა, შესაბამისი ნორმატიული აქტების საფუძველზე. აღნიშნულის გათვალისწინებით, ჩვენი კვლევის ინტერესს წარმოადგენს, პოლიციის პრევენციული და ადმინისტრაციულ-სამართალდარღვევაზე რეაგირების ღონისძიებებისა და მათი სამართლებრივი ფორმების გამიჯვნა. ნაშრომის წინა თავში დეტალურად განვიხილეთ პოლიციის პრევენციული და რეპრესიული ღონისძიებები. წინამდებარე თავში განვიხილავთ პოლიციის რეპრესიული ღონისძიების, კერძოდ, ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევაზე რეაგირების სამართლებრივ ბუნებას და ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევაზე წარმოების პროცესის შესაბამის საშუალებებს.

ზემოაღნიშნული საკითხების საფუძვლიანი შესწავლისთვის, აუცილებელია გამოვიკვლიოთ ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის სამართლებრივი ბუნება.

1. ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის სამართლებრივი ბუნება

ადმინისტრაციული სამართალდარღვევების სამართლებრივი ბუნების განსაზღვრასთან დაკავშირებით, სხვადასხვა ქვეყნების, ასევე ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს პრეცედენტული სამართლის მიდგომაც განსხვავებულია. საყურადღებოა, რომ ნაკლები მნიშვნელობის დარღვევები ამა თუ იმ სამართლებრივ სისტემაში, გამიჯნულია სისხლის სამართლისგან და ადმინისტრაციული სამართლის დარგის რეგულირების საგანს წარმოადგენს, თუ სისხლის სამართლის ნაწილია, ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო, ყველა წევრი სახელმწიფოს მიმართ იყენებს ერთიან სტანდარტს ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მე-6 მუხლის დებულებების მოქმედების გასაზრცელებლად.

ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მე-6 მუხლით სამართლიან სასამართლოზე უფლება შემოსაზღვრულია მხოლოდ სისხლისსამართლებრივი

ბრალდებით, ან სამოქალაქო სამართლებრივი უფლებით. იმისთვის, რომ განმცხადებელმა ადამიანის უფლებათა ევროპულ სასამართლოში სამართლიანი სასამართლოს მრავალასპექტიანი უფლების დარღვევაზე იდავოს, უნდა დაამტკიცოს მე-6 მუხლით გათვალისწინებული სისხლისსამართლებრივი ბრალდების, ან სამოქალაქო უფლების არსებობა.⁴³ ადმინისტრაციული საქმეების განხილვის სტანდარტი ადამიანის უფლებათა ევროპულ სასამართლოს პრაქტიკაში არ მოიძებნება.

განეკუთვნება თუ არა ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის საქმეები მე-6 მუხლით გათვალისწინებულ „სისხლის სამართლის ბრალდებას“, თუ სამოქალაქო სამართლებრივი დაცვის ქვეშ ხვდება, ამას ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო, ცალკეულ შემთხვევაში, მის მიერ წლების განმავლობაში პრეცედენტული სამართლით დამკვიდრებული კრიტერიუმების საფუძველზე ადგენს. სასამართლო თავის არაერთ გადანწყვეტილებაში მიუთითებს, რომ კონვენციის მიზნებიდან გამომდინარე, იმის დასადგენად, თუ რა ბუნებისაა პასუხისმგებლობა, რომელიც პირს ეკისრება, უნდა შემოწმდეს სამი ნიშნის მიხედვით:

1. ქმედება, ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის ხელშემკვრელი სახელმწიფოს კანონმდებლობით, უნდა მიეკუთვნებოდეს სისხლის სამართალს;
2. ქმედება, ხელშემკვრელი სახელმწიფოს კანონმდებლობით არ მიეკუთვნება სისხლის სამართალს, მაგრამ თავისი ბუნებიდან გამომდინარე, შეიძლება გააჩნდეს სისხლისსამართლებრივი ხასიათი;
3. ამა თუ იმ ქმედების ჩადენისთვის დაკისრებული სასჯელი, თავისი ბუნებით საკმარისად მკაცრია და მძიმე;⁴⁴

⁴³იხ. D. Vitkauskas, G. Dikov, Protecting The right to a fair trial under the European Convention on Human Rights, Council of Europe, Strasbourg, 2012, pp. 7–23.

<http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/capacitybuilding/Source/documentation/hb12_fairtrial_en.pdf> (ნახვის თარიღი 11.09.2017)

⁴⁴იხ. იქვე, <http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/capacitybuilding/Source/documentation/hb12_fairtrial_en.pdf> (ნახვის თარიღი 11.09.2017)

ზემოთ აღნიშნულიდან გამომდინარე, ქმედება, რომელიც პირდაპირ არის გათვალისწინებული ევროპის საბჭოს წევრი ქვეყნების სისხლის სამართლის კანონმდებლობით, ითვლება სისხლისსამართლებრივად, ხოლო კონკრეტულ შემთხვევებში კი სასამართლოს მსჯელობის საკითხი იქნება.

საზოგადოებრივი უსაფრთხოებისა და მართლწესრიგის წინააღმდეგ მიმართული ქმედება, რომ მივიჩნით ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევად და გამოვიყენოთ ადმინისტრაციული პასუხისმგებლობის კანონით დადგენილი ღონისძიება, ის უნდა შეიცავდეს ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის სტრუქტურის ელემენტებს:

- ქმედების შემადგენლობა;
- მართლწინააღმდეგობა;
- ბრალი.

ევროპის ქვეყნებიდან ადმინისტრაციულ-დელიქტური კანონმდებლობის სფეროში, ესტონეთმა⁴⁵ შეითვისა პასუხისმგებლობის სუბიექტების „ობიექტური ბრალის“ კონცეფცია, რომლის თანახმადაც, ქმედება ითვლება ბრალეულად აღსრულებული, თუ დადგენილია მხოლოდ მისი აღსრულების ფაქტი. სხვა ქვეყნებმა დაიტოვეს უფლება ადმინისტრაციული დელიქტების ჩადენისთვის, ბრალის ფორმების გადანაწილებით - განზრახვით და გაუფრთხილებლობით. მაგალითად სლოვენიაში,⁴⁶ აღნიშნული განპირობებულია იმით, რომ ადმინისტრაციული გადაცდომები წარმოადგენს სისხლის სამართლის წესით დასჯადი ქმედებების ნაირსახეობას; ხოლო ჩეხეთში⁴⁷ ადრეც წარმოადგენდა

⁴⁵Пенитенциарный кодекс, 2001 года, http://estonia.news-city.info/docs/sistemsf/dok_iercgz/page2.htm

⁴⁶ Закон Республики Словения «О проступках» от 12 декабря 2002 года, Издательство „Волтерс Клувер“, Москва, 2011.

⁴⁷ Закон Чешской Республики «О проступках» № 200/1990) от 17 апреля 1990 года, Издательство „Волтерс Клувер“, Москва, 2011.

სისხლის სამართლის წესით დასჯადი ქმედებების ნაირსახეობას; რაც შეეხება ლიეტუვას იქ მოქმედებს მოძველებული ადმინისტრაციულ-დელიქტური კანონი.⁴⁸

ევროპის ყველა სახელმწიფოში ადმინისტრაციულ გადაცდომებზე პასუხისმგებლობის სუბიექტებად, თიზიკურ პირებთან თანაბრად შესაძლოა იყვნენ იურიდიული პირებიც. მხოლოდ ავსტრიასა⁴⁹ და იტალიაში⁵⁰ დელიქტების განხორციელების სუბიექტებად გამოდიან თიზიკური პირები, ხოლო იურიდიულ პირებს პასუხისმგებლობის ვალდებულება ეკისრება ჯარიმის გადახდის სახით.

რაც შეეხება საქართველოს, ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა მიმართ იურიდიულ პირებს პასუხისმგებლობის ვალდებულება ეკისრება ჯარიმის გადახდის სახით, რომელიც საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსით პირველად განისაზღვრა 1997 წლის 12 დეკემბრის N1185 კანონით დარღვევისთვის „საბაჟო კონტროლის ზონაში უკანონო საწარმოო ან სხვა საქმიანობა“, რაც გათვალისწინებული იყო საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა 194-ე მუხლით. თუმცა, უნდა აღინიშნოს, რომ დღევანდელი დღის მდგომარეობით, მითითებული კოდექსის ზოგად დებულებებში, ჯერაც არ არის პირდაპირ გათვალისწინებული იურიდიული პირის პასუხისმგებლობის განმსაზღვრელი დებულებები. აღნიშნული ხარვეზი გამოსწორებულია ჩვენ მიერ წარმოდგენილი საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის პროექტით, იურიდიული პირების პასუხისმგებლობის ვალდებულებას ეთმობა მთლიანი თავი, რომელშიც ნათლადაა ჩამოყალიბებული მათი პასუხისმგებლობის ვალდებულების კონკრეტული სამართლებრივი საფუძვლები და მათთვის გათვალისწინებული სახდელთა სახეები.

⁴⁸ THE REPUBLIC OF LITHUANIA CODE OF ADMINISTRATIVE OFFENCES

http://europam.eu/data/mechanisms/PF/PF%20Laws/Lithuania/Lithuania_Code%20of%20administrative%20offences_1985_amended2016_eng. (ნახვის თარიღი 11.09.2017)

⁴⁹ Закон Австрийской Республики «Об административных наказаниях», Издательство „Волтерс Клувер“, Москва, 2011.

⁵⁰ Закон Итальянской Республики от 24 ноября 1981 года № 689 «Изменения уголовной системы», Издательство „Волтерс Клувер“, Москва, 2011.

ქართულ ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კანონმდებლობასა და პრაქტიკაში ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის სტრუქტურის ელემენტები განმარტებულია შემდეგნაირად: სამართალდარღვევის სუბიექტი; სამართალდარღვევის ობიექტი; სამართალდარღვევის სუბიექტური მხარე; სამართალდარღვევის ობიექტური მხარე.

ა) სამართალდარღვევის სუბიექტი

ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის სუბიექტია ფიზიკური, შერაცხადი პირი, რომელსაც სამართალდარღვევის ჩადენის მომენტისათვის შეუსრულდა ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი პასუხისმგებლობის ასაკი. ადმინისტრაციულ სამართლებრივი პასუხისმგებლობის ასაკი დადგენილია საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის მე-13 მუხლით, რომლის მიხედვით, ადმინისტრაციული პასუხისმგებლობა ეკისრება ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის ჩადენის მომენტისათვის თექვსმეტი წლის ასაკს მიღწეულ პირს. კანონმდებელმა სუბიექტის განმარტებისათვის ასაკთან ერთად მოგვცა შერაცხადობის ნიშანი. იმისათვის, რომ სახეზე იყოს გადაცდომის სუბიექტი, მას უნდა ახასიათებდეს ორივე ნიშანი ერთდროულად. ადმინისტრაციული პასუხისმგებლობა არ ეკისრება პირს, რომელიც კანონსაწინააღმდეგო მოქმედების ჩადენის ან უმოქმედობის დროს იმყოფებოდა შეურაცხად მდგომარეობაში, ესე იგი, არ შეეძლო ანგარიში გაეწია თავისი მოქმედებისათვის, ან ეხელმძღვანელა ამ მოქმედებისათვის ქრონიკული სულიერი დაავადების, სულიერი მდგომარეობის, დროებითი მოშლილობის, ჭკუასუსტობის, ან სხვა ავადმყოფური მდგომარეობის გამო.

რაც შეეხება იურიდიულ პირს, როგორც ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის სუბიექტს, პასუხისმგებლობა დაეკისრება იმ ადმინისტრაციული სამართალდარღვევისათვის, რომელიც ჩადენილია მისი

პასუხისმგებელი პირის მიერ - იურიდიული პირის სახელით, ან მისი მეშვეობით, (გამოყენებით) ან/და მის სასარგებლოდ.

ბ) სამართალდარღვევის ობიექტი

ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის ობიექტია ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კანონმდებლობით დაცული ის სიკეთე, რასაც ხელყოფს, ან ზიანს აყენებს სუბიექტი. სამართალდარღვევის ობიექტების სისტემა თავმოყრილია საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის განსაკუთრებულ ნაწილში და ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კანონმდებლობის სხვა ნორმატიულ აქტებში.

არსებობს სამართალდარღვევის სამი სახის ობიექტი: ზოგადი, ანუ საერთო, გვარეობითი, ანუ ჯგუფური და უშუალო, ანუ კონკრეტული. ზოგად ობიექტს წარმოადგენს ის საზოგადოებრივი უთიერთობები, რომლებიც დაცულია ადმინისტრაციული კანონმდებლობით; გვარეობითი ობიექტი წარმოადგენს ერთგვაროვან საზოგადოებრივ ურთიერთობებს; უშუალო ობიექტია კონკრეტული საზოგადოებრივი ურთიერთობა. მოქმედი საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის განსაკუთრებულ ნაწილში, სამართალდარღვევის ობიექტები დაყოფილია თავებად, გვარეობითი ნიშნით. რაც შეეხება ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კანონმდებლობის ნორმატიულ აქტებს, გვარეობითი ხასიათისაა, მათში თავმოყრილია მმართველობის კონკრეტულ სფეროში არსებული ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის ობიექტები.

სამართალდარღვევის ობიექტისგან უნდა გავმიჯნოთ სამართალდარღვევის საგანი, რაც წარმოადგენს იმ მატერიალურ ფასეულობას, რომლის დაუფლებისკენაც მისწრაფის სამართალდარღვევის სუბიექტი. ამასთანავე, სამართალდარღვევის საგანი უნდა გავმიჯნოთ სამართალდარღვევის იარაღის და საშუალებისგან, რომელთა გამოყენებით, ან დახმარებით სუბიექტის ჩადის ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევას.

გ) სამართალდარღვევის სუბიექტური მხარე

სუბიექტური მხარის შემადგენლობა შედგება ბრალის ელემენტების, განზრახვისა და გაუფრთხილებლობისაგან. ასევე, ფაკულტატური ნიშნებისგან, როგორცაა: მოტივი, მიზანი და ემოციები.

ბრალში ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა სამართალი გულისხმობს დამრღვევის ინდივიდუალურ დამოკიდებულებას – საკუთარ უკანონო ქმედებაზე და მისი შედეგებისადმი. როგორც სისხლის სამართალში, აქაც გვაქვს ბრალის ელემენტი. ბრალი არის მატერიალური კატეგორია, რომელიც უკავშირდება ინდივიდს. იურიდიულ პირებს არ აქვთ ეს ელემენტი. ისინი შესაძლებელია გახდნენ პასუხისმგებელი მათი სახელით მოქმედი პირების საქციელით გამონვეულ შედეგზე.

ბრალეულობის წინაპირობაა ქმედების შემადგენლობის შესაბამისი მართლსაწინააღმდეგო ქცევა. არსებობს მართლწინააღმდეგობა ბრალის გარეშე, მაგრამ არ არსებობს ბრალი მართლწინააღმდეგობის გარეშე. თუკი არ არის მართლწინააღმდეგობა, ქმედებას არ აქვს ადმინისტრაციული სამართალდარღვევათა სამართლისათვის რელევანტური მნიშვნელობა. არის თუ არ არის სახეზე ელემენტი – ბრალეულობა, ქმედება არ კარგავს მნიშვნელობას ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა სამართლისათვის.

რაც შეეხება სუბიექტური მხარის ფაკულტატურ ნიშნებს, ისინი ზეგავლენას ახდენენ სამართალდარღვევის კვალიფიკაციასა და სახდელის ზომის შეფარდებაზე.

დ) სამართალდარღვევის ობიექტური მხარე

ობიექტური მხარის შემადგენლობას ქმნის მართლსაწინააღმდეგო ქმედების ნიშნები. ასევე ფაკულტატური ნიშნები, როგორცაა: სამართალდარღვევის ჩადენის ადგილი, დრო, ვითარება, ხერხები და საშუალებები. ობიექტურ

ფაქტობრივ გარემოებებში ექცევა უკანონობის განმსაზღვრელი და მაიდენტიფიცირებელი ელემენტები: ქმედება, როგორც კანონით გათვალისწინებული სამართალდარღვევა, ქმედების შედეგები, მიზგზობრივი კავშირი ქმედებასა და დამდგარ შედეგს შორის. რამდენადაც ამ ელემენტების გამოვლენის ფორმები ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის ინდივიდუალობას ქმნის, ისინი მოქცეულია ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა სამართლის კერძო ნაწილში. მათი სრულყოფა ხდება ქმედების შემადგენლობის ფაკულტატური ნიშნებით. სამართალდარღვევის ობიექტური მხარის ფაკულტატური ნიშნების დადგენა მნიშვნელოვანია ქმედების პირველადი და ზოგადი შეფასებისათვის, ხოლო შემდეგში სამართალდარღვევის ზუსტი კვალიფიკაციისათვის.

ობიექტურ გარემოებებს მიეკუთვნება ასევე: მცდელობის მონესრიგება, კანონის დარღვევა უმოქმედობით და თანამონაწილეობა ქმედებაში.

მართლწინააღმდეგობა გულისხმობს ისეთ ქმედებას, რომელიც წინააღმდეგობაში მოდის მართლწესრიგთან. კანონიერება – უკანონობის შეფასებაზე შესაძლებელია ზეგავლენა მოახდინოს ნორმამ. რამდენადაც, მართლწინააღმდეგო ქმედების შემადგენლობის შინაარსს ქმნის უკანონობის მატერიალურ–სამართლებრივი შინაარსი, მართლწინააღმდეგობაზე მიუთითებს ქმედების შემადგენლობის არსებობა. ის ქმნის მართლწინააღმდეგობის პოზიტიურ წინაპირობას და არ არის საჭირო მისი დამატებითი დასაბუთება. გამორიცხულია ქმედების შემადგენლობის შესაბამისი ქმედების მართლწინააღმდეგობა, თუკი სახეზეა გამამართლებელი გარემოებები. მართლწინააღმდეგობის გარეშე, ქმედების შემადგენლობის შესაბამისი ქმედება არ იწვევს ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის სამართლით გათვალისწინებულ სამართლებრივ შედეგს, არ გვექნება სახეზე ადმინისტრაციულ სახდელს დაქვემდებარებული ქმედება.

ლეგალური დეფინიციის მიხედვით, ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევად (გადაცდომად) ჩაითვლება სახელმწიფო ან

საზოგადოებრივი წესრიგის, საკუთრების, მოქალაქეთა უფლებებისა და თავისუფლებების, მმართველობის დადგენილი წესის ხელმყოფი მართლსაწინააღმდეგო, ბრალეული (განზრახი ან გაუფრთხილებელი) მოქმედება ან უმოქმედობა, რომლისთვისაც კანონმდებლობით გათვალისწინებულია ადმინისტრაციული პასუხისმგებლობა. ამ კოდექსით გათვალისწინებული სამართალდარღვევებისათვის ადმინისტრაციული პასუხისმგებლობა დგება იმ შემთხვევაში, თუ ეს დარღვევები თავიანთი ხასიათით, მოქმედი კანონმდებლობის შესაბამისად, არ იწვევენ სისხლის სამართლის პასუხისმგებლობას⁵¹.

ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის ცნება მოიცავს სამართალდარღვევის ელემენტებს - მართლსაწინააღმდეგობას, ბრალეულობას, ქმედებას; ასევე, გამოკვეთილია სამართალდარღვევის ობიექტები: სახელმწიფო ან საზოგადოებრივი წესრიგის, საკუთრების, მოქალაქეთა უფლებებისა და თავისუფლებების, მმართველობის დადგენილი წესის ხელმყოფი ქმედება. სისხლის სამართალთან ობიექტების მსგავსება ართულებს ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის დანაშაულისაგან გამიჯვნას, რაც პრაქტიკაში იწვევს ქმედების სწორად დაკვალიფიცირების სირთულეს.

როგორც ვხედავთ, სამართალდარღვევის სტრუქტურის ელემენტების შედარებისას, გამოკვეთილია ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის მსგავსება სისხლის სამართლის ზოგად დებულებებთან, შესაბამისად, ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა სამართალს ამ კუთხით უფრო მეტი მსგავსება აქვს სისხლის სამართალთან, ვიდრე ზოგად ადმინისტრაციულ სამართალთან.

2. ადმინისტრაციული სახდელის სისტემა

ქმედების ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევად მიჩნევის შემდგომ ხდება სამართალდარღვევაზე რეაგირების სამართლებრივი შედეგის განსაზღვრა, რაც

⁵¹ საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსი მე-10 მუხლი.

დამოკიდებულია სახდელების სისტემაზე. თუ როგორია ამა თუ იმ სახელმწიფოს ადმინისტრაციული სახდელების სისტემა, დამოკიდებულია ცალკეული ქვეყნის სამართლის სისტემაში ადმინისტრაციულ – დელიქტური სამართლის ადგილით (მნიშვნელობით).

ცნობილია, რომ სასჯელის სახეები – ერთ-ერთი კრიტერიუმია სისხლის სამართლისა და ადმინისტრაციულ – დელიქტური სამართლის სფეროების გამიჯვნისა. დასავლეთ ევროპის ქვეყნების კანონმდებლობის ისტორიული განვითარება შედგებოდა სისხლის სამართალიდან იმ მართლსაწინააღმდეგო ქმედებების გამოყოფისაგან, რომლისთვისაც შესაძლებელი იყო ფულადი ჯარიმების დაწესება. დღემდე ყველა ევროპული ქვეყნის ადმინისტრაციულ-დელიქტურ კანონმდებლობაში მთავარ სასჯელს წარმოადგენს ჯარიმა.

ცნობილია, რომ ჯარიმის გარდა, ევროპული სახელმწიფოების კანონმდებლობა ითვალისწინებს შემზღუდველი სახდელების მრავლობითობას. მაგალითად ჩეხეთი,⁵² (საქმიანობის აკრძალვა, ნივთების კონფისკაცია, მოკლევადიანი თავისუფლების აღკვეთა, საქმიანობის აკრძალვა და სხვა).

საყურადღებოა, რომ ავსტრიასა⁵³ და შვეიცარიაში⁵⁴ საუბარია ადმინისტრაციული დელიქტის ჩადენისათვის მოკლევადიანი თავისუფლების აღკვეთის შესაძლებლობაზე. საფრანგეთმა ომის შემდგომ პერიოდში უარი განაცხადა ამ ღონისძიებაზე. გარკვეულ ქვეყნებში დამატებით სახდელს წარმოადგენს სხვადასხვა ხასიათის უფლებების ჩამორთმევა (სამეწარმეო მოღვაწეობის განხორციელება, სატრანსპორტო საშუალების მართვა, სახელმწიფოსგან ფინანსური დახმარების მიღება და ა.შ).

⁵²Закон Чешской Республики «О проступках» № 200/1990) от 17 апреля 1990 года, Издательство „Волтерс Клувер“, Москва, 2011.

⁵³ Закон Австрийской Республики «Об административных наказаниях», Издательство „Волтерс Клувер“, Москва, 2011.

⁵⁴ Федеральный Закон Швейцарской Конфедерации «О праве административных наказаний» от 22 марта 1974 года, Издательство „Волтерс Клувер“, Москва, 2011.

გერმანიისა⁵⁵ და პორტუგალიის⁵⁶ სამართლებრივ სისტემებში არსებობს დამატებითი ღონისძიებების ინსტიტუტი, რომელთა გამოყენებაც შესაძლებელია დარღვევაზე სანქციის დადებისგან დამოუკიდებლად. ასეთ ღონისძიებათა შორის არის კონფისკაცია, ან იმ ქონების დაყადაღება, რომელიც გამოიყენებოდა დარღვევის განხორციელებისას, ან მიღებულია მისი განხორციელების შედეგად.

რაც შეეხება ჩვენ ქვეყანას, მოქმედი საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის პირველი მუხლის მიხედვით, ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა შესახებ საქართველოს კანონმდებლობის ერთ-ერთი ამოცანაა „მოქალაქეთა აღზრდა საქართველოს კონსტიტუციის, საქართველოს კანონების ზუსტი და განუხრელი დაცვის, სხვა მოქალაქეთა უფლებების, პატივისა და ღირსების, საერთო ცხოვრების წესების პატივისცემის, დაკისრებულ მოვალეობათა შესრულების სულისკვეთებით.“ ამავე კოდექსის მე-7 მუხლის მიხედვით, „სახელმწიფო ორგანოები, საზოგადოებრივი ორგანიზაციები, შრომითი კოლექტივები შეიმუშავენ და განახორციელებენ ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა თავიდან აცილების, მათი ჩადენის ხელშემწყობი მიზეზებისა და პირობების გამოვლენისა და აღკვეთის, მოქალაქეთა მაღალი შეგნებისა და დისციპლინის, კანონების მკაცრი დაცვის სულისკვეთებით აღზრდის ღონისძიებებს.“ რაც შეეხება სახდელის სახედ „გამასწორებელი სამუშაოების“ არსებობას - სხვა არაფერია, თუ არა აღმზრდელობითი ხასიათის სახდელი. როგორც ვხედავთ, საქართველო ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კანონმდებლობის თვალსაზრისით მიეკუთვნება იმ ქვეყნების რიცხვს, რომლებიც არ შემოიფარგლებიან მხოლოდ სახდელებით, არამედ, შეიცავენ დამატებით აღმზრდელობით ზომებს. ქვეყანაში დღეისათვის მიმდინარე დემოკრატიული პროცესების განვითარების ფონზე, აღნიშნული წარმოადგენს საბჭოთა ხელისუფლების მოძველებული აზროვნების ნიმუშს, რაც,

⁵⁵ Закон Федеративной Республики Германия «О нарушениях порядка» от 24 мая 1968 года, Издательство „Волтерс Клувер“, Москва, 2011.

⁵⁶ Декрет-Закон Португальской Республики № 433/82 от 27 октября 1982 года, Издательство „Волтерс Клувер“, Москва, 2011.

მიგვანიშნენს კიდევ, ერთ მნიშვნელოვან არგუმენტზე ახალი ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის შექმნისათვის.

ქართულ ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კანონმდებლობაში ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა ჩადენისათვის შეიძლება გამოყენებულ იქნეს საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 24-ე მუხლით დადგენილი ადმინისტრაციული სახდელები:

ა) გაფრთხილება

საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსი ითვალისწინებს გაფრთხილებას, როგორც ადმინისტრაციული სახდელის ზომას. აუცილებელია ის გაიმიჯნოს თავისი ბუნებით მსგავსი ღონისძიებისაგან, როგორცაა: სიტყვიერი შენიშვნა, რაც წარმოადგენს ადმინისტრაციული პასუხისმგებლობისგან გათავისუფლების საფუძველს. პირველ შემთხვევაში, სახეზეა ადმინისტრაციული სახდელი, ხოლო მეორე ღონისძიებას არ აქვს ასეთი სამართლებრივი სტატუსი. გაფრთხილება არის ყველაზე მსუბუქი ადმინისტრაციული სახდელის სახე.

მოქმედი საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის მიხედვით გაფრთხილება, როგორც ადმინისტრაციული სახდელის ზომა, გამოაქვთ წერილობითი ფორმით. კანონმდებლობით გათვალისწინებულ შემთხვევებში გაფრთხილება გაფორმდება სხვა დადგენილი წესით. როგორც ვხედავთ, გაფრთხილების, როგორც სახდელის ზომის გამოყენების დადგენილი წესი ბუნდოვანია. ჩვენი მოსაზრებით, კანონმდებელს განმარტებაში უნდა გაეთვალისწინებინა სატელიტური ხასიათის ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა საკანონმდებლო აქტები, რომლებშიც კონკრეტული მმართველობის სფეროს გათვალისწინებით თავმოყრილია სამართალდარღვევები და განსაზღვრულია სახდელის სახედ გაფრთხილების შეფარდების გაფორმების განსხვავებული წესები. თუმცა, ვფიქრობთ, რომ

სახდელის სახედ გაფრთხილების შეფარდების გაფორმების წესს, არსებითი მნიშვნელობა არ აქვს. მთავარია, რომ იგი გაფორმდეს წერილობითი ფორმით.

ასევე მნიშვნელოვნად მიგვაჩნია, საკანონმდებლო დონეზე დარეგულირდეს გაფრთხილების გამოყენების აკრძალვა ერთი და იგივე მუხლით, ან მუხლის ნაწილით გათვალისწინებული ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის განმეორებით ჩადენის შემთხვევაში. აღნიშნული გამართლებულია იმ გარემოებით, რომ კანონმდებელი ასეთ აკრძალვას აწესებს ისეთი მცირემნიშვნელოვანი გადაცდომისთვის, რომლისთვისაც, დამრღვევის მიმართ გამოიყენება „შენიშვნა“.

გარდა აღნიშნულისა, გაფრთხილება სხვადასხვა მმართველობის სფეროში შეიძლება გამოყენებული იყოს დისციპლინური სასჯელის სახით, ამიტომ მიზანშეწონილად მიგვაჩნია, როგორც სახდელის სახე, საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსით განსაზღვრული გაფრთხილება, შეიცვალოს ტერმინით „ადმინისტრაციული გაფრთხილება.“

ზემოთ თქმულიდან გამომდინარე, შეგვიძლია შემოგთავაზოთ ადმინისტრაციული გაფრთხილების კანონისმიერი განმარტება, რომელიც გავითვალისწინეთ ჩვენ მიერ წარმოდგენილი საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის პროექტით:

„ადმინისტრაციული გაფრთხილება

1. უფლებამოსილი ორგანო ადმინისტრაციული გაფრთხილებას გამოსცემს წერილობითი ფორმით.

2. ადმინისტრაციული გაფრთხილება, როგორც მსუბუქი ხასიათის ადმინისტრაციული სახდელი, შეიძლება გამოყენებულ იქნას ჩადენილი ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის სიმძიმის ხარისხისა და ფიზიკური ან იურიდიული პირის სუბიექტური მახასიათებლების გათვალისწინების პროპორციულად.

3. ადმინისტრაციული გაფრთხილება არ გამოიყენება, თუ ჩადენილია იგივე ქმედება გამეორებით, ერთი წლის განმავლობაში.“

ბ) ჯარიმა

ჯარიმა, როგორც ადმინისტრაციული სახდელი, გულისხმობს ფულადი თანხის გადახდის ვალდებულების დადგენას.

მოქმედი საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსი ჯარიმას განმარტავს შემდეგნაირად - მოქალაქეებისათვის და თანამდებობის პირებისათვის ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა გამო დაკისრებული ჯარიმა არ შეიძლება იყოს შრომის ანაზღაურების მინიმალური ოდენობის ერთ მეასედზე ნაკლები.

კვლევის შედეგებმა გამოავლინა, რომ აღნიშნული განმარტების მიხედვით, ჯარიმა, როგორც ადმინისტრაციული სახდელი, შეიძლება დაეკისროს მოქალაქეებს და თანამდებობის პირებს. თუმცა, უკვე აღვნიშნეთ, რომ 1997 წლის 12 დეკემბრის მდგომარეობით, ჯარიმა გათვალისწინებულია იურიდიული პირების მიმართ ამავე კოდექსის 194-ე მუხლით. რაც ჩვენი მოსაზრებით, აუცილებელია აისახოს ჯარიმის კანონისმიერ განმარტებაში.

გარდა აღნიშნულისა, ჯარიმის განმარტების მიხედვით, ადმინისტრაციული ჯარიმის შეფარდებისათვის დადგენილია მინიმალური ზღვარი, რომლის მიხედვით, იგი არ შეიძლება იყოს შრომის ანაზღაურების მინიმალური ოდენობის ერთ მეასედზე ნაკლები. ჩვენი მოსაზრებით, ჯარიმის შეფარდების ასეთი მექანიზმი საჭიროებს გადახედვას. კანონმდებელმა, ყოველი კონკრეტული სამართალდარღვევისთვის შეიძლება პირდაპირ დაანესოს საჯარიმო თანხა ან საჯარიმო თანხის მინიმუმი და მაქსიმუმი სამართალდარღვევის ხასიათიდან და ზიანის მიყენების შესაძლო ხარისხიდან გამომდინარე, რაც, უფრო მარტივსა და გამჭვირვალეს გახდის სამართალშეფარდების პროცესს.

ჯარიმა შეიძლება იყოს სისხლისსამართლებრივიც, ამიტომ მიზანშეწონილია, როგორც სახდელის სახე, საქართველოს ადმინისტრაციულ

სამართალდარღვევათა კოდექსით განსაზღვრული ჯარიმა, გამოიხატოს ტერმინით „ადმინისტრაციული ჯარიმა.“

ზემოთ თქმულიდან გამომდინარე, შეგვიძლია შემოგთავაზოთ ადმინისტრაციული ჯარიმის კანონისმიერი განმარტება, რომელიც გავითვალისწინეთ ჩვენ მიერ წარმოდგენილი საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის პროექტით:

„ადმინისტრაციული ჯარიმა

1. ადმინისტრაციული ჯარიმა წარმოადგენს, სამართალდამრღვევი ფიზიკური ან იურიდიული პირის მიმართ, ფულადი ხასიათის მატერიალური ზემოქმედების ღონისძიებას.

2. ადმინისტრაციული ჯარიმა გამოიყენება ამ კოდექსით და ადმინისტრაციული სამართალდარღვევისათვის ადმინისტრაციული პასუხისმგებლობის დამდგენი სხვა საკანონმდებლო აქტებით დადგენილი წესით, რომლის ოდენობა განისაზღვრება ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის დამდგენი კონკრეტული მუხლით.“

გ) საგნის სასყიდლით ჩამორთმევა ადმინისტრაციული სამართალდარღვევისთვის

ადმინისტრაციული პასუხისმგებლობის ეს ღონისძიება გულისხმობს იმ საგნის სასყიდლით ჩამორთმევას, რომელიც ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის ჩადენის იარაღი, უშუალო ობიექტი ან საქართველოს საგადასახადო კოდექსით დადგენილი, საქართველოს საბაჟო საზღვარზე გადაადგილებასთან დაკავშირებული წესების დარღვევის საგანი, საქონლის ტრანსპორტირებისა და მიწოდების საშუალება იყო. აღნიშნული საგანი პირს ჩამოერთმევა იძულებით შემდგომი რეალიზაციის მიზნით. რეალიზაციის შედეგად მიღებული თანხა გადაეცემა ყოფილ მესაკუთრეს, ჩამორთმეული საგნის რეალიზაციასთან დაკავშირებული ხარჯების დაქვითვით, ცეცხლსასროლი იარაღი და საბრძოლო

მასალები არ შეიძლება სასყიდლოთ ჩამოერთვას იმ პირს, რომლისთვისაც ნადირობა არსებობის ძირითად წყაროს წარმოადგენს.

დ) საგნის კონფისკაცია ადმინისტრაციული სამართალდარღვევისთვის

კონფისკაცია არის იმ საგნის უსასყიდლოდ იძულებით გადაცემა სახელმწიფო საკუთრებაში, რომელიც იყო ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის ჩადენის იარაღი, უშუალო ობიექტი ან საქართველოს საგადასახადო კოდექსით დადგენილი, საქართველოს საბაჟო საზღვარზე გადაადგილებასთან დაკავშირებული წესების დარღვევის საგანი, საქონლის ტრანსპორტირებისა და მიწოდების საშუალება. კონფისკაციას ექვემდებარება მხოლოდ დამრღვევის პირადი საკუთრების საგანი. ცეცხლსასროლი იარაღისა და საბრძოლო მასალების, ნადირობის სხვა იარაღების კონფისკაცია არ შეიძლება გამოყენებულ იქნეს იმ პირის მიმართ, რომლისთვისაც ნადირობა არსებობის ძირითად წყაროს წარმოადგენს.

ე) მოქალაქისათვის მინიჭებული სატრანსპორტო საშუალების მართვის უფლების შეჩერება

მოქალაქეს მინიჭებული სატრანსპორტო საშუალების მართვის უფლება შეუჩერდება სამ წლამდე ვადით ამ უფლების სარგებლობის წესის უხეში ან სისტემატური დარღვევისათვის. უფლების ჩამორთმევის ვადა არ შეიძლება იყოს თხუთმეტ დღეზე ნაკლები, თუ საქართველოს საკანონმდებლო აქტებით სხვა რამ არ არის დადგენილი.

სატრანსპორტო საშუალების მართვის უფლება არ შეიძლება შეუჩერდეს იმ პირს, რომელიც აღნიშნული საშუალებით სარგებლობს შეზღუდული შესაძლებლობის სტატუსის ქონის გამო, გარდა იმ შემთხვევისა, როდესაც იგი სატრანსპორტო საშუალებას ალკოჰოლური, ნარკოტიკული ან ფსიქოტროპული სიმთვრალის მდგომარეობაში მართავს.

აღნიშნულთან დაკავშირებით, გვერდს ვერ ავუვლით იმ გარემოებას, რომ საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 116-ე

მუხლის პირველი, მე-2 და 4¹ ნაწილებით დადგენილი სამართალდარღვევების სანქციები ითვალისწინებს შეფარდებული მართვის უფლების შეჩერების კრებადობას. რაც იმას ნიშნავს, რომ გარკვეული პირობების არსებობისას, პირისთვის შეფარდებული მართვის უფლების შეჩერების ვადა გაიზრდება 42 თვემდე. აღნიშნული მუხლის სანქციების პრევენციული ხასიათიდან გამომდინარე, მიზანშეწონილად მიგვაჩნია კორექტირება შევიდეს წინამდებარე პუნქტში, ხოლო საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 116-ე მუხლის პირველი, მე-2 და 4¹ ნაწილებით დადგენილი სამართალდარღვევების სანქციების ვადები დარჩეს ცვლილებების გარეშე.

რაც შეეხება მართვის უფლების შეჩერების ვადის მინიმუმის განსაზღვრას, არ მიგვაჩნია მიზანშეწონილად. ვინაიდან, როგორც მოქმედი, ისე ჩვენ მიერ წარმოდგენილი საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსი, არ ითვალისწინებს დისკრეციული უფლებამოსილების გამოყენების საშუალებას მართვის უფლების შეჩერების ვადების განსაზღვრასთან დაკავშირებით. მართვის უფლების შეჩერების კანონით განსაზღვრულ ყოველ ცალკეულ შემთხვევაში, ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის ნორმა კონკრეტულად ითვალისწინებს მართვის უფლების შეჩერების ვადას. მართვის უფლების შეჩერების მინიმალური ზღვარის განსაზღვრა 15 დღის ვადით, წარმოადგენდა ყოფილი საბჭოთა კავშირის პერიოდში, აღნიშნული სახდელის შეფარდების მექანიზმების უზრუნველყოფის საშუალებას. ვინაიდან, მითითებული კოდექსის ნორმები შეიცავდა დებულებებს, რაც პოლიციის ორგანოებს აძლევდა საშუალებას დისკრეციული უფლების გამოყენებაზე ამ სახდელის ვადებთან დაკავშირებით.

ე¹) იარაღის ტარების უფლების ჩამორთმევა

პირისათვის იარაღის ტარების უფლების ჩამორთმევა ნიშნავს სამსახურებრივ-საშტატო იარაღის, თავდაცვის მოკლელულიანი ან/და სპორტული მოკლე ხრახნილულიანი ცეცხლსასროლი იარაღის ტარების

უფლების ჩამორთმევას, ხოლო ამ კოდექსის 86-ე მუხლით გათვალისწინებული შესაბამისი ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის ჩადენისას – სანადირო ცეცხლსასროლი იარაღის ტარების უფლების ჩამორთმევას.

ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის ჩადენისათვის, პირისათვის იარაღის ტარების უფლების ჩამორთმევა, ჩვენი მოსაზრებით, წარმოადგენს არაპროპორციულ სახდელს, გამომდინარე ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის ბუნებიდან. იარაღის ტარების უფლების ჩამორთმევა, რომელიც პირს მინიჭებული აქვს კანონმდებლობის საფუძველზე, ფაქტობრივად, წარმოადგენს ადამიანის უფლებების ხელყოფას. ამიტომ, იარაღის ტარების უფლება, პირს უნდა ჩამორთმევას მხოლოდ სისხლის სამართლის დანაშაულის ჩადენისათვის კანონით გათვალისწინებულ შემთხვევებში. რაც შეეხება ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევას, ადმინისტრაციული სახდელის სახით, შეგვიძლია გამოვიყენოთ იარაღის ტარების უფლების შეჩერება.

❖ პირისთვის მინიჭებული უფლების შეჩერება ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა სამართალში

კვლევის შედეგებმა დაადასტურა, რომ იურიდიული პირის პასუხისმგებლობის სამართლებრივი საფუძვლების განსაზღვრა აუცილებლობას წარმოადგენს, საიდანაც გამომდინარეობს, რომ მისი პასუხისმგებლობა გათვალისწინებული უნდა იქნას ადმინისტრაციული სახდელის სახეებში. აღნიშნულთან დაკავშირებით, მიზანშეწონილად მივიჩნით, საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსში განვსაზღვროთ სახდელის ახალი სახე - საქმიანობის უფლების შეჩერება, რომელიც სხვა სახდელების მსგავსად, გავრცელდება როგორც ფიზიკურ, ისე იურიდიულ პირებზე. სახდელის აღნიშნული სახე, როგორც პირისათვის მინიჭებული უფლების შეჩერება, შეიძლება გავაერთიანოთ მოქალაქისათვის მინიჭებული სატრანსპორტო საშუალების მართვის უფლებისა და იარაღის ტარების უფლების შეჩერებასთან და ჩამოვაყალიბოთ იმ სახით, როგორც გათვალისწინებულია ჩვენ მიერ

წარმოდგენილ საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის პროექტში:

პირისთვის მინიჭებული უფლების შეჩერება ადმინისტრაციულ სამართალში

1. პირისთვის მინიჭებული უფლების შეჩერება ნიშნავს, საქართველოს კანონმდებლობის საფუძველზე ფიზიკური ან იურიდიული პირისთვის მინიჭებული ისეთი სპეციალური უფლების შეჩერებას, როგორცაა სატრანსპორტო საშუალების მართვის უფლება, იარაღთან დაკავშირებული უფლება, პროფესიული ან სხვაგვარი საქმიანობის უფლება.

2. პირს მინიჭებული სპეციალური უფლება შეუჩერდება ამ კოდექსისა და ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა დამდგენი სხვა საკანონმდებლო აქტების შესაბამისი მუხლით განსაზღვრული ვადით. მინიჭებული უფლების შეჩერების ვადის გასვლის შემდეგ, პირს აღუდგება მინიჭებული სპეციალური უფლებით სარგებლობის შესაძლებლობა, საქართველოს კანონმდებლობით დანესებული მოთხოვნების (ასეთის არსებობის შემთხვევაში) დაკმაყოფილების შემთხვევაში.

3. მინიჭებული სატრანსპორტო საშუალების მართვის უფლება შეიძლება შეჩერდეს ამ კოდექსისა და ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა დამდგენი სხვა საკანონმდებლო აქტების შესაბამისი მუხლით, პირდაპირ განსაზღვრულ შემთხვევებში:

ა) ძირითადი ადმინისტრაციული სახდელის სახით;

ბ) ჯარიმისა და მასზე დარიცხული საურავის, ამ კოდექსით განსაზღვრულ ვადაში გადაუხდელობისას, ჯარიმის შეცვლის შემთხვევაში სატრანსპორტო საშუალების მართვის უფლების შეჩერებით.

4. პირისთვის მინიჭებული სატრანსპორტო საშუალების მართვის უფლება შეიძლება შეჩერდეს 42 თვემდე ვადით, ამ უფლებით სარგებლობის წესის უხეში ან სისტემატური დარღვევისათვის.

5. პირს, რომელიც სატრანსპორტო საშუალებით სარგებლობს შეზღუდული შესაძლებლობის სტატუსის პირობებში, არ შეიძლება შეუჩერდეს სატრანსპორტო საშუალების მართვის უფლება, გარდა იმ შემთხვევისა, როდესაც იგი სატრანსპორტო საშუალებას მართავს ალკოჰოლური, ნარკოტიკული ან ფსიქოტროპული სიმთვრალის მდგომარეობაში.

6. იარაღთან დაკავშირებული უფლების შეჩერება ნიშნავს სამსახურებრივ-სამტატო იარაღთან, თავდაცვის მოკლელულიან ან/და სპორტულ მოკლე ხრახნილულიან ცეცხლსასროლ იარაღთან დაკავშირებული უფლების შეჩერებას; ხოლო ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის საკანონმდებლო აქტით გათვალისწინებული ნადირობის წესებისა და ცხოველთა სამყაროს ობიექტებით სხვაგვარი სარგებლობის წესების დარღვევისას – სანადირო ცეცხლსასროლი იარაღის ტარების უფლების შეჩერებას. ამ სახის ადმინისტრაციული სახდელი გამოიყენება „იარაღის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-9 მუხლით გათვალისწინებული პირის მიმართ, ან იმ პირის მიმართ, რომელსაც საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად მინიჭებული აქვს სანადირო ცეცხლსასროლი იარაღის შენახვისა და ტარების უფლება, მის მიერ კანონით დადგენილი ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კონკრეტული მუხლით, ან მუხლის ნაწილით გათვალისწინებული შესაბამისი სამართალდარღვევის ჩადენის შემთხვევაში. იარაღთან დაკავშირებული უფლების შეჩერების შესახებ გადაწყვეტილება ძალაში შედის შესაბამისი ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემის მომდევნო დღიდან. იარაღთან დაკავშირებული უფლებების შეჩერების შემთხვევაში იარაღის ჩამორთმევა ხდება და ჩამორთმეული იარაღი შეინახება საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით.

7. საქმიანობის უფლების შეჩერება ნიშნავს, რომ ფიზიკურ ან იურიდიულ პირს დროებით შეუჩერდება პროფესიული ან სხვაგვარი საქმიანობის უფლება. საქმიანობის უფლების შეჩერების ვადები გათვალისწინებულია ადმინისტრაციულ

სამართალდარღვევათა საკანონმდებლო აქტების კონკრეტული მუხლით, ან მუხლის ნაწილით, ან დგინდება ადმინისტრაციულ სამართალწარმოების პროცესში.

ვ) გამასწორებელი სამუშაოები

ჩვენი აზრით, ადმინისტრაციული სახდელების სახეებიდან გამასწორებელი სამუშაოები უნდა შეიცვალოს, ტერმინი – გამასწორებელი სამუშაოები არის სოციალისტური წარსულის გადმონაშთი შესაბამისად, სასურველია იგი შეიცვალოს ტერმინით – „საზოგადოებისთვის სასარგებლო შრომა.“ აღნიშნული სახდელის დაკისრებისას, გათვალისწინებული უნდა იყოს ადამიანის უფლებებისა და თავისუფლებების უზენაესი ფასეულობა, შესაბამისად, საზოგადოებისათვის სასარგებლო შრომა, როგორც სახდელის სახე, შეიძლება გამოყენებული იყოს, როგორც ალტერნატიული სახდელი, მხოლოდ სამართალდამრღვევთან შეთანხმების საფუძველზე.

წარმოგიდგინებ, როგორც ადმინისტრაციული სახდელის სახეს - საზოგადოებისთვის სასარგებლო შრომას, ჩვენ მიერ საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის პროექტით გათვალისწინებული შინაარსით:

„საზოგადოებისთვის სასარგებლო შრომა ადმინისტრაციულ სამართალში

1. საზოგადოებისათვის სასარგებლო შრომა ნიშნავს უსასყიდლო შრომას სახელმწიფოს სასარგებლოდ. საზოგადოებისთვის სასარგებლო შრომა, ადმინისტრაციული სახდელის სახით, არ შეიძლება შეეფარდოს იურიდიულ პირს.

2. საზოგადოებისათვის სასარგებლო შრომა პირს შეეფარდება ალტერნატიული ხასიათის სახდელის სახით ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა საკანონმდებლო აქტის კონკრეტული მუხლით, ან მუხლის ნაწილით გათვალისწინებულ შემთხვევაში და ვადით. საზოგადოებისათვის სასარგებლო შრომის მოხდის ადგილს განსაზღვრავს ადმინისტრაციული სახდელის დაკისრებაზე უფლებამოსილი ორგანო.

3. საზოგადოებისათვის სასარგებლო შრომა, ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის ჩამდენ პირს შეიძლება დაეკისროს იმ შემთხვევაშიც, როდესაც ამას არ ითვალისწინებს შეფარდებული მუხლის სანქცია - ჯარიმის ან ჯარიმისა და საურავის საზოგადოებისათვის სასარგებლო შრომით შეცვლის შემთხვევაში შემდეგი გაანგარიშებით: დაკისრებული ადმინისტრაციული ჯარიმის (იგულისხმება საურავიც) 10 ლარი - საზოგადოებისათვის სასარგებლო შრომის 6 საათი. ამასთან, შესრულებული საზოგადოებრივად სასარგებლო შრომის 100 საათის შემდეგ ასეთი გაანგარიშებით: 30 ლარი - საზოგადოებისათვის სასარგებლო შრომის 6 საათი; ხოლო შესრულებული საზოგადოებრივად სასარგებლო შრომის 200 საათის შემდეგ გაანგარიშებით: 60 ლარი - საზოგადოებისათვის სასარგებლო შრომის 6 საათი. ადმინისტრაციული ჯარიმის შეცვლა საზოგადოებისათვის სასარგებლო შრომით შესაძლებელია მხოლოდ სამართალდამრღვევის მოთხოვნით, ან მისი თანხმობის შემთხვევაში.

4. საზოგადოებისთვის სასარგებლო შრომა შეიძლება დაინიშნოს 18-დან 540 საათამდე, დღეში არა უმცირეს, სამი საათისა და არა უმეტეს, ექვსი საათისა.

5. საზოგადოებისთვის სასარგებლო შრომა ადმინისტრაციული სახდელის სახით არ შეიძლება დაენიშნოთ I და II ჯგუფის ინვალიდებს; შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირს; ორსულ ქალს; ქალს, რომელსაც ჰყავს შვიდ წლამდე ასაკის შვილი; საპენსიო ასაკის პირს; აგრეთვე ამ კოდექსის 24-ე მუხლით განსაზღვრულ პირებს.“

8) ადმინისტრაციული პატიმრობა

მიზანშეწონილად მიგვაჩნია, პატიმრობა, როგორც ადმინისტრაციული სახდელის სახე, გაუქმდეს. საქართველოს ადმინისტრაციული სამართალდარღვევათა კოდექსში უნდა მოხდეს საპატიმრო სახდელს დაქვემდებარებული დარღვევების შემადგენლობის ინტეგრირება სისხლის სამართლის კანონმდებლობასთან, მაგრამ აღნიშნულმა არ უნდა გამოიწვიოს ნასამართლობა.

ევროპულმა სასამართლომ განმარტა, რომ ადმინისტრაციული სამართალდარღვევა, რომლის ჩადენის გამო სანქცია ითვალისწინებს ადმინისტრაციულ პატიმრობას, კონვენციის არსიდან გამომდინარე, ითვლება სისხლისსამართლებრივ სამართალდარღვევად.⁵⁷

❖ ადმინისტრაციული გაძევება

საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 24-ე მუხლის მე-2 ნაწილის მიხედვით: საქართველოს კანონმდებლობით შეიძლება გათვალისწინებულ იქნეს საქართველოს ფარგლებიდან ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა ჩადენისათვის იმ უცხოელ მოქალაქეთა და მოქალაქეობის არმქონე პირთა ადმინისტრაციული გაძევება, რომლებიც უხეშად არღვევენ მართლწესრიგს.

აღნიშნული საკითხის შესწავლის შემდეგ შევიმუშავეთ სამართლებრივი საფუძვლები, რომლითაც შეიძლება განხორციელდეს პირის საქართველოს ფარგლებიდან ადმინისტრაციული გაძევება. მიზანშეწონილად მიგვაჩნია, ადმინისტრაციული გაძევება ჩამოყალიბდეს, როგორც ადმინისტრაციული სახდელის ერთ-ერთი სახე, ჩვენ მიერ საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის პროექტით გათვალისწინებული შინაარსით:

„ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის ჩამდენი უცხოელის (უცხო ქვეყნის მოქალაქის, ან სხვა სახელმწიფოში მუდმივად მცხოვრები მოქალაქეობის არმქონე პირის), ან საქართველოში სტატუსის მქონე მოქალაქეობის არმქონე პირის საქართველოს ფარგლებიდან გაძევება

1. გაძევება ნიშნავს, საქართველოს კანონმდებლობით გათვალისწინებული საფუძვლების არსებობის შემთხვევაში, საქართველოს ფარგლების იძულებით,

⁵⁷ ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს 2005 წლის 6 სექტემბრის გადაწყვეტილება საქმეზე „გურეპკა უკრაინის წინააღმდეგ“ Judgment of European Court of Human Rights: Gurepka v. Ukraine, 6 September 2005 <http://cmiskp.echr.coe.int> (ნახვის თარიღი 11.09.2017)

სურვილის საწინააღმდეგოდ დატოვებას უცხოელის ან საქართველოში სტატუსის მქონე მოქალაქეობის არმქონე პირის მიერ.

2. უცხოელის გაძევების ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი კრიტერიუმია, მის მიერ, საქართველოს კანონმდებლობის სისტემატური დარღვევა.

3. დაუშვებელია საქართველოში სტატუსის მქონე მოქალაქეობის არმქონე პირის საქართველოდან გაძევება, „უცხოელთა და მოქალაქეობის არმქონე პირთა სამართლებრივი მდგომარეობის შესახებ“ საქართველოს კანონით გათვალისწინებული გამონაკლისი შემთხვევის გარდა.“

მოცემული მსჯელობის გათვალისწინებით, საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის პროექტით გთავაზობთ ადმინისტრაციული სახდელების შემდეგ სახეებს:

- ა) ადმინისტრაციული გაფრთხილება;
- ბ) ადმინისტრაციული ჯარიმა;
- გ) საგნის სასყიდლით ჩამორთმევა;
- დ) საგნის კონფისკაცია;
- ე) პირისთვის მინიჭებული უფლების (სატრანსპორტო საშუალების მართვის უფლების, იარაღთან დაკავშირებული უფლების, საქმიანობის უფლებისა და სხვა) შეჩერება;
- ვ) საზოგადოებისათვის სასარგებლო შრომა;
- ზ) ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის ჩამდენი უცხო ქვეყნის მოქალაქის ან სხვა სახელმწიფოში მუდმივად მცხოვრები მოქალაქეობის არმქონე პირის საქართველოს თარგლებიდან გაძევება.

საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსი ადმინისტრაციულ სახდელებს მიჯნავს ორ ნაწილად, ესენია: ძირითადი და დამატებითი ადმინისტრაციული სახდელები. ამავე კოდექსის შესაბამისად, ადმინისტრაციული სახდელების დაკისრება შეიძლება მოხდეს შემდეგი წესის მიხედვით:

საგნების სასყიდლით ჩამორთმევა და კონტისკაცია, გაფრთხილება, ჯარიმა, სატრანსპორტო საშუალების მართვის უფლების შეჩერება, გამასწორებელი სამუშაოები შეიძლება გამოყენებულ იქნეს, როგორც ძირითადი ისე დამატებითი ადმინისტრაციული სახდელის სახით. ადმინისტრაციული პატიმრობა შეიძლება გამოყენებულ იქნეს მხოლოდ როგორც ძირითადი ადმინისტრაციული სახდელი. იარაღის ტარების უფლების ჩამორთმევა შეიძლება გამოყენებულ იქნეს მხოლოდ როგორც დამატებითი ადმინისტრაციული სახდელი. ადმინისტრაციული სამართალდარღვევისათვის შეიძლება დაკისრებული იქნეს ძირითადი, ან ძირითადი და დამატებითი ადმინისტრაციული სახდელები.

კვლევის შედეგად, ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის სახდელების სისტემაში ჩვენ მიერ შემოთავაზებული ცვლილებების და ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევაზე რეაგირების სამართლებრივი ბუნებიდან გამომდინარე, მიზანშეწონილად მივიჩნიეთ, შეგვეცვალა ძირითადი და დამატებითი ადმინისტრაციული სახდელების დაკისრების წესები შემდეგი სახით, რაც ასევე წარმოდგენილი გვაქვს საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის პროექტით:

„ძირითადი და დამატებითი ადმინისტრაციული სახდელები

1. ადმინისტრაციული გაფრთხილება, ადმინისტრაციული ჯარიმა და საზოგადოებისათვის სასარგებლო შრომა - შეიძლება გამოყენებული იქნეს მხოლოდ როგორც ძირითადი ადმინისტრაციული სახდელი.

2. პირისთვის მინიჭებული სპეციალური უფლების (სატრანსპორტო საშუალების მართვის უფლების, იარაღთან დაკავშირებული უფლების, საქმიანობის უფლების და სხვა) შეჩერება და ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის ჩამდენი უცხო ქვეყნის მოქალაქის ან სხვა სახელმწიფოში მუდმივად მცხოვრები მოქალაქეობის არმქონე პირის საქართველოს ფარგლებიდან გაძევება - შეიძლება გამოყენებული იქნეს, როგორც ძირითადი, ისე დამატებითი ადმინისტრაციული სახდელი.

3. პირს, ამ მუხლის მე-2 ნაწილით გათვალისწინებული სახდელი, დამატებით სახდელად შეიძლება დაეკისროს მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ ის პირდაპირ არის გათვალისწინებული სამართალდარღვევათა კონკრეტული მუხლით, როგორც დამატებითი სახდელი.

4. საგნის სასყიდლით ჩამორთმევა და საგნის კონფისკაცია - შეიძლება გამოყენებულ იქნეს მხოლოდ როგორც დამატებითი ადმინისტრაციული სახდელი.

5. ერთი სამართალდარღვევისათვის პირს შეიძლება დაეკისროს ერთი ძირითადი, ან ერთი ძირითადი და ერთი ან მეტი დამატებითი სახდელი.“

3. ადმინისტრაციული სამართალდარღვევების წარმოება

ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა სამართლის ბუნება გავლენას ახდენს წარმოების რეგულირებაზე. სამართალდარღვევათა წარმოების სახეების განსაზღვრის მიზნით, ქვემდებარეობისა და განსჯადობის პრობლემატიკასთან ერთად აუცილებელია, განვიხილოთ ადმინისტრაციული ორგანოს იურისდიქციული საქმიანობა.

ა) ქვემდებარეობა და განსჯადობა

სამართლის კერძო და საჯარო სამართლის დარგებად დაყოფა საყოველთაოდაა აღიარებული დასავლური ქვეყნების მიერ, რაც პრაქტიკულად შემდგარი ფაქტია საქართველოშიც. ადმინისტრაციული მართლმსაჯულების არსებობის ფაქტი იწვევს განსჯადობასთან დაკავშირებულ დავებსა და საჯარო და კერძო სამართლის განსაზღვრის საჭიროებას. ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი ურთიერთობების რეგულირება სპეციალური ადმინისტრაციული კანონმდებლობისა და პროცედურების გარეშე შეუძლებელია, რაც მას პრინციპულად განასხვავებს კერძო სამართლებრივი ურთიერთობებისაგან. კერძოდ, ადმინისტრაციულ ორგანოს მინიჭებული აქვს კანონით ზუსტად განსაზღვრული სპეციალური უფლებამოსილება; იგი შებოჭილია კანონიერების პრინციპისა და სახელმწიფოებრივი ინტერესების დაცვით. განსჯადობის შესახებ

დავების თავიდან აცილება შეუძლებელია საჯარო სამართლებრივი ურთიერთობის განვითარების დინამიურობის, იურისდიქციული სისტემის სირთულის, განსჯადობის კრიტერიუმების არასაკმარისი სიმკვეთრისა და მოსაზღვრე ვითარებების მრავალსახეობის გამო. აღნიშნულს დამატებით ართულებს ის გარემოებაც, რომ ადმინისტრაციული საპროცესო კანონმდებლობა მკვეთრად არ მიჯნავს ერთმანეთისაგან განსჯადობისა და უწყებრივი ქვემდებარეობის საკითხს. ტერმინთა აღრევის გამო სასამართლოს კომპეტენციასთან დაკავშირებული ყოველგვარი საკითხი ადმინისტრაციულ სამართალწარმოებაში განსჯადობის საკითხთან ასოცირდება, რის გამოც, მასში განსჯადობის პრობლემატიკა მოიცავს სასამართლოს უწყებრივი ქვემდებარეობისა და საკუთრივ განსჯადობის საკითხებს⁵⁸.

„საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის თანახმად, სასამართლოში განიხილება ისეთი დავა, რომელსაც გამოხატვის ადმინისტრაციულ-პროცესუალური ფორმა აქვს, როდესაც სადავო საქმის ფორმა გამომდინარეობს ადმინისტრაციული სამართლის კანონმდებლობიდან. რასაკვირველია, სასურველი იყო კოდექსში ნათლად ყოფილიყო გამოხატული ეს აზრი. კერძოდ, უმჯობესი იქნება, მე-2 მუხლის პირველ პუნქტში აღინიშნოს, რომ ამ კოდექსით დადგენილი წესით, საერთო სასამართლოში განიხილება ისეთი დავა ადმინისტრაციულ ორგანოსა და სხვა სუბიექტს შორის, რომლის გადაწყვეტის წესი და ფორმა ადმინისტრაციულ-პროცესუალური სამართლიდან გამომდინარეობს.“⁵⁹

“ქვემდებარეობა სამართლის დარგთაშორისი ინსტიტუტია, რომელიც ასრულებს სხვადასხვა იურისდიქციულ ორგანოთა შორის საქმეების განაწილების მექანიზმის ფუნქციებს. კონსტიტუცია ავალდებულებს კანონმდებელს შექმნას სამართლებრივი მექანიზმი, რომელიც გამორიცხავს კოლიზიებს სხვადასხვა

⁵⁸ კოპალეიშვილი მ., სხირტლაძე ნ., ქარდავა ე., რედ: ტურავა პ., ადმინისტრაციული საპროცესო სამართლის სახელმძღვანელო, გამომცემლობა „ბონა კაუზა“, თბილისი, 2016, გვ. 33-34.

⁵⁹ რედ: ლორია ვ., საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის კომენტარი, გამომცემლობა „მერიდიანი“, თბილისი, 2004, გვ. 13.

ორგანოების იურისდიქციას შორის, გამორიცხავს სხვადასხვა ორგანოების კომპეტენციის გადაკვეთის შემთხვევებს, ისეთ ვითარებას, როდესაც კონკრეტული საქმე არ განეკუთვნება არც ერთ სასამართლო ორგანოს.⁶⁰

ადმინისტრაციული პროცესის თეორიის დამუშავება უნდა წარმოებდეს ადმინისტრაციული პრაქტიკის მოთხოვნათა საფუძველზე, რომელიც მოწმობს, რომ ადმინისტრაციული პროცესი აუცილებლად უნდა იყოს დაკავშირებული მმართველობის სფეროში წამოჭრილი ინდივიდუალური საქმეების გადანყვეტასთან⁶¹. ადმინისტრაციული პროცესი არის ადმინისტრაციული და ამ სფეროს მიკუთვნებული სამართლის სხვა მატერიალური დარგების რეალიზაციის ფორმა, რომელიც მდგომარეობს ყველა სახის ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ სამართალშეფარდების გზით, ისეთ ინდივიდუალურ საქმეთა განხილვასა და გადანყვეტაში, რომლებიც წარმოიშობა მმართველობის სფეროში და გააჩნიათ გარეგნული გამოვლინების ადმინისტრაციულ-პროცესუალური ფორმები⁶².

ბ) ადმინისტრაციული იურისდიქცია

ადმინისტრაციული პროცესი დაკავშირებულია ადმინისტრაციულ იურისდიქციასთან, თუმცა, ისინი ერთმანეთს არ ემთხვევა. იურიდიულ ლიტერატურაში ადმინისტრაციულ იურისდიქციად მიაჩნიათ კანონით გათვალისწინებულ შემთხვევაში სახელმწიფო მმართველობის ორგანოების მიერ სასამართლოსადმი მიმართვის გარეშე ქვემდებარე საკითხების უშუალოდ გადანყვეტა, ხოლო საჭიროების შემთხვევაში, ადმინისტრაციული საწესების გამოყენება. რაც იმას ნიშნავს, რომ იურისდიქციული საქმიანობა წარმოადგენს როგორც ადმინისტრაციული პროცესის, ისე მმართველობის არაპროცესუალური საქმიანობის ნაწილს⁶³. სწორედ ამიტომ, მასზე გავრცელდება არა მხოლოდ საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის დებულებები, არამედ,

⁶⁰ კოპალეიშვილი მ., სხირტლაძე ნ., ქარდავა ე., რედ: ტურავა პ., ადმინისტრაციული საპროცესო სამართლის სახელმძღვანელო, გამომცემლობა „ბონა კაუზა“, თბილისი, 2016, გვ. 36.

⁶¹ ლორია ვ., საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო სამართალი, გამომცემლობა „მერიდიანი“, თბილისი, 2002, გვ. 27.

⁶² იქვე. გვ. 15

⁶³ იქვე. გვ. 15

საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის და საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის დებულებებიც.

იურისდიქციულ საქმიანობას ახორციელებს მმართველობის ზოგიერთი ორგანო. კანონიერების უზრუნველყოფა სახელმწიფო მმართველობაში მიიღწევა, როგორც სახელმწიფო აპარატის შიგნით შესაბამისი მმართველობითი ფუნქციებისა და კონტროლის განხორციელების გზით, ისე აპარატის გარეთ სპეციალური ორგანოების მეშვეობით ადმინისტრაციული დავეების, საჩივრების, ადმინისტრაციული და დისციპლინური სამართალდარღვევების განხილვის გზითაც, ე.ი. ადმინისტრაციული მართლმსაჯულების განხორციელების გზითაც. “საქმიანობის ორივე სახე წარმოადგენს ადმინისტრაციული იძულების იურისდიქციულ საქმიანობას. მმართველობის აპარატის შიგნით და მის სისტემაში კანონიერების დაცვის საშუალებას ადმინისტრაციულ იურისდიქციულ კონტროლს უწოდებენ, მის გარეთ კი - ადმინისტრაციულ იუსტიციას“. ადმინისტრაციული იძულების იურისდიქცია ორივე ფორმით დაკავშირებულია მმართველობის ორგანოების ორგანიზაციულ მუშაობასთან, რომელიც გულისხმობს არა მხოლოდ იძულებას, არამედ გამოხატავს ადმინისტრაციული ორგანოს კომპეტენციას და წარმოადგენს მისი უფლებამოსილების განხორციელებას. მთელი ეს საქმიანობა კი ადმინისტრაციული იურისდიქციული საქმიანობაა.⁶⁴

როგორც ვხედავთ, პოლიციისა და სხვა ადმინისტრაციული ორგანოების უფლებამოსილი პირების მიერ, სტრუქტურული აპარატის გარეთ, უფლებამოსილების ფარგლებში მინიჭებული ფუნქციების განხორციელების პროცესი - ადმინისტრაციული სამართალდარღვევების განხილვა და მართლმსაჯულების განხორციელება სამართალშეფარდების გზით, წარმოადგენს ადმინისტრაციულ იუსტიციურ საქმიანობას არა მხოლოდ ავტორის ვალერი ლორიას აზრით, არამედ, როგორც უკვე აღვნიშნეთ, საჯარო სამართლის სხვა

⁶⁴ იქვე, გვ. 16.

აღიარებული მეცნიერების აზრითაც, როგორც არიან: პაატა ტურავა, მაია კოპალეიშვილი, ნუგზარ სხირტლაძე, ეკატერინე ქარდავა.

იურიდიული პროცესი განმარტებულია როგორც სამართალშეფარდებასთან დაკავშირებული პროცესი. სამართალშეფარდება კი, როგორც ცნობილია, მხოლოდ სასამართლო ორგანოების მიერ როდი ხდება. სამართალშეფარდებითი საქმიანობა ყოველდღიური და სისტემატური მუშაობის ფორმაა მმართველობის ორგანოებისათვის. აქედან გამომდინარე, სასამართლო პროცესუალური ფორმების გარდა, არსებობს, აგრეთვე, არასასამართლო პროცესუალური ფორმები - მმართველობის ორგანოების მიერ განხორციელებული პროცესი, რომელიც სხვა არაფერია, თუ არა სამართალშეფარდების მიზნით განხორციელებული პროცესი და მასთან დაკავშირებული საგამოკვეფეგო-საგამოძიებო პროცესუალური მოქმედებანი სამართალშეფარდების სწორად განხორციელების უზრუნველსაყოფად.⁶⁵ მმართველობის სფეროში ადმინისტრაციული პროცესის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი სახეა ადმინისტრაციული გადაცდომების საქმეთა წარმოება, რომელიც დაკავშირებულია ადმინისტრაციულ პასუხისმგებლობასთან, რაც მონესრიგებულია საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსით⁶⁶. სწორედ ამიტომ, პოლიციის და სხვა ადმინისტრაციული ორგანოს უფლებამოსილი პირების მიერ განხორციელებულმა ადმინისტრაციული იუსტიციური საქმიანობის პროცესმა, სათანადო ასახვა უნდა ჰპოვოს როგორც ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კანონმდებლობაში, ასევე ამ საქმიანობის პროდუქტით მიღებული აქტების სისტემატიზაციაზე, რაც წარმოადგენს ჩვენი კვლევის ერთ-ერთ მიზანს.

საყურადღებოა იმის აღნიშვნა, რომ ევროპის იმ სახელმწიფოებში, სადაც ადმინისტრაციულ-დელიქტური სამართალი განცალკეეეებულია (ავსტრია,

⁶⁵ ლორია ვ., საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო სამართალი, გამომცემლობა „მერიდიანი“, თბილისი, 2002, გვ. 51.

⁶⁶ იქვე. გვ. 54.

ნიდერლანდები, ესპანეთი, საბერძნეთი), სანქციების გამოყენების წარმოება წარმოადგენს ზოგადი ადმინისტრაციული პროცედურისაგან წარმოებულს და მასზე ვრცელდება ადმინისტრაციულ-პროცედურული კანონების დებულებები. საფრანგეთის, ბელგიისა და საბერძნეთის სახელმწიფო საბჭოების პრაქტიკა ასევე საერთოა ზოგადი ადმინისტრაციული წარმოების სფეროსა და დელიქტური წარმოებისთვის.⁶⁷

საინტერესოა, რომ ყოფილი სოციალისტური ბანაკის სახელმწიფოების უმრავლესობაში (პოლონეთი, ჩეხეთი, სლოვაკეთი, სლოვენია, ხორვატია, სერბია, ესტონეთი), წარმოების დანყება არის არათორმალისებული და ითვლება ღიად ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ, ჩადენილი დარღვევის ფაქტზე განცხადების მიღების მომენტიდან, ან მისი გამოვლენიდან ამ ორგანოს საქმიანობის განხორციელებისას. სახელმწიფოებში, სადაც მოქმედებს ძველი ადმინისტრაციულ-დელიქტური აქტები (ბულგარეთი, ლატვია, ლიეტუვა), თორმალისებულად რჩება წარმოების დანყების პროცედურა. რომლის მიხედვით, წარმოების დანყება არა არის აღიარებული, თუ არ არსებობს თორმალური (ოფიციალური) დოკუმენტი წარმოების დანყების შესახებ, ადმინისტრაციული დარღვევის ან გადაცდომის პროტოკოლის მაგალითზე.⁶⁸

როგორც უცხოური კანონმდებლობის ანალიზის შედეგად ირკვევა, სახელმწიფოების უმრავლესობის კანონმდებლობები ადმინისტრაციულ ორგანოებს საშუალებას აძლევენ განახორციელონ რამდენიმე სახის წარმოება: ზოგადი - ზეპირი მოსმენის ჩატარებით, ზოგადი - ზეპირი მოსმენის ჩატარების გარეშე, დაჩქარებული - ხორციელდება დარღვევის ჩადენის ადგილზე და სრულდება აქტის გამოცემით, დადგენილი ვადის განმავლობაში ჯარიმის გადახდის ვალდებულებით.

⁶⁷ Банчук А.А., Административно-деликтное законодательство зарубежных стран, Москва, Волтерс Клувер 2011, СТ. 62

⁶⁸ იქვე, გვ. 63

შედარებისთვის შეგვიძლია აღვნიშნოთ, რომ საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მე-4 თავის მიხედვით გამოცემული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი უნდა პასუხობდეს ამავე კოდექსით განსაზღვრულ ადმინისტრაციული წარმოებისათვის (შესაბამისი სახით) დადგენილ წესს. საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსი შეიცავს ადმინისტრაციული წარმოების განსაკუთრებულ სახეს, ადმინისტრაციული სანქციების დაკისრებასთან დაკავშირებით. ამდენად, მატერიალურ-სამართლებრივი თვალსაზრისით კანონმდებელი ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა და ზოგად ადმინისტრაციულ კოდექსებში, ადმინისტრაციული წარმოების განსხვავებულ სახეს, განსხვავებულ პროცედურას ამკვიდრებს, გამომდინარე მმართველობითი ფუნქციის სფეროებიდან. თუმცა, წარმოების ეს ორი სახე სათანოდ არ არის გამიჯნული ერთმანეთისგან საკანონმდებლ დონეზე, რაც პრობლემატურს ხდის ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის წარმოების პროცესში ცალკეული ინდივიდების უფლებების დაცვის მექანიზმებს.

გ) ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის წარმოება

სწორედ ზემოაღნიშნული პრობლემის მოწესრიგების მიზნით ჩვენ მიერ წარმოდგენილი საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის პროექტით შემოთავაზებულია მარტივი ადმინისტრაციული წარმოებისა და ადმინისტრაციულ სამართლებრივი აქტის ახალი სახეები, რომელთა კანონით გათვალისწინება წარმოადგენს აუცილებლობას პოლიციის უფლებამოსილი პირების მიერ სამართალდარღვევაზე რეაგირებისას.

აღნიშნულიდან გამომდინარე, აუცილებელია ერთმანეთისაგან გავმიჯნოთ პოლიციის ფუნქციები მმართველობით საქმიანობაში იმ ფუნქციებისგან, რომელთაც იგი იყენებს სამართალშეფარდების პროცესში იუსტიციური ფუნქციების განხორციელებისას. ამ თვალსაზრისით, ერთმანეთისგან უნდა განვასხვავოთ ადმინისტრაციული წარმოება მმართველობითი საქმიანობის

განხორციელების პროცესში, რომელიც რეგულირდება საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით და ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა წარმოება უფლებამოსილი პირის მიერ სამართალშეფარდების პროცესში, რომელიც მთლიანად უნდა დარეგულირდეს საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსით.

აღსანიშნავია, რომ დასავლეთ ევროპის ქვეყნების პრაქტიკაში, წარმოების ეს ორი პროცესი - ადმინისტრაციული და ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის წარმოება ერთმანეთისგან განსხვავებულია საკანონმდებლო დონეზე. რაც იმას ნიშნავს, რომ წარმოების ორივე სახე რეგულირდება განსხვავებული კანონმდებლობით, რაც საქართველოს კანონმდებლობაში არ არის მკვეთრად გამოხატული. უფრო მეტიც, ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის წარმოების პროცესი საერთოდ არ არის განცალკევებული ადმინისტრაციული პროცესისგან, არამედ პირიქით, გაიგივებულია ერთმანეთთან. აღნიშნული დასკვნები შეიძლება გამოვიტანოთ საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსიდან და საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსიდან. მაგალითისათვის განვიხილოთ რამდენიმე საკანონმდებლო ნორმა. საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 231-ე მუხლით, „ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა საქმეების წარმოების წესი იმ ორგანოებში (თანამდებობის პირთა მიერ), რომლებიც უფლებამოსილნი არიან განიხილონ ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა საქმეები, განისაზღვრება ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა შესახებ ამ კოდექსითა და საქართველოს სხვა ნორმატიული აქტებით“; ხოლო საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 72-ე მუხლით „თუ კანონი არ ითვალისწინებს სხვა სახის ადმინისტრაციული წარმოების გამოყენებას, ადმინისტრაციული ორგანო ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტს ამზადებს მარტივი ადმინისტრაციული წარმოების წესით“. ადმინისტრაციული წარმოების ფინალს წარმოადგენს ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი.

წარმოების აღნიშნული სახე და მითითებული აქტის გამოცემა, როგორც ადმინისტრაციული ორგანოს ერთ-ერთი ძირითადი საქმიანობა, რეგულირდება საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით - რომელიც ასევე განსაზღვრავს ადმინისტრაციული წარმოების ცნებას: „ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობა ადმინისტრაციულ სამართლებრივი აქტის მომზადების, გამოცემისა და აღსრულების, ადმინისტრაციული საჩივრის გადაწყვეტის, აგრეთვე, ადმინისტრაციული ხელშეკრულების მომზადების, დადების ან გაუქმების მიზნით“; ხოლო საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევის კოდექსიდან, სამართალშეფარდების პროცესში რეგულირდება ადმინისტრაციული ორგანოს ისეთი საქმიანობა, რომელზეც ვრცელდება ზოგადი დებულებები ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა საქმეების წარმოებისას, დებულებები ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა საქმეების განხილვის შესახებ და სხვა. რაც იმას ნიშნავს, რომ ადმინისტრაციული ორგანოების მიერ განხორციელებული სამართალშეფარდების პროცესის მარეგულირებელ დებულებებს შეიცავს დასახელებული ორივე კოდექსი. ადმინისტრაციული წარმოებისა და ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის წარმოების გამიჯვნის შესახებ, გერმანიის საკანონმდებლო პრაქტიკის მიხედვით, „კანონი ადმინისტრაციული წარმოების შესახებ არ გამოიყენება სისხლის სამართლის წარმოებასთან, ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის წარმოებასთან და დასჯადობასთან მიმართებაში“⁶⁹.

როგორც ვხედავთ, პოლიციის უფლებამოსილი თანამშრომლების მიერ, ფუნქციონალური მოვალეობების შესრულების პროცესში განხორციელებული იუსტიციური საქმიანობა, რაც გამოიხატება მათ მიერ ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევაზე სამართალშეფარდებით - არ არის მკაფიოდ მოწესრიგებული შესაბამისი კანონმდებლობით. იგივე შეიძლება ითქვას სხვა ადმინისტრაციული ორგანოების უფლებამოსილი პირების მიმართ

⁶⁹ Закон об административном производстве, П.2. изд. «infotropic media», Москва, 2013.

სამართალშეფარდების გზით ფუნქციონალური მოვალეობების განხორციელების პროცესზე - რაც მოითხოვს აუცილებელ სამართლებრივ მონესრიგებას გერმანიის საკანონმდებლო პრაქტიკის მაგალითზე.

4. ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა წარმოება მარტივი ადმინისტრაციული წარმოების წესით

ადმინისტრაციული წარმოება, ფართო გაგებით, ნიშნავს ადმინისტრაციული ორგანოს ნებისმიერ საქმიანობას, რომელიც ხორციელდება საჯარო-სამართლებრივი უფლებამოსილებების განხორციელების მიზნით. საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მიზნებისთვის, კანონმდებელი იყენებს ადმინისტრაციულ წარმოებას ვიწრო გაგებით, რომელიც ხასიათდება ორი კრიტერიუმით: 1. იგი არ მოიცავს ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ განხორციელებულ შიდაორგანიზაციულ ღონისძიებებს 2. იგი გამოიყენება ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემის ან ადმინისტრაციული ხელშეკრულების დადების შემთხვევაში. ადმინისტრაციული წარმოება, ვიწრო გაგებით, წარმოადგენს ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობას, რომელიც მიმართულია გადაწყვეტილების მიღებისკენ⁷⁰.

საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი ადმინისტრაციული წარმოების რამდენიმე სახეს განასხვავებს. მარტივი ადმინისტრაციული წარმოება, ფორმალური ადმინისტრაციული წარმოება და საჯარო ადმინისტრაციული წარმოება ადმინისტრაციული წარმოების სამი ძირითადი სახეა.

საქართველოს ზოგად ადმინისტრაციულ კოდექსში მითითებულია ადმინისტრაციული წარმოების სამი სხვა სახეც:

1. ადმინისტრაციული წარმოება კოლევგურ ადმინისტრაციულ ორგანოში,
2. ადმინისტრაციული წარმოება ნორმატიული აქტის გამოცემის მიზნით,
3. ადმინისტრაციული წარმოება საჩივრების განხილვასთან დაკავშირებით.

⁷⁰ ტურავა პ., ზოგადი ადმინისტრაციული სამართალი, გამომცემლობა „იურისტების სამყარო“; თბილისი, 2018, მეორე გამოცემა, გვ. 215.

ამავე დროს, კოდექსი ცალკე გამოყოფს წარმოების კიდეც ერთ სახეს - ადმინისტრაციულ წარმოებას დამოუკიდებელი ორგანოს მიერ.

რაც შეეხება საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსს, იგი შეიცავს ადმინისტრაციული წარმოების განსაკუთრებულ სახეს ადმინისტრაციული სანქციების დადებასთან დაკავშირებით. მიუხედავად ამისა, მარტივი, ფორმალური და საჯარო ადმინისტრაციული წარმოებები ადმინისტრაციული წარმოების სამი ძირითადი სახეა და ყველა სხვა სახის წარმოება ერთ-ერთი მათგანის სახესხვაობაა.

ვინაიდან, მარტივი ადმინისტრაციული წარმოება ბაზისი და საფუძველია ყველა სახის ადმინისტრაციული წარმოებისათვის⁷¹, მიზანშეწონილად მიგვაჩნია, სამართალდარღვევის წარმოება განისაზღვროს მარტივი ადმინისტრაციული წარმოებით, როგორც ამ სახის წარმოების ერთ-ერთი სახესხვაობა, გამომდინარე თავისი სამართლებრივი ბუნებიდან. კერძოდ, ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის წარმოებას ახორციელებენ პოლიციის და სხვა ადმინისტრაციული ორგანოების უფლებამოსილი პირები. მართალია, სამართალშეფარდების პროცესში ისინი ასრულებენ იუსტიციურ, და არა მმართველობით ფუნქციას, მაგრამ ხელისუფლების აღმასრულებელი შტოს კუთვნილებიდან გამომდინარე, მათ მიერ წარმოებული სამართალდარღვევის ფაქტის განხილვისა და სახდელის შეფარდების პროცესი ვერ გამოვა ადმინისტრაციული წარმოების ფარგლებიდან.

როგორც უკვე აღვნიშნეთ, მარტივი ადმინისტრაციული წარმოება და მისი დებულებები, როგორც ადმინისტრაციული წარმოების ერთ-ერთი სახე, რეგულაციის მიზნებიდან გამომდინარე, განმარტებულია საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით. რაც შეეხება ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის წარმოებისათვის ჩვენ მიერ შემოთავაზებული მარტივი ადმინისტრაციული წარმოების სახესხვაობას და მის დებულებებს,

⁷¹ იქვე, გვ. 219.

დასარეგულირებელი ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი ურთიერთობებიდან გამომდინარე, მიზანშეწონილად მიგვაჩნია განისაზღვროს საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსით.

ა) ადმინისტრაციული წარმოების გამიჯვნა ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის წარმოებისაგან

იმისათვის, რომ საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით განსაზღვრული ადმინისტრაციული წარმოება განვასხვაოთ, უფლებამოსილი პირის მიერ სამართალმეფარდების პროცესში განხორციელებული ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა წარმოებისაგან - აუცილებელია განვმარტოთ ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის წარმოების პროცესისათვის დამახასიათებელი საფეხურები და ელემენტები - რაც საშუალებას მოგვცემს გავმიჯნოთ იგი ადმინისტრაციული წარმოებისაგან.

ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა წარმოებისაგან განსხვავებით, ადმინისტრაციული წარმოება მიმართულია მომავალზე. ადმინისტრაციული ორგანო გადაწყვეტილებას იღებს მომავალში განსახორციელებელ ღონისძიებებთან დაკავშირებით, რაც შეიძლება გამოიხატებოდეს მოქალაქეების მიმართ უფლებააღმჭურველი გადაწყვეტილებების გამოტანაში ან საჯარო მმართველობის განხორციელებით პროცესში პოლიციის მიერ პრევენციულ ღონისძიებებში სამართალდარღვევების თავიდან აცილების მიზნით. საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით განსაზღვრული საქმიანობის სამართლებრივი ფორმები ემსახურება მოქალაქის სამართლებრივ დაცვას (დაცვის ფუნქცია). იმავდროულად, ის ადმინისტრაციულ ორგანოს აძლევს შესაძლებლობას მოიყვანოს სისრულეში ლეგიტიმური ამოცანები (უზრუნველყოფის ფუნქცია).

რაც შეეხება ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის წარმოებას, იგი მიმართულია უკვე მომხდარ იურიდიულ ფაქტზე. კერძოდ, წარმოადგენს მომხდარ სამართალდარღვევაზე რეაგირებას, რომელიც ჩადენილია საჯარო

მმართველობის სფეროში და რეგულირდება საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსით და სხვა ნორმატიული აქტებით.

ადმინისტრაციული წარმოების დაწყების საფუძველია დაინტერესებული პირის განცხადება და ადმინისტრაციული ორგანოსათვის კანონმდებლობით დაკისრებული ვალდებულება – გამოსცეს ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი. რაც ფაქტობრივად წარმოადგენს ადმინისტრაციული წარმოების დაწყების ვალდებულების წარმოშობის საფუძველს. ხოლო ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის წარმოების დაწყების საფუძველს, ჩვენი აზრით, წარმოადგენს სამართალდარღვევის ფაქტის გამოვლინება, შეტყობინება სამართალდარღვევის ფაქტის შესახებ, ან ადმინისტრაციული სამართალდამრღვევის მიმართ გამოცემული ადმინისტრაციულ სამართლებრივი აქტის გასაჩივრება.

პრაქტიკიდან ცნობილია, რომ ადმინისტრაციული პროცესის დაწყებისას, გადასაწყვეტია, ვინ მონაწილეობს მასში კანონით დადგენილი მოთხოვნის შესაბამისად და ვინ შეიძლება ჩაებას დამატებით. ადმინისტრაციული წარმოების ერთ მხარეს აუცილებლად დგას ადმინისტრაციული ორგანო, რომელიც უფლებამოსილია განახორციელოს ადმინისტრაციული წარმოება⁷²; ხოლო ადმინისტრაციული სამართალდარღვევათა წარმოებისას, აღნიშნული ადგილი უჭირავს პოლიციისა და სხვა ადმინისტრაციული ორგანოს უფლებამოსილ პირს. ადმინისტრაციული წარმოების და ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა წარმოების ძირითად სუბიექტად, ორგანიზაციული მოწყობის ნიშნით, გვევლინება ერთი და იგივე ადმინისტრაციული ორგანო. ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა წარმოებისას იცვლება სამართლებრივი მექანიზმი, რაც აღნიშნულ სუბიექტს (ადმინისტრაციულ ორგანოს) ფუნქციური ნიშნით გადააქცევს იუსტიციურ ორგანოდ. რაც გვაძლევს საშუალებას რომ განვაცხადოთ -

⁷² ტურავა პ., ზოგადი ადმინისტრაციული სამართალი, გამომცემლობა „იურისტების სამყარო“; თბილისი, 2018, მეორე გამოცემა, გვ. 222.

ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის წარმოების სუბიექტად გვევლინება პოლიციისა და სხვა ადმინისტრაციული ორგანოს უფლებამოსილი პირი.

უნდა აღინიშნოს, რომ დღეისათვის მოქმედი საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსი, სამართალდარღვევის წარმოების სუბიექტად არ ასახელებს ადმინისტრაციული ორგანოს უფლებამოსილ პირს. ამიტომ ჩვენ მიერ წარმოდგენილი საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის პროექტით, ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა საქმის განხილვის სუბიექტის რანგში გავითვალისწინეთ პოლიციის უფლებამოსილი პირები, რომლებიც სამართალდარღვევის ჩადენის ადგილზე იხილავენ ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა საქმეს და შეუთარდებენ ადმინისტრაციულ სახდელს უფლებამოსილების გამცემი ორგანოს სახელით - რომლებიც ადგილზე შეადგენენ და ჩააბარებენ (გააცნობენ) სამართალდამრღვევს ადმინისტრაციულ სამართლებრივ აქტს. მაგალითისთვის დავასახელებთ შემთხვევებს პრაქტიკიდან:

- ❖ პირველ შემთხვევაში საქართველოს ნარჩენების მართვის კოდექსის 47-ე მუხლის მიხედვით, ნარჩენების მართვის კოდექსით გათვალისწინებული ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის საქმის წარმოება და სანქციის შეთარდება ხორციელდება საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსით დადგენილი წესით, ხოლო შედგენილი ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის ოქმი დამრღვევის მიერ საჩივრდება სასამართლოში. აღნიშნული მიუთითებს იმ გარემოებაზე, რომ საქართველოს ნარჩენების მართვის კოდექსით გათვალისწინებული დარღვევის საფუძველზე ადგილზე შედგენილი ოქმი წარმოადგენს ადმინისტრაციულ სამართლებრივ აქტს. იგივე წესი ვრცელდება ადგილობრივი მუნიციპალიტეტის უფლებამოსილი პირების მიერ მოქმედი საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 125-ე მუხლის მე-8 ნაწილით შედგენილი

ოქმების მიმართ, გარემოს დაცვისა და ზედამხედველობის ორგანოების უფლებამოსილი თანამშრომლების მიერ შედგენილი ოქმების მიმართ და სხვა;

❖ მეორე შემთხვევაში თვალსაჩინო მაგალითია შსს საპატრულო პოლიციის დეპარტამენტის მოსამსახურეების მიერ შედგენილი ოქმები ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა შესახებ. აღნიშნულთან დაკავშირებით ნიშანდობლივია ის ფაქტი, რომ დღეისათვის მოქმედი საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსით გათვალისწინებული წინაპირობებით, ნაწილობრივ გათვალისწინებულია პოლიციის უფლებამოსილი პირის უფლებრივი კრიტერიუმები სამართალდარღვევის ჩადენის ადგილზე რეაგირების პროცესისთვის. კერძოდ, საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის მე-200 მუხლის შენიშვნაში მითითებულია, რომ „თუ დამრღვევი სადავოდ არ ხდის მის მიერ ჩადენილი ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის ფაქტს და ამას ადასტურებს ოქმზე ხელმოწერით, მას ადგილზე შეეთარდება ადმინისტრაციული სახდელი“, საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 204-ე მუხლის მიხედვით „იმ თანამდებობის პირთა ნუსხა, რომლებიც ამ კოდექსის მე-200 მუხლის მე-2 ნაწილში მითითებული ორგანოების სახელით განიხილავენ ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა საქმეებს, განისაზღვრება საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით“, საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 209-ე მუხლის მიხედვით „ამ მუხლის პირველი ნაწილით გათვალისწინებული სამართალდარღვევების (გარდა ამავე მუხლის მე-2 ნაწილით გათვალისწინებული სამართალდარღვევებისა), საქმეს განიხილავს საქართველოს შინაგან საქმეთა მინისტრის მიერ უფლებამოსილი პირი“, საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 234¹ მუხლით „ამ კოდექსით გათვალისწინებულ შემთხვევებში, საქმის განხილვა შესაძლებელია სამართალდარღვევის ჩადენის ადგილზე, რაც გულისხმობს, საქმის ყოველმხრივ, სრულ და ობიექტურ გამორკვევას, მის გადაწყვეტას

საქართველოს კანონმდებლობასთან ზუსტი შესაბამისობით, ადგილზე ადმინისტრაციული სახდელის დადებასა და საჯარიმო ქვითრის ჩაბარებას დამრღვევისათვის.“ აღნიშნულის გათვალისწინებით, ჩვენ მიერ წარმოდგენილი საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის პროექტში შემოთავაზებულია ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევის წარმოების ახალი სუბიექტი - ადმინისტრაციული ორგანოს, (პოლიციის) უფლებამოსილი პირი.

ადმინისტრაციულ წარმოებაში კანონით დადგენილი საფუძვლით მონაწილეობენ:

- განმცხადებელი და მესამე პირი,
- ისინი, ვის მიმართაც გამოიცა ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი,
- ისინი, ვისთანაც დაიღო, ან უნდა დაიღოს ადმინისტრაციული ხელშეკრულება⁷³.

მონაწილეები, რომლებიც ადმინისტრაციულ წარმოებაში ერთვებიან ადმინისტრაციული ორგანოს ინიციატივით, იყოფიან 2 ჯგუფად:

- უბრალო მონაწილეები, რომელთა კანონიერ ინტერესსაც შეიძლება შეეხოს ეს გადაწყვეტილება,
- აუცილებელი მონაწილეები, რომელთა მონაწილეობას წარმოებაში გადამწყვეტი მნიშვნელობა აქვს⁷⁴.

კვლევის მიზნებიდან გამომდინარე, შეგვიძლია განვაცხადოთ, რომ ადმინისტრაციული წარმოების ადრესატს წარმოადგენს ნებისმიერი პირი, რომლის მიმართ პოლიცია იღებს უფლებააღმჭურველი ან უფლებაამკრძალავი ხასიათის მქონე გადაწყვეტილებას. ასეთი პირის უფლებები ადმინისტრაციულ წარმოებაში შესაბამისად არის განსაზღვრული. რაც შეეხება ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევის წარმოების ადრესატს - ის არ წარმოადგენს ჩვეულებრივ

⁷³ ტურავა პ., ზოგადი ადმინისტრაციული სამართალი, გამომცემლობა „იურისტების სამყარო“; თბილისი, 2018, მეორე გამოცემა, გვ. 223.

⁷⁴ იქვე. გვ. 224.

პირს (არასამართალდამრღვევს), რომელმაც მიმართა ადმინისტრაციულ ორგანოს უფლებების დაცვის ან განხორციელების მოთხოვნით. ეს არის კონკრეტული პირი-სამართალდამრღვევი, რომელის უფლებების დაცვა და მის მიმართ გადაწყვეტილების მიღება წარმოებს განსხვავებული სტანდარტებისა და პროცედურების შესაბამისად. რაც შეეხება საკანონმდებლო საფუძვლებს - ადმინისტრაციული წარმოება ხორციელდება საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსისა და სხვა ადმინისტრაციული ნორმატიული სამართლებრივი აქტებით; ხოლო ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა წარმოება უნდა განისაზღვროს საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსით.

ბ) ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის წარმოების მიზანი

საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მიხედვით, მარტივი ადმინისტრაციული წარმოება ადმინისტრაციული წარმოების ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი სახეა. ის გამოიყენება ყოველთვის, როდესაც ადმინისტრაციული წარმოების მიზანს წარმოადგენს: ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის მომზადება, გამოცემა და აღსრულება; ადმინისტრაციული საჩივრის გადაწყვეტა და ადმინისტრაციული ხელშეკრულების მომზადება, დადება ან გაუქმება⁷⁵. როგორც კვლევის პროცესში დადასტურდა, ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა წარმოება, მარტივი ადმინისტრაციული წარმოების წესით უნდა განისაზღვროს საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსით, შესაბამისად, რაც მოითხოვს რეგულაციის ახალ ინსტრუმენტს. ამ სახის წარმოების მიზანი იქნება სამართალდარღვევის ფაქტზე ადმინისტრაციულ სამართლებრივი აქტის მომზადება-გამოცემა-აღსრულება - ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის ჩადენის ადგილზე რეაგირებისას, ან ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის შესახებ საჩივრის გადაწყვეტისას - რაც წარმოდგენილია ჩვენ მიერ

⁷⁵ ტურავა პ., ზოგადი ადმინისტრაციული სამართალი, გამომცემლობა „იურისტების სამყარო“; თბილისი, 2018, მეორე გამოცემა, გვ. 219.

შემოთავაზებული საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის პროექტით.

ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის წარმოების პროცესის შედეგად, ისევე, როგორც ადმინისტრაციული წარმოების შედეგად, პოლიციის უფლებამოსილი პირი იღებს გადაწყვეტილებას ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის სახით. ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის წარმოების პროცესის შედეგად მიღებული აქტი უნდა განისაზღვროს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კანონმდებლობაში, როგორც ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ერთ-ერთ სახესხვაობა, როგორც სამართალდარღვევის წარმოების შედეგად მიღებული რეგულაციის შესაბამისი ახალი ინსტრუმენტი.

ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი, როგორც ადმინისტრაციული წარმოების მიზანი, რეგულაციის მიზნებიდან გამომდინარე, განმარტებულია საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით; ხოლო რეალაქტს განსაზღვრავს საქართველოს კანონი პოლიციის შესახებ, თუმცა, რეგულაციის სფეროდან გამომდინარე, რეალაქტს ახასიათებს ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის თვისებები. რაც შეეხება ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის წარმოების შესაბამისი ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის სახესხვაობას, დასარეგულირებელი ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი ურთიერთობებიდან გამომდინარე, მიზანშეწონილად მიგვაჩნია, განისაზღვროს საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსით - რომელსაც განვიხილავთ შემდეგ თავში.

ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის წარმოების პროცესის პროდუქტი - ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი უნდა გამოიყენოს წერილობით, რამდენადაც, მარტივი ადმინისტრაციული წარმოებისათვისთვის

დამახასიათებელია ადმინისტრაციულ ორგანოსა და დაინტერესებულ მხარეს შორის კომუნიკაციის წერილობითი ფორმა⁷⁶.

კვლევის შედეგებიდან გამომდინარე, შეგვიძლია განვსაზღვროთ:

1. ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის წარმოების პროცესისთვის დამახასიათებელი ძირითადი საფეხურები:
 - ა) ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის ფაქტის გამოკვლევა,
 - ბ) ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის შედგენა,
 - გ) ადმინისტრაციულ სამართლებრივი აქტის აღსრულება,
2. რომ ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის წარმოება წარმოადგენს ადმინისტრაციული წარმოების შემადგენელ ნაწილს;
3. ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის წარმოებისათვის გამოიყენება მარტივი ადმინისტრაციული წარმოების ორი სახე:
 - ა) ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის წარმოება სამართალდარღვევის ჩადენის ადგილზე,
 - ბ) ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის წარმოება საჩივართან დაკავშირებით;
4. ადმინისტრაციულ-სამართალდარღვევათა წარმოების ცნება - ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის წარმოება სამართალდარღვევის ჩადენის ადგილზე, ან/და დროს, არის ადმინისტრაციული ორგანოს (ორგანიზაციული გაგებით) უფლებამოსილი პირის მიერ, საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსით და სხვა ადმინისტრაციული ნორმატიული სამართლებრივი აქტებით დადგენილი საქმიანობა, რომელიც დაკავშირებულია ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის ჩადენის ადგილზე საქმის განხილვასთან, ან ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის წარმოებაზე საჩივრის გადანყვეტასთან და საქმეზე ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის მომზადება-გამოცემა-აღსრულებასთან.

⁷⁶ ტურავა პ., ზოგადი ადმინისტრაციული სამართალი, გამომცემლობა „იურისტების სამყარო“; თბილისი, 2018, მეორე გამოცემა, გვ. 219.

იმის გათვალისწინებით, რომ ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის წარმოების პროცესში, ჩვენ მიერ გამოკვეთილი მოდელის შესაბამისად, შემოთავაზებულია ახალი სუბიექტი (წარმოების მონაწილე) - ადმინისტრაციული ორგანოს უფლებამოსილი პირი - შესაბამისად, ჩვენ მიერ წარმოდგენილი საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის კანონპროექტის 160-ე და 207-ე მუხლით განსაზღვრულია ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის წარმოება, ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის ჩადენის ადგილზე რეაგირებისას. აღნიშნული წარმოდგენს ადმინისტრაციული სამართალწარმოების დაწყების საფუძველს, რადგან სამართალდარღვევის ჩადენის ადგილზე რეაგირებისას, წარმოება იწყება სამართალდარღვევის გამოვლინების ან სამართალდარღვევის ფაქტის შესახებ შეტყობინების საფუძველზე.

4.1. ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის წარმოება სამართალდარღვევის ჩადენის ადგილზე

დემოკრატიულ ქვეყნებში უზრუნველყოფილია იმ პირის უფლებები, რომელიც ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის ჩადენისთვის მიეცემა პასუხისმგებლობაში. სამართალწარმოების დროს პირისთვის გარანტირებულია ისეთი უფლებები, როგორცაა: ბრალდების არსის გაცნობა, ინფორმაცია მისი ან მისი ქონების მიმართ გამოყენებული ზომებისა და ორგანოს მიერ საქმის განხილვის თარიღის დანიშვნის შესახებ; დამცველის სამართლებრივი დახმარების მიღება; მტკიცებულებების შეგროვება და წარდგენა შესაბამის ორგანოში; ბრალდებასთან დაკავშირებით აზრის გამოთქმა; ადმინისტრაციული ორგანოს გადაწყვეტილების გასაჩივრება.

აღნიშნულთან დაკავშირებით, ჩვენ მიერ წარმოდგენილ საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის პროექტში, შევეცადეთ გავვეთვალისწინებინა ადმინისტრაციულ-სამართალდარღვევათა წარმოების

დემოკრატიული ქვეყნების პრაქტიკა, ამ კუთხით საქართველოში არსებულ მოთხოვნებთან შერწყმით.

ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის წარმოების დაწყებისათვის სამართალდარღვევის ჩადენის ადგილზე, ან/და დროს, საჭიროებს გარკვეული საფუძვლების არსებობას. კერძოდ, სამართალდარღვევის გამოვლინების ან სამართალდარღვევის ფაქტის შესახებ შეტყობინების ინფორმაციის არსებობას.

ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის გამოვლინება სამართალდამცავის მიერ, საჭიროებს მყისიერ რეაგირებას, როგორცაა: სამართალდარღვევის აღკვეთა, სამართალდარღვევის ფაქტის გამოკვლევა, ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის შედგენა მატერიალური, ან ელექტრონული ფორმით და სხვა პროცედურების განხორციელება.

წარმოების დაწყებისთანავე ადმინისტრაციული ორგანოს უფლებამოსილი პირი, დამრღვევს წარუდგენს საკუთარ ვინაობას და საჭიროების შემთხვევაში უფლებამოსილების დამადასტურებელ დოკუმენტს; განუმარტავს მის მიერ ჩადენილი სამართალდარღვევის არსს; გააცნობს სამართალდამრღვევი პირის უფლება-მოვალეობებს და ამ სამართალდარღვევისთვის გათვალისწინებულ ადმინისტრაციულ სახდელს.

ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის საქმის განხილვისას პოლიციის უფლებამოსილი პირი წყვეტს შემდეგ საკითხებს:

- განეკუთვნება თუ არა მის კომპეტენციას აღნიშნული საქმის განხილვა;
- საჭიროებს თუ არა დარღვევის ფაქტი დამატებით გამოკვლევას;
- უნდა დაკმაყოფილდეს თუ არა ადმინისტრაციულ პასუხისგებაში მიცემული პირის, დაზარალებულის, კანონიერი წარმომადგენლების, ადვოკატის შუამდგომლობები.

პოლიციის უფლებამოსილი პირი, ადმინისტრაციულ-სამართალდარღვევათა საქმეების განხილვისას, ვალდებულია დაადგინოს: ჩადენილი იყო თუ არა ადმინისტრაციული სამართალდარღვევა, ბრალეულია თუ

არა პირი მის ჩადენაში, ექვემდებარება თუ არა იგი ადმინისტრაციულ პასუხისმგებლობას, არსებობს თუ არა პასუხისმგებლობის შემამსუბუქებელი და დამამძიმებელი გარემოებები, მიყენებულია თუ არა ქონებრივი ზარალი, აგრეთვე, გამოარკვიოს სხვა გარემოებანი, რომელთაც მნიშვნელობა აქვთ საქმის სამართლიანად გადაწყვეტისათვის.

პოლიციის უფლებამოსილი პირი, შესაბამისი ადმინისტრაციული ორგანოს ხელმძღვანელის ნორმატიული აქტით დადგენილი კომპეტენციის ფარგლებში, საქმეს განიხილავს სამართალდარღვევის ჩადენის ადგილზე. რაც გულისხმობს, სამართალდარღვევის ფაქტის გამოკვლევას, საქმის ყოველმხრივ, სრულ და ობიექტურ გამორკვევას, მის გადაწყვეტას საქართველოს კანონმდებლობასთან ზუსტი შესაბამისობით, ადგილზე ადმინისტრაციული სახდელის დაკისრებას და დამრღვევისათვის წარმოების შესაბამისი ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ჩაბარებას.

ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის წარმოება სამართალდარღვევის ჩადენის ადგილზე ტარდება იმ შემთხვევაში, როცა სამართალდარღვევა არ საჭიროებს დამატებით ადმინისტრაციულ გამოკვლევას. ის უნდა დაეთუქნოს მიუკერძოებლობისა და მხარეთა თანასწორობის პრინციპს.

ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის ჩადენის ადგილზე, ან/და დროს, რეაგირებისას შედგენილი სამართალდარღვევის ოქმი (საჯარიმო ქვითარი) წარმოადგენს ადმინისტრაციულ სამართლებრივი აქტს.

ამ წესით, ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის წარმოების შემთხვევაში, სამართალდამრღვევს ადგილზე გადაეცემა ადმინისტრაციულ სამართლებრივი აქტი, (სამართალდარღვევის ოქმი, საჯარიმო ქვითარი) რასაც სამართალდამრღვევი ადასტურებს ოქმის ეგზემპლარზე ხელმოწერით. ოქმზე ხელმოწერა არ ნიშნავს თანხმობას სამართალდარღვევის ჩადენაზე. ხელმოწერაზე უარის შემთხვევაში, ოქმში კეთდება შესაბამისი აღნიშვნა - რაც

ნიშნავს ადმინისტრაციულ სამართლებრივი აქტის სამართალდამრღვევი პირისათვის ოფიციალურ გაცნობას და ძალაში შესვლას.

ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის ჩადენის ადგილზე, ან/და დროს, რეაგირებისას, ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის წარმოების უზრუნველყოფის ზომები გამოიყენება იმ შემთხვევაში, როცა ამონურულია ზემოქმედების სხვა ზომები. საქართველოს საკანონმდებლო აქტებით უშუალოდ გათვალისწინებულ შემთხვევებში, ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის წარმოების უზრუნველყოფის ზომები გამოიყენება:

- ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის აღსაკვეთად,
- სამართალდამრღვევი პირის გამოსავლენად და დასადგენად,
- დამრღვევის მიმართ ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა ოქმის შესადგენად, მაგრამ მისი ადგილზე შედგენა შეუძლებელია,
- დამრღვევის მიმართ ადმინისტრაციულ სამართლებრივი აქტის შესადგენად,
- ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის საქმის დროული, სრული და ობიექტური განხილვის და სახდელის დაკისრების მიზნით,
- ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის საქმეზე მიღებული გადაწყვეტილების აღსრულების უზრუნველყოფის მიზნით.

ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის ჩადენის ადგილზე, ან/და დროს, რეაგირებისას, ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის წარმოების უზრუნველყოფის ზომები, რომელიც შეიძლება გამოიყენოს აღნიშნულზე უფლებამოსილმა პირმა, ამომწურავად უნდა იყოს განსაზღვრული კანონით. ასეთ ზომებს ჩვენ მიერ წარმოდგენილი საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა პროექტის მიხედვით წარმოადგენს:

- ადმინისტრაციული მიყვანა;
- ადმინისტრაციული დაკავება;
- პირადი გასინჯვა და ნივთების გასინჯვა ადმინისტრაციული წესით;
- ნივთებისა და დოკუმენტების ადმინისტრაციული ჩამორთმევა;

- სატრანსპორტო საშუალების მართვისაგან ჩამოშორება, ან/და სატრანსპორტო საშუალების სპეციალურ სადგომზე გადაყვანა.

პოლიციის უფლებამოსილი პირის მიერ, სამართალდარღვევის ჩადენის დროს, ან/და ადგილზე რეაგირებისას, ადმინისტრაციულ-სამართალდარღვევათა წარმოება ხორციელდება დაუყოვნებლივ.

ვინაიდან, სამართალდარღვევის ჩადენის ადგილზე ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის წარმოება ხასიათდება შეზღუდული დროით, რა დროსაც შესაძლებელია ვერ მოხერხდეს სამართალდამრღვევის მიერ საკუთარი უფლებების სრულად რეალიზაცია, პიროვნული, სუბიექტური მიზნების გამო ან უფლებამოსილი პირის მხრიდან უფლებამოსილების ბოროტად გამოყენების პრევენციის მიზნით - მიზანშეწონილია, საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსში რეგლამენტირებული იქნას წარმოების შემდეგი სახე - ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის წარმოება საჩივართან დაკავშირებით.

4.2. ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის წარმოება საჩივართან დაკავშირებით

ევროპული სახელმწიფოების კანონმდებლობა უზრუნველყოფს პირის უფლებას და განსაზღვრავს ადმინისტრაციული სანქციების გამოყენებაზე ადმინისტრაციული ორგანოების გადაწყვეტილებების გასაჩივრების მექანიზმებს.

ჩვენი მოსაზრებით, საჩივარი სამართალდარღვევის ჩადენის ადგილზე წარმოების შედეგად შედგენილი ადმინისტრაციულ სამართლებრივ აქტის მიმართ, ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის წარმოების წესით, უპირველესად, უნდა განიხილოს პოლიციის ორგანოს ზემდგომმა უფლებამოსილმა თანამდებობის პირმა.

საჩივრის არსებობის შემთხვევაში, პოლიციის უფლებამოსილი თანამდებობის პირი, საჩივარში დასმულ გადასაწყვეტ საკითხთან ერთად ამონმებს გასაჩივრებული აქტის კანონიერებას.

განცხადება ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის წარმოებაზე საჩივართან დაკავშირებით, ქვემდებარეობის და განსჯადობის პრინციპიდან გამომდინარე, შეტანილი უნდა იქნეს პოლიციის ორგანოს შესაბამის დეპარტამენტში, რომელიც უფლებამოსილია გადაწყვიტოს განცხადებაში დასმული საკითხი და გამოსცეს შესაბამისი ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი.

ზოგადი ადმინისტრაციული სამართლის დებულებების მიხედვით, თუ განცხადებაში აღნიშნული საკითხი სასამართლოს განსჯადია ან შეუძლებელია მასში დასმული საკითხის გადაწყვეტაზე უფლებამოსილი ადმინისტრაციული ორგანოს დადგენა, განცხადება შესაბამისი დასაბუთებით დაუბრუნდება განმცხადებელს 5 დღის განმავლობაში - რადგან ადმინისტრაციულ ორგანოს არ აქვს მანდატი გადაუგზავნოს განცხადება, სასამართლო ორგანოს. ასეთ შემთხვევაში, ადმინისტრაციული ორგანო შემოიფარგლება განმცხადებლისათვის სამართლებრივი დახმარების განვით. კერძოდ, განუმარტავს, რომ განცხადებაში გადასაჭრელი საკითხი მიეკუთვნება სასამართლო იურისდიქციას. აღნიშნული დათქმით, კანონმდებელი ხაზს უსვამს დემოკრატიული სახელმწიფოს უმთავრეს პრინციპს, ხელისუფლების დანაწილების შესახებ. რაც შეეხება, სასამართლოსადმი მიმართვის უფლების რეალიზაციას, იგი ეფუძნება მხოლოდ პირის ნების ავტონომიას⁷⁷.

ადმინისტრაციული ორგანო, განცხადების მიღებიდან 3 დღის ვადაში შეამონმებს განცხადების შესაბამისობას კანონით გათვალისწინებულ მოთხოვნებთან. განცხადებაში დასმული საკითხის გადასაწყვეტად, განცხადებაზე კანონით გათვალისწინებული საჭირო დოკუმენტის დართვის, ან განცხადების

⁷⁷ ტურავა პ., ზოგადი ადმინისტრაციული სამართალი, გამომცემლობა „იურისტების სამყარო“; თბილისი, 2018, მეორე გამოცემა, გვ. 220-221.

ინფორმაციით შევსების მიზნით, ადმინისტრაციული ორგანო განმცხადებელს განუსაზღვრავს ვადას დამატებით მოთხოვნილი დოკუმენტების წარდგენაზე, ამ დროს განცხადების განხილვის ვადის დინება ჩაითვლება შეჩერებულად. განმცხადებლის მიერ საჭირო დოკუმენტაციის წარმოუდგენლობის შემთხვევაში, ადმინისტრაციული ორგანო იღებს გადაწყვეტილებას, განცხადების განუხილველად დატოვების შესახებ - რასაც მნიშვნელობა აქვს გასაჩივრებული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის საპროცესო-სამართლებრივი ფუნქციების რეალიზაციისათვის⁷⁸.

ჩვენი აზრით, საჩივართან დაკავშირებული ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის წარმოების უზრუნველსაყოფად, ზოგადი ადმინისტრაციული სამართლის აღნიშნული დებულებები, სავსებით მისაღებია. რაც შეეხება წარმოების ვადებს, საჩივრის ფორმასა და რეკვიზიტებს, გასაჩივრების ვადებს, აღსრულებას და საჩივართან დაკავშირებული წარმოების სხვა დებულებებს - დანვრილებით არის განსაზღვრული ჩვენ მიერ წარმოდგენილი საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის პროექტით.

საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსში ნათლად უნდა გაიწეროს ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გასაჩივრების უფლება. კერძოდ, სამართალდარღვევის საქმეზე მიღებული გადაწყვეტილების ზემდგომ ადმინისტრაციულ ორგანოში, ხოლო შემდგომ სასამართლოში გასაჩივრების უფლება - სამართალდარღვევის წარმოების პროცესში ცალკეული ინდივიდების უფლებების დაცვის მექანიზმების უზრუნველსაყოფად.

აღნიშნული ცვლილებების საჭიროება განპირობებულია პრაქტიკიდან გამომდინარე, რათა კანონის ფარგლებში იყოს მოქცეული პოლიციის უფლებამოსილი პირების სამართალშეფარდებითი საქმიანობა - სწორედ ამიტომ, საჭიროა გაიმიჯნოს სამართალდარღვევაზე რეაგირების ადმინისტრაციული წარმოების პროცესი. გარდა ამისა, შემოთავაზებული ცვლილებები სრულად

⁷⁸ იქვე. გვ. 222.

განსაზღვრავს და მკაფიოდ გამოკვეთს ადმინისტრაციული სამართალდარღვევების წარმოებისა და მისი სუბიექტების უფლება-მოვალეობების საკანონმდებლო ჩარჩოებს და მათი საქმიანობის კანონიერების საფუძვლებს, რითაც აღმოფხვრის საქართველოს მოქმედ ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსში არსებულ ხარვეზებს.

ჩვენ მიერ წარმოდგენილი საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის პროექტით გათვალისწინებულია არა მხოლოდ ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის წარმოების ახალი სახე და მისი დაწყების სამართლებრივი საფუძვლები, არამედ, მისი ვადები, მონაწილეთა უფლებები, გადაწყვეტილების მიღების, შესაბამისი სახის ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის მიღება-გამოცემა-აღსრულების პროცესი და სხვა აუცილებელი დებულებები.

ადმინისტრაციული სამართალდარღვევისა და მასზე რეაგირების სამართლებრივი ბუნების განსაზღვრის შემდეგ, აუცილებელია განვსაზღვროთ ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევაზე რეაგირების სამართლებრივი ფორმები, რომელსაც წარმოგიდგენთ წინამდებარე კვლევის მომდევნო თავში.

თავი IV. პოლიციის საქმიანობის სამართლებრივი ფორმები

1. პოლიციის პრევენციული ღონისძიების სამართლებრივი ფორმები

საქართველოს პოლიცია საზოგადოებრივი უსაფრთხოების და მართლწესრიგის დაცვის მიზნით, საკუთარი კომპეტენციის ფარგლებში, ახორციელებს „პოლიციის შესახებ“ საქართველოს კანონით განსაზღვრულ პრევენციულ საქმიანობას, საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით

დადგენილი ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობის სამართლებრივი ფორმების, ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტისა და ადმინისტრაციული რეალაქტის გამოყენებით.⁷⁹

ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტს, როგორც პოლიციის პრევენციული საქმიანობის განხორციელების ერთ-ერთ სამართლებრივ ფორმას, საჯარო მმართველობის სისტემაში დიდი პრაქტიკული მნიშვნელობა აქვს. „პოლიციის შესახებ“ საქართველოს კანონში მოცემული საპოლიციო ღონისძიებები ზოგადი ხასიათისაა და მიმართულია პირთა განუსაზღვრელი წრისადმი. იმისათვის რომ ყოველი კონკრეტული შემთხვევა ინდივიდუალურად მონესრიგდეს, საჭიროა მისი მონესრიგება გარკვეული სამართლებრივი ფორმით, რა დროსაც უნდა მოხდეს პოლიციის მიერ ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემა და ყოველი ზოგადი საპოლიციო ღონისძიებისათვის ინდივიდუალურ-კონკრეტული სახის მინიჭება. აღნიშნული ხელს უწყობს მოქალაქესა და პოლიციელს შორის ურთიერთობის გამჭვირვალობას. მოქალაქე ხვდება, თუ რას ითხოვს მისგან პოლიციის თანამშრომელი, რა ქმედებაა საჭირო, რათა თავიდან იქნეს აცილებული ზიანი და რა შედეგი შეიძლება მოჰყვეს მოთხოვნის დაუმორჩილებლობას. იმ შემთხვევაში, როდესაც ადრესატი არ ეთანხმება მის მიმართ განხორციელებულ საპოლიციო ღონისძიებას, მას აქვს აღნიშნული ღონისძიების გასაჩივრების უფლება. რაც შეეხება უფლების დაცვის სამართლებრივი საშუალების შერჩევას, აღნიშნული, პირველ რიგში, დამოკიდებულია პოლიციელის საქმიანობის სამართლებრივ ბუნებაზე, იქნება ეს პრევენციული თუ სამართალდარღვევაზე რეაგირების სამართლებრივი ფორმის სახით. თავის მხრივ, საქმიანობის პრევენციული ფორმების გამიჯვნას აქვს

⁷⁹ საქართველოს კანონი პოლიციის შესახებ, მე-5 მუხლის მე-4 პუნქტი.

ადმინისტრაციული სამართალწარმოების ფარგლებში შესაბამისი სარჩელის სახის შერჩევის წინაპირობის ფუნქცია.⁸⁰

1.1. ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი, როგორც პრევენციული ღონისძიების განხორციელების სამართლებრივი ფორმა

საქართველოს კანონი „პოლიციის შესახებ“ არ განმარტავს ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ცნებას, არამედ მიუთითებს საქართველოს ზოგად ადმინისტრაციულ კოდექსზე, კერძოდ, ის ემყარება ამ კოდექსის მე-2 მუხლის „დ“ ქვეპუნქტში მოცემულ დეფინიციას, რომლის თანახმადაც, ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი არის ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ ადმინისტრაციული კანონმდებლობის საფუძველზე გამოცემული ინდივიდუალური სამართლებრივი აქტი, რომელიც აწესებს, ცვლის, წყვეტს ან ადასტურებს პირის ან პირთა შეზღუდული წრის უფლებებსა და მოვალეობებს.

ყოველ კონკრეტულ შემთხვევაში პოლიციელის მიერ პრევენციული ღონისძიებისას განხორციელებული ქმედება რომ ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტად ჩაითვალოს, საჭიროა იგი შეიცავდეს ცნების ელემენტებს. ესენია:

- ა) ადმინისტრაციული ორგანო;
- ბ) ადმინისტრაციული კანონმდებლობის საფუძველი;
- გ) ინდივიდუალური სამართლებრივი აქტი;
- დ) მოწესრიგება.⁸¹

შესაბამისი პირობების არსებობისას პოლიციელმა ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი რომ გამოსცეს, ამისთვის აუცილებელი წინაპირობაა იგი მოქმედებდეს როგორც ადმინისტრაციული ორგანო.

⁸⁰ ტურავა პ., ზოგადი ადმინისტრაციული სამართალი, გამომცემლობა „იურისტების სამყარო“; თბილისი, 2018, მეორე გამოცემა, გვ.125.

⁸¹ ბერაია ი., გელაშვილი ნ., გიორგიშვილი ქ., იზორია ლ., კილაძე ს., მუზაშვილი დ., ტურავა პ., საპოლიციო სამართალი, გამომცემლობა „შსს აკადემია“, თბილისი, 2015, გვ. 31-33.

ადმინისტრაციული ორგანოს ფუნქციონალური გაგების მიხედვით, ადმინისტრაციული ორგანო არის ნებისმიერი პირი, რომელიც ახორციელებს საჯარო მმართველობას. „პოლიციის შესახებ“ საქართველოს კანონის თანახმად: საქართველოს პოლიცია არის სამინისტროს სისტემაში შემავალი, აღმასრულებელი ხელისუფლების განმახორციელებელი სამართალდამცავი დაწესებულებების სისტემა, რომელიც საკუთარი უფლებამოსილებების ფარგლებში ახორციელებს პრევენციულ და სამართალდარღვევაზე რეაგირების ღონისძიებებს საზოგადოებრივი უსაფრთხოებისა და მართლწესრიგის დასაცავად.⁸² პოლიციელი არის საჯარო მოხელე, რომელიც მსახურობს შინაგან საქმეთა სამინისტროში, აგრეთვე, ამავე სამინისტროს მმართველობის სფეროში შემავალი სახელმწიფო საქვეუწყებო დაწესებულების საქართველოს სასაზღვრო პოლიციაში ან არის საჯარო სამართლის იურიდიული პირის თანამშრომელი, რომელთაც მინიჭებული აქვთ სპეციალური წოდებები და დადებული აქვთ პოლიციელის ფიცი.⁸³ პოლიცია ორგანიზაციულ-სამართლებრივი გაგებით არის აღმასრულებელი ორგანო, მაგრამ იგი მმართველობით ფუნქციას ასრულებს მხოლოდ პრევენციული ღონისძიებების განხორციელებისას. შესაბამისად, პრევენციული საპოლიციო ღონისძიებების განხორციელებისას, პოლიციელი წარმოადგენს ადმინისტრაციულ ორგანოს.

ადმინისტრაციული ორგანოს ქმედება მხოლოდ მაშინ მიიჩნევა ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტად, როდესაც იგი ცალმხრივად მკაცრად განსაზღვრული სამართლებრივი შედეგისკენაა მიმართული, ე.ი. აწესებს, ცვლის, წყვეტს ან ადასტურებს პირის სამართლებრივ მდგომარეობას. ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემით განხორციელებული ღონისძიება, ადმინისტრაციული ორგანოს ნების შესაბამისად, უნდა იყოს მიმართული, რათა ცალმხრივად და შესასრულებლად

⁸² საქართველოს კანონი პოლიციის შესახებ, მე-3 მუხლი.

⁸³ იქვე, მე-4 მუხლის მე-3 პუნქტი.

სავალდებულო ძალით, უშუალო სამართლებრივი შედეგი წარმოშვას.⁸⁴ შესაბამისად, პოლიციელის ქმედება იმისათვის, რომ იგი შეიცავდეს ინდივიდუალური აქტის აღნიშნულ ელემენტს, ცალმხრივად და მკაცრად უნდა იყოს მიმართული განსაზღვრული სამართლებრივი შედეგისაკენ. ღონისძიებას მაშინ აქვს მომწესრიგებელი ბუნება, როდესაც არსებობს მისი ორი ელემენტი: კაუზალურობა და ფინალურობა.⁸⁵ გამომდინარე აქედან, ქმედებასა და სამართლებრივ შედეგს შორის უნდა არსებობდეს მიზეზობრივი კავშირი და მიმართული უნდა იყოს კონკრეტული შედეგის დადგომისაკენ.

1.2. ადმინისტრაციული რეალაქტი, როგორც პრევენციული ღონისძიების განხორციელების სამართლებრივი ფორმა

რეალაქტი - ეს არის ადმინისტრაციული ორგანოს ისეთი საჯარო-სამართლებრივი ღონისძიება, რომელიც მიმართულია არა სამართლებრივი ურთიერთობის წარმოშობის, შეცვლის ან შეწყვეტის, არამედ ფაქტობრივი შედეგების დადგომისაკენ. რეალაქტი აღნიშნავს ადმინისტრაციული ორგანოს უბრალო მმართველობით საქმიანობას, დე-ფაქტო მოქმედებას ანუ რეალურ მოქმედებას.⁸⁶

საქართველოში, იურიდიულ ლიტერატურაში და ადმინისტრაციული მართლმსაჯულების პრაქტიკაში ადმინისტრაციული რეალაქტი, როგორც ტერმინი, დამკვიდრდა გერმანული სამართლის გავლენით. რეალაქტი განსაზღვრულია პოლიციის შესახებ საქართველოს კანონში, რომელიც ძალაში შევიდა 2014 წლის პირველ იანვარს.

⁸⁴ ადვიშვილი ზ., ვარდიანაშვილი ქ., იზორია ლ., კალანდაძე ნ., კოპალეიშვილი მ., სხირტლაძე ნ., ტურავა პ., ქიტოშვილი დ., საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული სამართლის სახელმძღვანელო, გამომცემლობა „ბონა კაუზა“ თბილისი, 2005, გვ. 34.

⁸⁵ ბერაია ი., გელაშვილი ნ., გიორგიშვილი ქ., იზორია ლ., კილაძე ს., მუზაშვილი დ., ტურავა პ., საპოლიციო სამართალი, გამომცემლობა „შსს აკადემია“ თბილისი, 2015, გვ. 34.

⁸⁶ ტურავა პ., ზოგადი ადმინისტრაციული სამართალი, გამომცემლობა „იურისტების სამყარო“; თბილისი, 2018, მეორე გამოცემა, გვ. 175.

პოლიციის მიერ განხორციელებული რეალაქტი შეიძლება გამოვლინდეს როგორც ორგანიზაციის შიგნით, ასევე მის გარეთ. შიდაორგანიზაციული რეალაქტი მაშინ გვაქვს სახეზე, როდესაც მისი ფაქტობრივი შედეგები არ სცილდება პოლიციის ორგანიზაციული მოწყობის ფარგლებს. მაგალითად, როდესაც პოლიციის შესაბამისი თანამდებობის პირი ადგენს დოკუმენტებს, მზადყოფნაში მოჰყავს მუშაობისათვის საჭირო საშუალებები; აწყობს თათბირებს; ახდენს დოკუმენტების და სხვა საქმიანი ქაღალდების სისტემატიზაციას და ა.შ.

პოლიციის ორგანოს მიერ განხორციელებული რეალაქტების დიდი ნაწილი მიმართულია ორგანიზაციის გარეთ ფაქტობრივი შედეგების დადგომისაკენ. იურიდიულ ლიტერატურაში მოცემულია ორგანიზაციის გარეთ გამოვლენილი რეალაქტების ორ ჯგუფად სისტემატიზაცია: საინფორმაციო ხასიათის რეალაქტები და ფაქტობრივი ქმედებები.

პოლიციის საინფორმაციო ხასიათის რეალაქტებია მოქალაქეებისათვის საინფორმაციო ხასიათის ახსნა-განმარტებების მიცემა; საჯარო გაფრთხილება მოსალოდნელი საშიშროების თავიდან ასაცილებლად; გაფრთხილება გზებზე გადაადგილებისას ქვის ცვენის, ლიპყინულის, ზვავსაშიშროების შესახებ და სხვა.

პოლიციის მიერ ფაქტობრივი ქმედებების სახით განხორციელებული რეალაქტებია ქუჩების დასუფთავების ან სარემონტო სამუშაოების წარმოების დროს გზების გადაკეტვა; ვიდეოფირზე ან/და ფოტოფირზე დაფიქსირებული სამართალდარღვევის ფაქტების შესახებ, მოქალაქეების მოკლე ტექსტური შეტყობინების სახით ინფორმირება და სხვა.

ადმინისტრაციული რეალაქტის გამოვლენის მნიშვნელოვანი ფორმაა საჯარო გაფრთხილება. საჯარო გაფრთხილების (რეალაქტი) და აკრძალვის (ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი) შედარება ნათლად წარმოაჩენს საჯარო გაფრთხილების ნაკლებ სამართლებრივ მნიშვნელობას, თუმცა შესაძლებელია, ორივე შემთხვევაში მსგავს შედეგებთან გვექონდეს საქმე.

რეალაქტის შედეგების ხასიათი დამოკიდებულია განცხადების გაკეთების ფორმაზე, დაცვის ობიექტის მნიშვნელობაზე, საშიშროების ხასიათზე, საინფორმაციო საშუალებაზე, მოსახლების რეაქციასა და სხვა გარემოებებზე.

საჯარო გაფრთხილებისა და ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევაზე რეაგირების გამიჯვნის თვალსაზრისით, საგზაო მოძრაობის შესახებ საქართველოს კანონის ამკრძალავი 3.2 ნიშანი „მოძრაობა აკრძალულია“, ატარებს საინფორმაციო ხასიათს სატრანსპორტო საშუალებით საგზაო მოძრაობის მონაწილეთათვის, ხოლო მისი უგულვებელყოფა გამოიწვევს პოლიციის მიერ რეპრესიული ღონისძიების განხორციელებას დამრღვევის მიმართ შედგენილი ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის სახით – რომლის სამართლებრივი ფორმის განსაზღვრა წარმოადგენს ჩვენი კვლევის მიზანს.

პოლიციის მიერ განხორციელებული საჯარო გაფრთხილების კანონიერების დასადგენად უნდა შემოწმდეს ამ ღონისძიების დასაშვებობა, სამართლებრივი საფუძვლები და კონსტიტუციასთან, განსაკუთრებით კი, ადამიანის ძირითად უფლებებთან და თავისუფლებებთან შესაბამისობა.

პოლიციის მიერ რეალაქტის განხორციელების სამართლებრივი საფუძველი შეიძლება იყოს კანონი, ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი ან ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი. აღმჭურველი ხასიათის რეალაქტი, ასევე შესაძლებელია განხორციელდეს კონკრეტული ნორმატიული საფუძვლების გარეშე.⁸⁷

საპოლიციო ღონისძიება, რომელსაც იგი ახორციელებს საკუთარი უფლებამოსილების ფარგლებში და მიმართულია კონკრეტული ფაქტობრივი მიზნის მისაღწევად, არ უნდა ეწინააღმდეგებოდეს ქვეყანაში მოქმედი სამართლის ნორმებს. პოლიციის მიერ განხორციელებული რეალაქტი ისევე, როგორც ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი, კანონსაწინააღმდეგოა, როდესაც მას ახორციელებს ტერიტორიულად ან საგნობრივად არაუფლებამოსილი ორგანო,

⁸⁷ რედ. ხუბუა გ., ზომერმანი კ.-პ., საჯარო მმართველობის სამართლებრივი საფუძვლები, გამომცემლობა „სამშობლო“ თბილისი, 2016, მე-3 ტომი, გვ. 121.

ან როდესაც უკანონოდ ზღუდავს პირის ძირითად კონსტიტუციურ უფლებებსა და თავისუფლებებს.

სამართლებრივი შედეგის თვალსაზრისით, მიუხედავად იმისა, რომ რეალაქტს არ აქვს მომწესრიგებელი სამართლებრივი ბუნება, შესაძლებელია ინვევდეს პირის უფლების შეზღუდვას. რეალაქტის სამართლებრივი ფორმა წარმოადგენს პოლიციური ღონისძიების განხორციელების საშუალებას, ამიტომ მასზე ვრცელდება კანონისმიერი დათქმის პრინციპი. რეალაქტის კანონიერება შეიძლება გახდეს დავის საგანი, ისევე როგორც, ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ფორმით განხორციელებული პოლიციური ღონისძიება.⁸⁸ პოლიციის მიერ რეალაქტის განხორციელებით პირის სუბიექტური უფლებების ხელყოფის შემთხვევაში, იგი უფლებამოსილია, საჩივრით მიმართოს ადმინისტრაციულ ორგანოს ან შეიტანოს სარჩელი სასამართლოში და მოითხოვოს მოქმედების განხორციელება ან მოქმედებისაგან თავის შეკავება.

საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი 177-ე მუხლის მე-3 ნაწილით ითვალისწინებს პოლიციის ორგანოების ქმედების გასაჩივრების შესაძლებლობას. ხოლო საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის 24-ე მუხლი ადგენს პოლიციის ორგანოების მიერ განხორციელებული რეალური მოქმედებისაგან პირის უფლებისა და კანონიერი ინტერესის დაცვის სამართლებრივ საშუალებებს.

2. პოლიციის რეპრესიული ღონისძიების სამართლებრივი ფორმები

⁸⁸ ტურავა პ., საქართველოს პოლიციის საქმიანობის მარეგულირებელი ნორმების შესაბამისობა ადამიანის უფლებათა ევროპულ სტანდარტებთან, სტატიათა კრებული „ადამიანის უფლებათა დაცვა და სამართლებრივი რეფორმა საქართველოში“, რედ. კორკელია კ., გამომცემლობა „GIZ“, თბილისი, 2014. გვ.136

სამართლებრივი სახელმწიფოს უმნიშვნელოვანესი პრინციპია ადამიანის უფლებების პრიორიტეტის აღიარების პრინციპი, რომელიც ადგენს სისხლისა და ადმინისტრაციული სამართლის ნორმების მოქმედების ფარგლებს.

სამართალდამრღვევის უფლებების დაცვის გარანტიები ადმინისტრაციული გადაცდომის ჩადენის დრო გამომდინარეობს კონვენციის მე-6 მუხლიდან. ამ მხრივ საქართველოში, არსებობს ევროკავშირთან კანონმდებლობის ჰარმონიზაციის ვალდებულების აუცილებლობა.

სწორედ ასეთ ვალდებულებას ადგენს ევროსაბჭოს მინისტრთა კომიტეტის რეკომენდაცია Rec(2004)5, რომლის მიზანია წევრი სახელმწიფოების კანონპროექტების შემოწმება, მოქმედი კანონებისა და არსებული ადმინისტრაციული პრაქტიკის სტანდარტებთან შესაბამისობის დადგენა.⁸⁹

საქართველოს ევროკავშირთან ასოცირების ხელშეკრულების ფარგლებში, ქართული კანონმდებლობის ევროპულ კანონმდებლობასთან ჰარმონიზაციის ვალდებულების თანახმად, საქართველოს მთავრობამ ჩამოაყალიბა სტრატეგია, რომელშიც გათვალისწინებულია: სისხლის სამართლისა და ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კანონმდებლობის ლიბერალიზაცია, მოდერნიზაცია, მათი საერთაშორისო და ევროპულ სტანდარტებთან შესაბამისობაში მოყვანა, ახალი ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის შემუშავება. რომლის ფარგლებშიც, ჩვენი კვლევის შედეგებიდან გამომდინარე, ჩვენ მიერ შემუშავებული იქნა და წარდგენილია საქართველოს პარლამენტში ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის პროექტი, სადაც ბევრ სიახლესთან ერთად შეთავაზებული გვაქვს რეპრესიული ღონისძიებების სამართლებრივი ფორმების განსაზღვრა, რომელსაც არ ითვალისწინებს სამართალდარღვევათა კანონმდებლობა.

⁸⁹ ხარშილაძე ი; ადმინისტრაციული გადაცდომისა და სისხლის სამართლის დანაშაულის გამიჯვნის სამართლებრივი პრობლემები, ადმინისტრაციული სამართალდარღვევები, გამომცემლობა „სიესტა“, თბილისი, 2016 გვ. 62-78.

როგორც ცნობილია, პოლიციის რეპრესიული ღონისძიება წარმოადგენს სამართალდარღვევაზე რეაგირების ღონისძიებას. პოლიციის შესახებ საქართველოს კანონის მე-18 მუხლის შესაბამისად, პოლიცია სამართალდარღვევაზე რეაგირების ღონისძიებებს ახორციელებს ამ კანონის, ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა და სისხლის სამართლის სფეროებში საქართველოს კანონმდებლობისა და სხვა ნორმატიული აქტების საფუძველზე. ხოლო ამავე კანონის მე-5 მუხლის შესაბამისად, პოლიციის პრევენციული საქმიანობა ხორციელდება საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით დადგენილი ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობის სამართლებრივი ფორმების – ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტისა და ადმინისტრაციული რეალაქტის – გამოყენებით. ხოლო რაც შეეხება, პოლიციის რეპრესიული ღონისძიების სამართლებრივ ფორმებს, რომელიც მიმართული უნდა იყოს მოაწესრიგოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევაზე რეაგირება, არ არის დარეგულირებული საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით და არც საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსით. აღნიშნული სამართლებრივი ფორმების განსაზღვრა წარმოადგენს ჩვენი კვლევის საგანს.

2.1. ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევაზე რეაგირების სამართლებრივი ფორმების განსაზღვრა

პოლიციის რეპრესიული ღონისძიების სამართლებრივი ფორმების განსაზღვრის მიზანია, მოაწესრიგოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევაზე რეაგირების ფუნქცია.

ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობის სამართლებრივ ფორმებში მოქცევის იდეა მდგომარეობს სამართლებრივი პრობლემების გადაწყვეტის საშუალებებისათვის სამართლებრივი ფორმის მიცემაში, რომელიც შესაძლებელს

ხდის პრობლემის გადაჭრის წინაპირობები და შედეგები გახდეს წინასწარ განჭვრეტადი.⁹⁰

ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი - რომელსაც პოლიცია იყენებს, როგორც ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობის სამართლებრივ ფორმას, 2005 წელს განისაზღვრა საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით, ხოლო მეორე სამართლებრივი ფორმა, რომელსაც წარმოადგენს რეალაქტი - განისაზღვრა 2014 წელს პოლიციის შესახებ საქართველოს კანონით. რაც შეეხება პოლიციელის, როგორც ადმინისტრაციული ორგანოს უფლებამოსილი პირის საქმიანობის სამართლებრივ ფორმებს, ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევაზე რეაგირებისას, არ არის განსაზღვრული ადმინისტრაციული საკანონმდებლო აქტებით.

პოლიციის საქმიანობის სამართლებრივ ფორმებში თავმოყრილია საკანონმდებლო ნორმების კონკრეტიზაციის, ინდივიდუალიზაციისა და აღსრულების ინსტრუმენტები.⁹¹ თავის მხრივ, ასეთ სამართლებრივ ინსტრუმენტს უდიდესი მნიშვნელობა ექნება პოლიციის ორგანოს უფლებამოსილი პირის, ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევაზე რეაგირების საქმიანობის სრულყოფილი რეგლამენტაციისათვის, რითაც, სამართლებრივად უზრუნველყოფილი იქნება ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის წარმოებაში მონაწილე სუბიექტების ინტერესების დაცვა და თავად პროცესის გამჭვირვალობა.

ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევაზე რეაგირების სამართლებრივი ფორმების განსაზღვრა ემსახურება მოქალაქის სამართლებრივ დაცვას (დაცვის ფუნქცია) და იმავდროულად, პოლიციის ორგანოს უფლებამოსილ პირს,

⁹⁰ ტურავა პ., ზოგადი ადმინისტრაციული სამართალი, გამომცემლობა „იურისტების სამყარო“; თბილისი, 2018, მეორე გამოცემა, გვ.125.

⁹¹ იქვე, გვ. 125.

შესაძლებლობას აძლევს, სისრულეში მოიყვანოს ლეგიტიმური ამოცანები (უზრუნველყოფის ფუნქცია) - რაც მიუთითებს მის ორმაგ ფუნქციაზე.⁹²

კვლევის პროცესში გამოიკვეთა, რომ საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი არ იცნობს სამართალდარღვევის გამოვლინების ან სამართალდარღვევის შესახებ შეტყობინების მიღების შედეგად, პოლიციის და სხვა ადმინისტრაციული ორგანოს უფლებამოსილი პირის მიერ, სამართალდარღვევის ჩადენის ადგილზე ან/და დროს შედგენილი ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის განმარტებას. ასევე, საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსში არსებული ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის წარმოების განმსაზღვრელ დებულებებშიც არ არის გაწერილი, პოლიციის და სხვა ადმინისტრაციული ორგანოს უფლებამოსილი პირის მიერ სამართალდარღვევაზე რეაგირების ფუნქციების განხორციელების შედეგად მიღებული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ფორმაც.

ქვემოთ წარმოგიდგენთ, პოლიციის და სხვა ადმინისტრაციული ორგანოს უფლებამოსილი პირის მიერ განხორციელებული, ადმინისტრაციული ხასიათის რეპრესიული ღონისძიების სამართლებრივი ფორმის განმსაზღვრელი ადმინისტრაციული სამართლებრივი აქტის ფორმასა და შინაარსს, რომელიც კვლევის პროცესში მივიჩნიეთ მისაღებად.

კვლევის შედეგებიდან გამომდინარე, მიზანშეწონილად მიგვაჩნია, პოლიციის ორგანოს უფლებამოსილი პირის მიერ განხორციელებული საქმიანობის, ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევაზე რეაგირების შედეგად მიღებული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის განმსაზღვრელი დებულებები, გამოყენების სამართლებრივი ინსტრუმენტის გათვალისწინებით, პირდაპირ იქნეს გათვალისწინებული საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსით. ხოლო თვითონ ადმინისტრაციულ

⁹² იქვე, გვ.126.

სამართლებრივი აქტის განმარტებისთვის, სამართალდარღვევაზე რეაგირების თუნქციიდან გამომდინარე, ვისარგებლებთ ახალი ტერმინით - იუსტიციური სამართლებრივი აქტი.

2.2. იუსტიციური სამართლებრივი აქტის ნორმატიული წანამძღვრები ქართულ ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კანონმდებლობაში

მოქმედ საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსში არსებობს ნორმატიული წანამძღვრები, რომელიც იძლევა საფუძველს, შს ორგანოების უფლებამოსილი პირების მიერ, სამართალდარღვევაზე შედგენილი ე.წ. „საჯარიმო ქვითრები“ და „ელექტრონული საჯარიმო ქვითრები“ ჩაითვალოს დადგენილებად, რაც ამ დოკუმენტს ანიჭებს ადმინისტრაციულ სამართლებრივი აქტის კლასიფიკაციის შესაძლებლობას, ვინაიდან „ადმინისტრაციული აქტები ინდივიდუალური მმართველობის აქტებია, რომლებიც შეიცავენ კონკრეტული საკითხის გადაწყვეტასა და შეეხებიან სამართლის კონკრეტულ სუბიექტს. ასეთი აქტები სამართლის ნორმების შეფარდების აქტებია. მმართველობის აქტები მათი მიმღები ორგანოების მიხედვით იყოფა შემდეგ ძირითად სახედ: ბრძანებულება, განკარგულება, დადგენილება, გადაწყვეტილება, ბრძანება, დებულება, ინსტრუქცია, დირექტივა და ა.შ. ერთი და იგივე სახის მმართველობის აქტი შეიძლება მიიღოს რამდენიმე მმართველობის ორგანომ, მაგრამ მათი ფორმა და მიღების წესი მაინც ერთნაირია. დადგენილება მიიღება ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის საქმეზე. იგი ინდივიდუალური აქტია და გამოხატავს სამართლის ნორმის შეფარდების შედეგს.“⁹³ დადგენილება შს სამინისტროს უფლებამოსილ პირს გამოაქვს ფაქტიურად ადმინისტრაციული ორგანოს სახელით. სწორედ ამიტომ, მასზე უნდა გავრცელდეს ამ მმართველობის ორგანოზე გავრცელებული ყველა უფლებამოსილება სამართალდარღვევაზე რეაგირებისას აღმასრულებლ-

⁹³ ლორია ვ., საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო სამართალი, გამომცემლობა „მერიდიანი“, თბილისი, 2002, გვ. 257-259.

განმკარგულებელი საქმიანობის განხორციელების პროცესში, რომელიც დარეგულირებული უნდა იყოს საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსით.

კერძოდ, მოქმედი საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 242-ე მუხლის მე-2 ნაწილით „ამ კოდექსის 86¹, 107⁵, 114², 116-ე–116³ და 118-ე–122-ე მუხლებით, 123-ე მუხლის პირველი ნაწილით, 125-ე და 127-ე მუხლებით, 127¹ მუხლის პირველი და მე-2 ნაწილებით, 129¹, 135²–135⁴, 190-ე და 190² მუხლებით გათვალისწინებული ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის ჩადენისას ამ კოდექსის 209-ე მუხლის მე-2 და 2¹ ნაწილებით გათვალისწინებულ შემთხვევებში ჯარიმა ადგილზე არ გადაიხდევინება და სამართალდამრღვევს ადგილზე გამოეწერება საჯარიმო ქვითარი, რომელიც იმავდროულად არის ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის ოქმი“. შს სამინისტროს უფლებამოსილი პირის მიერ საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 234¹ მუხლის საფუძველზე ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევის ოქმის შედგენით იწყება ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის საქმის წარმოება.

საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 261-ე მუხლი ადგენს ამ კოდექსით გათვალისწინებული ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა საქმეების განხილვის ადგილს - სადაც მე-4 პუნქტი მიუთითებს, რომ „საქართველოს კანონმდებლობით შეიძლება გათვალისწინებულ იქნეს ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის საქმის განხილვის სხვა ადგილიც“ - რაშიც ფაქტობრივად მოიაზრება ამავე კოდექსის 209-ე მუხლის მე-2 ნაწილით და 234¹ მუხლით გათვალისწინებული ადმინისტრაციული დარღვევების განხილვის ადგილი. აღნიშნული განხილვის შემდეგ საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 267-ე მუხლის შესაბამისად, შს სამინისტროს უფლებამოსილ პირს, ადგილზე გამოაქვს ამავე კოდექსის 266-ე მუხლით მიღებული დადგენილება ადმინისტრაციული

სახდელის დადების შესახებ. აქ კანონი ცალსახად განმარტავს, რომ შს სამინისტროს უფლებამოსილი პირის მიერ, საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 234¹ მუხლის საფუძველზე, თავისი უფლებამოსილების ფარგლებში შედგენილი ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა ოქმი წარმოადგენს დადგენილებას. ხოლო როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ, სამეცნიერო ლიტერატურაში, დადგენილება ინდივიდუალური აქტია და გამოხატავს სამართლის ნორმის შეფარდების შედეგს. იგივეს ადასტურებს საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის რიგი მუხლებისა, რომლებიც განსაზღვრავენ საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 234¹ მუხლით გათვალისწინებული წესით, ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის საქმის ადგილზე განხილვისას მიღებული დადგენილების გასაჩივრების წესს. მაგალითად, საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 271-ე მუხლის პირველი ნაწილით „ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის საქმეზე მიღებული დადგენილება, აგრეთვე ამ კოდექსის 234¹ მუხლით განსაზღვრული წესით ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის საქმის ადგილზე განხილვისას მიღებული გადაწყვეტილება შეუძლია გაასაჩივროს პირმა, რომლის მიმართაც არის გამოტანილი დადგენილება, დაზარალებულმა ან ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის ოქმის შემდგენმა“. წარმოგიდგინთ ჩამონათვალს, რომელიც აღნიშნული მუხლის მსგავსად ადასტურებს, რომ საჯარიმო ქვითარი, რომელიც იმავდროულად არის ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა ოქმი ატარებს დადგენილების სტატუსს. ეს არის საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 272-ე მუხლის მეორე და მესამე ნაწილი, 273-ე მუხლი, 278-ე მუხლის პირველი ნაწილის „დ“ ქვეპუნქტი, 281-ე მუხლი, 283-ე მუხლის მეორე და მეოთხე ნაწილები, 286-ე მუხლი, 287-ე მუხლის პირველი და მეორე ნაწილები, 288-ე მუხლი, 288⁶-ე მუხლი, 290-ე მუხლის პირველი ნაწილი, 291-ე მუხლის პირველი ნაწილი, 290² მუხლის მეორე და მესამე ნაწილები.

იგივე პრობლემის წინაშე აღმოჩნდა საქართველოს უზენაესი სასამართლო პირველი, სააპელაციო და საკასაციო ინსტანციების სასამართლოებს შორის არაერთგვაროვანი მოსაზრების გამო იმის შესახებ - არის თუ არა ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ სამართლებრივი აქტები საგადასახადო შემონმების აქტი და საგადასახადო სამართალდარღვევის ოქმი. აღნიშნული ადმინისტრაციული სამართლის სასამართლო პრაქტიკის პრობლემატურ საკითხებზე უზენაესმა სასამართლომ გამოაქვეყნა განმარტებები, რომლებიც მიიღო 2006 წლის 19 თებერვალს, 2 აპრილს, 2007 წლის 21 ივლისს და 7 ოქტომბერს, საქართველოს უზენაეს სასამართლოში ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ საკითხებზე გამართულ მოსამართლეთა შეხვედრებზე. მითითებული საკითხის ირგვლივ მოცემულია შემდეგი განმარტება:

„საქართველოს საგადასახადო კოდექსის 120-ე მუხლის პირველი ნაწილის თანახმად, საგადასახადო შემონმების შედეგების შესახებ დგება აქტი. ამავე კოდექსის 127-ე მუხლი ითვალისწინებს საგადასახადო სამართალდარღვევის შესახებ საქმის წარმოებას, რომლის მე-2 ნაწილის მიხედვით, საგადასახადო ინსპექციის უფლებამოსილი პირი გადასახადის გადამხდელთან/სხვა ვალდებულ პირთან ამ კოდექსით გათვალისწინებული სამართალდარღვევის გამოვლენისას (გარდა საგადასახადო შემონმების დროს გამოვლენილი სამართალდარღვევებისა) ადგენს საგადასახადო სამართალდარღვევის ოქმს. ამავე მუხლის მე-8 ნაწილის მიხედვით, საგადასახადო შემონმებისას გამოვლენილი სამართალდარღვევები აღინიშნება საგადასახადო შემონმების აქტში (ამ შემთხვევაში არ დგება საგადასახადო სამართალდარღვევის ოქმი), რომელშიც აისახება ყველა საგადასახადო სამართალდარღვევის შინაარსი.

გამოითქვა მოსაზრებები და შეჯერდა აზრი იმის თაობაზე, რომ საგადასახადო შემონმების აქტისა და საგადასახადო სამართალდარღვევის ოქმის ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ სამართლებრივ აქტად მიჩნევა დამოკიდებულია მათ ფაქტობრივ შინაარსსა და მიმართებაზე, კერძოდ, თუ

აღნიშნულ აქტებში მითითებულია, რომ პირს ეკისრება ამა თუ იმ თანხის გადახდა (რაც შეიძლება დასტურდებოდეს საგადასახადო სამართალდარღვევის ოქმის დანართითაც - მასზე დართული შესაბამისი წერილით), ანუ თუ ხსენებული აქტები შეიცავს პირის კონკრეტულ საგადასახადო ვალდებულებაზე პირდაპირ მითითებას, მხოლოდ ასეთ შემთხვევაში ჩაითვლება ისინი ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ სამართლებრივ აქტებად (ადასტურებს პირის კონკრეტულ მოვალეობას).

იმ შემთხვევაში, თუ საგადასახადო შემონმების აქტსა და საგადასახადო სამართალდარღვევის ოქმში განყენებულად არის მოცემული ინფორმაცია საგადასახადო ორგანოსთან პირის მიმდინარე საგადასახადო-სამართლებრივი ურთიერთობების მდგომარეობაზე ამა თუ იმ ასპექტით და ჩამოთვლილია ის დავალიანებები, რომლებიც არ არის გადახდილი პირის მიერ, ანუ თუ მათში მოცემულია მხოლოდ კონკრეტული ინფორმაცია და აქცენტი არ არის გაკეთებული პირის კონკრეტულ ვალდებულებაზე, მაშინ იქნება არა ადმინისტრაციულ სამართლებრივი აქტი, არამედ შიდაუნწყებრივი გამოყენებისათვის გამიზნული, ინფორმაციული დატვირთვის მქონე დოკუმენტი.⁹⁴

როგორც კვლევის პროცესში დგინდება, სამართალდარღვევაზე რეაგირების სამართლებრივი ფორმების განსაზღვრის პრობლემატიკა შეეხება არა მხოლოდ მმართველობის ორგანოებს, არამედ სასამართლო პრაქტიკასაც, რაც კიდევ ერთხელ მიუთითებს მისი დროული მოგვარების საჭიროებაზე.

როგორც ყოველივე ზემოაღნიშნულიდან დასტურდება, სამართალდარღვევის გამოვლინების ან სამართალდარღვევის ფაქტის შესახებ შეტყობინების მიღების შედეგად, ადმინისტრაციული ორგანოს უფლებამოსილი პირის მიერ, სამართალდარღვევის ჩადენის ადგილზე ან/და დროს რეაგირების

⁹⁴ საქართველოს უზენაესი სასამართლო, რეკომენდაციები ადმინისტრაციული სასამართლოს პრაქტიკის პრობლემატურ საკითხებზე, თბილისი, 2007, გვ. 17-18.
http://www.tcc.gov.ge/uploads/sasamartlo_praqtika/rekomendaciebi_adm_2007. (ნახვის თარიღი 18.09.2017)

შედევად შედგენილი აქტის სამართლებრივი სისტემატიზაციის აუცილებლობა გამომდინარეობს პრაქტიკული საჭიროებებიდან. ადმინისტრაციული ორგანოს უფლებამოსილი პირის მიერ შედგენილი იუსტიციური სამართლებრივი აქტი და მისი შედგენა-გამოცემა-აღსრულების პროცესი ფორმის კანონიერების დაცვისათვის, აუცილებლად უნდა აისახოს საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსში - სხვაგვარად შეუძლებელი იქნება მსჯელობა იუსტიციური სამართლებრივი აქტის საფუძველზე წარმოშობილი სამართლებრივი შედეგების კანონიერებაზე, ხოლო საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსით გასაჩივრების დროს - ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის წარმოების სუბიექტის უფლებებზე შეარჩიოს სარჩელის შესაბამისი ფორმა. „ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობის სამართლებრივი ფორმების გამიჯვნის საპროცესო-სამართლებრივი მნიშვნელობა ვლინდება იმაში, რომ ეს წარმოადგენს აუცილებელ წინაპირობას სარჩელის სწორი ფორმის განსაზღვრისათვის. სარჩელი ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ბათილად ცნობის ან ძალადაკარგულად გამოცხადების შესახებ და სარჩელის ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემის თაობაზე დამოკიდებულია ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის არსებობაზე.⁹⁵“

3. იუსტიციური სამართლებრივი აქტის მნიშვნელობა და ფუნქციები

სახელმწიფო ხელისუფლების დანაწილების პრინციპიდან გამომდინარე შესაძლებელი გახდა, სახელმწიფო სახელისუფლო საქმიანობიდან პოლიციის, როგორც აღმასრულებელი ხელისუფლებისა და მისი საქმიანობის

⁹⁵ კოპალეიშვილი მ., სხირტლაძე ნ., ქარდავა ე., რედ. ტურავა პ., ადმინისტრაციული საპროცესო სამართლის სახელმძღვანელო, გამომცემლობა „ბონა კაუზა“, თბილისი, 2016, გვ. 247.

დამოუკიდებელი სფეროს გამოყოფა. როგორც ცნობილია, სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპი გულისხმობს პოლიციის მმართველობითი საქმიანობის არა მარტო კანონის ფარგლებში მოქცევას, არამედ დამატებით სამართლებრივი ინსტრუმენტების შექმნას, რომელიც ცალკეულ ინდივიდებს მისცემს შესაძლებლობას, სამართლებრივ მექანიზმების გამოყენებით დაიცვას უფლებები. ასეთი სამართლებრივი ინსტრუმენტია ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი, რომელიც ახდენს საკანონმდებლო მონესრიგების ინდივიდუალიზაციასა და კონკრეტიზაციას.

იურიდიულ ლიტერატურაში ჩამოყალიბებულია, რომ ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ცენტრალური მიზანია პოლიციის მიერ განხორციელებული საჯარო მმართველობის სამართლებრივი სახელმწიფო წესრიგის ქვეშ მოქცევა, რომლის მიხედვით, შესაძლებელია ამ აქტის ოთხი ფუნქციის გამოყოფა:

- ა) მატერიალურ-სამართლებრივი,
- ბ) აღსრულება-სამართლებრივი,
- გ) წარმოება-სამართლებრივი,
- დ) საპროცესო სამართლებრივი.⁹⁶

კვლევის შედეგად შეგვიძლია განვაცხადოთ, რომ ჩვენ მიერ წარმოდგენილი იუსტიციური სამართლებრივი აქტი, როგორც ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის წარმოების პროცესის შედეგი, ყოველთვის მიმართულია ერთი კონკრეტული პირისკენ, კერძოდ სამართალდამრღვევისკენ. რაც მიუთითებს იმაზე, რომ იგი ახდენს საკანონმდებლო მონესრიგების ინდივიდუალიზაციას და კონკრეტიზაციას ისევე, როგორც ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი. განსხვავება ისაა, რომ ისინი წარმოადგენენ ორ სხვადასხვა სახის წარმოების შედეგს – პირველ შემთხვევაში

⁹⁶ ტურავა პ., ზოგადი ადმინისტრაციული სამართალი, გამომცემლობა „იურისტების სამყარო“, თბილისი, 2016, გვ. 85-87.

ადმინისტრაციული წარმოება, ხოლო მეორე შემთხვევაში კი ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის წარმოება.

იუსტიციური სამართლებრივი აქტის მიზანია პოლიციის ორგანოს უფლებამოსილი პირის მიერ ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევაზე რეაგირებისას განხორციელებული საქმიანობის საკანონმდებლო ბოჭვის ფარგლებში მოქცევა, რომლის მიხედვით შეგვიძლია ვიმსჯელოთ მისი ფუნქციების შესახებ:

ა) მატერიალურ-სამართლებრივი ფუნქცია.

იუსტიციური სამართლებრივი აქტის გამოცემის შემთხვევაში ხდება ის ცალკეული სუბიექტების შეზღუდვების (აკრძალვების) დამდგენი. აღნიშნული ფორმა მის ადრესატს აძლევს შესაძლებლობას გაიგოს, რას ითხოვენ მისგან. იუსტიციური სამართლებრივი აქტის მატერიალურ-სამართლებრივი მნიშვნელობა იმაში მდგომარეობს, რომ ის არის მატერიალურ კანონებში მოცემული მოთხოვნების კონკრეტულ შემთხვევებში ინდივიდუალურ პირზე იძულების საშუალება.

მოცემული მიზნებისთვის, თუ ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის მატერიალურ-სამართლებრივი ფუნქციების საფუძველი მომდინარეობს ზოგადი ადმინისტრაციული კანონმდებლობის სამართლებრივი საფუძვლებიდან - იუსტიციური სამართლებრივი აქტის მატერიალურ-სამართლებრივი ფუნქციების სამართლებრივი საფუძველია სამართალდარღვევათა კანონმდებლობა.

ბ) აღსრულება-სამართლებრივი ფუნქცია.

პოლიციის ორგანოს უფლებამოსილი პირის მიერ, იუსტიციური სამართლებრივი აქტის გამოცემა მის გამომცემ სუბიექტს, შესაძლებლობას აძლევს აღასრულოს ეს აქტი, კანონით დადგენილი აღსრულების საშუალებების გამოყენებით.

თუკი შევადარებთ იუსტიციური სამართლებრივი აქტის და ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის აღსრულება-სამართლებრივი ფუნქციები მნიშვნელოვნად განსხვავდება.

ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის აღსრულება ხორციელდება ნებაყოფლობით აღსრულების შესახებ პირისათვის მიცემული ვადის განმავლობაში. აღნიშნული ვადის გასვლის შემდეგ, ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის აღსასრულებლად, ადმინისტრაციულ ორგანოს შეუძლია გამოიყენოს აღსრულების უზრუნველყოფის ერთ-ერთი შემდეგი საშუალება: სხვა პირისათვის ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის აღსრულების დავალება, ჯარიმა, უშუალო იძულება. აქტის აღსრულებისთვის მნიშვნელოვანია მისი ძალაში შესვლა, იგი ძალაში შედის მისი ოფიციალურად გაცნობიდან - რაც გულისხმობს დაინტერესებული მხარისთვის მის გადაცემას, გაგზავნას ფოსტის მეშვეობით, ბეჭდვით ორგანოში გამოქვეყნებას და საჯაროდ გამოცხადებას. ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის აღსრულება წარმოებს საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით, სააღსრულებო წარმოებათა შესახებ საქართველოს კანონით და სხვა ნორმატიული აქტებით.

შედარების შედეგად შეგვიძლია განვაცხადოთ, რომ იუსტიციურ სამართლებრივ აქტი, აღსრულდება ოფიციალური გაცნობიდან 30 დღის განმავლობაში, ხოლო ცალკეულ დარღვევებზე - 60 დღის განმავლობაში. იმ აქტებისთვის, რომელიც შედგენილია ისეთი სამართალდარღვევების მიმართ, რომელიც გულისხმობს აღსრულების 30-დღიან ვადას, სამართალდამრღვევს უფლება აქვს, დაკისრებული ჯარიმა საურავთან ერთად გადაიხადოს აღსრულებისათვის განსაზღვრული ვადის გასვლიდან 30 დღეში. იუსტიციური სამართლებრივი აქტის აღსრულების იძულების საშუალებაა - სპეციალური უფლების შეჩერება, რომლის საფუძველია საქართველოს ადმინისტრაციულ

სამართალდარღვევათა კოდექსი, სააღსრულებო წარმოებათა შესახებ საქართველოს კანონმდებლობა და სხვა საკანონმდებლო აქტები.

რაც შეეხება აქტის ოფიციალური გაცნობის სახეებს, შეიძლება გამოყენებული იქნეს მისი სამართალდამრღვევისათვის ჩაბარება, ფოსტის მეშვეობით გაგზავნა, გამოქვეყნება სპეციალურ ვებგვერდზე. იუსტიციური სამართლებრივი აქტის აღსრულება წარმოებს საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსით, სააღსრულებო წარმოებათა შესახებ საქართველოს კანონით და სხვა ნორმატიული აქტებით.

გ) წარმოება-სამართლებრივი ფუნქცია.

პოლიციის ორგანოს უფლებამოსილი პირის მიერ, ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის წარმოება ხორციელდება იუსტიციური სამართლებრივი აქტის გამოცემის მიზნით. ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის წარმოების განხორციელების წინაპირობას წარმოადგენს იუსტიციური სამართლებრივი აქტის გამოცემა, რომელიც არის წარმოების ფინალი, ანუ მისი პროდუქტი.

ზემოთ აღვნიშნეთ, რომ წარმოება-სამართლებრივი ფუნქციის თვალსაზრისით, ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემა წარმოადგენს ადმინისტრაციული წარმოების პროცესის მიზანს; ხოლო იუსტიციური სამართლებრივი აქტის გამოცემის მიზანი, ახასიათებს მხოლოდ ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის წარმოების პროცესს.

დ) საპროცესო სამართლებრივი ფუნქცია.

იუსტიციური სამართლებრივი აქტის ფორმის განსაზღვრა მის ადრესატს აძლევს შესაძლებლობას შეარჩიოს უფლების დაცვის ადმინისტრაციულ სამართლებრივი საშუალება - სარჩელის შესაბამისი სახე.

ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის საპროცესო-სამართლებრივი ფუნქცია - გამომდინარეობს ადმინისტრაციული წარმოების მონაწილე სუბიექტის ქმედების სამართლებრივი ბუნებიდან, რომელმაც მიმართა

ადმინისტრაციულ ორგანოს უფლებების დაცვის ან განხორციელების მოთხოვნით და გამოიხატება უფლებააღმჭურველი ან უფლებაამკრძალავი ხასიათის მქონე გადაწყვეტილებით. რაც შეეხება იუსტიციური სამართლებრივი აქტის საპროცესო-სამართლებრივ ფუნქციას - ის მიმართულია ადმინისტრაციულ-სამართალდარღვევის წარმოების ადრესატისკენ, რომელიც წარმოადგენს სამართალდამრღვევს, ე.ი. განსაზღვრავს ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის სუბიექტის უფლება-მოვალეობებს.

დასკვნის სახით შეგვიძლია განვაცხადოთ, რომ იუსტიციურ-სამართლებრივ აქტს ასევე ახასიათებს ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტისთვის დამახასიათებელი ფუნქციები. განსხვავება ის გახლავთ, იმაში, რომ იუსტიციური სამართლებრივი აქტი წარმოადგენს ადმინისტრაციული სამართალწარმოების შედეგს, სამართალდამრღვევი პირის უფლების დაცვის ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ საშუალებას და ახასიათებს სრულიად განსხვავებული შინაარსის აღსრულების საშუალებები, რომელთაც დაწვრილებით ქვემოთ განვიხილავთ.

კვლევის შედეგებიდან გამომდინარე დადგინდა, რომ იუსტიციური სამართლებრივი აქტის ცენტრალური მიზნის - საჯარო მმართველობის სამართლებრივი სახელმწიფოს წესრიგის ქვეშ მოქცევის გათვალისწინებით, შესაძლებელია მისი ოთხი ფუნქციის გამოყოფა:

- ❖ მატერიალურ-სამართლებრივი;
- ❖ აღსრულება-სამართლებრივი;
- ❖ წარმოება-სამართლებრივი;
- ❖ საპროცესო სამართლებრივი.

ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, დასკვნის სახით შეგვიძლია ჩამოვაყალიბოთ: ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი წარმოადგენს ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ერთ-ერთ სახეს. ხოლო განხილული ფუნქციების რეგულაციის გათვალისწინებით, ჩვენ მიერ

განხორციელებული კვლევის ფარგლებში დასტურდება, რომ ადმინისტრაციულ-სამართალდარღვევაზე რეაგირების შედეგად გამოცემული იუსტიციური სამართლებრივი აქტის, წარმოადგენს ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ახალ სახესხვაობას.

3.1. იუსტიციური სამართლებრივი აქტის ცნება და ელემენტები

ვინაიდან, მოქმედ საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსი არ განსაზღვრავს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევებზე რეაგირების სამართლებრივ ფორმებს და აქედან გამომდინარე, პოლიცია, როგორც პრევენციული, ასევე, ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევაზე რეაგირებისას, იყენებს საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით განსაზღვრულ სამართლებრივ ფორმებს, რომლებიც ადამინის უფლების დაცვის მიზნებიდან გამომდინარე, სასამართლოს მიერ ფასდება, როგორც ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი და ადმინისტრაციული რეალაქტი.

აღნიშნულთან დაკავშირებით საქართველოს უზენაესი სასამართლო მიუთითებს, რომ ადმინისტრაციული-სამართალდარღვევის გამოვლენა და შესაბამისი სახდელის შეფარდება ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ფორმით ხორციელდება და ადრესატისათვის მისი გაცნობა განეკუთვნება ნორმატიულად გარანტირებულ უფლებას-გააჩნდეს კანონიერი მოლოდინი აქტის აღსრულების სტადიაში გადაზრდამდე დაკისრებული ვალდებულების გაცნობისა და გასაჩივრების უფლების გამოყენებასთან დაკავშირებით.⁹⁷

⁹⁷ საქართველოს უზენაესი სასამართლოს 2013 წლის 9 ივლისის გადაწყვეტილება ადმინისტრაციულ საქმეზე №ბს-220-212(2კ-13) <http://prg.supremecourt.ge/DetailViewAdmin.aspx> (ნახვის თარიღი 17.08.2017)

საქართველოს უზენაესი სასამართლოს მსგავსად, ასეთივე მიდგომა არის ასახული ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტის 1991 წლის №R(91)1 რეკომენდაციაში,⁹⁸ აღნიშნული რეკომენდაცია შემუშავებულია წევრი სახელმწიფოებისათვის და ეხება ადმინისტრაციულ სანქციებს. რეკომენდაციაში მოცემულია, რომ ადმინისტრაციული სანქციის ქვეშ მოიაზრება ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი, ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ მიღებული გადაწყვეტილება პირისათვის მართლსაწინააღმდეგო ქმედების შედეგად ჯარიმის დაკისრების ან სხვა ფულადი ხასიათის დამსჯელობითი ღონისძიების შეტარების თაობაზე.

ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის წარმოების დაწყება და წინასწარი გამოკვლევა ნებისმიერი ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის აუცილებელი სტადიაა. ხშირ შემთხვევაში ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის წარმოების დაწყება და საქმის გამოკვლევა ერთმანეთს ემთხვევა. ეს მაშინ ხდება, როცა საქმე რთული ხასიათის არ არის და სამართალდარღვევის ჩადენის ადგილზე რეაგირებისას შედგება ოქმი (აქტი) სამართალდარღვევის შესახებ, რომელიც წარმოების დაწყების დამადასტურებელიცაა და საკმაო მასალაცაა პირის ადმინისტრაციულ პასუხისგებაში მისაცემად. საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსი ითვალისწინებს იმ ორგანოებსა და თანამდებობის პირებს, რომლებიც შეადგენენ ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის ოქმებს ამა თუ იმ სამართალდარღვევისათვის განცალკევებით იმ ორგანოებისა და თანამდებობის პირებისაგან, რომლებიც იხილავენ ადმინისტრაციული დარღვევების საქმეებს.⁹⁹ ქართველი ავტორის ვალერი ლორიას აზრით, რადგან ნებადართულია ადგილზე დაჯარიმება ოქმის შეუდგენლად, როცა დამრღვევი თანახმაა გადაიხადოს ჯარიმა, გამოდის, რომ ოქმის შემდგენელი თანამდებობის პირებიც უფლებამოსილნი არიან დარღვევის

⁹⁸ Recommandation N°R (91)1 du Comité des Ministres aux Etats Membres relative aux sanctions administrative, 13 février 1991 <http://www.coe.int> (ნახვის თარიღი 19.08.2017)

⁹⁹ ლორია ვ., საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო სამართალი, გამომცემლობა „მერიდიანი“, თბილისი, 2002, გვ. 210.

ადგილზე განიხილონ ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის ფაქტები და შეადგინონ ადმინისტრაციული აქტები დამრღვევთა დაჯარიმების შესახებ¹⁰⁰ - აღნიშნულ შემთხვევაში „ადგილზე დაჯარიმება“, რომელზედაც ავტორი მსჯელობს, დადგენილია მოქმედი საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 292-ე მუხლით, დღეისათვის „ადგილზე დაჯარიმების“ პრაქტიკა აღარ არსებობს. სამართალდარღვევის ჩადენის ადგილზე რეაგირებისას, პოლიციის ან სხვა ადმინისტრაციული ორგანოს უფლებამოსილი პირის მიერ, ადგილზე საჯარიმო ქვითრის შედგენის შემთხვევაში, ჯარიმის თანხის გადახდა ხორციელდება საბანკო დაწესებულებაში ან სხვა საბანკო ტექნიკური საშუალებებით. რაც მიუთითებს იმ გარემოებაზე, რომ საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 292-ე მუხლი დღეისათვის უმოქმედოა და ამოსაღებია. რაც შეეხება პოლიციის და სხვა ადმინისტრაციული ორგანოს უფლებამოსილ პირს, გათვალისწინებულია საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის ჩვენ მიერ შემოთავაზებული პროექტით, ამ ფუნქციის განხორციელებაზე უფლებამოსილი სუბიექტის სახით - რაც მოქმედი საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის მე-200 მუხლით - „ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა საქმეების განსახილველად უფლებამოსილი ორგანოები (თანამდებობის პირები)“ არ არის განსაზღვრული.

როგორც ზემოაღნიშნული ადასტურებს, ქართველი მეცნიერი ვალერი ლორია, სამართალდარღვევის ადგილზე რეაგირებისას შედგენილ ოქმს განიხილავს, როგორც ინდივიდუალური ხასიათის აქტს და მისი ფორმის კანონიერების დაცვისათვის იყენებს საქართველოს ზოგად ადმინისტრაციულ კოდექსში მოცემულ ფორმებს.

მიუხედავად მოქმედი საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის მე-200, 204-ე, 209-ე და 234¹ მუხლებით

¹⁰⁰ იქვე, გვ. 211.

განსაზღვრული დებულებებისა, ასევე 239-ე მუხლის მე-13 პუნქტში მითითებული ჩანაწერისა „ადმინისტრაციული საქმეების წარმოებისას, ამ კოდექსის 116-ე-116³, 118-ე-123-ე, 125-ე და 127-ე მუხლებით, 127¹ მუხლის პირველი-მე-2, მე-6 და მე-7 ნაწილებით, 134-ე მუხლებით „ადმინისტრაციული სამართალდარღვევების ჩადენის შემთხვევებში შესაბამის ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა ოქმებს ადგენს საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს უფლებამოსილი პირი“ – და მიუხედავად საქართველოს უზენაესი სასამართლოს განმარტებისა, რომლის მიხედვით პოლიციის ორგანოს უფლებამოსილი პირის მიერ შედგენილი საჯარიმო ქვითარი, მისი ფორმის კანონიერების დაცვისათვის, განიხილება როგორც ინდივიდუალური ადმინისტრაციული-სამართლებრივი აქტი: „საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციული და სხვა კატეგორიის საქმეთა პალატის 2009 წლის 28 აპრილის №ბს-478-451(გ-09) განჩინება. სასარჩელო მოთხოვნა: ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის ოქმის ბათილად ცნობა. პალატამ აღნიშნა, რომ მოცემულ კონკრეტულ შემთხვევაში, სადავო ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი - ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის ოქმი, გამოცემულია საქართველოს საპატრულო პოლიციის დეპარტამენტის შიდა ქართლის მთავარი სამმართველოს პატრულ-ინსპექტორის მიერ“¹⁰¹

ასევე, მიუხედავად იმისა, რომ საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის მე-6 მუხლში მითითებულია (მაგისტრატ მოსამართლეთა განსჯადი ადმინისტრაციული საქმეები), რომ მაგისტრი მოსამართლეები პირველი ინსტანციით განიხილავენ შემდეგ საქმეებს: „ბ“ ქვეპუნქტი „საქართველოს ადმინისტრაციული სამართალდარღვევათა კოდექსით გათვალისწინებული ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის კანონიერების თაობაზე, საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსით

¹⁰¹ კანონმდებლობის გამოყენების სასამართლო პრაქტიკა, ადმინისტრაციული დავების განსჯადობის პრობლემები, გამომცემლობა ი. ჯავახიშვილის სახელობის თსუ უნივერსიტეტი, თბილისი, 2014, პირველი ტომი, გვ 146.

დადგენილი წესით“ - მოქმედი საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსით, არ არის განსაზღვრული შს სამინისტროს უფლებამოსილი პირის მიერ შედგენილი საჯარიმო ქვითრების სამართლებრივი ფორმა. თუმცა, ზოგიერთი ადმინისტრაციული ორგანოს და ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილი თანამშრომლების მიერ, ამავე კოდექსის საფუძველზე შედგენილი ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის ოქმები, განიხილება ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტებად. მაგალითისათვის შეიძლება გამოვიყენოთ საქართველოს „ნარჩენების მართვის კოდექსი“-ს 47-ე მუხლის დებულებები, რომლის მიხედვით, მითითებული კოდექსით გათვალისწინებული ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის საქმის წარმოება და სანქციის შეფარდება ხორციელდება საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსით დადგენილი წესით, ხოლო შედგენილი ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის ოქმი დამრღვევის მიერ საჩივრდება სასამართლოში.

ჩვენი აზრით, ქართველი მეცნიერის ვალერი ლორიას მიგნება სამართალდარღვევის ჩადენის ადგილზე ან/და ამ დროს შედგენილი ოქმის ფორმის კანონიერების დაცვის თაობაზე მისაღებია. მაგრამ აღნიშნული დროისთვის, ისევე როგორც მიმდინარე პერიოდში, პოლიციის და სხვა ადმინისტრაციული ორგანოს უფლებამოსილი პირის მიერ, თავისი ფუნქციების შესრულების პროცესში განხორციელებული სამართალდარღვევაზე რეაგირება არ განისაზღვრება საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის დებულებებით, რადგან საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი არეგულირებს მხოლოდ ადმინისტრაციული ორგანოს ორგანიზაციულ და არა რეპრესიულ ფუნქციურ საქმიანობას - რაც გახდა პროფესორ ვალერი ლორიას მიერ, სამართალდარღვევის ჩადენის ადგილზე რეაგირების შედეგად შედგენილი ოქმის კანონიერების ფორმის დაცვისათვის - ადმინისტრაციული აქტის სამართლებრივ ფორმებზე მსჯელობის მიზეზი.

როგორც ვხედავთ საქართველოს უზენაესი სასამართლო პოლიციელის მიერ, სამართალდარღვევის ჩადენის ადგილზე ან/და დროს შედგენილ საჯარიმო ქვითარს, მისი ფორმის კანონიერების დაცვისათვის, განიხილავს როგორც ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ სამართლებრივი აქტს. მაგრამ მიუხედავად იმისა, რომ უზენაესი სასამართლოს განმარტებით საჯარიმო ქვითარი წარმოადგენს ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ სამართლებრივ აქტს - საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი არ არეგულირებს ადმინისტრაციული ორგანოს/ადმინისტრაციული ორგანოს უფლებამოსილი პირის მიერ განხორციელებულ სამართალდარღვევაზე რეაგირების საქმიანობას, მის სამართლებრივ ფორმებს და არ განმარტავს საჯარიმო ქვითარების სამართლებრივ ბუნებას, რომელსაც ფაქტობრივად ახასიათებს ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ სამართლებრივი აქტის სტრუქტურა.

მითითებულ შემთხვევაში, სასამართლოს მიერ საჯარიმო ქვითარის, როგორც ინდივიდუალური სამართლებრივი აქტის განმარტება გამომდინარეობს აუცილებლობიდან, რითაც საჯარიმო ქვითარი იძენს ადმინისტრაციული აქტის საპროცესო სამართლებრივ ფუნქციას - რაც მის ადრესატს აძლევს უფლების დაცვის პროცესუალურ შესაძლებლობას. მაგრამ კვლევის შედეგებით დასტურდება, რომ ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ სამართლებრივი აქტი, მისი რეგულირების სამართლებრივი საფუძვლებიდან გამომდინარე, ვერ გამოდგება როგორც სამართალდარღვევაზე რეაგირების სამართლებრივი ფორმა. სწორედ ამიტომ, აღნიშნული ურთიერთობის რეგულაციისთვის, კვლევის შედეგების საფუძველზე, სამართალდარღვევაზე რეაგირებისას უნდა გამოვიყენოთ იუსტიციური სამართლებრივი აქტი.

ვინაიდან, უკვე განვსაზღვრეთ, რომ იუსტიციური სამართლებრივი აქტი ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ახალი სახესხვაობაა, აღნიშნული წარმოადგენს საფუძველს კვლევის შემდგომი მიზნებისთვის განვსაზღვროთ, იუსტიციური სამართლებრივი აქტის ელემენტები მისი ფორმის კანონიერების

დადგენის და ლეგალური დეფინიციის განმარტების მიზნით - როგორც პოლიციის ორგანოს უფლებამოსილი პირის მიერ, ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევაზე რეაგირების სამართლებრივი ფორმა.

ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევაზე რეაგირების ღონისძიების სამართლებრივი ფორმების დასადგენად, იუსტიციური სამართლებრივი აქტის ელემენტები უნდა განვიხილოთ, ჩვენ მიერ ჩატარებული კვლევის შედეგად ჩამოყალიბებული ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა წარმოების საფუძველზე. ანალიზი მოგვცემს შესაძლებლობას დავადგინოთ, თუ რა საერთო და განსხვავებული ნიშნები ახასიათებს პოლიციის პრევენციული ღონისძიების და ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევაზე რეაგირების სამართლებრივ ფორმებს.

ა) ადმინისტრაციული ორგანოს უფლებამოსილი პირი

კვლევის მიზნებიდან გამომდინარე, იუსტიციური სამართლებრივი აქტის, ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტისაგან გამიჯვნის მიზნით, აუცილებელია დავადგინოთ იუსტიციური სამართლებრივი აქტის შედგენაზე უფლებამოსილი პირი.

ინდივიდუალური ადმინისტრაციული-სამართლებრივი აქტის შედგენაზე უფლებამოსილი პირია ადმინისტრაციული ორგანო, რომელიც თავის თავში მოიცავს ორგანიზაციულ-სამართლებრივ ნიშანს - ყველა სახელმწიფო მმართველობისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოს და დაწესებულებას. ადმინისტრაციულ ორგანოს ასევე ახასიათებს ფუნქციურ-სამართლებრივი ნიშანი, რომელიც აერთიანებს ყველა იმ ფიზიკურ და იურიდიულ პირს, რომლებიც კანონმდებლობის საფუძველზე, ადმინისტრაციული საჯარო-სამართლებრივი ფუნქციების გახორციელების მიზნით, გამოსცემენ ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტებს.

საყურადღებოა, რომ ფუნქციურ-სამართლებრივი ნიშნით, ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობა ყოველთვის არ წარმოადგენს მმართველობით საქმიანობას, მაგალითად: ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევაზე რეაგირებისას, ის იძენს იუსტიციურ ფუნქციას, რითაც ადმინისტრაციული ორგანო სცილდება საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით მოწესრიგებული მოქმედების სფეროს და გადადის საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსით დარეგულირებულ სფეროში, შესაბამისად, ადმინისტრაციული ორგანო სამართალდარღვევაზე რეაგირებისას გარდაიქმნება იუსტიციურ ორგანოდ.

სამართალდარღვევაზე რეაგირების უფლებამოსილებას პირს ანიჭებს ადმინისტრაციული ორგანო, საიდანაც მომდინარეობს უფლებამოსილი პირის სამართლებრივი ტერმინი - ადმინისტრაციული ორგანოს უფლებამოსილი პირი.

აღნიშნულის გათვალისწინებით, პოლიციის ორგანოს უფლებამოსილი პირის ორგანიზაციულ-სამართლებრივი ნიშანი არ იცვლება და მმართველობის განხორციელების პროცესში გვევლინება, როგორც ადმინისტრაციული ორგანო. რაც შეეხება ფუნქციურ-სამართლებრივ ნიშანს - პირველ შემთხვევაში გვაქვს პრევენციული ხასიათის საჯარო მმართველობითი ფუნქციების განხორციელება საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის სამართლებრივი ფორმების მეშვეობით, ხოლო მეორე შემთხვევაში სახეზეა იუსტიციური ფუნქცია ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევაზე რეაგირების სახით, რომელიც რეგულირდება საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის მეშვეობით.

საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის მე-200 მუხლის თანახმად, ადმინისტრაციულ-სამართალდარღვევათა საქმეების განსახილველად უფლებამოსილი ორგანოები არიან: შინაგან საქმეთა ორგანოები, სახელმწიფო ინსპექციის ორგანოები და საქართველოს საკანონმდებლო აქტებით საამისოდ უფლებამოსილი სხვა ორგანოები

(თანამდებობის პირები). აღნიშნული მუხლით განსაზღვრული თანამდებობის პირთა ნუსხა, რომლებიც ამ კოდექსის მე-200 მუხლში მითითებული ორგანოების სახელით განიხილავენ ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა საქმეებს, დადგენილია საქართველოს კანონმდებლობით. კვლევის შედეგებიდან გამომდინარე, დასტურდება, რომ იუსტიციურ სამართლებრივ აქტს გამოსცემენ არა მხოლოდ პოლიციის ორგანოების უფლებამოსილი პირები, არამედ, ადმინისტრაციული ორგანოს თანამდებობის პირები, რომლებიც საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის შესაბამისად არიან საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კანონმდებლობით საამისოდ უფლებამოსილი - ყველა სახელმწიფო ან ადგილობრივი თვითმმართველობის და მმართველობის ორგანო ან დაწესებულება, საჯარო სამართლის იურიდიული პირი, აგრეთვე, ნებისმიერი სხვა პირი, რომელიც კანონმდებლობის საფუძველზე, საჯარო-სამართლებრივი უფლებამოსილების განხორციელებისას ახდენს ადმინისტრაციულ-სამართალდარღვევაზე რეაგირებას სამართლის ნორმის შეფარდების გზით.

აღნიშნული მიზნებისთვის პოლიციის ორგანოს უფლებამოსილი პირის იუსტიციური საქმიანობა წარმოადგენს საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსით დარეგულირებულ ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევაზე რეაგირებას, რომლის პროცესშიც იგი გარდაიქმნება იუსტიციურ ორგანოდ და შესაბამისად, ახორციელებს მისთვის კანონით მინიჭებულ სამართალშეფარდებით ფუნქციებს.

კვლევის შედეგების შეჯამების შედეგად, შეგვიძლია დავასკვნათ, რომ ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევაზე რეაგირების პროცესში ადმინისტრაციული ორგანოს უფლებამოსილ პირს ახასიათებს როგორც ორგანიზაციული, ისე ფუნქციური ნიშანი. ის წარმოადგენს ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ უფლებამოსილ თანამდებობის პირს, რომელიც ადმინისტრაციული ორგანოს საკუთარი ან დელეგირებული

უფლებამოსილებების საფუძველზე, ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის წარმოების პროცესში, ახორციელებს სამართალშეფარდების ფუნქციას. ამ პროცესში იგი იყენებს ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ ინსტრუმენტებს და გამოსცემს იუსტიციურ სამართლებრივ აქტს.

კვლევის მიზნებისთვის უნდა განვასხვაოთ ადმინისტრაციული წარმოების და ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის წარმოების შედეგად ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტისა და იუსტიციური სამართლებრივი აქტის გამოცემის საფუძველები. ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემის საფუძველია განცხადება ან ადმინისტრაციული ორგანოს ვალდებულება; ხოლო პოლიციის და სხვა ადმინისტრაციული ორგანოს უფლებამოსილი პირი, იუსტიციურ სამართლებრივ აქტს გამოსცემს ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის გამოვლინების ან ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის შესახებ შეტყობინების საფუძველზე, სამართალდარღვევის ჩადენის ადგილზე ან/და დროს; ასევე ასეთი აქტის გასაჩივრების შემთხვევაში.

ზემოთ მითითებული ადმინისტრაციულ-სამართალდარღვევათა საქმის განმხილველი და შესაბამისად, იუსტიციური სამართლებრივი აქტის გამოცემაზე უფლებამოსილი სუბიექტები, განსაზღვრულია ჩვენ მიერ წარმოდგენილი საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის პროექტის 122-124-ე მუხლებით.

ბ) ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კანონმდებლობა

იუსტიციური სამართლებრივი აქტის, ისევე, როგორც ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის კანონიერების საფუძველებია: წარმოების დანყების საფუძველების დაცვა, კანონით გაუთვალისწინებელი მოთხოვნების დაწესების დაუშვებლობა და სხვა. მათ შორის, აღსანიშნავია, რომ ეს ორივე აქტი, გამოიცემა მხოლოდ საკანონმდებლო აქტის საფუძველზე.

განსხვავებულია მათი წარმოების ფორმებიც. ინდივიდუალური ადმინისტრაციული-სამართლებრივი აქტი გამოიყენება საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კანონმდებლობის საფუძველზე და ახასიათებს პრევენციული საქმიანობის ფუნქცია, ხოლო იუსტიციური სამართლებრივი აქტი გამოიყენება საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კანონმდებლობის საფუძველზე და ახასიათებს მხოლოდ სამართალდარღვევაზე რეაგირების ფუნქცია.

იუსტიციური სამართლებრივი აქტისა და ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის კანონიერების წინაპირობაა, მათი, როგორც საქმიანობის სამართლებრივი ფორმის დასაშვებობა, ასევე ფორმალური და მატერიალური კანონიერება.

იუსტიციური სამართლებრივი აქტი, ისევე როგორც ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი, წარმოადგენს საჯარო სამართლის სფეროში განხორციელებულ სახელისუფლო საქმიანობის შედეგს.

აღნიშნულიდან გამომდინარე, შედარების შედეგად შეიძლება დავასკვნათ, რომ ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის საფუძველს წარმოადგენს ადმინისტრაციული საჯარო მმართველობის კანონმდებლობა, ხოლო იუსტიციური სამართლებრივი აქტის საფუძველია ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კანონმდებლობა.

გ) იუსტიციური სამართლებრივი აქტი

იუსტიციური სამართლებრივი აქტი, მიმართულია ინდივიდუალურად განსაზღვრული პირისკენ და შეეხება ცალკეულ კონკრეტულ სამართალდარღვევის ფაქტს. რაც მას ახასიათებს, როგორც ინდივიდუალურ სამართლებრივ აქტს და მიჯნავს ქცევის ზოგადი წესის განმსაზღვრელი სამართლებრივი ნორმისგან, ხოლო ინდივიდუალური ადმინისტრაციული-

სამართლებრივი აქტისგან მიჯნავს ის, რომ იგი მიმართულია მხოლოდ ერთი კონკრეტული პირისკენ.

იუსტიციური სამართლებრივი აქტი, ისევე, როგორც ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი გამოიცემა ნორმატიული აქტის საფუძველზე და მის შესასრულებლად და ძალაში შედის მხარისათვის კანონით დადგენილი წესით გაცნობისთანავე.

გამომდინარე იუსტიციური სამართლებრივი აქტის გამოცემის სამართლებრივი საფუძვლებიდან, ორივე აქტს ახასიათებს იმპერატიული ბუნება, რომელიც არ საჭიროებს მეორე მხარის თანხმობას და რომლის უკანაც სახელმწიფო იძულების მექანიზმი ღვას. მისი „ცალმხრივი“ ბუნება მიჯნავს მათ სხვა სახის ადმინისტრაციული საქმიანობისგან. რაც შეეხება ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტს, იუსტიციური სამართლებრივი აქტისაგან განსხვავებით, შეიძლება ჰქონდეს „აღმჭურველი“ ან სხვა სახისათვის სამართლებრივი ბუნებაც.

იუსტიციური სამართლებრივი აქტის ცნების გაგება მხოლოდ ზემოთ მითითებული ნიშნებით შეუძლებელია. მნიშვნელოვანია ასევე პოლიციის და სხვა ადმინისტრაციული ორგანოს უფლებამოსილი პირის საქმიანობის სამართლებრივი ფორმის ადრესატისა და ობიექტის შეჯერება. მიუხედავად იმისა, რომ ეს ორივე აქტი აწესრიგებს კონკრეტულ შემთხვევებს, ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტისგან განსხვავებით, იუსტიციური სამართლებრივი აქტის ადრესატი ყოველთვის არის პირი, რომელმაც ჩაიდინა ადმინისტრაციული სამართალდარღვევა.

იუსტიციური სამართლებრივი აქტი ინდივიდუალური ხასიათისაა, რადგანაც, ის მიმართულია კონკრეტული პირისკენ, რომელსაც აქტი სახელობით აღწერს.

აღნიშნულის გათვალისწინებით, იუსტიციური სამართლებრივი აქტის შემთხვევაში მონესრიგების ადრესატთა წრე განისაზღვრება ინდივიდუალურად, ხოლო შემთხვევის აღწერა შესაძლებელია მხოლოდ კონკრეტულად.

იუსტიციური სამართლებრივი აქტი კონკრეტული სამართლებრივი აქტია, რომელიც კონკრეტული სამართალდარღვევის ფაქტს ასახავს და თავისი ბუნებით „ერთჯერადია“.

იურიდიულ ლიტერატურაში მითითებულია, რომ ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ გამოცემული ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი შეიძლება გამოიყენოს წერილობითი ან გამოიყენოს ზეპირი ფორმით. ასევე ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი მმართველობით პრაქტიკაში შეიძლება შეგვხვდეს უმოქმედობის, დუმილის, სხეულის მოძრაობის, შუენიშნის ან სხვა სახით.¹⁰²

რაც შეეხება სამართალდარღვევაზე რეაგირების შედეგად გამოცემულ იუსტიციურ სამართლებრივ აქტს, მისი გამოცემისთვის გამოიყენება წერილობითი ფორმა. ამ მხრივ, საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 22-ე მუხლი წარმოადგენს ერთადერთ შემთხვევას, რა დროსაც, კანონით განსაზღვრულ შემთხვევებში დასაშვებია სამართალდარღვევაზე რეაგირების დროს სიტყვიერი შენიშვნის მიცემა. თუმცა, მიგვაჩნია, რომ „სიტყვიერ შენიშვნა“-ს უნდა ჰქონდეს წერილობითი ფორმა, რაც წარმოადგენს ამ მუხლის მოთხოვნას. სავარაუდოდ, არასწორი ინტერპრეტაციის გამო, აღნიშნული მუხლი პრაქტიკაში გამოიყენება არასწორად. კერძოდ, 2018 წლის 20 აპრილს, ცვლილება განიცადა საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 22-ე მუხლმა, რომელმაც დაარეგულირა სამართალდარღვევის ჩადენის ადგილზე რეაგირების შემთხვევაში, ადმინისტრაციული ორგანოს უფლებამოსილი პირის მიერ სიტყვიერი შენიშვნის გამოყენების მექანიზმი. ცვლილებების შესაბამისად, თუ ჩადენილია მცირემნიშვნელოვანი ადმინისტრაციული სამართალდარღვევა, საქმის გადასაწყვეტად უფლებამოსილ ორგანოს (თანამდებობის პირს) შეუძლია გაათავისუფლოს დამრღვევი ადმინისტრაციული პასუხისმგებლობისაგან და დასჯერდეს სიტყვიერ შენიშვნას.

¹⁰² ტურავა პ., ზოგადი ადმინისტრაციული სამართალი, გამომცემლობა „იურისტების სამყარო“; თბილისი, 2016, გვ. 99.

სიტყვიერი შენიშვნა არ გამოიყენება, თუ ჩადენილია იგივე ქმედება გამეორებით, ან, თუ დამრღვევის მიმართ, ადრე ჩადენილი იმავე ქმედებისათვის, ამ მუხლის საფუძველზე გამოყენებული იყო სიტყვიერი შენიშვნა.

საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 22-ე მუხლის მიხედვით, კანონი მოითხოვს სიტყვიერი შენიშვნის გამოყენების აკრძალვას სამართალდარღვევის გამეორებით ჩადენის შემთხვევაში, რაც მიუთითებს, ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის ყოველი შემთხვევის აღრიცხვის საჭიროებაზე შს სამინისტროს სამართალდარღვევათა აღრიცხვის ელექტრონულ ბაზაში იმ მიზნით, რომ სამართალდარღვევაზე რეაგირების მომენტში, პოლიციის და სხვა ადმინისტრაციული ორგანოს უფლებამოსილმა პირმა შეამოწმოს, მის მიერ სიტყვიერი შენიშვნის გამოყენების კანონიერი საფუძვლები. რაც შეუძლებელია ყოველი კონკრეტული სამართალდარღვევის აღრიცხვის გარეშე.

აღსანიშნავია, რომ საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსით დღემდე არ არის განმარტებული განმეორებით ჩადენილი სამართალდარღვევის დეფინიცია, თუმცა, კოდექსის კერძო ნაწილში მითითებული დარღვევების სწორი კვალიფიკაციისათვის და იუსტიციური სამართლებრივი აქტის სწორად შედგენისთვის ძალზედ მნიშვნელოვანია. ჩვენს მიერ შემუშავებული საქართველოს ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის კოდექსით წარმოდგენილია მისი ლეგალური დეფინიცია:

„ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის განმეორებით ჩადენა

1. ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის განმეორებით ჩადენა ნიშნავს, როდესაც პირი ადმინისტრაციული სახდელის დაკისრებიდან ერთი წლის განმავლობაში ჩაიდენს ისეთ სამართალდარღვევას, რომლის შემადგენლობის ნიშნები ზუსტად ემთხვევა მის მიერ ჩადენილი სამართალდარღვევის შემადგენლობის ნიშნებს, რომლისთვისაც მას დაკისრებული აქვს სახდელი.

2. ისეთი ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის განმეორებით ჩადენა, რომლისთვისაც პირს შეფარდებული ქონდა „ადმინისტრაციული გაფრთხილება“, არ გამოიწვევს განმეორებით ჩადენილი ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის შედეგებს.“

სიტყვიერი შენიშვნის გამოყენების სამართლებრივი საფუძვლებიდან გამომდინარე, საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 22-ე მუხლი ატარებს წინააღმდეგობრივ ხასიათს. კერძოდ, ტერმინი „სიტყვიერი შენიშვნა“, გულისხმობს შენიშვნის ზეპირ ფორმას, მაგრამ იმის განსაზღვრა, თუ რა შემთხვევებში შეიძლება მისი გამოყენება, შეუძლებელია მისი მატერიალური ან ელექტრონული ფორმით დაფიქსირების გარეშე. ამიტომ, მიზანშეწონილად მიგვაჩნია, აღნიშნული მუხლის სათაურში შემოვიფარგლოთ ტერმინით „შენიშვნა.“

კვლევით დადასტურდა, რომ საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 22-ე მუხლით გათვალისწინებული სიტყვიერი შენიშვნის გამოყენების ფაქტების აღრიცხვა პოლიციის მიერ წერილობით არ ხორციელდება. ჩვენი მოსაზრებით, „შენიშვნა“ მყისიერად უნდა აისახოს შსს ელექტრონულ საინფორმაციო ბაზაში. ასეთი მიდგომა ხელს შეუწყობს ამ მუხლის მოთხოვნების აღსრულებას. აღნიშნული მექანიზმების განხორციელების აუცილებლობა გამომდინარეობს, პოლიციის მხრიდან, სამართალდარღვევაზე რეაგირების პროცესში კანონის მოთხოვნების რეალიზაციის მიზნებიდან.

იუსტიციური სამართლებრივი აქტის გამოცემის ფორმებთან დაკავშირებით, ზემოთ მითითებული შენიშვნების გარდა, კვლევის შედეგებმა გამოავლინა, რომ საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 22-ე მუხლში საჭიროა დამატების სახით ცვლილებების განხორციელება, რათა, თავიდან ავიცილოთ კანონით განსაზღვრული დებულებების პრაქტიკაში არასწორი ინტერპრეტაციით რეალიზაცია. ცვლილებები უნდა განიმარტოს, ვინაიდან, მითითებული მუხლის საფუძველზე, სამართალდამრღვევი თავისუფლდება

პასუხისმგებლობისაგან და არა ბრალეულობისაგან - შენიშვნის არსებობის შემთხვევაში, სახდელის შეფარდების დროს, არ უნდა იწვევდეს სამართალდარღვევის განმეორებით ჩადენის მაკვალიფიცირებელ შედეგებს. აღნიშნული მუხლის გამოყენების მკაცრად განსაზღვრულ საკანონმდებლო ჩარჩოებში მოქცევის მიზნით, მასში ასევე უნდა განიმარტოს, თუ რას ნიშნავს მცირემნიშვნელოვანი სამართალდარღვევა. ამასთან დაკავშირებით, ჩვენ მიერ წარმოდგენილ საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის პროექტით შემოთავაზებულია ზემოთ ხსენებული მუხლის ახალი რედაქცია.

კვლევის შედეგად გამოიკვეთა განსხვავება ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტისა და იუსტიციური სამართლებრივი აქტის გამოცემის თვალსაზრისით, რომლის არსი ეს გახლავთ, რომ იუსტიციური სამართლებრივ აქტი შეიძლება გამოიყენოს მხოლოდ წერილობითი ფორმით.

იურიდიულ ლიტერატურაში აღწერილია შემთხვევები, როდესაც ადმინისტრაციული აქტის გამოცემისთვის აუცილებელია სხვა ადმინისტრაციული ორგანოს მონაწილეობა ან თანხმობა. ამ ორგანოთა მოქმედება არ მიიჩნევა გარე ზემოქმედების ძალით განხორციელებულ ღონისძიებად და შესაბამისად, დამოუკიდებელ ადმინისტრაციულ აქტად. მაშინაც კი, როდესაც ის ადმინისტრაციული აქტის გამომცემი ორგანოს მიერ აქტის გამოცემაზე უარის მიზეზი ხდება, ის უშუალოდ კი არ უპირისპირდება მესამე პირის სამართლებრივ ინტერესებს, არამედ, მხოლოდ გავლენას ახდენს ადმინისტრაციული ორგანოს გადანაცვებლობაზე.

პოლიციის პრაქტიკაში ხშირია, ორგანოს უფლებამოსილი პირის მიერ, ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევაზე რეაგირებისას, ზემოაღნიშნული სხვა ორგანოს გამოცემული დასკვნის გამოყენების ფაქტები. ადმინისტრაციული აქტების მსგავსად, ზოგიერთ შემთხვევაში იუსტიციური სამართლებრივი აქტის გამოცემისთვის აუცილებელია სხვა ადმინისტრაციული ორგანოს მონაწილეობა

ან თანხმობა. ამის დასტურად, შეიძლება მოვიყვანოთ პრაქტიკული მაგალითები. მათ შორისაა საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის:

- 45-ე მუხლი „ნარკოტიკული საშუალების, მისი ანალოგის, ან პრეკურსორის მცირე ოდენობით უკანონო დამზადება, შექენა, შენახვა, გადაზიდვა, გადაგზავნა ან/და ექიმის დანიშნულების გარეშე მოხმარება“,
- 181¹ მუხლი „ცივი იარაღის ტარება“,
- 182¹ მუხლი „პნევმატური იარაღის უკანონო ბრუნვა, პნევმატური იარაღის რეგისტრაციის ვალდებულების შეუსრულებლობა და დასახლებულ ადგილას სამოქალაქო ბრუნვაში დაშვებული პნევმატური იარაღიდან სროლა“, რომელზეც სამართლებრივი რეაგირება დამოკიდებულია იუსტიციის სამინისტროს სსიპ ლევან სამხარაულის სახელობის სასამართლო ექსპერტიზის ეროვნული ბიუროს დასკვნაზე, რომლის უარყოფითი შეფასება გავლენას იქონიებს იუსტიციური სამართლებრივი აქტის გამოცემაზე. ამ ორგანოს მოქმედება არ მიიჩნევა გარე ზემოქმედების ძალით განხორციელებულ ღონისძიებად და შესაბამისად, დამოუკიდებელ ადმინისტრაციულ სამართლებრივ აქტად მაშინაც კი, როდესაც ის იუსტიციური სამართლებრივი აქტის გამომცემი ორგანოს თანამდებობის პირის მიერ, იუსტიციური სამართლებრივი აქტის გამოცემაზე უარის მიზგზი ხდება. ის უშუალოდ კი არ უპირისპირდება მესამე პირის სამართლებრივ ინტერესებს, არამედ, მხოლოდ გავლენას ახდენს პოლიციის ორგანოს უფლებამოსილი პირის გადანყვეტილებაზე - გამოსცეს თუ არა იუსტიციური სამართლებრივი აქტი.

რაც შეეხება გასაჩივრებას, ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გასაჩივრება ხორციელდება საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის და საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის დებულებების საფუძველზე; ხოლო იუსტიციური სამართლებრივი აქტის გასაჩივრება ხორციელდება საქართველოს ადმინისტრაციულ

სამართალდარღვევათა კოდექსისა და საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის დებულებების საფუძველზე.

შედარების შედეგად შეიძლება დავასკვნათ, რომ იუსტიციური სამართლებრივი აქტი, ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტისგან განსხვავებით, გამოიცემა ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის წარმოების საფუძველზე, ახასიათებს სამართალდარღვევაზე რეაგირების ფუნქცია, მიმართულია ერთი კონკრეტული პირის სამართალდარღვევის მიმართ, შემზღვეველი (ამკრძალავი) ან მავალეებელი ხასიათისაა, გამოიცემა პოლიციის და სხვა ადმინისტრაციული ორგანოს უფლებამოსილი პირის მიერ, მხოლოდ წერილობითი ფორმით.

დ) მოწესრიგება

ცნების მე-4 ელემენტის მიხედვით, იუსტიციური სამართლებრივი აქტი, ისევე როგორც ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი, გამოხატავს ამ აქტების ბუნებას, რომელიც მიმართულია ურთიერთობების ცალმხრივად მკაცრად განსაზღვრული სამართლებრივი მოწესრიგებისაკენ. ორივე სახის აქტის გამოცემით განხორციელებული ღონისძიება, ადმინისტრაციული ორგანოს ან პოლიციის და სხვა ადმინისტრაციული ორგანოს უფლებამოსილი პირის ნების შესაბამისად, ცალმხრივად და სავალდებულო ხასიათით გამიზნულია უშუალო სამართლებრივი შედეგის წარმოშობაზე.

მიუხედავად აღნიშნულისა, არსებობს მცირედი განსხვავება მოწესრიგების ელემენტის შინაარსში:

- ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი, ურთიერთობის შინაარსის მიხედვით, აწესებს, ცვლის, წყვეტს ან ადასტურებს პირის ან პირთა წრის სამართლებრივ მდგომარეობას. იგი შეიძლება იყოს ასევე, პირის უფლების ან საგნის სამართლებრივად მნიშვნელოვანი თვისების დამდგენი. რაც შეეხება იუსტიციურ სამართლებრივ აქტს, ის მხოლოდ აწესებს სამართლებრივ მდგომარეობას.

- ადრესატზე ზემოქმედების ხასიათის მიხედვით, ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი შეიძლება იყოს აღმჭურველი ან შემზღუდველი ხასიათის. კვლევის შედეგად შეგვიძლია განვსაზღვროთ, რომ იუსტიციური სამართლებრივი აქტი არის შემზღუდველი ხასიათის, რადგან იგი ამძიმებს პირის სამართლებრივ მდგომარეობას, რაც შეიძლება გამოიხატოს კონკრეტული ქმედების აკრძალვით (ამკრძალავი/შემზღუდველი იუსტიციური სამართლებრივი აქტი), ან კონკრეტული ქმედების განხორციელების ვალდებულებაში (მაგალბელი იუსტიციური სამართლებრივი აქტი). რაც იმაზე მიუთითებს, რომ იუსტიციური სამართლებრივი აქტი, ურთიერთობის შინაარსის მიხედვით, შეიძლება იყოს კონკრეტული სამართლებრივი ურთიერთობის დამდგენი ხასიათის.

აღნიშნულის გათვალისწინებით, შეიძლება დავასკვნათ, რომ იუსტიციური სამართლებრივი აქტი ურთიერთობის შინაარსის მიხედვით: ა) წარმოადგენს კონკრეტული სამართლებრივი ურთიერთობის დამდგენი ხასიათის აქტს ბ) აწესებს სამართლებრივ მდგომარეობას; ხოლო ადრესატზე ზემოქმედების მიხედვით, წარმოადგენს შემზღუდველ, ანუ ამკრძალავ/შემზღუდველ ან მაგალბელ აქტს.

შედარების შედეგად შეიძლება დავასკვნათ, რომ მიუხედავად მცირედი განსხვავებისა, იუსტიციური სამართლებრივი აქტი, ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის მსგავსად, სამართლებრივი ურთიერთობის მომწესრიგებელი ხასიათისაა.

დასკვნის სახით შეგვიძლია განვაცხადოთ, რომ იუსტიციური სამართლებრივი აქტის დეფინიციის ელემენტები, შეიძლება დავყოთ ოთხ ნაწილად. იუსტიციური სამართლებრივი აქტის ცნების ელემენტებია:

- ❖ ადმინისტრაციული ორგანოს უფლებამოსილი პირი;
- ❖ ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის კანონმდებლობის საფუძველზე;
- ❖ იუსტიციური სამართლებრივი აქტი;

❖ მოწესრიგება.

კვლევის შედეგების გათვალისწინებით შეგვიძლია დავასკვნათ, რომ იუსტიციური სამართლებრივი აქტი წარმოადგენს ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის წარმოებაზე ადმინისტრაციული ორგანოს უფლებამოსილი პირის მიერ, ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კანონმდებლობის საფუძველზე, წერილობითი ფორმით გამოცემულ ინდივიდუალურ სამართლებრივ აქტს, რომელიც აწესებს პირის ადმინისტრაციულ პასუხისმგებლობას და ე.ი. იწვევს სამართლებრივ შედეგებს.

რაც შეეხება სამართალდარღვევის დაფიქსირების ტექნიკურ საშუალებებს, როგორცაა „სიჩქარმზომი“ და ე.წ. „ჭკვიანი კამერები“ - მათი გამოყენებით დაფიქსირებულ და პოლიციის და სხვა ადმინისტრაციული ორგანოს უფლებამოსილი პირის მიერ გამოცემულ იუსტიციურ სამართლებრივ აქტს, მას შეგვიძლია ვუწოდოთ სამართალდარღვევის გამოვლინების ტექნიკური საშუალებების გამოყენების საფუძველზე გამოცემული იუსტიციური სამართლებრივი აქტი.

იუსტიციური სამართლებრივი აქტის დეტალების ლეგალიზაციისთვის, მისი ცნება განსაზღვრულია, ჩვენ მიერ წარმოდგენილი საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის პროექტით.

3.2. იუსტიციური სამართლებრივი აქტის კრიტერიუმები

ზემოთ განხორციელებული შედარებითი ანალიზი საშუალებას გვაძლევს დავასკვნათ, რომ ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის თაქტზე იუსტიციური სამართლებრივი აქტი შეიძლება გამოიყოს, ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კანონმდებლობის საფუძველზე ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის წარმოების შედეგად, პოლიციის და სხვა ადმინისტრაციული ორგანოს უფლებამოსილი პირის მიერ, ადმინისტრაციული ორგანოს არამმართველობითი ანუ იუსტიციური ფუნქციების განხორციელების

პროცესში - რაც გვაძლევს შესაძლებლობას, განვსაზღვროთ იუსტიციური სამართლებრივი აქტის კრიტერიუმები:

- 1) ფორმალურ სამართლებრივი ხასიათის მიხედვით;
- 2) სამართლებრივი აქტებიდან მისი გამიჯვნის კრიტერიუმების მიხედვით;
- 3) აქტის სახეების მიხედვით.

განვიხილოთ თითოეული ცალ-ცალკე:

1) იუსტიციური სამართლებრივი აქტის, ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი და ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტისაგან განმასხვავებელ ნიშანს, ფორმალურ სამართლებრივი თვალსაზრისით, წარმოადგენს ის ფაქტი, რომ იგი გამოიცემა პოლიციის და სხვა ადმინისტრაციული ორგანოს უფლებამოსილი პირის მიერ, ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის კანონმდებლობის საფუძველზე განხორციელებული ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის წარმოების პროცესში; იგი ცალმხრივად სავალდებულოა შესასრულებლად, ახასიათებს სამართალდარღვევაზე რეაგირების ფუნქცია და აწესებს ადმინისტრაციულ სახდელს.

შედარების შედეგად შეიძლება ჩამოვთვალოთ იუსტიციური სამართლებრივი აქტის ფორმალურ-სამართლებრივი ელემენტები:

- ❖ გამოიცემა ადმინისტრაციული ორგანოს უფლებამოსილი პირის მიერ;
- ❖ გამოიცემა ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის კანონმდებლობის საფუძველზე;
- ❖ ცალმხრივი ხასიათისაა;
- ❖ გამოიცემა ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის წარმოების საფუძველზე;
- ❖ ახასიათებს სამართალდარღვევაზე რეაგირების ფუნქცია;
- ❖ აწესებს ადმინისტრაციულ სახდელს.

2) იუსტიციური სამართლებრივი აქტი ყოველთვის შეეხება ერთ კონკრეტულ სამართალდარღვევას, ის არ არეგულირებს საჯარო მმართველობით სფეროში განხორციელებულ პრევენციულ ღონისძიებას; ყოველთვის მიმართულია არა პირთა წრისაკენ, არამედ ერთი ინდივიდუალური კონკრეტული პირის, სამართალდამრღვევის მიმართ, რაც მას განასხვავებს ინდივიდუალური ადმინისტრაციული-სამართლებრივი აქტისგან და ატარებს ერთჯერად ხასიათს.

შედარების შედეგად შეიძლება ჩამოვთვალოთ იუსტიციური სამართლებრივი აქტის გამიჯვნის კრიტერიუმები:

- ❖ შეეხება კონკრეტულ სამართალდარღვევას, მათ შორის, ტექნიკური საშუალებებით დაფიქსირებულ ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევას;
- ❖ მიმართულია ერთი კონკრეტული პირის მიმართ;
- ❖ ატარებს ინდივიდუალურ ხასიათს;
- ❖ ერთჯერადია;
- ❖ მიმართულია ყოველთვის სამართალდამრღვევი პირის მიმართ.

3) იუსტიციური სამართლებრივი აქტის კლასიფიკაცია შესაძლებლობას გვაძლევს გამოვყოთ შემდეგი სახის აქტები:

- ❖ გამოცემის ფორმის მიხედვით;
- ❖ ურთიერთობის შინაარსის მიხედვით;
- ❖ აღრესატზე ზემოქმედების მიხედვით.

კვლევის შედეგებმა დაადგინა, რომ იუსტიციური სამართლებრივი აქტი, ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტისაგან განსხვავებით, შეიძლება გამოიყენოს მხოლოდ წერილობითი ფორმით, იმპერატიულია და შემზღუდველი (ამკრძალავი) ან მავალბებელი ხასიათისაა; ის არის კონკრეტული, რაც განასხვავებს ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტისაგან.

შედარების შედეგად შეიძლება ჩამოვთვალოთ იუსტიციური სამართლებრივი აქტის შემდეგი სახეები:

- ❖ გამოცემის მიხედვით, ის წერილობითი ფორმისაა,

- ❖ ურთიერთობის შინაარსის მიხედვით, ის კონკრეტული სამართლებრივი ურთიერთობის დამდგენია,
- ❖ ადრესატზე ზემოქმედების ხასიათის მიხედვით, ის არის შემზღუდველი (ამკრძალავი) ან მავალებელი,
- ❖ იმპერატიულია.

იუსტიციური სამართლებრივი აქტის გასაჩივრება წარმოებს საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა და საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსების შესაბამისად.

ჩამოთვლილი ნიშნები ახასიათებს მას, როგორც იუსტიციურ სამართლებრივ აქტს და ემსახურება მის გამიჯვნას ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტისგან, რომელიც ადგენს ქცევის ზოგად წესს და ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტისგან, რომელიც გამოიყენება ადმინისტრაციული ორგანოს პრევენციული ფუნქციების განხორციელებისას.

3.3. იუსტიციური სამართლებრივი აქტის ოფიციალური გაცნობისა და აღსრულების ასპექტები

კვლევის შედეგად დადგენილი გამიჯვნის კრიტერიუმების გარდა, იუსტიციურ სამართლებრივ აქტს და ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ სამართლებრივ აქტს, ასევე განასხვავებს, მათი ადრესატისათვის ოფიციალური გაცნობის და აღსრულების წესები.

საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 54-ე მუხლის მიხედვით, თუ კანონმდებლობით სხვა რამ არ არის განსაზღვრული, ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი ძალაში შედის მხარისათვის კანონით დადგენილი წესით გაცნობისთანავე ან გამოქვეყნების დღეს. როგორც ცნობილია, აღნიშნული აქტის ოფიციალური გაცნობის სახეებია: მისი დაინტერესებული მხარისთვის გადაცემა, ფოსტის მეშვეობით გაგზავნა,

გამოქვეყნება ბეჭდვით ორგანოში და საჯაროდ გამოცხადება. ოფიციალურ გაცნობას აქვს სამართლებრივი დატვირთვა, რადგან ამ მომენტიდან აქტი შედის ძალაში და სამართლებრივი ურთიერთობების მონაწილეებს წარმოეშობათ სამართლებრივი უფლება-მოვალეობები.

იუსტიციური სამართლებრივი აქტის ძალაში შესვლის ზუსტი თარიღის განსაზღვრას მნიშვნელობა აქვს, აქტის მიმართ საჩივრის ან სარჩელის შეტანისათვის კანონით დადგენილი ვადების დასაცავად. განსხვავებით ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ სამართლებრივი აქტისა, იუსტიციური სამართლებრივი აქტის გასაჩივრების ვადაა 10 კალენდარული დღე მისი ჩაბარებიდან ან/და გაცნობიდან.

იუსტიციური სამართლებრივი აქტის ოფიციალური გაცნობისა და აღსრულების წესები წარმოდგენილია, ჩვენ მიერ შემოთავაზებული საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის პროექტის 173-ე, 207-ე, 210-ე, 213-ე, 230-ე, 235-ე, 236-ე, 248-ე, 253-ე მუხლებით.

დღეისათვის არსებული პრაქტიკის გათვალისწინებით, ერთმანეთისაგან მნიშვნელოვნად განსხვავდება ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის და სამართალდარღვევაზე რეაგირების შედეგად მიღებული აქტის ოფიციალური გაცნობის საშუალებები. მიუხედავად ამისა, არსებობს ოფიციალური გაცნობის ერთი საშუალება, რომელიც საერთოა ამ აქტებისათვის. ეს არის დაინტერესებული მხარისათვის ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ფოსტით გაგზავნა. ქვემოთ დაწვრილებით განვიხილავთ ჩვენ მიერ წარმოდგენილი იუსტიციური სამართლებრივი აქტის ოფიციალური გაცნობის და აღსრულების საშუალებებს და წესებს.

3.4. იუსტიციური სამართლებრივი აქტის კონფიდენციალობა

საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 56-57-ე მუხლები განსაზღვრავს ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის

ბეჭდვით ორგანოში გამოქვეყნებისა და საჯაროდ გამოცხადების წესს, რომლის მიხედვით, ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი უნდა გამოქვეყნდეს შესაბამისი ადმინისტრაციული ორგანოს ოფიციალურ ბეჭდვით ორგანოში, თუ ადმინისტრაციულ ორგანოს არ გააჩნია ოფიციალური ბეჭდვითი ორგანო, ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი უნდა გამოქვეყნდეს ბეჭდვით ორგანოში, რომელიც ვრცელდება ადმინისტრაციული ორგანოს მთელ სამოქმედო ტერიტორიაზე და გამოიცემა კვირაში ერთხელ მაინც, ან გამოცხადდეს საჯაროდ. ადმინისტრაციული ორგანო ვალდებულია წინასწარ განსაზღვროს ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოქვეყნების ან საჯაროდ გამოცხადების წესი. საჯაროდ გამოცხადება ნიშნავს ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ადმინისტრაციულ ორგანოში ყველასათვის ხელმისაწვდომ ადგილზე, ღიად განთავსებას. აუცილებლობის შემთხვევაში, ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი საჯაროდ გამოცხადდება აგრეთვე, სხვა საჯარო ადგილზე.

რაც შეეხება იუსტიციურ სამართლებრივ აქტს, კვლევის შედეგად დადასტურდა, რომ იუსტიციური სამართლებრივი აქტი, ისევე როგორც ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი, „მიმართულია კონკრეტული პირისკენ, რომელსაც აქტი სახელობით აღწერს ან უშუალოდ მიმართავს“.¹⁰³ ამიტომ, იუსტიციური სამართლებრივი აქტის გამოქვეყნების ან საჯაროდ გამოცხადების შემთხვევაში, იუსტიციურ სამართლებრივ აქტში მითითებული პირის პერსონალური მონაცემები ხელმისაწვდომი გახდება ფართო საზოგადოებისთვის - რაც დაარღვევს საქართველოს „ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი“-სა და „პერსონალურ მონაცემთა დაცვის შესახებ“ საქართველოს კანონის დებულებებს.

აღნიშნულთან დაკავშირებით, საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით დადგენილია, რომ კანონით ამომწურავად გაწერილ შემთხვევებში,

¹⁰³ ტურავა პ., ზოგადი ადმინისტრაციული სამართალი, გამომცემლობა „იურისტების სამყარო“; თბილისი, 2016, გვ. 92.

საჯარო დაწესებულება ვალდებულია, სათანადო წერილობითი თხოვნის საფუძველზე, სხვა საჯარო დაწესებულებაზე ცნობის სახით გასცეს მასთან დაცული პერსონალური მონაცემები, ან კომერციულ საიდუმლოებას მიკუთვნებული ინფორმაცია, თუ იგი წარმოადგენს მონაცემთა სუბიექტის წერილობით თანხმობას; ამასთან, სხვისი პერსონალური მონაცემების, ან კომერციულ საიდუმლოებას მიკუთვნებული ინფორმაციის გამცემი და მომთხოვნი ორგანოები ვალდებული არიან, დაიცვან აღნიშნული მონაცემებისა და ინფორმაციის საიდუმლოება. პროფესიულ საიდუმლოებას მიეკუთვნება ინფორმაცია, რომელიც წარმოადგენს სხვის პერსონალურ მონაცემებს, ან კომერციულ საიდუმლოებას და პირისათვის ცნობილი გახდა პროფესიული მოვალეობის შესრულებასთან დაკავშირებით. ადმინისტრაციულ წარმოებაში მონაწილე დაინტერესებულ მხარეს პერსონალური მონაცემების, სახელმწიფო ან კომერციული საიდუმლოების შემცველი საქმის მასალების ასლები გადაეცემა მხოლოდ კანონით გათვალისწინებულ შემთხვევებში სასამართლოს გადაწყვეტილებით.¹⁰⁴ მოცემული დებულებები მიუთითებს იმ ფაქტზე, რომ პოლიციის და სხვა ადმინისტრაციული ორგანოს უფლებამოსილი პირის მიერ, სამართალდარღვევის სუბიექტისათვის, იუსტიციური სამართლებრივი აქტის შედგენისას, პერსონალური მონაცემები, რომელიც მისთვის გახდა ცნობილი, კონფიდენციალურია; ხოლო, ამ აქტის ოფიციალური გაცნობის მექანიზმების რეალიზაციის დროს, პროფესიული მოვალეობის შესრულებასთან დაკავშირებით მიღებული ინფორმაციის კონფიდენციალობის დაცვა, წარმოადგენს აუცილებელ პირობას.

რაც შეეხება პერსონალურ მონაცემთა დაცვის შესახებ საქართველოს კანონს, მისი მიზანია პერსონალური მონაცემის დამუშავებისას უზრუნველყოს ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა, მათ შორის, პირადი ცხოვრების ხელშეუხებლობის დაცვა. აღნიშნული კანონის დებულებების მიხედვით,

¹⁰⁴ საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი - მმ. 27³, 37¹, 99.

პერსონალური მონაცემებია (შემდგომ – მონაცემი) – ნებისმიერი ინფორმაცია, რომელიც უკავშირდება იდენტიფიცირებულ ან იდენტიფიცირებად ფიზიკურ პირს. პირი იდენტიფიცირებადია, როდესაც შესაძლებელია მისი იდენტიფიცირება პირდაპირ, ან არაპირდაპირ; კერძოდ, საიდენტიფიკაციო ნომრით ან პირის მახასიათებელი ფიზიკური, ფიზიოლოგიური, ფსიქოლოგიური, ეკონომიკური, კულტურული ან სოციალური ნიშნებით. მონაცემთა დამმუშავებელი ვალდებულია მიიღოს ისეთი ორგანიზაციული და ტექნიკური ზომები, რომლებიც უზრუნველყოფს მონაცემთა დაცვას შემთხვევითი, ან უკანონო განადგურებისაგან, შეცვლისაგან, გამჟღავნებისაგან, მოპოვებისაგან, ნებისმიერი სხვა ფორმით უკანონო გამოყენებისა და შემთხვევითი, ან უკანონო დაკარგვისაგან.¹⁰⁵

იუსტიციური სამართლებრივი აქტი შეიცავს პირის მაიდენტიფიცირებელ მონაცემებს პირადი ნომრის, სახელის, გვარის, დაბადების თარიღის, საცხოვრებელი ადგილის სახით; აქტი ასევე შეიცავს მონაცემებს სახდელდადებული პირის ავტომანქანის სარეგისტრაციო ნომრის შესახებ, რომლის მიხედვით შეიძლება არა მხოლოდ დაჯარიმებული პირის შესახებ ინფორმაციის გაგება, არამედ, შესაძლებელია ა/მანქანის მესაკუთრისა და მისი პერსონალური მონაცემების დადგენაც; ამასთან ერთად, გამომდინარე სამართლებრივი ბუნებიდან, აქტი შეიცავს მონაცემებს, პირის მიერ ჩადენილი სამართალდარღვევის შესახებ - რაც პოლიციის და სხვა ადმინისტრაციული ორგანოს თანამდებობის პირისთვის ცნობილი გახდა პროფესიული მოვალეობის შესრულებასთან დაკავშირებით, ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის წარმოების პროცესში და წარმოადგენს პერსონალურ მონაცემებს, რომელიც უკავშირდება იდენტიფიცირებულ ან იდენტიფიცირებად ფიზიკურ პირს.

ზემოთ აღნიშნულიდან გამომდინარე, შეგვიძლია დავასკვნათ, რომ ბეჭდვით ორგანოში გამოქვეყნებისა და საჯაროდ გამოცხადება, როგორც იუსტიციური სამართლებრივი აქტის ოფიციალური გაცნობის სახე - დაუშვებელია.

¹⁰⁵ საქართველოს კანონი პერსონალურ მონაცემთა დაცვის შესახებ - მმ. 1, 2, 17.

3.5. იუსტიციური სამართლებრივი აქტის სამართალდამრღვევისათვის ჩაბარება და ძალაში შესვლა

კვლევის მიზნებიდან გამომდინარე, რაც ასევე გულისხმობს იუსტიციური სამართლებრივი აქტის ძალაში შესვლის მექანიზმების დახვეწას, მიზანშეწონილად მივიჩნიეთ, იუსტიციური სამართლებრივი აქტის გაცნობის ერთ-ერთ სახეზე-დაინტერესებული მხარისათვის გადაცემისთვის დაწესდეს განსხვავებული მექანიზმი. კერძოდ, იუსტიციური სამართლებრივი აქტის სამართალდამრღვევისათვის ჩაბარება. ამ მექანიზმის მთავარი ღირსება ისაა, რომ პოლიციის და სხვა ადმინისტრაციული ორგანოს უფლებამოსილი პირის მიერ, იუსტიციური სამართლებრივი აქტის შედგენის შემთხვევაში, ამ აქტის ჩაბარება, ძალაში შესვლა და შსს სამართალდარღვევათა სპეციალურ ელექტრონულ ბაზაში ასახვა განხორციელდება ერთდროულად. რაც იმას ნიშნავს, რომ, პოლიციის და სხვა ადმინისტრაციული ორგანოს უფლებამოსილი პირის მიერ იუსტიციური სამართლებრივი აქტის შედგენის შემთხვევაში, იგი გადაეცემა დამრღვევ პირს, რაც კანონით ზუსტად განვრილი მექანიზმით უზრუნველყოფს აქტის ოფიციალურ გაცნობას. გაცნობის შედეგად აქტი შევა ძალაში, რაც მომენტალურად წარმოშობს სამართლებრივ უფლება-მოვალეობებს და მყისიერად აისახება შსს სამართალდარღვევათა სპეციალურ ელექტრონულ ბაზაში. აღნიშნული მექანიზმი ძალზე მნიშვნელოვანი და ეფექტიანია ისეთ შემთხვევებში, როდესაც სამართალდარღვევის გამეორებით ჩადენა ითვალისწინებს მაკვალიფიცირებელ ადმინისტრაციულ სახდელს. მაგალითად როგორცაა საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 77¹ მუხლი, 116-ე მუხლი, 119-ე მუხლი, 125 მუხლი, 128³ მუხლი და სხვა ანალოგიური მუხლები. თვალსაჩინოებისთვის მოვიყვანო ერთ მაგალითს პრაქტიკიდან იმის შესახებ, თუ რატომ მოითხოვს კორექტირების შეტანას, სამართალდარღვევის ჩადენის ადგილზე ან/და დროს რეაგირების შემთხვევაში

იუსტიციური სამართლებრივი აქტის სამართალდამრღვევისათვის ჩაბარებისა და სპეციალური უფლების შეჩერების ვადების ათვლის საკითხები: მოქმედი საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 116-ე მუხლის შესაბამისად, „სატრანსპორტო საშუალების მართვა ალკოჰოლური სიმთვრალის მდგომარეობაში, ან სატრანსპორტო საშუალების მართვისას საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით ალკოჰოლური სიმთვრალის დასადგენად შემოწმებისათვის თავის არიდება – გამოიწვევს: ა) სატრანსპორტო საშუალების მართვის უფლების 6 თვით შეჩერებას“; ამასთან დაკავშირებით, ამავე კოდექსის 303-ე მუხლის მიხედვით „სატრანსპორტო საშუალების მძღოლი სპეციალურ უფლებაშეჩერებულად ჩაითვლება, ამ უფლების შეჩერების შესახებ დადგენილების გამოტანის დღიდან“. პრაქტიკის მიხედვით, შს სამინისტროს უფლებამოსილი პირი ადგილზე შეუდგენს სამართალდამრღვევს ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის ოქმს და ჩააბარებს დამრღვევს. აღნიშნული ოქმი ამავე კოდექსის 272-ე მუხლის მესამე ნაწილით, 273-ე მუხლით და სხვა მუხლებით განსაზღვრულია როგორც დადგენილება. თუმცა, უნდა აღინიშნოს, რომ საპატრულო პოლიციის შესაბამისი სამსახური მართვის უფლების შეჩერების ვადას ათვლის იმ მომენტიდან, როდესაც „ადგილზე წარმოების შედეგად უკვე გამოტანილ დადგენილებაზე ხელახლა გამოიტანს დადგენილებას“. აღნიშნული სამსახური დადგენილებას გამოიტანს მას შემდეგ, რაც ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის ოქმი საპატრულო განწესის დასრულების შემდეგ მატერიალური ფორმით შევა ამ სამსახურში - რაც იწვევს, სამართალდარღვევის ჩადენის ადგილზე შედგენილ ოქმსა და შსს საინფორმაციო ბაზაში მართვის უფლების შეჩერების მითითებული ვადების ათვლის სხვაობას. იმ შემთხვევაში თუ დაემთხვევა დასვენების ან უქმე დღეები, მაშინ მართვის უფლების შეჩერების ვადის ათვლაში სხვაობა იქნება ორ დღეზე მეტიც. ე.ი. გამოდის, რომ მოქალაქის მიმართ გამოტანილია ორი დადგენილება მართვის უფლების შეჩერების შესახებ ერთი და იგივე ფაქტზე,

რომლებშიც მითითებულია მართვის უფლების შეჩერების დაწყების სხვადასხვა ვადები. ამას ისიც ემატება, რომ აღნიშნულ შემთხვევაში მძღოლს ჩამოაშორებენ საჭის მართვას. გამოდის, რომ მძღოლის მიმართ მართვის უფლების შეჩერების, ა/მანქანის საჯარიმო სადგომზე გადაყვანისა და საჭის მართვისგან ჩამოშორების სამართლებრივი საფუძველი არ არსებობს, სანამ მომდევნო დღეს შესაბამისი სამსახური არ გამოიტანს „დადგენილებას“ - რაც არასწორი პრაქტიკაა და შეუსაბამოა სამართლებრივ საფუძვლებთან. აღნიშნულს ადასტურებს მოქმედი საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსი ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა საქმეების განხილვის შესახებ 268-ე მუხლის მე-7 ნაწილით, რომელიც მიუთითებს, რომ „ამ კოდექსის 234¹ მუხლით დადგენილი წესით ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის საქმის ადგილზე განხილვისას, დამრღვევს გადაეცემა საჯარიმო ქვითრის ასლი, ხოლო თუ დამრღვევი უარს აცხადებს ასლის მიღებაზე, უფლებამოსილი თანამდებობის პირი ამას აღნიშნავს საჯარიმო ქვითარში, რის შემდეგაც საჯარიმო ქვითრის ასლი ითვლება ჩაბარებულად“ ხოლო, რაც შეეხება ელექტრონულ საჯარიმო ქვითარს, ამავე კოდექსის 240-ე მუხლის 2¹ პუნქტის მიხედვით „ელექტრონული საჯარიმო ქვითარი სამართალდამრღვევისათვის ჩაბარებულად ჩაითვლება უფლებამოსილი პირის მიერ მისი ამობეჭდვის შემთხვევაში“.

თვალსაჩინოებისთვის მოვიყვანთ მაგალითებს შსს საპატრულო პოლიციის პრაქტიკიდან:

ა) 2015 წლის 21 აპრილს სპდ კახეთის მთავარი სამმართველოს პატრულ-ინსპექტორმა ი. ტ-მ, სამსახურებრივი მოვალეობების შესრულების დროს, დაახლოებით 17:45 საათზე დარღვევაზე გააჩერა მოქალაქე ზ. ფ, რომელიც აღმოჩნდა ნასვამ მდგომარეობაში და ამავე დროს წარმოუდგინა დ. ტ-ს მის მიმართ, დაახლოებით 16:50 საათზე შედგენილი ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის ოქმი საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 116-ე მუხლის პირველი ნაწილით. დ. ტ-მ მას

შეუდგინა ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის ოქმი ამავე კოდექსის 116-ე მუხლის მე-2 ნაწილით. სამსახურებრივი მოკვლევის საფუძველზე დ. ტ-ის ოქმი გაუქმებულ იქნა იმ მიზეზით, რომ ვინაიდან, მართვის უფლების შეჩერების შესახებ დადგენილება ჯერ არ იყო გამოტანილი დეპარტამენტის შესაბამისი სამსახურის მიერ, ზ. ფ. არ ითვლებოდა მართვის უფლებაშეჩერებულად. თუმცა, ზ. ფ-მ თავად წარმოუდგინა მას საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 116-ე მუხლის პირველი ნაწილით შედგენილი ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა ოქმი, რომელსაც ზემოაღნიშნული მუხლების თანახმად, ამავე კანონით მინიჭებული აქვს დადგენილების სტატუსი.

ბ) 29.07.2016 წელს გადამოწმებულ იქნა მოქალაქე ი. კ., რომელსაც აღნიშნული მომენტისთვის შსს საინფორმაციო ბაზაში დარეგისტრირებული აქვს ორი ოქმი საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 116-ე მუხლის პირველი ნაწილით 2015 წლის 11 და 12 ოქტომბერს. აღნიშნული იმის შედეგია, რომ 11.10.2015 წელს მოქალაქის მიმართ შედგენილი ოქმი ამავე კოდექსის 116-ე მუხლის პირველი ნაწილით, დროულად არ იქნა გატარებული შსს ელექტრონულ საინფორმაციო ბაზაში და მეორე დღეს, მისი ბაზაში არ არსებობის გამო, შესაბამისი სამსახურის ზეპირი განკარგულების მიხედვით, პატრულ-ინსპექტორი ვალდებულია შეადგინოს არა ამავე კოდექსის 116-ე მუხლის მე-2 ნაწილით გათვალისწინებული განმეორებითი შემთხვევის ოქმი, არამედ ამავე მუხლის პირველი ნაწილით გათვალისწინებული, თუმცა, სულ სხვა აზრი ჩადო კანონმდებელმა საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 234¹ მუხლში.

პირველ შემთხვევაში მიგვაჩნია, რომ პატრულ-ინსპექტორმა დ. ტ-მ სწორად შეადგინა ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა ოქმი საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 116-ე მუხლის მე-2 ნაწილით, ვინაიდან, აღნიშნული კოდექსი პირდაპირ მიუთითებს, რომ 116-ე მუხლის პირველი ნაწილით გათვალისწინებულია 6 თვით მართვის უფლების

შეჩერება, ხოლო მართვის უფლების შეჩერების პერიოდში იგივე ქმედების ჩადენა განმეორებით გამოიწვევს ამავე მუხლის მე-2 ნაწილით გათვალისწინებულ შედეგებს.

რაც შეეხება მეორე შემთხვევას, იმის შედეგია, რომ მართვის უფლების შეჩერების შესახებ ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა ოქმები, მყისიერად არ იქნა ასახული შსს ელექტრონულ საინფორმაციო ბაზაში პატრულ-ინსპექტორის მიერ. თუმცა, 2015 წლის 11 ოქტომბერს, პატრულ-ინსპექტორმა გააცნო და ჩააბარა დამრღვევს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა ოქმი, მაგრამ შსს საპატრულო პოლიციის შესაბამისმა სამსახურმა ეჭვქვეშ დააყენა ამ ოქმის კანონიერება, რაც ეწინააღმდეგება საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის დებულებებს.

იუსტიციური სამართლებრივი აქტის სამართალდამრღვევისათვის ჩაბარება შესაძლებელია როგორც სამართალდარღვევის ჩადენის ადგილზე ან/და დროს რეაგირებისას, ასევე ადმინისტრაციულ ორგანოში - ამ აქტის გასაჩივრების შედეგად სამართალდარღვევის წარმოების პროცესის დასრულების შემდგომ.

ჩვენ მიერ წარმოდგენილი საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის პროექტში აღნიშნული მექანიზმი დარეგულირებულია 160-ე, 207-ე, 212-ე და 248-ე მუხლებით. ჩვენ მიერ შემოთავაზებული რეგულაციის გამოყენება 116-ე და სხვა მუხლებთან მიმართებაში, უზრუნველყოფს კანონის უზენაესობისა და კანონიერების პრინციპების დაცვას, ადამიანის უფლებებისა და თავისუფლებების პრაქტიკულ რეალიზაციას.

ადგილზე წარმოების შედეგად დადგენილების ხელახლა გამოტანა უკვე გამოტანილ დადგენილებაზე, შს სამინისტროს შესაბამისი სამსახურის მიერ, ჩვენი შეფასებით, წარმოადგენს ძველი სტილით საქმის წარმოების გადმონაშთს, როდესაც არ იყო განვითარებული ელექტრონული სისტემები დარღვევის მყისიერი აღრიცხვის მიზნით, ადმინისტრაციული ჯარიმების აღრიცხვისათვის

არსებობდა მხოლოდ კარტოთეკები, სადაც მატერიალური სახით კეთდებოდა ჩანაწერები და პოლიციელს არ ჰქონდა მათზე წვდომა სამართალდარღვევაზე რეაგირების მომენტში. ხოლო საჯარიმო ქვითარს, ანუ ე.წ. „მკაცრი საფინანსო ანგარიშგების დოკუმენტს“, გამოცემდა მხოლოდ „საი“-ს ადმინისტრაციული ორგანო. ადმინისტრაციული საქმის წარმოების ეს სტილი საბჭოთა გადმონაშთია. ვინაიდან, საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსიც, ამ სახის წარმოების მსგავსად, მოძველებულია, იგი არ იძლევა პრობლემის თანამედროვე საშუალებებით გადაჭრის კანონიერ საფუძველს. აღნიშნულიდან გამომდინარე, მიზანშეწონილად მიგვაჩნია ახალი რეგულაცია განიცადოს ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის წარმოების პროცესმა, რათა უპასუხოს თანამედროვე მოთხოვნებს და ადამიანური რესურსების ეფექტიანად მართვის სტანდარტებს - რაც, ასევე ასახულია ჩვენ მიერ წარმოდგენილ საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის პროექტში.

3.6. იუსტიციური სამართლებრივი აქტის აღსრულება

კორექტირებას მოითხოვს ასევე, საურავის დარიცხვის შესახებ იუსტიციური სამართლებრივი აქტების მოქალაქეებისათვის ოფიციალური გაცნობის მექანიზმის საკითხები. კერძოდ, მოქმედი საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 283-ე მუხლის შესაბამისად, ადმინისტრაციული სახდელის დადების შესახებ დადგენილება (ჩვენს შემთხვევაში იუსტიციური სამართლებრივი აქტი), აღსრულდება მისი გამოტანის მომენტიდან, თუ ამ კოდექსით და საქართველოს სხვა საკანონმდებლო აქტებით სხვა რამ არ არის დადგენილი. ჯარიმის სახით ადმინისტრაციული სახდელის დადების შესახებ დადგენილება იძულებით აღსრულდება, ნებაყოფლობითი აღსრულებისათვის ამავე კოდექსის, 290-ე მუხლის პირველი ნაწილითა და 290¹ მუხლის მე-6 ნაწილით, დადგენილი შესაბამისი ვადის გასვლის შემდეგ. ადმინისტრაციული სახდელის დადების შესახებ დადგენილებას აღსასრულებლად მიაქცევს

დადგენილების გამომტანი ორგანო (თანამდებობის პირი). ხოლო ამავე კოდექსის 288⁴ მუხლის მიხედვით, დამრღვევმა საურავი უნდა გადაიხადოს საურავის დარიცხვის შესახებ დადგენილების ასლის მისთვის ჩაბარებიდან, ხოლო თუ საურავის დარიცხვის თაობაზე დამრღვევისათვის, ან ამ კოდექსით განსაზღვრულ შემთხვევებში, ავტოსატრანსპორტო საშუალების მესაკუთრისათვის ცნობილი გახდა ამავე კოდექსის 242-ე მუხლის მე-2 და მე-4 ნაწილებით გათვალისწინებული საჯარიმო ქვითრის ჩაბარებისთანავე, – ჯარიმის ნებაყოფლობითი აღსრულებისათვის ამავე კოდექსის 290-ე მუხლის პირველი ნაწილით გათვალისწინებული ვადის გასვლიდან 30 დღეში.

აღნიშნულიდან გამომდინარე, ვინაიდან, საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 234¹ მუხლით განსაზღვრული წესით, შს სამინისტროს უფლებამოსილი პირების მიერ, სამართალდარღვევის ადგილზე შედგენილი ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის ოქმის ანუ დადგენილების (იუსტიციური სამართლებრივი აქტის) ჩაბარებისას - სამართალდამრღვევისათვის ცნობილია საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 242-ე მუხლით განსაზღვრული დარღვევების (116-ე-116³ და 118-ე-122-ე მუხლებით, 123-ე მუხლის პირველი ნაწილით, 125-ე და 127-ე მუხლებით, 127¹ მუხლის პირველი და მე-2 ნაწილებით, 129¹.) შინაარსი და სამართლებრივი შედეგები - კანონი ცალსახად მიუთითებს ვადების ათვლის ავტომატურ რეჟიმს, საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 290 და 290¹ მუხლების შესაბამისად; გარდა ამისა, საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 268-ე მუხლის მე-3 ნაწილით „საურავის დარიცხვის შესახებ დადგენილების ასლის ჩაბარება, ან გაგზავნა სავალდებულო არ არის, თუ საურავის დარიცხვის თაობაზე დამრღვევისათვის, ან ამ კოდექსით განსაზღვრულ შემთხვევებში ავტოსატრანსპორტო საშუალების მესაკუთრისათვის ცნობილი გახდა ამავე კოდექსის 242-ე მუხლის მე-2 ნაწილით გათვალისწინებული საჯარიმო ქვითრის ჩაბარებისთანავე.“

აღნიშნული დებულებებიდან გამომდინარე, შს სამინისტროს უფლებამოსილის მიერ, სამართალდარღვევის ჩადენის ადგილზე შედგენილი დადგენილების ჩაბარების შემდეგ, რომელშიც მითითებულია ჯარიმისა და საურავის დარიცხვისა და მათი გადაუხდელობის შემთხვევაში მოსალოდნელი სამართლებრივი შედეგების შესახებ, მართვის უფლების შეჩერების ჩათვლით - კანონი ავტომატურად გამოორიცხავს დამატებითი მოქმედებების აუცილებლობას, მოქალაქისათვის აღნიშნული ინფორმაციის დამატებით შეტყობინების მიზნით.

კვლევის შედეგებიდან გამომდინარე, ჩვენს მიერ წარმოდგენილია სპეციალური უფლების შეჩერების ვადის გამოანგარიშების ახალი ვარიანტი: „პირი სპეციალურუფლებაშეჩერებულად ჩაითვლება ამ უფლების შეჩერების შესახებ გადანყვეტილების მისთვის ოფიციალურად გაცნობის დღიდან, ხოლო უფლების შეჩერების ვადის გაზრდის შემთხვევაში მძლოლი სპეციალურუფლებაშეჩერებულად ჩაითვლება ამ უფლების შეჩერების გაზრდის შესახებ გადანყვეტილებაში მითითებული შესაბამისი თარიღიდან“.

ყოველივე ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 116-ე მუხლით, მართვის უფლების შეჩერების შემთხვევაში, პირი სპეციალურუფლებაშეჩერებულად ჩაითვლება პოლიციის ორგანოს უფლებამოსილი პირის მიერ, შს მინისტრის 2014 წლის 15 აგვისტოს №625 ბრძანებით განსაზღვრული ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა ოქმის (ჩვენს შემთხვევაში იუსტიციური სამართლებრივი აქტის) შედგენისა და დამრღვევისათვის მისი ჩაბარების (ოფიციალური გაცნობის) მომენტიდან, რაც შესაბამისი ტექნიკური მხარდაჭერის არსებობის შემთხვევაში მყისიერად შეიძლება აისახოს შსს სამართალდარღვევათა აღრიცხვის სპეციალურ ელექტრონულ ბაზაშიც - რითაც, დავზოგავთ სამუშაო დროსა და რესურსებს.

3.7. სამართალდარღვევის გამოვლინების ტექნიკური საშუალებების გამოყენების საფუძველზე გამოცემული იუსტიციური სამართლებრივი აქტის ოფიციალური გაცნობისა და აღსრულების მექანიზმები

სამართალდარღვევის გამოვლინების ტექნიკური საშუალებების („სიჩქარმზომი“ და ე.წ. „ჭკვიანი კამერები“) გამოყენების საფუძველზე გამოცემული იუსტიციური სამართლებრივი აქტის ოფიციალური გაცნობისა და ძალაში შესვლის მექანიზმები განსხვავდება, პოლიციის და სხვა ადმინისტრაციული ორგანოს უფლებამოსილი პირის მიერ სამართალდარღვევის უშუალო გამოვლინების შედეგად გამოცემული იუსტიციური სამართლებრივი აქტის ოფიციალური გაცნობისა და ძალაში შესვლის მექანიზმებისგან. კერძოდ, ტექნიკური საშუალებების გამოყენების საფუძველზე გამოცემული იუსტიციური სამართლებრივი აქტი, რეგისტრაციის ადგილის მიხედვით ეგზავნება - სატრანსპორტო საშუალების ბოლო სარეგისტრაციო მონაცემებით განსაზღვრულ პირს, ან მონაცემთა ბაზაში მითითებული დროებითი სანომრე ნიშნით მოსარგებლე პირს, თუ სატრანსპორტო საშუალების იდენტიფიცირება დროებითი სანომრე ნიშნით ხდება. თუ აქტი რეგისტრაციის ადგილის მიხედვით ვერ ჩაბარდა, საფოსტო გზავნილზე კეთდება სათანადო აღნიშვნა და აქტი უბრუნდება ფოსტას. აქტის დაბრუნებიდან არაუადრეს 30-ე დღისა და არაუგვიანეს მე-60 დღისა აღნიშნულ პირს, გამეორებით, იმავე მისამართზე ეგზავნება და იგი პირისთვის ჩაბარებულად მიიჩნევა, თუ ამ პირის მისამართზე მასთან მცხოვრები ოჯახის რომელიმე სრულწლოვანი წევრი გამეორებით უარს განაცხადებს ფოსტით მის მიღებაზე. ტექნიკური საშუალებების გამოყენების საფუძველზე გამოცემული იუსტიციური სამართლებრივი აქტის ფოსტის მეშვეობით გამეორებით ჩაუბარებლობის შემთხვევაში, საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტრო, უბრუნველყოფს მის გამოქვეყნებას საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს ოფიციალურ ვებგვერდზე და იგი ჩაბარებულად მიიჩნევა გამოქვეყნებიდან 30-ე დღეს. ვიდეოფირზე ან/და ფოტოფირზე დაფიქსირებულ

სამართალდარღვევის ფაქტზე გამოქვეყნების წესი მტკიცდება საქართველოს შინაგან საქმეთა მინისტრის ბრძანებით, რომლის მიხედვით, ოფიციალურ ვებგვერდზე შესაძლებელია მხოლოდ საკუთარი მონაცემების ნახვა - რითაც, დაცულია პერსონალური მონაცემების კონფიდენციალობა.

ტექნიკური საშუალებების გამოყენების საფუძველზე გამოცემული იუსტიციური სამართლებრივი აქტის ოფიციალური გაცნობა ფოსტის მეშვეობით გაგზავნის და სპეციალურ ვებგვერდზე გამოქვეყნების გარდა, შესაძლებელია ასევე ადმინისტრაციულ ორგანოში სამართალდამრღვევის სურვილის შესაბამისად - მის მიმართ შედგენილი ტექნიკური საშუალებების გამოყენების საფუძველზე გამოცემული იუსტიციური სამართლებრივი აქტის არსებობა-არარსებობის გამორკვევის პროცესში.

აღსანიშნავია, ტექნიკური საშუალებების გამოყენების საფუძველზე გამოცემული იუსტიციური სამართლებრივი აქტის აღსრულებისას შეღავათით სარგებლობის წესი, რომელიც ფაქტობრივად, მასტიმულირებელი ხასიათისაა. კერძოდ, საფოსტო გზავნილის გაგზავნამდე, საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს უფლებამოსილი ორგანო პირს, რომლის მიმართ შედგენილია აქტი, უგზავნის საინფორმაციო ხასიათის მოკლე ტექსტურ შეტყობინებას, თუ საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს მონაცემთა ბაზაში არსებობს ამ პირის საკონტაქტო ინფორმაცია. ინფორმაციის მოკლე ტექსტური შეტყობინების მიღებიდან 10 კალენდარული დღის ვადაში, ჯარიმის თანხის გადახდის შემთხვევაში, პირს 20 პროცენტით შეუმცირდება ჯარიმის ოდენობა. ჯარიმის აღნიშნულ ვადაში გადაუხდელობის შემთხვევაში, პირი კარგავს შეღავათით სარგებლობის უფლებას. თუმცა, უნდა აღინიშნოს, რომ ასეთი სახის შეტყობინება, არ ჩაითვლება ოფიციალურ გაცნობად.

3.8. ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტების ოფიციალური გაცნობის და აღსრულების წესების შედარებითი ანალიზი

კვლევის შედეგებმა გამოავლინა ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტების აღსრულების შემდეგი განსხვავებები.

როგორც უკვე აღვნიშნეთ, ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის აღსრულება ხორციელდება ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ, ნებაყოფლობითი აღსრულების შესახებ პირისათვის მიცემული ვადის განმავლობაში, რომელიც მმართველობის სფეროს კუთვნილების შესაბამისად, შეიძლება განისაზღვროს დროის განსხვავებული მონაკვეთით. აღნიშნული ვადის გასვლის შემდეგ, ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის აღსასრულებლად, ადმინისტრაციულ ორგანოს შეუძლია გამოიყენოს აღსრულების უზრუნველყოფის შემდეგი საშუალება: სხვა პირისათვის ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის აღსრულების დავალება, ჯარიმა, უშუალო იძულება. რაც შეეხება იუსტიციურ სამართლებრივ აქტს, მისი აღსრულება ხორციელდება ოფიციალური გაცნობიდან 30 დღის განმავლობაში, ხოლო ცალკეულ დარღვევებზე - 60 დღის განმავლობაში. იუსტიციური სამართლებრივი აქტის აღსრულების იძულებითი საშუალებაა - ჯარიმის დარიცხვა საურავის სახით, სპეციალური უფლების შეჩერება, საქართველოს კანონი სააღსრულებო წარმოებათა შესახებ და სხვა საკანონმდებლო აქტებით გათვალისწინებული სამართლებრივი მექანიზმები.

კვლევის შედეგად დადასტურდა იუსტიციური სამართლებრივი აქტის ოფიციალური გაცნობის ჩვენ მიერ შემოთავაზებული სახეების მიზანშეწონილობა.

ესენია:

- ❖ იუსტიციური სამართლებრივი აქტის სამართალდამრღვევისათვის ჩაბარება;
- ❖ იუსტიციური სამართლებრივი აქტის ფოსტის მეშვეობით გაგზავნა;
- ❖ იუსტიციური სამართლებრივი აქტის გამოქვეყნება სპეციალურ ვებგვერდზე.

ამასთან, იუსტიციური სამართლებრივი აქტების გამოქვეყნების წესის შესაბამისად, გამოიკვეთა ძალაში შესვლის განსხვავებული წესი ამ აქტებს შორის. კერძოდ, კვლევამ დაადასტურა, რომ სამართალდარღვევის გამოვლინების

ტექნიკური საშუალებების გამოყენების საფუძველზე გამოცემული იუსტიციური სამართლებრივი აქტის ოფიციალური გაცნობის სახეები შეიძლება იყოს:

- ❖ სამართალდამრღვევისათვის ჩაბარება;
- ❖ ფოსტის მეშვეობით გაგზავნა;
- ❖ გამოქვეყნება სპეციალურ ვებგვერდზე.

რაც შეეხება პოლიციის და სხვა ადმინისტრაციული ორგანოს უფლებამოსილი პირის მიერ სამართალდარღვევის უშუალო გამოვლინების შედეგად ან ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის წარმოებაზე საჩივართან დაკავშირებით გამოცემულ იუსტიციურ სამართლებრივ აქტს, მისი ოფიციალური გაცნობის სახეები შეიძლება იყოს:

- ❖ სამართალდამრღვევისათვის ჩაბარება,
- ❖ ფოსტის მეშვეობით გაგზავნა.

ამასთან, ფოსტის მეშვეობით შესაძლებელია გაიგზავნოს ადმინისტრაციულ ორგანოში სამართალდარღვევის წარმოების დასრულების შედეგად გამოცემული იუსტიციური სამართლებრივი აქტი.

კვლევის შედეგად დადგენილი განმარტებებისა და ახალი რეგულაციების ლეგალიზაციისთვის, ჩვენ მიერ წარმოდგენილია საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის პროექტი, რაც მოკრძალებული მცდელობაა საკანონმდებლო დონეზე დარეგულირდეს, მოქმედი საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის ხარვეზები - რაც ასევე წარმოადგენს წინამდებარე კვლევის ერთ-ერთ ძირითად მიზანს.

კვლევის ფარგლებში მიღებული შედეგებით, ჩვენ მიერ წარმოდგენილი საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის პროექტში ჩამოყალიბებულია დებულებები, წესები, რომელთა დაცვითაც უნდა გამოიყენოს იუსტიციური სამართლებრივი აქტი; ნორმები, რომლებითაც განისაზღვრება სამართალდარღვევის წარმოების დაწყების საფუძვლები და აღნიშნულის

ფარგლებში, იუსტიციური სამართლებრივი აქტის მომზადება, გამოცემა, ოფიციალური გაცნობა და აღსრულების წესები; ასევე განსაზღვრულია ამ აქტის გამოცემაზე უფლებამოსილ პირთა წრე და აქტის გასაჩივრების ნორმატიული საფუძვლები. პროექტით ასევე ჩამოყალიბებულია სხვა ცვლილებები, რომლებიც ემსახურება არა მხოლოდ პოლიციის ან სხვა ადმინისტრაციული ორგანოების მიერ განხორციელებული ფუნქციების კანონიერების დაცვას, არამედ განაპირობებს მოქალაქეთა უფლებებისა და თავისუფლებების უზრუნველყოფას.

თავი V. კვლევის ფარგლებში შემუშავებული საკანონმდებლო რეკომენდაციები

1. საერთაშორისო ორგანიზაციების რეკომენდაციების, ევროპის ადამიანის უფლებათა დაცვის სასამართლოს და საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილებების იმპლემენტაციის გზები საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა საკანონმდებლო პრაქტიკაში

კვლევის თემატიკასთან დაკავშირებით, არაერთხელ აღვნიშნეთ, რომ საქართველოს მოქმედი ადმინისტრაციული კანონმდებლობა და პრაქტიკა ვერ აკმაყოფილებს თანამედროვე სტანდარტებსა და ევროპის ადამიანის უფლებათა დაცვის სასამართლო პრაქტიკით დადგენილ მოთხოვნებს, რაც, საფუძვლიანი და დასაბუთებული კრიტიკის საგანი ხდება, როგორც ადგილობრივი, ისე საერთაშორისო ორგანიზაციების მხრიდან. ამ მხრივ, ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კანონმდებლობაში განსაკუთრებული ადგილი უჭირავს პოლიციის, როგორც ადმინისტრაციული ორგანოს (ორგანიზაციული გაგებით) უფლებამოსილი პირის მიერ, სამართალდარღვევაზე რეაგირებისა და სამართალშეფარდების რთულ პროცესს, რომელიც მოითხოვს სრულიად განსხვავებული რეგულაციის სამართლებრივ ინსტრუმენტებს, რაც უნდა განისაზღვროს საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსით. ჩვენი მიზანია კვლევის შედეგებით დადგენილი ოპტიმალური რეგულაციები, სათანადოდ აისახოს კანონმდებლობაში.

ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტის მიერ, 1991 წელს, მიღებულ იქნა N:R(91)1 რეკომენდაცია¹⁰⁶, რომელიც შეიმუშავა ადმინისტრაციული სამართლის ექსპერტთა კომიტეტმა სამართლებრივი თანამშრომლობის ევროპული კომიტეტის დავალებით. მისი მიზანია ხელი შეუწყოს მოქალაქის (როგორც ადმინისტრაციული ურთიერთობის ობიექტის) დაცვას სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოების მხრიდან, ერთგვარი დაბალანსების პოლიტიკით, რომელიც ახასიათებს საჯარო თავისუფლების სფეროს. სახელმწიფოსა და მოქალაქის ურთიერთობაში არსებული ბალანსი შეიძლება არამყარად აღმოჩნდეს, თუ არ იქნა გათვალისწინებული ადმინისტრაციული სანქციების სფერო.¹⁰⁷

ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტს მიაჩნია, რომ ადმინისტრაციული სანქციები წარმოადგენენ განსაკუთრებული ტიპის ადმინისტრაციულ აქტებს, რომლებსაც შეიძლება ცალკეული პირებისათვის მძიმე შედეგები მოჰყვეს, განსაკუთრებით მაშინ, როცა ისინი ითვალისწინებენ უფლებების ჩამორთმევასა და შეზღუდვას. შესაბამისად, პრინციპები რომლებიც კომიტეტის მიერ რეკომენდებულია წევრი ქვეყნებისათვის სახელმძღვანელოდ (მათ სამართალში და პრაქტიკაში გამოყენებისათვის), ვრცელდება ისეთ ადმინისტრაციულ აქტებზე, რომლებიც ითვალისწინებენ სასჯელს კანონით აკრძალული ქმედებისათვის. ანუ რეკომენდაცია გამოიყენება ისეთი ადმინისტრაციული აქტების მიმართ, რომლებსაც ძირითადად აქვთ სადამსჯელო ბუნება¹⁰⁸.

კვლევის ფარგლებში განხილული ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის წარმოების პროცესში განსაკუთრებით საყურადღებოა, ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტის მიერ ადმინისტრაციული სანქციის გამოყენების პროცედურებთან დაკავშირებული რეკომენდაციები, რომლებიც შეეხება ადმინისტრაციული სამართალწარმოების განხორციელებას გონივრულ ვადებში, სამართალდარღვევაში ბრალდებული პირის გაუმართლებლად დიდი

¹⁰⁶ Recommandation N°R (91)1 du Comité des Ministres aux Etats Membres relative aux sanctions administrative, 13 février 1991 <http://www.coe.int> (ნახვის თარიღი 19.08.2017)

¹⁰⁷ იქვე. ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტის N: R (91)1 რეკომენდაციის განმარტებითი ბარათი.

¹⁰⁸ იქვე, გვ.2

ხნის განმავლობაში ყოფნას სამართალდამრღვევის სუბიექტის სტატუსით, სახდელის დაკისრების ვადებს, რომელიც არ უნდა აღემატებოდეს სისხლის სამართლის საქმის განხილვის ხანგრძლივობას¹⁰⁹.

აღნიშნულთან დაკავშირებით, არ შეიძლება არ აღვნიშნოთ საქართველოს საგადასახადო კოდექსი. ამ კოდექსის 309-ე მუხლის 62-ე ნაწილის მიხედვით, ამავე კოდექსით გათვალისწინებული საგადასახადო სამართალდარღვევისათვის, საგადასახადო სანქციის დაკისრებისა და შესაბამისი საგადასახადო მოთხოვნის წარდგენის, ასევე, გადასახადის გადამხდელის საგადასახადო დავალიანების გადახდევინების უზრუნველსაყოფად, საგადასახადო კოდექსით გათვალისწინებული ღონისძიების გამოყენების შესახებ, ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის წარდგენის ხანდაზმულობის ვადა შეადგენს 4 ან 5 წელს, რომელიც აითვლება ამ დავალიანების წარმოშობის კალენდარული წლის დასრულებიდან. რაც შეეხება საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს სისტემაში საგადასახადო დავების წარმოებას, ამავე კოდექსის 308-ე მუხლის მიხედვით დავის განახლება დასაშვებია ახლად აღმოჩენილი ან ახლად გამოვლენილი გარემოების შემთხვევაში, გადანყვეტილების მიღებიდან 6 წლის ვადაში. ხოლო მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ საქართველოს კანონის 34² მუხლის მიხედვით, პირს პასუხისმგებლობა შეიძლება დაეკისროს 6 წლის განმავლობაში ქმედების ჩადენიდან - რაც ადმინისტრაციული ხასიათის სანქციების დაკისრებისთვის ძალიან დიდი დროა, აჭიანურებს სამართალდარღვევის წარმოების პროცესს - რაც შეუსაბამოა ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტის ზემოთ აღნიშნული რეკომენდაციების მოთხოვნებთან.

სამართალდარღვევის წარმოების ვადებზე მსჯელობისას, არ შეიძლება უყურადღებოდ დავტოვოთ, 2014 წლის საქართველოს ადმინისტრაციულ

¹⁰⁹ ხარშილაძე ი.; ადმინისტრაციული გადაცდომისა და სისხლის სამართლის დანაშაულის გამიჯვნის სამართლებრივი პრობლემები, ადმინისტრაციული სამართალდარღვევები, გამომცემლობა „სიესტა“, თბილისი, 2016, გვ. 72.

სამართალდარღვევათა კოდექსის პროექტის ფარგლებში შემუშავებული დებულებები სამართალდარღვევათა სიმრავლისა და დაუმთავრებელი სამართალდარღვევის საკითხებთან დაკავშირებით, რასაც ითვალისწინებს ამ პროექტის მე-4 და მე-5 თავები - ვინაიდან, საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის კერძო ნაწილში აღწერილი გადაცდომების აღკვეთის პრაქტიკაში და მათზე ადმინისტრაციული წარმოებით სახდელის განსაზღვრის პროცესში, აუცილებელ პირობად მიიჩნევა აღნიშნული დებულებები როგორც სახდელის დადების განმსაზღვრელი უშუალო ფაქტორი. ვფიქრობთ, რომ საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის პროექტით უნდა გავითვალისწინოთ ერთიანი სამართალდარღვევის სახეების განმარტებებიც. რომლის აუცილებლობაც განპირობებულია იმ გარემოებით, რომ მოქმედი საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსით არ არის განმარტებული აღნიშნული დებულებები, თუმცა, გამოიყენება სამართალდარღვევის წარმოებისა და სახდელის დადების პროცესში. კერძოდ, მოქმედი საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 151¹, 151², 153⁶ მუხლები პირდაპირ აღწერს განგრძობად სამართალდარღვევებს, იგივე შეიძლება ითქვას 2014 წლის საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის პროექტის 35-ე, 253-ე, 460-ე მუხლებზეც; ხოლო რაც შეეხება დენადი ხასიათის სამართალდარღვევებს, მნიშვნელოვანია ადმინისტრაციული სახდელის დადების ვადების გამომანგარიშებისათვის, რაც მითითებულია კიდევ მოქმედი საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 38-ე მუხლში; ასევე გათვალისწინებულია აღნიშნული პროექტის, მაგალითად, 56-ე, 500, 513, 517 მუხლებით.

ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის წარმოების პროცესის ვადების სამართლებრივი რეგულაციის თვალსაზრისით, ჩვენ მიერ წარმოდგენილ საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის პროექტით გავითვალისწინეთ ეკონომიურობის პრინციპი, რომლის მიხედვით

ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის „საქმეზე მიმდინარე ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის წარმოების დროს დაცული უნდა იქნეს ამ კოდექსით ან ადმინისტრაციული კანონმდებლობის სხვა ნორმებით დადგენილი ვადები და უზრუნველყოფილი უნდა იქნეს წარმოების ეკონომიურობის პრინციპი.“

აღსანიშნავია ასევე, ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტის რეკომენდაცია იმის შესახებ, რომ ყოველი პირი უზრუნველყოფილი უნდა იყოს სამართლებრივი დაცვის უფლებით. სახდელის დადების შესახებ ადმინისტრაციული აქტი უნდა ექვემდებარებოდეს გასაჩივრებასა და დამოუკიდებელი და მიუკერძოებელი სასამართლოს მიერ განხილვას. სამართლიანი სასამართლოს უფლებამ უნდა უზრუნველყოს, როგორც პროცედურების კანონიერებაზე კონტროლი, ასევე საქმის არსებითი გადასინჯვა¹¹⁰.

აღნიშნულთან დაკავშირებით, კვლევის ფარგლებში ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის წარმოების პროცესში, ჩვენ მიერ გათვალისწინებულია დებულებები, რომლებიც სამართალდარღვევის ჩადენის ადგილზე წარმოებისა და სამართალდარღვევაზე საჩივართან დაკავშირებული წარმოების პროცესში, სამართალდამრღვევს აღჭურავს უფლების დაცვის სათანდო საშუალებებითა და უზრუნველყოფს სამართლიანი წარმოების პროცესს.

რაც შეეხება ადმინისტრაციულ ორგანოში ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის წარმოების ვადებს, საჩივართან დაკავშირებით, ჩვენ მიერ წარმოდგენილი საკანონმდებლო წინადადებებით შემჭიდროვებულია, თუმცა, კანონმდებლობაში ვტოვებთ ბერკეტს, ქმედების საშიშროებისა და ხარისხის, ასევე, კონკრეტული ინდივიდის უფლების დაცვის გათვალისწინებით, ცალკეულ სამართალდარღვევებზე წარმოების უფრო ხანგრძლივი ვადების განსაზღვრისათვის. კერძოდ, ადმინისტრაციული ორგანოს უფლებამოსილი პირი ვალდებულია საჩივარი განიხილოს 15 კალენდარული დღის ვადაში.

¹¹⁰ ხარშილაძე ი.; ადმინისტრაციული გადაცდომისა და სისხლის სამართლის დანაშაულის გამიჯვნის სამართლებრივი პრობლემები, ადმინისტრაციული სამართალდარღვევები, გამომცემლობა „სიესტა“, თბილისი, 2016, გვ. 72.

კანონმდებლობით გათვალისწინებულ შემთხვევებში, თუ საქმისათვის არსებითი მნიშვნელობის მქონე გარემოებათა დადგენისათვის აუცილებელია საჩივრის განსახილველად კანონმდებლობით დადგენილ ვადაზე მეტი, ადმინისტრაციული ორგანოს თანამდებობის პირმა გამოიტანოს დასაბუთებული გადაწყვეტილება საჩივრის განხილვის ვადის გაგრძელების შესახებ. თუ კანონით ან მის საფუძველზე გამოცემული იუსტიციური სამართლებრივი აქტით სხვა რამ არ არის გათვალისწინებული, ადმინისტრაციული საჩივრის განხილვის ვადა შეიძლება გაგრძელდეს არა უმეტეს 15 დღის ვადით. საქართველოს კანონმდებლობით გათვალისწინებულ კონკრეტულ შემთხვევებში შეიძლება განსაზღვრულ იქნეს ადმინისტრაციული საჩივრის წარმოების სხვა ვადებიც.

რაც შეეხება ადმინისტრაციულ ორგანოში მიღებული გადაწყვეტილების გასაჩივრებას სასამართლოში, სამართალდამრღვევი პირის უფლებების დაცვის მიზნით, გათვალისწინებული უნდა იყოს მონმეთა დაკითხვის უფლება და ადეკვატური დრო და საშუალება დაცვის პოზიციის მოსამზადებლად.

სამართალდარღვევის წარმოების პროცესში, უფლებების უზრუნველყოფის მიზნით, მნიშვნელოვანია ასევე, პირის დაკავების შემთხვევაში, მოხელის ვალდებულებები დაკავებული პირის მიმართ, რომლის მიხედვით დამკავებელი მოხელე ვალდებულია დაკავებულს დაკავებისთანავე გასაგები ფორმით განუმარტოს თავისი უფლებები - რაც გათვალისწინებულია მოქმედი საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 245-ე მუხლით. სამართლებრივი დაცვის უფლების განხორციელების მიზნით, პირს უნდა ჰქონდეს უფლება, დაკავების მომენტიდან ჰყავდეს ადვოკატი და ჰქონდეს შესაძლებლობა, სურვილის შემთხვევაში დაუყოვნებლივ შეატყობინოს დაკავების ფაქტი და თავისი ადგილსამყოფელი მის მიერ დასახელებულ ახლობელს, აკრეთვე, მისი სამუშაო ან სასწავლო ადგილის ადმინისტრაციას. ვინაიდან, ადმინისტრაციული დაკავება, როგორც სამართალდარღვევის წარმოების უზრუნველყოფის ღონისძიება, თავისი ბუნებით ახლოსაა სისხლისსამართლებრივ

ლონისძიებასთან, მიზანშეწონილად მივიჩნიეთ, სხვა სახელმწიფოს მოქალაქის ადმინისტრაციული წესით დაკავების შემთხვევაში, მის მიმართ ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის წარმოების პროცესში უფლებების დაცვის გარანტიის სახით, აღნიშნულ მუხლში განხორციელდეს ცვლილება, რომელიც განპირობებულია ასევე საქართველოს და სხვა სახელმწიფოებს შორის გაფორმებული ხელშეკრულებების შესრულების ვალდებულებითაც: „თუ ადმინისტრაციული წესით დაკავებული პირი სხვა სახელმწიფოს მოქალაქეა, დაკავების შესახებ ინფორმაცია, დაკავებიდან არა უგვიანეს სამი საათისა, უნდა ეცნობოს საქართველოს საგარეო საქმეთა სამინისტროს, რომელიც აღნიშნულის თაობაზე დაუყოვნებლივ ატყობინებს შესაბამისი სახელმწიფოს დიპლომატიურ წარმომადგენლობას ან საკონსულო დაწესებულებას“ - რაც საკანონმდებლო წინადადების სახით წარვადგინეთ საქართველოს პარლამენტში, რომელმაც წინადადება განსახილველად მიიღო 2018 წლის 10 ოქტომბერს.

საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსი არ ითვალისწინებს სამართალდამრღვევის დაკავებას, როგორც უშუალოდ მართლწინააღმდეგობის გამომრიცხველ გარემოებას, თუმცა, აღნიშნული კოდექსის 244-246-ე მუხლები ადმინისტრაციულ დაკავებას ითვალისწინებს, როგორც ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა საქმეების წარმოების უზრუნველყოფის ზომას. 2013 წლის კანონპროექტი,¹¹¹ ასევე ითვალისწინებს ადმინისტრაციულ დაკავებას, როგორც ადმინისტრაციული წარმოების უზრუნველყოფის საშუალებას, თუმცა, მართლწინააღმდეგობის გამომრიცხველ გარემოებებში დაკავების თემა აქაც არ ფიგურირებს. აუცილებლად მისანიშნებელია, რომ მიუხედავად აღნიშნულისა „სამართალდამრღვევის დაკავებას“, როგორც მართლზომიერი ქმედების კანონიერებას, საქართველოს მოქმედი კანონმდებლობა კითხვის ნიშნის ქვეშ არ აყენებს, არამედ პირიქით, იგი განმტკიცებულია საქართველოს კონსტიტუციით, მოქმედი საქართველოს

¹¹¹ სამართლებრივი კვლევების (ექსპერტიზის) ცენტრი, ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა სამართლის რეფორმის კონცეფცია, 2013 წელი, გვ.9.

ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსით, საქართველოს კანონით პოლიციის შესახებ და სხვა ნორმატიული აქტებით. ჩვენ მიერ, განხილვის საგნად წარმოდგენილი პროექტში ადმინისტრაციული დაკავება ტერმინით ადმინისტრაციული მიყვანა. ადმინისტრაციული მიყვანის გადანყვეტილების მიღება, მოქმედი საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 243-ე მუხლის მიხედვით, წარმოადგენს სამართალდამრღვევის ადმინისტრაციული დაკავების საფუძველს. როგორც ვხედავთ საზოგადოებრივი, პოლიტიკური თუ სხვა ფაქტორების ზეგავლენით „სამართალდამრღვევის დაკავების“ ინსტიტუტის საჭიროება კანონმდებლების მიერ აღიქმება სხვადასხვაგვარად.

ჩვენი მოსაზრებით „სამართალდამრღვევის დაკავების“ ინსტიტუტი წარმოადგენს ფუნქციონალურ აუცილებლობას ადმინისტრაციული წარმოების უზრუნველყოფისათვის, რის დასაბუთებასაც შევეცდებით ჩვენ მიერ წარმოდგენილი პროექტის შესაბამის ნაწილში. ამ ეტაპზე, მიზანშეწონილად მიგვაჩნია, სამართალდამრღვევის დაკავება განისაზღვროს, როგორც მართლწინააღმდეგობის გამომრიცხველი გარემოება. სამართალდამრღვევის დაკავების მუხლით მოცემული დებულებები აქტუალობის მიხედვით მისაღები უნდა იყოს, როგორც სახელისუფლებო ორგანოების საქმიანობის კონკრეტული სფეროებისთვის, ასევე ფართო საჯარო ინტერესების დაცვისათვის.

საქართველოს კონსტიტუციის 44-ე მუხლის მიხედვით „საქართველოში მცხოვრები ყოველი პირი ვალდებულია ასრულებდეს საქართველოს კონსტიტუციისა და კანონმდებლობის მოთხოვნებს“, ამიტომ სამართალდამრღვევის დაკავება, როგორც ადმინისტრაციული წარმოების უზრუნველყოფის უმკაცრესი ზომა, უნდა გამოიყენებოდეს აუცილებლობის პრინციპის გათვალისწინებით, როდესაც ამოწურული იქნება სამართალდარღვევის აღკვეთის, პიროვნების დადგენის და სამართალდარღვევის ოქმის შედგენის ყველა ეფექტიანი საშუალება

ადმინისტრაციული მიყვანის ჩათვლით. სხვაგვარად რომ ვთქვათ სამართალდამრღვევის დაკავება უნდა გამოიყენებოდეს მხოლოდ ადმინისტრაციული მიყვანის აღსრულებისთვის (უზრუნველსაყოფად), როდესაც სამართალდამრღვევი წინააღმდეგობას გაუწევს მიყვანისათვის უფლებამოსილ თანამდებობის პირს, ამასთან არ უნდა იყოს გადაცილებული დაკავებისათვის აუცილებელი ზომები.

ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის წარმოებისათვის მნიშვნელოვანია პირის უფლება სამართლიან სასამართლოზე, რომელიც წარმოადგენს სამართლებრივი სახელმწიფოს და დემოკრატიული პრინციპის მთავარ ელემენტს. ჩვენ მიერ წარმოდგენილ საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის პროექტში შევეცადეთ განგვემარტა ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის წარმოების პროცესის ის პრინციპები, რომლებიც მჭიდროდ არიან დაკავშირებული სამართლიანი სასამართლოს პროცესთან.

პირის უფლება სამართლიან სასამართლოზე გულისხმობს პროცესუალურ და მატერიალურ წარმოებაში არა მხოლოდ დამოუკიდებლად მიმართვის შესაძლებლობას, არამედ ადვოკატის ან წარმომადგენლის ყოლის უფლებასაც. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო, თავისი 2004 წლის 16 თებერვლის 1/1/186 გადაწყვეტილებაში საქმეზე „საქართველოს მოქალაქე გიორგი წაქაძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“ განმარტავს, რომ სამართალწარმოების პრინციპების გათვალისწინებით, უზრუნველყოფილი უნდა იყოს მხარის უფლება, რომ სასამართლოში საქმე აწარმოოს თავისი ნებასურვილით შერჩეული წარმომადგენლის მეშვეობით. სამართლიანი სასამართლოს პრინციპის მნიშვნელოვანი კომპონენტია დაცვის უფლება, რომელიც სასამართლოსთვის მიმართვის უფლებასთან ერთად, განმტკიცებულია საქართველოს კონსტიტუციის 42-ე მუხლით.

სამართლიან სასამართლოზე უფლება კომპლექსური ხასიათისაა და შინაარსობრივად აერთიანებს ურთიერთდაკავშირებულ რამდენიმე უფლებას. მათ შორისაა თანაზომიერების პრინციპი, რომელსაც გადამწყვეტი ადგილი უჭირავს სანქციის შეფარდების პროცესში.

2. ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის წარმოება და სამართალდარღვევათა კოდიფიკაციის პრობლემები

ნაშრომის წინა თავებში ჩვენ აღვნიშნეთ, რომ ადმინისტრაციული სამართალდარღვევები, რომლებზეც რეაგირება შედის პოლიციის ორგანოს უფლებამოსილი პირის კომპეტენციაში, თავმოყრილია არა მხოლოდ საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსში, არამედ მმართველობის სხვადასხვა სფეროს სამართლებრივი ურთიერთობის მარეგულირებელ კანონებში და კოდექსებში, მაგალითად, როგორცაა: საქართველოს „ნარჩენების მართვის კოდექსი“, „საქართველოს კანონი შრომის უსაფრთხოების შესახებ“, „საქართველოს პატიმრობის კოდექსი“ და სხვა.

აღნიშნული საკანონმდებლო აქტებით გათვალისწინებული სამართალდარღვევების წარმოების წესი, მათი სიმძიმის ხარისხის მიხედვით განისაზღვრება ადმინისტრაციული ან სისხლისსამართლებრივი წარმოების წესით. ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის წარმოების შემთხვევაში, ასეთი საკანონმდებლო აქტებით დარეგულირებული წარმოება ითვალისწინებს ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის წარმოების წესს, მათში მითითებული თავისებურებების გათვალისწინებით. რაც იმას ნიშნავს, რომ პრაქტიკიდან ნაკარნახევი აუცილებლობით, ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კანონმდებლობამ შეიძინა ე.წ. სატელიტური ხასიათი.

ჩვენ მიერ შემოთავაზებული საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის პროექტი წარმოდგენილია ნაწილობრივ სატელიტური ვარიანტით. პროექტის კერძო ნაწილი შეიცავს ზოგად დებულებებს,

რომელშიც განმარტებულია ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის წარმოება, მისი სუბიექტები, სახდელის სახეები, სამართალდარღვევაზე რეაგირების სამართლებრივი ფორმების გამოცემა-აღსრულების წესები და სხვა დებულებები, რომლებიც საერთოა ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის წარმოებისათვის ზოგადად. რაც შეეხება კერძო ნაწილს, მასში გაერთიანებულია სამართალდარღვევად აღიარებული ისეთი ქმედებები, რომლებიც არ რეგულირდება სატელიტური ხასიათის სხვა საკანონმდებლო აქტებით - რითაც ეს საკანონმდებლო აქტები ავსებს ერთმანეთს.

სამართალდარღვევათა კოდიფიკაციასთან დაკავშირებით, უნდა ვიმსჯელოთ სამართლებრივი კვლევების (ექსპერტიზის) ცენტრის მიერ, 2013 წელს მომზადებული კანონის პროექტზე „ზოგადი ადმინისტრაციული სამართალდარღვევების შესახებ“ და 2014 წელს, საქართველოს მთავრობის მიერ მომზადებულ „საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა შესახებ“ კოდექსის პროექტზე.

2014 წლის კანონპროექტის მიხედვით გათვალისწინებულია ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა და სისხლის სამართლის გამიჯვნის პრობლემური საკითხი. კერძოდ, ცალკეული ნორმები გადატანილია სისხლის სამართლის კერძო ნაწილში, როგორც მცირე მნიშვნელობის სისხლის სამართლის გადაცდომები.

რაც შეეხება 2013 წლის კანონპროექტს, იგი შედგება მხოლოდ ზოგადი ნაწილისაგან და არ მოიცავს კერძო (განსაკუთრებულ) ნაწილს. პროექტის მიხედვით, კონკრეტული სახის ადმინისტრაციული სამართალდარღვევები დაყოფილია ორ ჯგუფად და თავიანთი სამართლებრივი ბუნების შესაბამისად გადატანილია, ერთის მხრივ, სისხლის სამართლის მატერიალურ კოდექსში მცირე მნიშვნელობის სისხლის სამართლებრივი გადაცდომების სახით, რომლებიც არ იწვევენ ნასამართლობას; ხოლო მეორე ნაწილი, რომელიც წარმოადგენს მმართველობის სხვადასხვა სფეროში დადგენილი წესების

დარღვევით გამონვეულ სამართალდარღვევებს, სისტემატიზებული სახით გადატანილია მმართველობის შესაბამის კანონმდებლობაში. გარკვეულწილად, ვეთანხმებით ასეთ მიდგომას.

თუ მოვიშველიებთ ისტორიულ ექსკურსს, დავინახავთ, რომ „XIX საუკუნიდან მოყოლებული, ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა სამართლის განვითარება ეკონომიკური სფეროს დარგობრივი კანონმდებლობისა და სისხლის სამართლის ლიბერალიზაციასთან იყო დაკავშირებული (გერმანია, საფრანგეთი, ავსტრია, შვეიცარია). შესაბამისად, ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა სამართალი ცალკე გამოეყო სისხლის სამართალს და დამოუკიდებელ მიმართულებად ჩამოყალიბდა“.¹¹²

ადმინისტრაციული სამართალდარღვევათა სამართლისა და სისხლის სამართლის გამიჯვნის თაობაზე პირველი საერთაშორისო დონის ოფიციალური დოკუმენტი გახლავთ სისხლის სამართლის საერთაშორისო ასოციაციის რეკომენდაციები.¹¹³ ასევე, გასათვალისწინებელია ევროპის ადამიანის უფლებათა დაცვის სასამართლოს რეკომენდაციები. ევროპულმა სასამართლომ მიიჩნია, რომ იმ ქვეყნებში, სადაც პირს ადმინისტრაციული სამართალდარღვევისათვის შეიძლება შეეფარდოს პატიმრობა, კონვენციის მიზნებისათვის უნდა ჩაითვალოს სისხლის სამართლის დანაშაულად. მაგალითად, საქმეში: „ზილიბერბერგი მოლდოვას წინააღმდეგ“, სადაც ადმინისტრაციული წესით გასამართლებულ პირს დაეკისრა ჯარიმა არასანქცირებულ პოლიტიკურ დემონსტრაციაში მონაწილეობისათვის, ევროპულმა სასამართლომ მიიჩნია სისხლის სამართლის საქმედ იმ მოტივით, რომ ჯარიმა მიზნად ისახავდა, ერთდროულად, პრევენციასაც

¹¹² სამართლებრივი კვლევების (ექსპერტიზის) ცენტრი, ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა სამართლის რეფორმის კონცეფცია, 2013 წელი, გვ.9.

¹¹³ მიღებულ იქნა 1939 წელს ვენაში გამართულ მე - 11 კონფერენციაზე.

და დასჯასაც, რადგან თუ სამართალდამრღვევი არ გადაიხდიდა ჯარიმას, მაშინ მას შეიძლება შეფადრდებოდა პატიმრობა 20 დღის ვადით.¹¹⁴

აღნიშნულთან დაკავშირებით, კვლევის შედეგებზე დაყრდნობით, ჩვენი წინადადებაა, რომ საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსიდან ამოღებულ იქნეს სისხლისსამართლებრივი ხასიათის ადმინისტრაციული სამართალდარღვევები, ხოლო საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსიდან ამოღებულ იქნეს ისეთი სამართალდარღვევები, რომლებიც შედარებით მსუბუქი ხასიათისაა. ადმინისტრაციულ-სისხლის სამართლის ხასიათის ასეთი დარღვევები, შეიძლება გაერთიანდეს ერთ დამოუკიდებელ საკანონმდებლო აქტში, კერძოდ, გადაცდომათა კოდექსში.

3. ადმინისტრაციულ-სისხლის სამართლის გადაცდომათა განსაზღვრის კრიტერიუმები

ჩვენ მიერ წარმოდგენილი გადაცდომათა კოდექსისთვის სამართალდარღვევების განსაზღვრისას, რაც გულისხმობს საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსით გათვალისწინებულ ზოგიერთ ქმედებათა კრიმინალიზაციას და საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსით გათვალისწინებულ ზოგიერთ ქმედებათა დეკრიმინალიზაციას - გათვალისწინებულ უნდა იყოს პასუხისმგებლობის საფუძვლების იდენტიურობისა და სამართლებრივი ხასიათის სხვა პრობლემატიკა, ადამიანის უფლებების დაცვის საერთაშორისო სტანდარტები და საერთაშორისო დემოკრატიული საზოგადოების მიერ აღიარებული პრინციპები, რომელიც რეკომენდაციების სახით მოცემულია საერთაშორისო ორგანიზაციების მიერ.

გადაცდომათა კოდექსისთვის სამართალდარღვევათა განსაზღვრა, ჩვენი აზრით, უნდა მოხდეს გარკვეული გამიჯვნის კრიტერიუმების მიხედვით.

¹¹⁴ იხ. ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს 2005 წლის 01 მაისის გადაწყვეტილება საქმეზე „ზილიბერგერგი მოლდოვის წინააღმდეგ“ (Judgment Of the European Court of Human Rights: Ziliberg v. Moldova, 01 May 2005)

ვფიქრობთ, სისხლისსამართლებრივი ხასიათის ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევად მიჩნევისათვის, ერთდროულად საჭიროა ერთი ან მეტი კრიტერიუმის არსებობა. ასეთი კრიტერიუმები შეიძლება იყოს საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსში მსგავს ქმედებაზე პასუხისმგებლობის არსებობა, სამართალდარღვევისთვის სახდელის სახით ადმინისტრაციული პატიმრობის გათვალისწინება, სამართალდარღვევის ბუნება და მომეტებული საზოგადოებრივი საშიშროების ხარისხი, გარემოსთვის ან კულტურული მემკვიდრეობისთვის სამართალდარღვევით გამოწვეული ზიანის მაღალი ხარისხი, სამართალდარღვევისათვის გათვალისწინებული ჯარიმის დიდი ოდენობა, სანქციის შეფარდება სასამართლოს მიერ. ასეთ სამართალდარღვევებად შეიძლება მივიჩნიოთ მოქმედი საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 58² მუხლის 5-7-ე ნაწილები, 59² მუხლის 6-8-ე ნაწილები, 79¹, 86-ე მუხლის 9-11-ე და 20-21-ე ნაწილები, 91³, 156-ე, 157⁴, 166-ე, 173-ე, 175² მუხლები და სხვა.

აღნიშნული კრიტერიუმების მიხედვით, საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსიდან შეიძლება მოვიყვანოთ მაგალითი, რომელიც ერთდროულად აკმაყოფილებს გარემოსთვის სამართალდარღვევით გამოწვეული ზიანის მაღალ ხარისხს და სამართალდარღვევისათვის გათვალისწინებული ჯარიმის დიდ ოდენობას. ეს სამართალდარღვევა საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 114¹ მუხლითაა გათვალისწინებული:

საქართველოს კონტინენტური შელფის, ტერიტორიული წყლების ან განსაკუთრებული ეკონომიკური ზონის შესახებ კანონმდებლობის დარღვევა

1. საქართველოს კონტინენტურ შელფზე, ტერიტორიულ წყლებში ან მიმდებარე ზონაში საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესის დარღვევით ნაგებობის აღმართვა მის გარშემო, ან განსაკუთრებულ ეკონომიკურ ზონაში ხელოვნური კუნძულის, ნაგებობის ან მოწყობილობის ირგვლივ უსაფრთხოების

ზონის საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესის დარღვევით დანესება, აგრეთვე მშენებლობის, რეკონსტრუქციის, ექსპლუატაციის, ნაგებობის დაცვის, ლიკვიდაციის ან კონსერვაციის წესების დარღვევა

– გამოიწვევს დაჯარიმებას 50 000 ლარის ოდენობით.

2. საქართველოს კონტინენტური შეღფის ან განსაკუთრებული ეკონომიკური ზონის ბუნებრივი სიმდიდრის დამუშავება სათანადო ნებართვის გარეშე

– გამოიწვევს დაჯარიმებას 75 000 ლარის ოდენობით.

გარდა აღნიშნულისა, გასათვალისწინებელია ასევე, სისხლის სამართლის კოდექსიდან გამოვაცალკევოთ ისეთი სამართალდარღვევები, რომლებიც მსუბუქი ხასიათის სისხლის სამართლის დანაშაულს წარმოადგენს, რადგან სისხლის სამართლის წესით, დასჯა იქნება არაპროპორციული ჩადენილ ქმედებასთან მიმართებაში. ამ შემთხვევაში კრიტერიუმად შეიძლება მივიჩნიოთ საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსში მსგავს ქმედებაზე პასუხისმგებლობის არსებობა, გარემოსთვის ან კულტურული მემკვიდრეობისთვის სამართალდარღვევით გამოწვეული ზიანის დაბალი დონე, ქმედების ან მოსალოდნელი ზიანის საზოგადოებრივი საშიშროების დაბალი ხარისხი და ქმედების ბუნება, სამართალდარღვევისათვის გათვალისწინებული სისხლის სამართლებრივი ჯარიმის მცირე ოდენობა ან მსუბუქი ხასიათის სასჯელი.

ასეთ სამართალდარღვევებად შეიძლება მივიჩნიოთ მოქმედი საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსის 273-ე, 273¹, 274 მუხლები, 290-ე მუხლის პირველი ნაწილი, 291-ე მუხლი, 293-ე მუხლის პირველი და მე-2 ნაწილები და სხვა.

აღნიშნული კრიტერიუმების მიხედვით, საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსიდან შეიძლება მოვიყვანოთ მაგალითი, რომელიც ერთდროულად აკმაყოფილებს ქმედების საზოგადოებრივი საშიშროების დაბალ დონეს შედეგების მიხედვით და სამართალდარღვევისათვის გათვალისწინებული მსუბუქი ხასიათის სასჯელს. ეს სამართალდარღვევა საქართველოს სისხლის

სამართლის კოდექსის 280-ე მუხლით გათვალისწინებული „ფრენის საერთაშორისო წესის დარღვევა“ - რომელიც გამოიხატება შემდეგში:

„1. ნებადართული მარშრუტის, მითითებული ფრენის სიმაღლის, დაჯდომის ადგილის, საჰაერო ჭიშკრის დაუცველობა ან ფრენის საერთაშორისო წესის სხვა დარღვევა

– ისჯება ჯარიმით ან შინაპატიმრობით ვადით ექვსი თვიდან ერთ წლამდე, ან/და თავისუფლების აღკვეთით ვადით ერთ წლამდე, თანამდებობის დაკავების ან საქმიანობის უფლების ჩამორთმევით ვადით სამ წლამდე ან უამისოდ.

2. იგივე ქმედება, რამაც სერიოზული საფრთხე შეუქმნა დასახლებულ უბანს

– ისჯება შინაპატიმრობით ვადით ერთიდან ორ წლამდე, ან/და თავისუფლების აღკვეთით ვადით ორ წლამდე, თანამდებობის დაკავების ან საქმიანობის უფლების ჩამორთმევით ვადით სამ წლამდე“.

მართალია, აღნიშნული ქმედების ობიექტი „ფრენის საერთაშორისო წესები“-ს დარღვევასთან ერთად არის ადამიანის სიცოცხლისა და ჯანმრთელობისათვის საფრთხის შექმნა, მაგრამ ვინაიდან, ეს მუხლი არეგულირებს ისეთ ქმედებას, რომელმაც ასეთი საფრთხის რეალიზაცია არ გამოიწვია - იგი შეიძლება მივაკუთვნოთ გადაცდომათა კოდექსით გათვალისწინებულ სამართალდარღვევებს, მით უმეტეს, რომ სამართალდარღვევის შემადგენლობა არ ითვალისწინებს სპეციალურ მიზანს.

ყურადღებას გავამახვილებთ ასევე საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსში არსებულ ისეთ სამართალდარღვევებზე, რომელთა სისხლის სამართლის წესით დასჯა, აშკარად არღვევს კერძო და საჯარო ინტერესების პროპორციულობის პრინციპს. რის გამოც, აღნიშნული ქმედება დარღვევის ბუნებიდან გამომდინარე, შეიძლება გათვალისწინებულ იქნას ჩვენ მიერ შემოთავაზებულ გადაცდომათა კოდექსში. მაგალითად, საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსის 287¹ მუხლით გათვალისწინებული ქმედება: „სახერხი საამქროს რეგისტრაციის მოთხოვნათა დარღვევა“ - რაც გამოიხატება „სახერხ

საამქროში მრგვალი ხე-ტყის (მორის) სახერხი, ან/და თერმული დამუშავების დანადგარის (ტექნიკის), ან/და მოწყობილობის მონტაჟი რეგისტრაციის გარეშე“. დარღვევა ერთდროულად აკმაყოფილებს ქმედების საზოგადოებრივი საშიშროების დაბალი დონე და სამართალდარღვევისათვის გათვალისწინებული სისხლის სამართლებრივი ჯარიმის მცირე ოდენობას; ხოლო გარემოსთვის სამართალდარღვევით გამოწვეული ზიანი - საერთოდ არ ფიქსირდება, თუმცა, ქმედება გვარეობითი ობიექტის მიხედვით წარმოადგენს გარემოს დაცვის წესის წინააღმდეგ მიმართულ დანაშაულს. რაც შეეხება თვითონ სამართალდარღვევის ბუნებას, იგი წარმოადგენს საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 10 იანვრის N46 დადგენილებით დამტკიცებული „საქართველოს ტერიტორიაზე ხე-ტყის მოძრაობის წესებისა და მრგვალი ხე-ტყის (მორის) პირველადი გადამუშავების ობიექტის (სახერხი საამქროს) ტექნიკური რეგლამენტი“-ს მე-3 თავის მე-16 მუხლით გათვალისწინებული „სახერხი საამქროს რეგისტრაციის მოთხოვნის დარღვევას“, რომლის მიხედვით, „სახერხი საამქროს მფლობელი ვალდებულია, მრგვალი ხე-ტყის (მორის) სახერხი, ან/და თერმული დამუშავების დანადგარის (ტექნიკის), ან/და მოწყობილობის მონტაჟის დაწყებამდე ელექტრონულად დაარეგისტრიროს სახერხი საამქრო ელექტრონულ სისტემაში.“

ზემოთ თქმულის შემდეგ, ყურადღება უნდა გავამახვილოთ საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს მიერ, წარდგენილ საქართველოს კანონის პროექტზე „საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსში ცვლილებების შეტანის შესახებ“, რომლის მიხედვით, მოქმედი საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 116-ე მუხლით გათვალისწინებული სატრანსპორტო საშუალების მართვა ნარკოტიკული ან ფსიქოტროპული სიმთვრალის მდგომარეობაში, საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსიდან გადატანილ უნდა იქნეს საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსში.

ევროპის ადამიანის უფლებათა დაცვის სასამართლოს 1987 წლის 25 აგვისტოს გადაწყვეტილებით, საქმეზე „ლუტცი გერმანიის წინააღმდეგ“ სასამართლომ დაადგინა: „ითვალისწინებს რა უმნიშვნელო სამართალდარღვევათა დიდ რაოდენობას, განსაკუთრებით საგზაო წესების დარღვევაში, რომელთა შინაარსი არც ისე საშიშია საზოგადოებისათვის, რომ სამართალდამრღვევს შეეთარდოს სისხლის სამართლებრივი სასჯელი, მონაწილე სახელმწიფოებს აქვთ მყარი საფუძველი იმისა, რომ შემოიღონ იმგვარი სამართლებრივი სისტემა, რომელიც განტვირთავს მათ სასამართლოებს ამ ტიპის საქმეთა განხილვისაგან. უმნიშვნელო სამართალდარღვევისათვის დევნა და დასჯა ადმინისტრაციული კანონმდებლობის მიხედვით არ ეწინააღმდეგება კონვენციის მოთხოვნებს, იმ პირობების გათვალისწინებით, რომ დაინტერესებულ მხარეს შეუძლია მის წინააღმდეგ მიღებული გადაწყვეტილება გაასაჩივროს სასამართლოში, სადაც მოქმედებს მე-6 მუხლით დადგენილი გარანტიები“¹¹⁵.

ჩვენი მოსაზრებით, საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 116-ე მუხლით გათვალისწინებული სატრანსპორტო საშუალების მართვა ნარკოტიკული ან ფსიქოტროპული სიმთვრალის მდგომარეობაში, გათვალისწინებული უნდა იყოს გადაცდომათა კოდექსით, ვინაიდან, ნარკოტიკული ან ფსიქოტროპული სიმთვრალის მდგომარეობაში სატრანსპორტო საშუალების მართვა, თავისი ბუნებით, არ წარმოადგენს სისხლის სამართლის წესით დასჯად ქმედებას. რაც შეეხება ნარკოტიკული ან ფსიქოტროპული სიმთვრალის მდგომარეობაში სატრანსპორტო საშუალების მართვას, რამაც გამოიწვია მძიმე შედეგი, გათვალისწინებულია საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსით.

¹¹⁵ ხარშილაძე ი.; ადმინისტრაციული გადაცდომისა და სისხლის სამართლის დანაშაულის გამიჯვნის სამართლებრივი პრობლემები, ადმინისტრაციული სამართალდარღვევები, გამომცემლობა „სიესტა“, თბილისი, 2016 გვ. 69.

ქვეყნებისათვის, სადაც მოქმედებს სისხლის სამართლის ხასიათის ადმინისტრაციულ – დელიქტური სამართალი (გერმანია, შვეიცარია, იტალია, პორტუგალია) დამახასიათებელია სისხლის სამართლის პროცესუალური ნორმატიული აქტების გავრცელება ადმინისტრაციული სახდელის გამოყენების პროცედურაზე.¹¹⁶ კვლევის შედეგები გვკარნახობს, რომ ამა თუ იმ ქმედების მიკუთვნება სისხლის სამართლის ან ადმინისტრაციულ სამართლის სფეროსთვის, დამოკიდებულია სახელმწიფოში არსებულ სამართლებრივ პოლიტიკაზე და კანონმდებლის ნებაზე, რადგან რთულია შეირჩეს ამ სამართალდარღვევების ბუნების გამიჯვნის ზუსტი კრიტერიუმები. ამიტომ გარდამავალ ეტაპზე საჭიროა შეირჩეს ისეთი სამართლებრივი მექანიზმი, რომელიც ეროვნული კანონმდებლობის გათვალისწინებით, მეტ-ნაკლებად უპასუხებს ინდივიდის უფლებების დაცვისა და ევროპის ადამიანის უფლებათა დაცვის სასამართლოს რეკომენდაციის მოთხოვნებს - რაც შეიძლება ჩაითვალოს კიდევ ერთ წინგადადგმულ ნაბიჯად, დემოკრატიული და სამართლებრივი სახელმწიფოს ჩამოყალიბების პროცესში.

ჩვენი მოსაზრებით, წარმოდგენილი გადაცდომათა კოდექსით სამართალდარღვევების წარმოება, გადაცდომების საპროცესო კოდექსის შემუშავებამდე, გარდამავალ პერიოდში, უნდა განხორციელდეს იმის მიხედვით, თუ რომელ კოდექსში იყო განთავსებული სამართალდარღვევის მუხლები - საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსით განსაზღვრული წესით ან საქართველოს სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსით განსაზღვრული წესით. ვინაიდან გადაცდომათა კოდექსით განსაზღვრული სამართალდარღვევები ადმინისტრაციულ-სისხლის სამართლის ხასიათისაა, გადაცდომების საპროცესო კოდექსის ნორმების შემუშავება, სამართალდარღვევის პირის საპროცესო დაცვის მეტი გარანტიების უზრუნველყოფის მიზნით, მიზანშეწონილია განხორციელდეს საქართველოს

¹¹⁶ Банчук А.А., Административно-деликтное законодательство зарубежных стран, Москва, Волтерс Клувер, 2011.

სისხლის სამართლის საპროცესო კანონმდებლობის ბაზაზე უფრო შემჭიდროვებული საპროცესო ვადებით ვიდრე, საქართველოს სისხლის სამართლის პროცესითაა გათვალისწინებული – სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების საერთაშორისო პაქტის მე-14 მუხლით და ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის შესახებ კონვენციის მე-6 მუხლით დადგენილ მატერიალურ და საპროცესო სისხლის სამართლის ძირითად პრინციპების გათვალისწინებით; ასევე, ევროპის ადამიანის უფლებათა დაცვის სასამართლოს რეკომენდაციების შესაბამისად.

განსახილველად წარდგენილია საქართველოს პარლამენტში. მასში გათვალისწინებულია, რომ ადმინისტრაციული ბუნების სამართალდარღვევებზე სასამართლო გადაწყვეტილების გასაჩივრების 10 დღიანი ვადა უნდა აითვალოს გადაწყვეტილების სამოტივაციო ნაწილის ჩაბარებიდან და არა სასამართლო დარბაზში სარეზოლუციო ნაწილის გამოცხადებიდან. გადაცდომების კოდექსით გაერთიანებული სამართალდარღვევების წარმოება, არ უნდა იწვევდეს სისხლის სამართლის წესით ნასამართლობას.

დასკვნა

როგორც სადისერტაციო ნაშრომის შესავალში აღვნიშნეთ, კვლევის ერთ-ერთი მთავარი მიზანი იყო პოლიციის უფლებამოსილი პირის ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევაზე რეაგირების სამართლებრივი ფორმების განსაზღვრა და მისი გამიჯვნა პოლიციის პრევენციული ღონისძიების სამართლებრივი ფორმებისაგან; სამართალდარღვევაზე რეაგირების სამართლებრივი ფორმების შესაბამისი ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის წარმოების სახეების განსაზღვრა და გამიჯვნა ადმინისტრაციული წარმოებისაგან; წარმოების სუბიექტების და მათი სტატუსის დადგენა; ასევე წარმოების სუბიექტების მიერ, სამართალდარღვევაზე რეაგირების და სახდელის შეფარდების პროცესში სამართალდარღვევათა ბუნების და სახდელთა სისტემის რეფორმა.

სადისერტაციო ნაშრომის ფარგლებში ჩატარებული კვლევის შედეგად შესაძლებელია ჩამოყალიბდეს რიგი დასკვნები, რომელთა გათვალისწინებაც მნიშვნელოვანია არა მხოლოდ საკანონმდებლო სისტემაში, არამედ პრაქტიკაშიც - მოქალაქეთა კონსტიტუციური უფლებების რეალიზაციის განხორციელების მიზნითაც.

ყოველ კონკრეტულ შემთხვევაში, პოლიციელის მიერ პრევენციული ღონისძიების განხორციელებისას გამოცემული ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის შესაბამისობა მოქმედ კანონებთან უშუალოდ დაკავშირებულია პოლიციელის მიერ საფრთხის შეფასებასთან. კვლევაში ყურადღება გავამახვილეთ საფრთხეზე, როგორც პრევენციული ღონისძიების განხორციელებისა და ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემის წინაპირობაზე. გამომდინარე აქედან, პოლიციელს აქვს უფლება გამოსცეს ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი მაშინ, როდესაც სახეზეა პრევენციული ღონისძიების განხორციელების აუცილებლობა. კანონიერი პრევენციული ღონისძიება ხორციელდება მაშინ, როდესაც სახეზეა საზოგადოებრივი უსაფრთხოებისა და მართლწესრიგის დარღვევის საფრთხე. მიუხედავად იმისა, რომ პრევენციული ღონისძიება-ზედაპირული დათვალიერება ეფექტიანია დანაშაულის ბრძოლის წინააღმდეგ და ნორმაც შესაბამისობაშია საქართველოს კონსტიტუციასთან, საზოგადოებაში ხშირად ღონისძიების უკანონობაზე საუბარია იმის გამო, რომ უშუალოდ პოლიციელთა მხრიდან ვხვდებით უფლებამოსილების გადამეტების ფაქტებს, რაც უმეტესად ღონისძიების ფორმალური მხარის დარღვევაში ან სუბიექტური ნიშნით გამოვლინდება. აღნიშნულთან დაკავშირებით მიზანშეწონილად მიგვაჩნია საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს პოლიციის დეპარტამენტების მიერ ყურადღება გამახვილდეს რამდენიმე მნიშვნელოვან ასპექტზე:

➤ შინაგან საქმეთა სამინისტრომ აწარმოოს პრევენციული ღონისძიების შედეგების სტატისტიკა და ანალიზი. „პოლიციის შესახებ“ საქართველოს კანონში ამ პრევენციული ინსტიტუტის შემოღებიდან გავიდა ის პერიოდი, რაც საშუალებას მისცემს სამინისტროს უკვე გააკეთოს შესაბამისი ანალიზი, რამდენად ეფექტიანია ღონისძიება პრაქტიკაში, რამდენად სათანადოდ ამოწმებს თითოეული

პოლიციელი იმ ელემენტებს, რაც ჩადებულია ნორმის სამართლებრივ საფუძვლებში;

➤ აუცილებელია გაკონტროლდეს სრულდება თუ არა ოქმის შედგენის სავალდებულობა. შედგენილი ოქმების რაოდენობის განსაზღვრა ასევე დაეხმარება „ანალიზზე დაფუძნებულ პოლიციას“, ზედაპირული შემოწმებისა და დათვალიერების ოქმების სიმრავლიდან გამომდინარე, შეაფასოს, თუ რომელ უბნებშია უფრო საჭირო გამახვილდეს შემდგომში ყურადღება. ამასთანავე, თუ ერთი პიროვნება რამდენიმე პოლიციელის მიერ მიჩნეულ იქნა საფრთხედ და მოხდა მათ მიერ ზედაპირული შემოწმება ან დათვალიერება, აუცილებელია ამ პირზე შემდგომ მეტად გამახვილდეს ყურადღება;

➤ ცალკე გამოიყოს სტატისტიკა, თუ რა რაოდენობით საჩივარი შემოვიდა კონკრეტულად ამ ღონისძიების ფარგლებში. მიუხედავად იმისა, რომ ზედაპირული შემოწმება და დათვალიერება არ წარმოადგენს სერიოზულ ჩარევას პირის უფლებებში, ღონისძიება თავისი ბუნებით მაინც შემზღვეველი ხასიათისაა. შესაბამისად, საჩივრების რაოდენობა გამოკვეთს გარემოებებს, საჭიროა თუ არა მიექცეს ამ ღონისძიების განხორციელებას მეტი ყურადღება, რათა გაკონტროლდეს პოლიციელთა საქმიანობა. კონტროლი კი თავისთავად წინგადადგმული ნაბიჯია სახელმწიფოს მიერ ადამიანის უფლებების დაცვის კუთხით;

➤ შეიქმნას ზედაპირული შემოწმებისა და დათვალიერების ელექტრონული ოქმები და შესაბამისი ელექტრონული ბაზა, რაც ასევე, მნიშვნელოვანია ოპერატიული თუ საგამოძიებო მიზნებისათვის;

➤ მნიშვნელოვანია, ასევე, მუდმივ რეჟიმში ხორციელდებოდეს პოლიციის თანამშრომელთა გადამზადება, ტრენინგები. განსაკუთრებით მათი, ვისაც უშუალო კონტაქტი აქვთ მოქალაქეებთან.

საჯარო მმართველობა გულისხმობს პრევენციულ ღონისძიებებს სამართალდარღვევების თავიდან აცილების მიზნით. საჯარო მმართველობა

მართლწესრიგის სფეროში ხორციელდება ადმინისტრაციული წარმოების ჩატარების საფუძველზე და მისი მოქმედება სრულდება იქ სადაც მოხდება სამართალდარღვევა და იწყება უკვე მომხდარზე რეაგირება. სუბიექტი რჩება იგივე - ადმინისტრაციული ორგანო (ორგანიზაციული გაგებით), იცვლება სამართლებრივი ინსტრუმენტი - ადმინისტრაციული წარმოება გადადის ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევის წარმოებაში, რაც სუბიექტს - ადმინისტრაციულ ორგანოს ხდის იუსტიციურ ორგანოდ (ფუნქციური გაგებით). ვინაიდან ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევაზე რეაგირებისას ადმინისტრაციული ორგანო გარდაიქმნება იუსტიციურ ორგანოდ, შესაბამისად შესამუშავებელია სამართალდარღვევაზე რეაგირების სამართლებრივი ფორმა, ამჟამად საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსი იყენებს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით განსაზღვრულ ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტს, რომელიც შეიძლება გამოსცეს მხოლოდ ადმინისტრაციულმა ორგანომ, შესაბამისად აქტის ლეგალური დეფინიციის ცნების პირველ ელემენტს - „ადმინისტრაციულ ორგანოს მიერ“ ეწინააღმდეგება ვინაიდან სამართალდარღვევაზე რეაგირებისას ადმინისტრაციული ორგანო გარდაიქმნება იუსტიციურ ორგანოდ შესაბამისად იუსტიციურ ორგანოს საქმიანობისთვის ესაჭიროება ერთერთი უმნიშვნელოვანესი კომპონენტი-სამართლებრივი ფორმა, რომლის გამოცემის მარეგულირებელი საკანონმდებლო საფუძველი უნდა იყოს მაქსიმალურად გამართული, გასაგები და არაორაზროვანი, რაც სამართალდარღვევის სუბიექტებს მისცემს შესაძლებლობას დაიცვან უფლებები იმ შემთხვევაში როცა აღნიშნული აქტების საფუძველზე მათ მიმართ გამოყენებული იქნება ადმინისტრაციული სახდელები ან განხორციელდება სხვადასხვა სახის შემზღუდველი ღონისძიებები. ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევაზე რეაგირება ხორციელდება ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის წარმოების გზით, რომელიც ასევე მოითხოვს ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის მარტივი ადმინისტრაციული

წარმოების სახეების განსაზღვრას. ადმინისტრაციული წარმოების პროცესში მაქსიმალურად უნდა იქნეს გარანტირებული საყოველთაოდ აღიარებული ადმინიას უფლებათა და ძირითად თავისუფლებათა დაცვის მაღალი სტანდარტები. ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კანონმდებლობა სრულ შესაბამისობაში უნდა მოვიდეს ევროპულ სტანდარტებთან. აღნიშნულთან დაკავშირებით რეკომენდებულია საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსში აისახოს:

- ადმინისტრაციულ სამართლებრივი აქტის ახალი სახე, ფორმა და ოფიციალური გაცნობის წესი, მის გამოცემაზე უფლებამოსილი სუბიექტების წრე და მათი სამართლებრივი სტატუსი;
- ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის მარტივი ადმინისტრაციული წარმოების სახეები;
- აღნიშნული ინსტიტუტების უზრუნველყოფის სამართლებრივი პრინციპები;
- ადმინისტრაციულ სახდელთა სისტემის რეფორმა.

ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის წარმოების პროცესის უზრუნველყოფის მიზნით, ადმინისტრაციული დაკავების გამოყენების თემა, თავისი ბუნებიდან გამომდინარე, აქტუალური გახდა საერთაშორისო და ადგილობრივი არასამთავრობო ორგანიზაციებისათვის. მოსახლეობის პოლიტიკური აქტივობის გაზრდის ფონზე, მასმედიის საშუალებებით საჯაროდ განხილულ საზოგადოებრივი ცხოვრების სულ უფრო და უფრო მეტ საკითხებზე - კითხვის ნიშნის ქვეშ დგას უფლებამოსილი სახელმწიფო აღმასრულებელი ორგანოების შესაბამისი თანამდებობის პირების მიერ, დაკავებულ პირებთან მიმართებაში განხორციელებული იძულებითი ღონისძიებების ზომების მართლზომიერების გამოყენების საკითხი. საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 243-ე მუხლის მიხედვით „თუ ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის ოქმის შედგენა აუცილებელია, მაგრამ მისი ადგილზე შედგენა შეუძლებელია, დამრღვევი პოლიციის მუშაკმა,

სახელმწიფო დაცვის სპეციალური სამსახურის თანამშრომელმა, აღსრულების პოლიციელმა, ამ მიზნით შეიძლება მიიყვანოს პოლიციაში. დამრღვევის მიყვანის გადანყვეტილების მიღების შემთხვევაში ხდება დამრღვევის ადმინისტრაციული დაკავება.“ როგორც ვხედავთ, ადმინისტრაციული დაკავება ხორციელდება დასაკავებელი პირის ნებელობითი მომენტისაგან დამოუკიდებლად, რაც, ჩვენი აზრით, მოითხოვს კორექტირებას საკანონმდებლო დონეზე, ვინაიდან, მიყვანაზე პირის ნებელობის არსებობისას, არაპროპორციული ხდება იძულებითი ღონისძიების - ადმინისტრაციული დაკავების გამოყენების სამართლებრივი საფუძვლები. კერძოდ, ადმინისტრაციული დაკავება უნდა განხორციელდეს მიყვანისა და დაკავების სამართლებრივი საფუძვლების არსებობისას იმ შემთხვევაში, თუ მისაყვანი პირი უფლებამოსილი ორგანოს თანამდებობის პირს გაუწევს წინააღმდეგობას მიყვანის განხორციელებისათვის, ანუ, სხვანაირად რომ ვთქვათ:

➤ ადმინისტრაციული დაკავება უნდა განხორციელდეს ადმინისტრაციული მიყვანის მხოლოდ უზრუნველსაყოფად. სხვა შემთხვევაში, თუ პირი ნებაყოფლობით აღასრულებს კანონის შესაბამისად უფლებამოსილი პირის მოთხოვნას ადმინისტრაციული მიყვანისათვის - ასეთ შემთხვევაში, პირის ადმინისტრაციული დაკავება არ მიგვაჩნია მიზანშეწონილად.

რაც შეეხება ადმინისტრაციულ სახდელთა სისტემას, მიზანშეწონილად მივიჩნიეთ ადმინისტრაციული პატიმრობა და გამასწორებელი სამუშაოები ჩაგვენაცვლებინა საზოგადოებისათვის სასარგებლო შრომით სამართალდამრღვევთან შეთანხმებით, ალტერნატიული ხასიათის სახდელის სახით. გარდა აღნიშნულისა გავითვალისწინეთ იურიდიული პირის პასუხისმგებლობისათვის გათვალისწინებული სახდელის სახეები:

➤ დღეისათვის ადმინისტრაციულ პატიმრობას, როგორც ძირითად სახდელს, სხვა ალტერნატიული სახდელის გარეშე ითვალისწინებს მოქმედი საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 197² მუხლი, ხოლო წლის

განმავლობაში სამართალდარღვევის განმეორებით ჩადენის შემდეგ 197¹ და 197³ მუხლები, დანარჩენ 20 მუხლთან მიმართებაში, ადმინისტრაციული პატიმრობა გამოიყენება როგორც ალტერნატიული სახდელი, ან იმ შემთხვევაში, როდესაც „დამრღვევის პიროვნების გათვალისწინებით, ამ ზომის გამოყენება არასაკმარისად იქნება მიჩნეული“. საბოლოო ჯამში, მოქმედი საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსი ადმინისტრაციულ პატიმრობას იყენებს 23 მუხლის მიმართ (მმ: 45, 55, 100², 116, 121, 123, 150, 153³, 153⁶, 155(2), 157, 166, 171, 173, 174¹(3), 174¹⁵, 175²(3), 177¹, 178(2), 181¹, 197¹, 197², 197³), სულ სამართალდარღვევათა 29 კვალიფიციურ შემადგენლობაზე.

უნდა აღინიშნოს, რომ 2014 წლის საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის პროექტის 253-ე მუხლის მე-2 ნაწილი, რომელიც შეესაბამება მოქმედი საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 153⁶ მუხლის მე-2 ნაწილს, აწესებს პატიმრობის ალტერნატიულ სანქციას 7 დღემდე ვადით: „გამოიწვევს დაჯარიმებას 50 ლარის ოდენობით სამართალდარღვევის საგნის კონფისკაციით ან ადმინისტრაციულ პატიმრობას 7 დღემდე ვადით, სამართალდარღვევის საგნის კონფისკაციით“ - მაშინ, როდესაც პროექტი საერთოდ არ ითვალისწინებს ადმინისტრაციულ პატიმრობას, როგორც ადმინისტრაციული სახდელის სახეს. უნდა ვივარაუდოთ, რომ ადგილი აქვს შეცდომას.

➤ საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის პროექტით, ადმინისტრაციული სახდელის ერთ-ერთ სახედ შემოთავაზებულია საზოგადოებისათვის სასარგებლო შრომა - რომელიც თავისი შინაარსით მეტად მისაღებია საჯარო წესრიგის დაცვის სტიმულირების მიზნით და თავისი სიმძიმის ხასიათიდან გამომდინარე, შეიძლება განვიხილოთ, როგორც ადმინისტრაციული პატიმრობის ჩანაცვლების წარმატებული მცდელობა. „აღნიშნული სახდელი გამოიყენება სისხლის სამართალში. უფრო მცირე პერიოდით შესაძლებელია მისი გამოყენება ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევებზე რეაგირებისათვის. ჩვენ

მიერ წარმოდგენილი საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის პროექტით გათვალისწინებულია საზოგადოებრივად სასარგებლო შრომის სამართალდამრღვევათან შეთანხმებით დაკისრების შესახებ გადანყვეტილების აღსრულების წესი, დამსაქმებლის ვალეულებები, დამრღვევის მიერ მისი მოხდის პირობები და მათი დარღვევისათვის პასუხისმგებლობის საკითხები.

➤ რაც შეეხება პირისათვის მინიჭებული სპეციალური უფლების ჩამორთმევას, ამ მხრივ განსკუთრებული მნიშვნელობა აქვს ევროპის ადამიანის უფლებათა სასამართლოს პრეცედენტულ სამართალს შიდასახელმწიფოებრივი კანონმდებლობისა და სასამართლო პრაქტიკის სრულყოფის თვალსაზრისით. მნიშვნელოვანია ევროპის ადამიანის უფლებათა დაცვის სასამართლოს მიდგომები ადმინისტრაციული სამართალდარღვევისა და სისხლის სამართლის გამიჯვნის პრობლემური საკითხის სრულყოფილად გადანყვეტისათვის. საქმეში „მალივი საფრანგეთის წინააღმდეგ“ სატრანსპორტო საშუალების მართვის უფლების ჩამორთმევა ევროპის ადამიანის უფლებათა დაცვის სასამართლოს მიერ ასევე განხილულია სისხლის სამართლებრივ სანქციად, რამდენადაც „ავტომობილის მართვის უფლება ძალიან სასარგებლოა საქმიანობის განსახორციელებლად ყოველდღიურ ცხოვრებაში.

➤ მოქმედი ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 24-ე მუხლის 1-ლი პუნქტის „ე“ და „ე1“ პუნქტით გათვალისწინებული „მოქალაქისათვის მინიჭებული სატრანსპორტო საშუალების მართვის უფლების შეჩერება და იარაღის ტარების უფლების ჩამორთმევა“ – 2014 წლის საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის პროექტმა გააერთიანა „პირისთვის მინიჭებული სპეციალური უფლების (სატრანსპორტო საშუალების მართვის უფლების, იარაღის ტარების უფლების, საქმიანობის უფლების და სხვა) შეჩერებასთან და პირისთვის მინიჭებული სპეციალური უფლების (სატრანსპორტო საშუალების მართვის უფლების, იარაღის ტარების უფლების, საქმიანობის

უფლების და სხვა) ჩამორთმევასთან, რითაც პრაქტიკულად გვთავაზობს სპეციალური უფლებების ჩამორთმევის აღდგენას ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა სახდელის სისტემაში. იმის გათვალისწინებით, რომ სახელმწიფო ცდილობს სისხლის სამართლის დანაშაულზეც კი შეიმუშავოს არსებულთან შედარებით უფრო მსუბუქი ალტერნატიული სასჯელები - მიზანშეწონილად არ მიგვაჩნია ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა სამართალში სპეციალური უფლებების ჩამორთმევის ინსტიტუტის აღდგენა. თანაზომიერების პრინციპიდან და გადაცდომების ხასიათიდან გამომდინარე, სპეციალური უფლებების ჩამორთმევა პირდაპირ ეწინააღმდეგება ადამიანის უფლებების და თავისუფლებების ხელშეუვალობის პრინციპს. ამის გათვალისწინებით, საჭიროდ მიგვაჩნია ადმინისტრაციული წესით იარაღის ტარების უფლების შეჩერების გამოყენებასთან დაკავშირებით, ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კანონმდებლობაში შევიდეს სათანადო ცვლილებები.

➤ ადმინისტრაციულ სახდელებზე მსჯელობისას, გვერდს ვერ ავუვლით ადმინისტრაციული სამართალდარღვევისათვის იურიდიული პირის პასუხისმგებლობის საკითხებს. როგორც უკვე აღვნიშნეთ, მოქმედი ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის კოდექსით არ არის განსაზღვრული იურიდიული პირის პასუხისმგებლობის ფარგლები და სახდელების ჩამონათვალი, რომელიც იურიდიულ პირს შეიძლება შეეფარდოს ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის წარმოების პროცესში, თუმცა მოქმედი კოდექსის კერძო ნაწილში იურიდიული პასუხისმგებლობა კონკრეტული სამართალდარღვევისთვის დაანესა უკვე 1997 წლის 12 დეკემბრის N1185 კანონით.

აღნიშნულიდან გამომდინარე, მიზანშეწონილად მივიჩნით, ჩვენს მიერ წარმოდგენილი საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის პროექტით განგვემარტა იურიდიული პირის მიმართ ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის წარმოების შედეგად დადგენილი პასუხისმგებლობის

სამართლებრივი საფუძვლები, პასუხისმგებლობის ფარგლები და სახდელის სახეები.

ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის წარმოების შედეგად იურიდიულ პირს სახდელის სახედ შეიძლება შეეფარდოს ადმინისტრაციული გაფრთხილება; ადმინისტრაციული ჯარიმა; საგნის სასყიდლით ჩამორთმევა ადმინისტრაციული სამართალდარღვევისთვის; საგნის კონფისკაცია ადმინისტრაციული სამართალდარღვევისთვის და იურიდიული პირისათვის მინიჭებული, გარკვეული სახის საქმიანობის უფლების შეჩერება.

ნაშრომში განხილულია სამართალდარღვევათა კოდიფიკაციის საკითხები:

➤ კვლევიდან გამომდინარე ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა სამართალი წარმოადგენს ნაწილობრივ სატელიტურ ვარიანტს.

კოდიფიკაციის საკითხებიდან გამომდინარე, გამოიკვეთა ადმინისტრაციულ-დელიქტური და სისხლის სამართლის დარღვევების გამიჯვნის პრობლემატიკა:

➤ აღნიშნულთან დაკავშირებით, ნაშრომში განსაზღვრულია, კვლევის შედეგებით მიღებული ადმინისტრაციულ-დელიქტური და სისხლის სამართლის გადაცდომათა გამიჯვნის კრიტერიუმები და გადაცდომათა სამართალდარღვევის კოდიფიკაციის პერსპექტივები.

ყოველივე აღნიშნულიდან გამომდინარე, შეგვიძლია აღვნიშნოთ, რომ კვლევის ფარგლებში შემუშავებულია არაერთი სამეცნიერო სიახლე, რომელსაც საქართველოში ამჟამად ანალოგი არ აქვს:

❖ ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის მარტივი ადმინისტრაციული წარმოების ცნება და მისი სუბიექტი;

❖ ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის წარმოების წესები ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის ჩადენის ადგილზე რეაგირებისას;

❖ ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის წარმოების წესები სამართალდარღვევაზე საჩივართან დაკავშირებით;

❖ იუსტიციური სამართლებრივი აქტის ცნება, რეკვიზიტები და ფორმები; მისი მიღების, გამოცემის, ოფიციალური გაცნობის და აღსრულების წესი.

❖ ჩამოყალიბდა ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა წარმოების მიზნებისთვის გამოყენებულ ტერმინთა განმარტების მუხლი, რომელშიც სხვა ტერმინებთან ერთად განმარტებულია ადმინისტრაციული ორგანოს (ორგანიზაციული გაგებით) უფლებამოსილი პირის ცნება, ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის წარმოების ცნება, იუსტიციური სამართლებრივი აქტის ცნება;

აღნიშნულის გარდა, კვლევის ფარგლებში შემუშავებულია სამეცნიერო სიახლეები საკანონმდებლო წინადადებების, ცვლილებების და დამატებების სახით საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსში შესატანად. კერძოდ:

❖ ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის განმეორებით ჩადენის განმარტება;

❖ ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის წარმოების მნიშვნელოვანი პრინციპები, როგორცაა: სამართლიანობის, ეკონომიურობის, დამოუკიდებლობის და მიუკერძოებლობის პრინციპები, ადამიანის უფლების ხელშეუვალობის, განმეორებით სახდელის დაკისრების დაუშვებლობის, კანონის წინაშე თანასწორობის, თანაზომიერების პრინციპები.

❖ ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის წარმოების დაწყების საფუძვლები და ძირითად ეტაპები; გათვალისწინებულია ინდივიდის უფლებების დაცვის სამართლებრივი მექანიზმები;

❖ ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის წარმოების უზრუნველყოფის ზომების, კერძოდ ადმინისტრაციული დაკავების სამართლებრივი საფუძვლები;

❖ სახდელის სახეებიდან ამოღებულია გამასწორებელია სამუშაოები და ადმინისტრაციული პატიმრობა; გათვალისწინებულია საზოგადოებისათვის

სასარგებლო შრომა ალტერნატიული სახდელის სახით და დამატებულია იურიდიული პირის პასუხისმგებლობისთვის გათვალისწინებული სახდელები;

❖ სპეციალური უფლების შეჩერების ვადის გამოანგარიშების ახალ მექანიზმებს.

ყოველივე ზემოთ თქმულის გათვალისწინებით, მოქმედი საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის დებულებების შესწავლის საფუძველზე, მიზანშეწონილად მივიჩნიეთ შემოგვეთავაზებინა საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის ახალი პროექტი, რომელშიც გათვალისწინებულია წარმოდგენილია ახალი რეგულაციები.

კვლევის შედეგებმა ცხადყო, რომ უმთავრესი საკითხი, რომელიც ძირეულად უნდა გადამწყვიტოს საქართველოს ახალმა ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსმა გახლავთ ის რომ, იგი მთლიანად უნდა გათავისუფლდეს სისხლის სამართლის ბუნების დელიქტებისგან და ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა სამართალი მკაფიოდ გამიჯნოს სისხლის სამართლისაგან - ამ მიზნით, ჩვენ მიერ შემუშავებულ იქნა, ადმინისტრაციულ-დელიქტური და სისხლის სამართლის გადაცდომათა გამიჯვნის კრიტერიუმები, რის საფუძველზეც შევიმუშავეთ გადაცდომათა კოდექსის პროექტი, რომელიც განსაზღვრავს გადაცდომებზე სამართალწარმოების დებულებებს.

რაც შეეხება ზემოხსენებული პრინციპებზე აგებული ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა სამართლის რეფორმას, მიგვაჩნია, რომ აღმოთხვრის დღეისათვის არსებულ პრობლემებს და ქართულ ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა სამართალს დაუახლოებს საერთაშორისო სამართალით გათვალისწინებულ სტანდარტებსა და განვითარებული ქვეყნების პრაქტიკას. მას ასევე დიდი წვლილი ექნება, როგორც გზამკვლევს ამ კუთხით მეცნიერული კვლევის განვითარებისთვის, პრაქტიკოსი მუშაკების მიერ განხორციელებული საქმიანობისთვის და ინდივიდის უფლებების დაცვის გარანტიების განმტკიცებისთვის - რაც დიდ წვლილს შეიტანს საქართველოს სამართლებრივი

სისტემის სრულყოფაში და სამართლებრივი სახელმწიფოს დამკვიდრების საქმეში.

გამოყენებული ლიტერატურა

ნორმატიული მასალა:

1. საქართველოს კონსტიტუცია. თბ., 1995.
 2. საქართველოს კანონი პოლიცის შესახებ. თბ., 2014.
 3. საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსი. თბ., 1994.
 4. საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი. თბ., 1995.
 5. საქართველოს კანონი პერსონალურ მონაცემთა დაცვის შესახებ. თბ., 2012.
 6. მიღებულ იქნა 1939 წელს ვენაში გამართულ მე - 11 კონფერენციაზე.
-
1. ტურავა პ., ზოგადი ადმინისტრაციული სამართალი, გამომცემლობა „იურისტების სამყარო“; თბილისი, მეორე გამოცემა, 2018.
 2. უგრეხელიძე მ., საერთაშორისო სისხლის სამართლის პრინციპების შესახებ, გამომცემლობა კავკასიის საერთაშორისო უნივერსიტეტი „მაცნე“ №13, თბილისი, 2018.
 3. რედ. ხუბუა გ., და ყალიჩავა კ., ადმინისტრაციული მეცნიერების სახელმძღვანელო, გამომცემლობა „პეტიტი“, თბილისი, ტომი მე-4, 2018.
 4. ტურავა პ., ზოგადი ადმინისტრაციული სამართალი, გამომცემლობა „იურისტების სამყარო“, თბილისი, 2016.
 5. კოპალეიშვილი მ., სხირტლაძე ნ., ქარდავა ე., რედ. ტურავა პ., ადმინისტრაციული საპროცესო სამართლის სახელმძღვანელო, გამომცემლობა „ბონა კაუზა“, თბილისი, 2016.
 6. ხარშილაძე ი; ადმინისტრაციული გადაცდომისა და სისხლის სამართლის დანაშაულის გამიჯვნის სამართლებრივი პრობლემები, ადმინისტრაციული სამართალდარღვევები, გამომცემლობა „სიესტა“, თბილისი, 2016
 7. სულაქველიძე დ., საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსი და მისი რეფორმის კონცეპტუალური საკითხები, საიუბილეო სამეცნიერო კრებული „ოთარ გამყრელიძე 80“, თბილისი, 2016.

8. რედ. ხუბუა გ., ზომერმანი კ-პ., საჯარო მმართველობის სამართლებრივი საფუძვლები, გამომცემლობა „სამშობლო“ თბილისი, მე-3 ტომი, 2016.
9. ბერაია ი., გელაშვილი ნ., გიორგიშვილი ქ., იზორია ლ., კილაძეს., მუზაშვილი დ., ტურავა პ., საპოლიციო სამართალი, გამომცემლობა „შსს აკადემია“, თბილისი, 2015.
10. ტურავა პ., საქართველოს პოლიციის საქმიანობის მარეგულირებელი ნორმების შესაბამისობა ადამიანის უფლებათა ევროპულ სტანდარტებთან, სტატიათა კრებული „ადამიანის უფლებათა დაცვა და სამართლებრივი რეფორმა საქართველოში“, რედ. კორკელია კ., გამომცემლობა „GIZ“, თბილისი, 2014.
11. ადგიშვილი ზ., ვარდიაშვილი ქ., იზორია ლ., კალანდაძე ნ., კოპალეიშვილი მ., სხირტლაძე ნ., ტურავა პ., ქიტოშვილი დ., საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული სამართლის სახელმძღვანელო, გამომცემლობა „ბონა კაუზა“ თბილისი, 2005.
12. რედ: ლორია ვ., საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის კომენტარი, გამომცემლობა „მერიდიანი“, თბილისი, 2004.
13. ლორია ვ., საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო სამართალი, გამომცემლობა „მერიდიანი“, თბილისი, 2002.
14. კანონმდებლობის გამოყენების სასამართლო პრაქტიკა, ადმინისტრაციული დავების განსჯადობის პრობლემები, გამომცემლობა ი. ჯავახიშვილის სახელობის თსუ უნივერსიტეტი, თბილისი, პირველი ტომი, 2014.
15. სამართლებრივი კვლევების (ექსპერტიზის) ცენტრი, ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა სამართლის რეფორმის კონცეფცია, 2013.
16. საია. „მოსაზრებები ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის პროექტთან დაკავშირებით“, ადმინისტრაციული პატიმრობის საქმის განხილვა.
17. მეიშვილი ი., ჯორბენაძე ო., საქართველოს სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსის კომენტარები. გამომცემლობა „სეზანი“, თბილისი, 2007.
18. მერდოკი ჯ., როშე რ., ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენცია და საპოლიციო მომსახურება, გამომცემლობა „ევროპის საბჭო“, თბილისი, 2013.
19. გერმანიის ფედერალური უზენაესი სასამართლოს 1974 წლის 26 თებერვლის გადაწყვეტილება - 45 BverwGE 51.
20. ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს 2008 წლის 15 თებერვლის გადაწყვეტილება საქმეზე „გალუსტიანი სომხეთის წინააღმდეგ“ (Judgment Of the European Court of Human Rights: Galstyan v. Armenia, 15 February 2008)

21. ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს 2005 წლის 01 მაისის გადაწყვეტილება საქმეზე „ზილიბერბერგი მოლდოვის წინააღმდეგ“ (Judgment Ofthe European Court of Human Rights:Ziliberberg v. Moldova, 01 May 2005)
22. Закон Республики Словения «О проступках» от 12 декабря 2002 года, Издательство „Волтерс Клувер“, Москва, 2011.
23. Закон Чешской Республики «О проступках» № 200/1990) от 17 апреля 1990 года, Издательство „Волтерс Клувер“, Москва, 2011.
24. Закон Австрийской Республики «Об административных наказаниях», Издательство „Волтерс Клувер“, Москва, 2011.
25. Закон Итальянской Республики от 24 ноября 1981 года № 689 «Изменения уголовной системы», Издательство „Волтерс Клувер“, Москва, 2011.
26. Федеральный Закон Швейцарской Конфедерации «О праве административных наказаний» от 22 марта 1974 года, Издательство „Волтерс Клувер“, Москва, 2011.
27. Закон Федеративной Республики Германия «О нарушениях порядка» от 24 мая 1968 года, Издательство „Волтерс Клувер“, Москва, 2011.
28. Декрет-Закон Португальской Республики № 433/82 от 27 октября 1982 года, Издательство „Волтерс Клувер“, Москва, 2011.
29. Банчук А.А., Административно-деликтное законодательство зарубежных стран, Москва, Волтерс Клувер 2011.
30. Закон об административном производстве, П.2. изд. «infotropic media», Москва, 2013.
31. GIZ, Überlegungen und mögliche Ansätze zur Reform des Ordnungswidrigkeitenrechts, 2012.
32. Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, 3. Auflage, 2001, pp. 2-26.
33. შდრ. Glaesner, G-J., Sicherheit und Freiheit, Aus Politik und Zeitgeschichte, Verwundbarkeit hochindustrieller Gesellschaften – Innere Sicherheit – Demokratie, В 10-11/2002,12; პრევენციის პოლიტიკური და სამართლებრივი კატეგორია თავდაპირველად განვითარდა გარემოს დაცვისა და მაღალი ტექნოლოგიების პრობლემათიკასთან დაკავშირებით, იხ.: Huster, R./Rodilph, B., Vom Rechtesstaat zum Präventionsstaat, Frankfurt am Main 2008,14.
34. Ahlers, H., Grenzbereich zwischen Gefahrenabwehr und Strafverfolgung, 1998,3 და შემდეგი.
35. Brandt, E./Smeddinck, U., Der Gefahrenberggriff im Polizeirecht, Jura 1994, 231; Schenke, W-R., Polizei – und Ordnungsrecht

36. Practical ways to Crack Crime.L.,1989, p.34

ინტერნეტ რესურსები:

1. მართლსაჯულების დამოუკიდებლობისა და სამართლებრივი გაძლიერების პროექტი (JILEP), როგორ შევწყვიტოთ საქართველოს მიერ აღმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კანონმდებლობის არაკონსტიტუციური გამოყენება, 2013. <http://ewmi-prolog.org> (ნახვის თარიღი 10.08.2017)
2. SAUL ORNELAS და ISMAEL ORNELAS LEDESMA, მიმართვების საფუძველზე აშშ-ს უზენაესი სასამართლოს 1996 წლის 28 მაისის გადაწყვეტილება, 95-5257. <https://caselaw.findlaw.com/us-supreme-court/517/690.html> (ნახვის თარიღი 09.06.2017)
3. Kelling, George L.; Wilson, James Q. Broken windows: the police and neighborhood safety. Atlantic Monthly. 1982 Mar; 249(3): pg 29–38. <http://www.theatlantic.com/magazine/archive/1982/03/broken-windows/304465/> (ნახვის თარიღი 09.06.2017)
4. შინაგან საქმეთა სამინისტროს 2013 წლის მუშაობის შეფასება, თბილისი, აპრილი, 2014. <https://emc.org.ge/ka/products/shinagan-sakmeta-saministros-2013-tslis-mushaobis-shefaseba> (ნახვის თარიღი 10.07.2017)
5. <https://www.hrw.org/world-report/2016/country-chapters/georgia>; (ნახვისთარიღი 15.08.2017)
6. გერმანიის ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება: BVerfGE 49,24 (56). <http://dspace.nplg.gov.ge/bitstream/1234/203341/1/GermaniisFederaluriSakonstitucioSasamartlosgadacyvetilebebi>. (ნახვის თარიღი 20.07.2017)
7. საქართველოს სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსის კომენტარები, ამერიკის იურისტთა ასოციაცია კანონის უზენაესობის ინიციატივა, გამომცემლობა „მერიდიანი“, თბილისი, 2015. <https://sdasu.edu.ge/media/1001542/2017/12/16/6ef3a43b9a3432caef47ce80898b0e61> (ნახვის თარიღი 17.05.2017)
8. <http://ccrjustice.org/home/what-we-do/our-cases/floyd-et-al-v-city-new-york-et-al>; (ნახვის თარიღი 09.06.2017)
9. <https://www.nyclu.org/en/stop-and-frisk-facts> (ნახვის თარიღი 14.08.2018)
10. D. Vitkauskas, G. Dikov, Protecting The right to a fair trial under the European Convention on Human Rights, Council of Europe, Strasbourg, 2012, pp. 7–23.

- <http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/capacitybuilding/Source/documentation/hb12_fairtrial_en.pdf> (ნახვის თარიღი 11.09.2017)
11. THE REPUBLIC OF LITHUANIA CODE OF ADMINISTRATIVE OFFENCES
http://europam.eu/data/mechanisms/PF/PF%20Laws/Lithuania/Lithuania_Code%20of%20administrative%20offences_1985_amended2016_eng. (ნახვის თარიღი 11.09.2017)
 12. ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს 2005 წლის 6 სექტემბრის გადაწყვეტილება საქმეზე „ გურეპკა უკრაინის წინააღმდეგ“ Judgment of European Court of Human Rights: Gurepka v. Ukraine, 6 September 2005
<http://cmiskp.echr.coe.int> (ნახვის თარიღი 11.09.2017)
 13. საქართველოს უზენაესი სასამართლო, რეკომენდაციები ადმინისტრაციული სასამართლოს პრაქტიკის პრობლემატურ საკითხებზე, თბილისი, 2007, გვ. 17-18.
http://www.tcc.gov.ge/uploads/sasamartlo_praqtika/rekomendaciebi_adm_2007. (ნახვის თარიღი 18.09.2017)
 14. საქართველოს უზენაესი სასამართლოს 2013 წლის 9 ივლისის გადაწყვეტილება ადმინისტრაციულ საქმეზე №ბს-220-212(2კ-13)
<http://prg.supremecourt.ge/DetailViewAdmin.aspx> (ნახვის თარიღი 17.08.2017)
 15. Recommandation №R (91)1 duComitedes Ministers aux Etats Membres relative aux sanctions administrative, 13 fevrier 1991 <http://www.coe.int> (ნახვის თარიღი 19.08.2017)
 16. საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსში ცვლილებების შეტანის შესახებ 2014 წლის პირველი აგვისტოს კანონი №2649-რს, <https://matsne.gov.ge>
 17. Пенитенциарный кодекс, 2001 года, http://estonia.news-city.info/docs/sistemsf/dok_iercgz/page2.htm