



კავკასიის საერთაშორისო უნივერსიტეტი

კახა ყურაშვილი

პოლიციის პრევენციული და ადმინისტრაციულ
სამართალდარღვევაზე რეაგირების ღონისძიების სამართლებრივი
ფორმების გამიჯვნა

სადოქტორო პროგრამა - სამართალი

წარდგენილია სამართლის დოქტორის აკადემიური ხარისხის მოსაპოვებლად

კავკასიის საერთაშორისო უნივერსიტეტი

თბილისი, 0141, საქართველო

საავტორო უფლება © 2019 წელი, „კახა ყურაშვილი“

კავკასიის საერთაშორისო უნივერსიტეტი

სამართლის ფაკულტეტი

ჩვენ, ქვემოთ ხელისმომწერნი ვადასტურებთ, რომ გავეცანით კახა ყურაშვილის მიერ შესრულებულ დისერტაციას: „პოლიციის პრევენციული და ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევაზე რეაგირების ღონისძიების სამართლებრივი ფორმების გამიჯვნა“ და ვაძლევთ რეკომენდაციას კავკასიის საერთაშორისო უნივერსიტეტის სამართლის ფაკულტეტის სადისერტაციო საბჭოში მის განხილვას სამართლის დოქტორის აკადემიური ხარისხის მოსაპოვებლად.

„ 3 “ ივნისი 2019 წელი

სამეცნიერო ხელმძღვანელი:

პაატა ტურავა

სამართლის დოქტორი, ი.ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის პროფესორი

ოფიციალური რეცენზენტები:

1. ხათუნა ლორია

სამართლის დოქტორი, ი.ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის ასოცირებული პროფესორი

2. კახაბერ ურიადმყოფელი

სამართლის დოქტორი, კავკასიის საერთაშორისო უნივერსიტეტის ასოცირებული პროფესორი

კავკასიის საერთაშორისო უნივერსიტეტი

2019 წელი

ავტორი: კახა ყურაშვილი

დასახელება: „პოლიციის პრევენციული და ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევაზე რეაგირების ღონისძიების სამართლებრივი ფორმების გამიჯვნა“

ფაკულტეტი: სამართალი

აკადემიური ხარისხი: „3“ ივნისი 2019 წელი

ინდივიდუალური პიროვნების ან ინსტიტუტების მიერ ზემოთ მოყვანილი დასახელების დისერტაციის გაცნობის მიზნით მოთხოვნის შემთხვევაში მისი არაკომერციული დანაშნობით კოპირებისა და გავრცელების უფლება მინიჭებული აქვს კავკასიის საერთაშორისო უნივერსიტეტს.

ავტორის ხელმოწერა

ავტორი ინარჩუნებს დანარჩენ საგამომცემლო უფლებებს და არც მთლიანი ნაშრომის და არც მისი ცალკეული კომპონენტების გადაბეჭდვა ან სხვა რაიმე მეთოდით რეპროდუქცია დაუშვებელია ავტორის წერილობითი ნებართვის გარეშე.

ავტორი ირწმუნება, რომ ნაშრომში გამოყენებული საავტორო უფლებებით დაცულ მასალებზე მიღებულია შესაბამისი ნებართვა (გარდა იმ მცირე ზომის ციტირებებისა, რომლებიც მოითხოვს მხოლოდ სპეციფიკურ მიმართულებას ლიტერატურის ციტირებაში, როგორც ეს მიღებულია სამეცნიერო ნაშრომის შესრულებისას) და ყველა მათგანზე იღებს პასუხისმგებლობას.

ანოტაცია

დისერტაცია ეხება, პოლიციის პრევენციული და ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევაზე რეაგირების ღონისძიებების სამართლებრივი ფორმების გამიჯვნის პრობლემატიკას. პოლიციის პრევენციული ფუნქციების განხორციელება წარმოებს საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით განსაზღვრული საქმიანობის სამართლებრივი ფორმის - ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოყენებით; ხოლო სამართალდარღვევაზე რეაგირება ხორციელდება საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა და საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსების საფუძველზე.

აღნიშნული თემის აქტუალობა გამოწვეულია იმით, რომ პოლიციის რეპრესიული ღონისძიების - ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევაზე რეაგირების სამართლებრივი ფორმა არ არის განსაზღვრული კანონმდებლობით, ამიტომ პოლიცია სამართალდარღვევაზე რეაგირებისას იყენებს საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით გათვალისწინებული საქმიანობის სამართლებრივ ფორმას - ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტს.

კვლევამ დაადასტურა, რომ პრევენციული ღონისძიება, რომელიც ხორციელდება ადმინისტრაციული წარმოების შედეგად გამოცემული ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის საფუძველზე, სრულდება იქ, სადაც მოხდება სამართალდარღვევა და იწყება უკვე მომხდარზე რეაგირება. სუბიექტი რჩება იგივე - ადმინისტრაციული ორგანო (ორგანიზაციული გაგებით), იცვლება სამართლებრივი ინსტრუმენტი - ადმინისტრაციული წარმოება გადადის ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის წარმოებაში, რაც სუბიექტს - ადმინისტრაციულ ორგანოს გადააქცევს იუსტიციურ ორგანოდ (ფუნქციური გაგებით). სწორედ სამართალდარღვევაზე რეაგირებისას სამართლებრივი ინსტრუმენტის ცვლილება იწვევს, ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტისაგან განსხვავებული სამართლებრივი ფორმის არსებობის საჭიროებას,

რომელიც შეესაბამება ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობას იუსტიციური ფუნქციების განხორციელების პროცესში.

კვლევის ფარგლებში ჩვენ მიერ, დეტალურად იქნა შესწავლილი პოლიციის პრევენციული ღონისძიებების და სამართალდარღვევაზე რეაგირების არსებული სამართლებრივი ფორმების ელემენტები და შევიმუშავეთ ახალი სამეცნიერო ტერმინი - იუსტიციური სამართლებრივი აქტი, როგორც ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევაზე რეაგირების სამართლებრივი ფორმა და ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ერთ-ერთი სახესხვაობა, ასევე, მისი შესაბამისი რეგულაციები, გაიმიჯნა პოლიციის პრევენციული და ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევაზე რეაგირების ღონისძიებების სამართლებრივი ფორმები, რის საფუძველზეც მივადწიეთ დისერტაციის ძირითად მიზანს. აღნიშნული სამეცნიერო სიახლე მნიშვნელოვანია უპირველესად სამართალდამრღვევის მიერ უფლების დაცვის პროცესუალური საშუალებების რეალიზაციისთვის.

ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა სამართალში იუსტიციური სამართლებრივი აქტის, როგორც სამართალდარღვევაზე რეაგირების სამართლებრივი ფორმის შემოტანამ მოითხოვა, წარმოების შესაბამისი ახალი სახის და წარმოების სუბიექტის განსაზღვრა. ამ მიზნით ნაშრომში განვიხილეთ და გავანალიზეთ ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის წარმოების სტადიები, რომლის შედეგად ადმინისტრაციული წარმოება გავმიჯნეთ ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის წარმოებისაგან და იგი განვსაზღვრეთ, როგორც მარტივი ადმინისტრაციული წარმოების ერთ-ერთი სახესხვაობა - წარმოება ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის ჩადენის ადგილზე/დროს ან/და ორგანოში და წარმოება ადმინისტრაციულ საჩივართან დაკავშირებით; შევიმუშავეთ მისი პროცესუალური რეგულაციები; ნაშრომში შევეხეთ ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის წარმოების სუბიექტს, იგი განვსაზღვრეთ, როგორც ადმინისტრაციული ორგანოს უფლებამოსილი თანამდებობის პირი, რაც ასევე სამეცნიერო სიახლეა.

კვლევის ფარგლებში დავამუშავეთ ქართველ და უცხოელ ავტორთა ნაშრომები, შევისწავლეთ ევროპის ადამიანის უფლებათა დაცვის სასამართლოს რამდენიმე პრეცედენტული საქმე და საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ცალკეული გადაწყვეტილებები, გამოვიკვლიეთ ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევაზე რეაგირების ეროვნული და უცხოური პოლიციური პრაქტიკა.

კვლევის პროცესში გამოგვეთეთ საკითხთა წრე, რომელმაც მოითხოვა ჰარმონიზაცია და კვლევის შედეგებით შემუშავებულ ინსტიტუტებთან მიმართებაში ახალი რეგულაციები, რაც პირდაპირ არის დაკავშირებული ადამიანის უფლებათა დაცვის საერთაშორისო პრინციპებთან. ამასთან დაკავშირებით: ა) სამართალშეფარდების შედეგად გამოსაყენებელ სახდელთა სისტემაში მოვახდინეთ გამასწორებელი სამუშაოების, და უფლების ჩამორთმევის ინსტიტუტის გაუქმება, სახდელის სახით გავითვალისწინეთ საზოგადოებრივად სასარგებლო შრომა სამართალდამრღვევთან შეთანხმებით, როგორც ალტერნატიული ხასიათის სახდელი და სახდელთა სისტემას დავამატეთ იურიდიული პირისათვის განკუთვნილი სახდელები; ადმინისტრაციული პატიმრობა, როგორც ადმინისტრაციული სახდელის სახე, გამონაკლისის სახით დავტოვეთ მხოლოდ რამდენიმე სამართალდარღვევისთვის; ბ) შევიტანეთ ცვლილებები ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის წარმოების უზრუნველყოფის ზომებში; გ) განვსაზღვრეთ ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსში ამ დარგის შესაბამისი პრინციპები; დ) შევეცადეთ მოგვეწესრიგებინა კოდიფიკაციის საკითხები - ადმინისტრაციული სამართალდარღვევებიდან გამოვყავით ორბუნებოვანი (ადმინისტრაციულ-სისხლის სამართლის) გადაცდომები, რომელთა განსაზღვრისათვის კვლევის ფარგლებში ჩამოვყალიბეთ ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევებიდან და სისხლის სამართლის დანაშაულიდან მათი გამიჯვნის კრიტერიუმები. აღნიშნული კრიტერიუმების სამართლებრივი საფუძვლების განსაზღვრა დღემდე სამეცნიერო ლიტერატურაში ასევე არ განხორციელებულა.

უნდა აღნიშნოს, რომ მოქმედი საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსი მიღებულია 1984 წელს, მასში 2018 წლის სექტემბრის მდგომარეობით განხორციელდა 419 ძირითადი ცვლილება. მიუხედავად ამისა, იგი ვერ პასუხობს სამართლებრივი სახელმწიფოს და არსებული პრაქტიკის მოთხოვნებს, რაც, ასევე დაადასტურა ჩვენი კვლევის შედეგებმა. ამიტომ მიზანშეწონილად მივიჩნიეთ და კვლევის ფარგლებში შევიმუშავეთ ახალი ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის პროექტი, რომელშიც გავითვალისწინეთ კვლევის საფუძველზე მიღებული ყველა სამეცნიერო სიახლე. აღნიშნული კოდექსი შეტანილია საქართველოს პარლამენტში განსახილველად.

ნაშრომის ფარგლებში ყურადღება გავამახვილეთ საფრთხეზე, როგორც პრევენციული ღონისძიების განხორციელების პირობაზე და რეკომენდაციების სახით ჩამოვაცალიბეთ რიგი დასკვნები, რომელთა გათვალისწინებაც მნიშვნელოვანია პოლიციის პრაქტიკულ საქმიანობაში, აღნიშნული ღონისძიებების ეფექტიანობის გაზრდის და მოქალაქეთა კონსტიტუციური უფლებების დაცვის მეტი გარანტიებისთვის.

ნაშრომის ფარგლებში განხორციელებული კვლევა, ჩვენი აზრით დაეხმარება, როგორც აღნიშნული დარგის მკვლევარებს, ისე პრაქტიკოს მუშაკებს, ასევე იმედს გამოვთქვამთ, რომ ნაშრომი ხელს შეუწყობს ახალი საკანონმდებლო რეგულაციების დადგენას, ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა და საპოლიციო სამართლის შემდგომ განვითარებას.

Annotation

Dissertation is related to the problematics of separation of police's preventive and legal forms of response measures to the administrative offence. Implementation of the offence response legal measures is carried out by use of the legal form, defined by the Administrative code of Georgia – individual administrative act; and response to the offence implementing on the basis of Administrative Offences Code of Georgia and Criminal Code of Georgia.

The significance of the mentioned theme was caused by the fact, that legal form of repressive measures of police response to the administrative offense is not defined by the legislation, that is why the police, during response to the offence, uses the legal form of activity, defined by the Administrative Code of Georgia – individual administrative legal act.

The research has confirmed, that preventive measure, which is implementing by the issue of the individual administrative act after administrative proceeding, is ending there, where the offence occurs and starts response to the occurred. Subject remains the same – administrative body (with organizational notion), changes only the legal instrument - administrative proceeding changes to proceeding for administrative offence, that makes the subject - administrative body to be justice body (with functional notion). Thereby, during the response to the offence, the change of legal instrument provokes necessity of other legal form existence, which is in accordance with activity of administrative body's activity in process of implementing its justice functions.

Within the research, we have studied in details existing elements of police's preventive measures and legal forms of response to the administrative offence and drafted a new scientific term – a legal justice act, as a legal form of response on the administrative offence and one of the varieties of administrative legal act, also, its appropriate regulations, legal forms of preventive measures and response of the police to the administrative offence were separated, achieving the main aim of the dissertation work. Abovementioned scientific novelty is important, first of all, for the realization of procedural measures of protection of offender's rights.

Introduction of the legal justice act, as a new form of response to the offense, demanded definition of appropriate new procedure type and subject of proceeding. For this purpose, we have discussed and analyzed all the stages of administrative offence proceedings in the work, after which administrative proceeding was separated from proceedings for administrative offence and defined it as a one of the varieties of simple administrative proceeding – the proceedings at the place/time of implementation of administrative offence and/or body and proceedings, related to administrative complaint; in the work we also touched the subject of administrative proceeding, defined it as an empowered person of administrative body, which is also the scientific novelty.

Within the dissertation we have worked on the researches of Georgian and foreign authors, studied jurisprudence of the European Court of Human Rights and certain decisions of the Supreme Court of Georgia, researched national and foreign police practice concerning response to the administrative offences

During the research process, we have outlined the area of issues, which needed harmonization and new regulations, regarding institutes developed by the results of the research, which is directly connected to the international principles of human rights protection. In this regard: a) in the system of penalties, applied for committing administrative offences, we cancelled the institute of corrective labor and deprivation of rights, foreseen civil works with negotiation with offender, as an alternative to the penalty and added to the system of penalties fines for the legal entities; administrative arrest, as a type of administrative penalty, can be impulsed only as an exclusion for several offences; b) made changes in the measures of enforcement proceedings for administrative offences; c) defined the appropriate principles of this field in the Administrative Offences Code of Georgia; d) tried to improve issues of codification – we separated administrative offences with bilateral (administrative-criminal law) nature and within research, drafted criteria for separation of administrative offences from criminal offences. Definition of legal grounds of the abovementioned criteria in scientific literature has not been implemented yet.

Should be noted, that current Administrative Offences Code of Georgia was adopted in 1984, according to the September, 2018, were implemented 419 primary amendments. Nevertheless, it cannot respond to the demands of the state rule of law and current practice, which was also verified by the results of our research. Therefore, we considered as appropriate to draft project of new Administrative Offences Code, which contains all the scientific novelties, acquired as a result of our research. The mentioned code was submitted to the Parliament of Georgia for the further discussion.

Throughout this work, we paid our attention to the danger, as a condition for implementation of preventive measure and set forth conclusions in the form of recommendations, which consideration is important for practical activity of police, increasing effectivity of these measures and more guarantees for protection of constitutional rights of citizens.

In our opinion, the research, implemented within the scopes of the work, will help either the researches of this field, so practitioner workers, also, we hope, that the work will give the impulse to determine new legislative regulations, further development of administrative offences and Police law.

ს ა რ ჩ ე ვ ი

ანოტაცია	4
შესავალი.....	14
თავი I. პოლიციის ორსახოვანი ბუნება	21
1. პოლიციის ცნება და კვლევის ფარგლები	21
2. საფრთხის თავიდან აცილება, როგორც სახელმწიფოს ფუნქცია	22
3. სამართალდარღვევაზე რეაგირება, როგორც სახელმწიფოს ფუნქცია	26
4. საჯარო მმართველობა, როგორც პოლიციის მიერ განსახორციელებელი საჯარო-სამართლებრივი ფუნქცია	27
თავი II. პოლიციის პრევენციული და სამართალდარღვევაზე რეაგირების ღონისძიების გამიჯვნა.....	34
1. პოლიციის პრევენციული ღონისძიება და კვლევის ფარგლები	34
2. ზედაპირული შემოწმება და დათვალიერება, როგორც პოლიციის პრევენციული ღონისძიება	38
3. ჩხრეკა, როგორც საპროცესო ღონისძიება	39
4. ზედაპირული შემოწმების/დათვალიერების და ჩხრეკის გამიჯვნის სამართლებრივი მექანიზმი	40
4.1. პოლიციური ღონისძიების ლეგიტიმური მიზანი	40
4.2. ზედაპირული შემოწმების და დათვალიერების განხორციელება.....	41
4.3. ჩხრეკის განხორციელება	42
4.4. ჩხრეკის და ზედაპირული შემოწმების და დათვალიერების გამიჯვნის პრობლემატიკა	43
5. პრევენციული საპოლიციო ღონისძიების განხორციელების პრაქტიკა ამერიკის შეერთებულ შტატებში	47
თავი III. ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა სამართლებრივი ბუნება, სახდელთა სისტემა სამართალდარღვევაზე რეაგირებისას და სამართალდარღვევათა წარმოების სახეები.....	50
1. ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის სამართლებრივი ბუნება.....	50
2. ადმინისტრაციულ სახდელთა სისტემა	57

3. ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის წარმოება	68
4. ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა წარმოება მარტივი ადმინისტრაციული წარმოების წესით	76
4.1. ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის წარმოება სამართალდარღვევის ჩადენის ადგილზე/დროს ან/და ორგანოში	85
4.2. ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის წარმოება საჩივართან დაკავშირებით.....	90

თავი IV. პოლიციის საქმიანობის სამართლებრივი ფორმები **93**

1. პოლიციის პრევენციული ღონისძიების სამართლებრივი ფორმები.....	93
1.1 ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი, როგორც პრევენციული ღონისძიების განხორციელების სამართლებრივი ფორმა.....	94
1.2. ადმინისტრაციული რეალაქტი, როგორც პრევენციული ღონისძიების განხორციელების სამართლებრივი ფორმა.....	96
2. პოლიციის სამართალდარღვევაზე რეაგირების ღონისძიების სამართლებრივი ფორმები	99
2.1 ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევაზე რეაგირების სამართლებრივი ფორმების განსაზღვრა.....	100
2.2. იუსტიციური სამართლებრივი აქტის ნორმატიული წანამდღვრები ქართულ ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კანონმდებლობაში.....	102
3. იუსტიციური სამართლებრივი აქტის მნიშვნელობა და ფუნქციები.....	107
3.1. იუსტიციური სამართლებრივი აქტის ცნება და ელემენტები.....	112
3.2. იუსტიციური სამართლებრივი აქტის კრიტერიუმები.....	129
3.3. იუსტიციური სამართლებრივი აქტის ოფიციალური გაცნობისა და აღსრულების ასპექტები.....	131
3.4. იუსტიციური სამართლებრივი აქტის კონფიდენციალობის პირობები....	132
3.5. იუსტიციური სამართლებრივი აქტის სამართალდამრღვევისათვის ჩაბარება/გაცნობა 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.....	142
3.8. ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტების ოფიციალური გაცნობის და აღსრულების წესების შედარებითი ანალიზი.....	144
თავი V. კვლევის ფარგლებში შემუშავებული საკანონმდებლო რეკომენდაციები.....	146
1. საერთაშორისო ორგანიზაციების ცალკეული რეკომენდაციების, ევროპის ადამიანის უფლებათა დაცვის სასამართლოს და საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს კონკრეტული გადაწყვეტილებების ასახვის გზები საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა საკანონმდებლო პრაქტიკაში.....	146
2. ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის წარმოება და ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის კოდიფიკაციის პრობლემები.....	154
3. ორბუნებოვან (ადმინისტრაციულ-სისხლის სამართლის) გადაცდომათა განსაზღვრის კრიტერიუმები	163
დასკვნა და რეკომენდაციები.....	171
გამოყენებული ლიტერატურა.....	181

შესავალი

ნაშრომის აქტუალობა: ადმინისტრაციული სამართალდარღვევა და შესაბამისი პასუხისმგებლობა, უშუალოდ არის დაკავშირებული, პოლიციის მიერ ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევაზე რეაგირებისას სამართლებრივი ფორმების გამოყენებასთან. რადგან, 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, ვინაიდან, ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევაზე რეაგირების სამართლებრივი ფორმების შესწავლა საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა სამართლის სფეროში, დღემდე არ განხორციელებულა. მნიშვნელოვანია ისიც, რომ კვლევის საგანი, მოითხოვს ისეთი საკითხების სამეცნიერო გამოკვლევას, როგორცაა ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის წარმოების სახე, სუბიექტი, სახდელთა სისტემა, რაც მნიშვნელოვანია 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 ფუნქციის რეალიზაცია ხორციელდება მათ შორის პოლიციის პრევენციული საქმიანობის სახით,

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

საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით განსაზღვრული სამართლებრივი ფორმის - ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის საფუძველზე. პრევენციული საქმიანობის ფარგლებში, უშუალოდ პოლიციელთა მხრიდან, ზოგიერთ შემთხვევაში ვხვდებით უფლებამოსილების გადამეტების ფაქტებს, რაც უმეტესად ღონისძიების ფორმალური მხარის დარღვევაში ვლინდება და გამოწვეულია პრევენციულ ღონისძიებათა ბუნებით. ვფიქრობთ, პრევენციული ღონისძიების მიმდინარეობა საჭიროებს მეტ კონტროლს, სტატისტიკისა და ანალიზის წარმოებას.

„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.

გერმანიის საერთაშორისო თანამშრომლობის საზოგადოების (GIZ) კვლევაში „Überlegungen und mögliche Ansätze zur Reform des Ordnungswidrigkeitenrechts“ მითითებულია: 1992 წლიდან, საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსში (განსაკუთრებით კი მის კერძო ნაწილში) მრავალი ცვლილება შევიდა, თუმცა ცვლილებები მიმართული არ ყოფილა კოდექსის ახლებური სისტემისა და შინაარსის ჩამოყალიბებისაკენ. ამდენად, დღეს მოქმედი კოდექსის რედაქცია (მაგ., ქმედების შემადგენლობათა თემატური სტრუქტურა) საბჭოთა 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, საქართველოს 1995 წელს მიღებული კონსტიტუცია, ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის და ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მიღება; ასევე

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

ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის რატიფიკაცია და ევროკავშირთან ასოცირების ხელშეკრულების ფარგლებში ეროვნული და ევროკავშირის კანონმდებლობის ჰარმონიზაციის მოთხოვნა - გადაუდებელს ხდის ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა სამართლის რეფორმას.

საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსი ხშირად ხდება კრიტიკის საგანი ადგილობრივი არასამთავრობო და საერთაშორისო ორგანიზაციების მხრიდან. კერძოდ, კერძოდ, მართლმსაჯულების დამოუკიდებლობისა და სამართლებრივი გამლიერების პროექტის - „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 ორგანოებისგან, რომ დაუყოვნებლივ შეატყობინონ დაკავებულს მისი უფლებები და დაპატიმრების საფუძველი. ის არ ადგენს 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 გამოცდილებით აპრობირებულია ადმინისტრაციულ-დელიქტური და სისხლის სამართლის

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

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 სისხლის სამართლის ასოციაციის განხილვის საგანი, სადაც, შეიმუშავეს განმასხვავებელი კრიტერიუმები, რომელიც 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 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

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

კვლევაში განხილული საკითხები აქტუალურია იმდენად, რამდენადაც ხელს შეუწყობს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა და საპოლიციო სამართლის განვითარებას, კანონმდებლობის დახვეწას და პოლიციის

⁴ ხარშილამე ი; ადმინისტრაციული გადაცდომისა და სისხლის სამართლის დანაშაულის გამიჯვნის სამართლებრივი პრობლემები, ადმინისტრაციული სამართალი, სამეცნიერო-პოპულარული ჟურნალი, სამეცნიერო-რედაქტორი კოპალეიშვილი მ; გამომცემლობა „სიესტა“, თბილისი, 2/2016, გვ. 73.

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

პრაქტიკული საქმიანობისას ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევაზე რეაგირების მართებული სამართლებრივი ინსტრუმენტების ჩამოყალიბებას.

კვლევის მიზანი: კვლევის ძირითადი მიზანია, პოლიციის და სხვა ადმინისტრაციული ორგანოს (ორგანიზაციული გაგებით) უფლებამოსილი თანამდებობის პირის ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევაზე რეაგირების სამართლებრივი ფორმის განსაზღვრა და მისი გამიჯვნა პრევენციული ღონისძიების სამართლებრივი ფორმისაგან; სამართალდარღვევაზე რეაგირების სამართლებრივი ფორმის შესაბამისი ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის წარმოების სახის, სუბიექტის განსაზღვრა; ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის წარმოების გამიჯვნა ადმინისტრაციული წარმოებისაგან; ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევაზე რეაგირების ღონისძიების სამართლებრივი ფორმის და შესაბამისი წარმოების სახის თეორიული ანალიზის საფუძველზე, ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა ბუნების დადგენა; აღნიშნულიდან გამომდინარე, კოდიფიკაციის საკითხის მოწესრიგებისთვის, ორბუნებოვანი (ადმინისტრაციულ-სისხლის სამართლის) გადაცდომების გამიჯვნის კრიტერიუმების დადგენა. ზემოთ აღნიშნული საკითხების საკანონმდებლო ასახვის მიზნით, ევროკავშირთან კანონმდებლობის ჰარმონიზაციის მოთხოვნის გათვალისწინებით, ახალი ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის პროექტის მომზადების საფუძვლების შექმნა.

კვლევის საგანი: კვლევის საგანია იმ თეორიულ - სამართლებრივი საფუძვლების შემუშავება, რომლებიც უზრუნველყოფენ - პოლიციის მიერ, ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევაზე რეაგირების სამართლებრივი ფორმის და შესაბამისი წარმოების სახის სამართლებრივ პრაქტიკაში განხორციელების შესაძლებლობას.

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 თანამდებობის პირი და ამ პირის სამართლებრივი სტატუსი;

- „ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის წარმოება სამართალდარღვევის ჩადენის ადგილზე/დროს ან/და ორგანოში“ როგორც მარტივი ადმინისტრაციული წარმოების ცალკეული სახესხვაობა;
- ორბუნებოვან (ადმინისტრაციულ-სისხლის სამართლის) გადაცდომათა განსაზღვრის კრიტერიუმების დადგენა.

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

ზემოაღნიშნული სრულად ეხმიანება ჩვენი კვლევის შედეგები, კერძოდ: კვლევის ფარგლებში შემუშავებული ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევაზე რეაგირების სამართლებრივი ფორმის და შესაბამის წარმოების სახის განსაზღვრა, ჩვენი აზრით, ადმინისტრაციულ სამართალში აღმოფხვრის ამ საკითხთან დაკავშირებით ტერმინოლოგიურ და შინაარსობრივ გაურკვევლობას, განავითარებს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა და საპოლიციო სამართალს, დაახლოებს საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კანონმდებლობას ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის კონვენციის დებულებებთან. ნაშრომი ხელს შეუწყობს სამეცნიერო, სასწავლო და პრაქტიკულ საქმიანობას. კვლევის ფარგლებში გამოვლენილი საკანონმდებლო ხარვეზების გამოსწორებით, შესაძლებელი იქნება თეორიული დებულებების პრაქტიკაში მართებული განხორციელება:

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

- სახდელთა სისტემის რეფორმა, რომელიც ასევე მოიცავს იურიდიული პირების მიმართ გამოსაყენებელი სახდელის სახეებს;
- საერთაშორისო და ადგილობრივი არასამთავრობო ორგანიზაციების რეკომენდაციების, ევროპის ადამიანის უფლებათა დაცვის, საქართველოს საკონსტიტუციო და უზენაესი სასამართლოების რეკომენდაციების განხორციელებისთვის აუცილებელი პრინციპების დანერგვა საკუთრივ საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსში;
- ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის წარმოების პროცესში ინდივიდის უზრუნველყოფა სამართლებრივი დაცვის ისეთი საშუალებებით, როგორცაა ადეკვატური დრო და საშუალება დაცვის პოზიციის მოსამზადებლად და სხვა⁷.

კვლევისას გამოყენებული მეთოდები: დისერტაციაზე მუშაობის პროცესში გამოყენებულია სამეცნიერო კვლევის მეთოდები: შედარებით-სამართლებრივი, ისტორიულ-სამართლებრივი, აღწერილობითი, ანალიზის და სინთეზის მეთოდები, კონკრეტული სასამართლო გადაწყვეტილებების და ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა საქმეების შესწავლა და განზოგადება.

უნდა აღინიშნოს, რომ სხვადასხვა საკვლევ საკითხთან დაკავშირებით შედარებით-სამართლებრივი ანალიზის განხორციელებისას, ქართული და სხვადასხვა ქვეყნების ადმინისტრაციული სამართლის, ასევე საერთაშორისო ხასიათის სამართლებრივი ინსტიტუტების მსგავსება/განსხვავების შედარებისას, თვალნათლივ წარმოჩინდა ადმინისტრაციული სამართლის აღნიშნული კანონმდებლობების მრავალფეროვნება და თავისებურებები.

⁷ ჩვენ მიერ ამ კვლევის საფუძველზე შემუშავებული საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის პროექტი.

თავი I. პოლიციის ორსახოვანი ბუნება

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, პოლიციის ყოვლისმომცველი 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 ასახავდა სახელმწიფოს, რომელშიც სახელმწიფო აპარატს აქვს უსაზღვრო უფლებამოსილება. თანამედროვე გაგებით, პოლიციის ქვეშ მოიაზრება სახელმწიფოებრივი უფლებამოსილების კანონმდებლობით ნათლად განსაზღვრული სფეროს - საზოგადოებრივი უსაფრთხოებისა და მართლწესრიგის განმახორციელებელი სახელმწიფო დაწესებულება.⁸

იურიდიულ ლიტერატურაში მოცემულია პოლიციის მატერიალური და ინსტიტუციონალური გაგების გამიჯვნა. პოლიციის მატერიალური ცნებისთვის მნიშვნელოვანია საქმიანობის შინაარსობრივი დატვირთვა, ანუ საქმიანობის მიზანი და არა აქვს მნიშვნელობა, თუ რომელი სახელმწიფო ორგანო

⁸ Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, 3. Auflage, 2001, pp. 2-26.

ახორციელებს მას. პოლიციის ფუნქციონალური ცნების ქვეშ მოიაზრება ყველა ის სუბიექტი, რომელიც ახორციელებს მართლწესრიგის ფუნქციას, მიუხედავად იმისა, არის ის მოწყობილი 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 მოწყობის თვალსაზრისით.⁹

ჩვენი კვლევის მიზნებისთვის, პოლიციის ცნების ქვეშ მოვიაზრებთ, პოლიციას ორგანიზაციული გაგებით, ანუ საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს სისტემაში შემავალ, აღმასრულებელი ხელისუფლების განმახორციელებელ სამართალდამცავ ორგანოს, რომელიც ემსახურება საზოგადოებრივი უსაფრთხოებისა და მართლწესრიგის დაცვას¹⁰.

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 საფრთხისგან მოქალაქეების დაცვის გარანტიების შექმნის ვალდებულებას. საფრთხის თავიდან აცილება არის შიდა უსაფრთხოების შემადგენელი ელემენტი. ერთი მხრივ, არსებობს მოქალაქეების მხრიდან ძალის გამოყენების აკრძალვა, მეორე მხრივ, აუცილებელია სახელმწიფოსთვის ძალის გამოყენების უფლებამოსილების მინიჭება, რათა მან შეასრულოს მისთვის დაკისრებული წესრიგის დაცვის ფუნქცია. „პოლიციის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-16 მუხლის თანახმად, პოლიციის ძირითადი ფუნქციაა საზოგადოებრივი უსაფრთხოებისა და

⁹ ბერაია ი., გელაშვილი ნ., გიორგიშვილი ქ., იზორია ლ., კილაძეს., მუზაშვილი დ., ტურავა პ., საპოლიციო სამართალი, გამომცემლობა „შსს აკადემია“, თბილისი, 2015, გვ. 15-16.

¹⁰ საქართველოს კანონი პოლიციის შესახებ, მე-3 მუხლი.

მართლწესრიგისათვის საფრთხის თავიდან აცილება, პოლიცია პრევენციული ფუნქციების შესრულების უზრუნველსაყოფად, თავისი კომპეტენციის ფარგლებში, სამართალდარღვევათა თავიდან ასაცილებლად ახორციელებს საპოლიციო ღონისძიებებს.¹¹ ზემოხსენებული კანონის IV თავი სწორედ ამ საკითხს ეხება, მასში პრევენციული ღონისძიებები დეტალურადაა გაწერილი და გამიჯნულია სამართალდარღვევაზე რეაგირების ღონისძიებებისგან. აღნიშნული კიდევ ერთხელ ადასტურებს 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 ქმედების განხორციელებისას, დიდია ალბათობა პირის 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 ქმედების დროს. ეს ყოველივე იძლევა შესაძლებლობას, რომ პოლიციელმა და მოქალაქემ თავიდან აირიდოს სამართლებრივი პასუხისმგებლობა. წინ გადადგმულ ნაბიჯად მიგვაჩნია, რომ 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 მეტ შესაძლებლობას აძლევდა. ახალმა კანონმა ამის საპირისპიროდ სტანდარტული პრევენციული ღონისძიებების დეტალური განსაზღვრა შემოგვთავაზა, რასაც დიდი მნიშვნელობა ენიჭება პირის (პოლიციელის, მოქალაქის) უფლების დაცვის კუთხით. ამასთანავე, უნდა აღინიშნოს, რომ

¹¹ ბერაია ი., გელაშვილი ნ., გიორგიშვილი ქ., იზორია ლ., კილაძე ს., მუზაშვილი დ., ტურავა პ., საპოლიციო სამართალი, გამომცემლობა „შსს აკადემია“, თბილისი, 2015, გვ. 143-144.

მხოლოდ ევროპული სტანდარტის 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 სტანდარტის პატივისცემას შორის.¹²

„პოლიციის შესახებ“ საქართველოს კანონის თანახმად, პოლიციელი ახორციელებს პრევენციულ ღონისძიებას საზოგადოებრივი უსაფრთხოებისა და მართლწესრიგის დასაცავად,¹³ 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.¹⁴

საფრთხის ცნება განუსაზღვრელი სამართლებრივი ტერმინია. თუმცა, ცნების დაკონკრეტება მოხდა გერმანიის უზენაესი სასამართლოს მიერ, რამაც ხელი შეუწყო პოლიციის პრაქტიკის განვითარებას.¹⁵ სასამართლო გადაწყვეტილებების საფუძველზე გერმანულ სამართალში ჩამოყალიბდა საფრთხის განმარტება, რომლის თანახმადაც, ეს არის ვითარება, როდესაც კონკრეტულ შემთხვევაში არსებობს შესაბამისი ალბათობა იმისა, რომ ზიანი მიადგეს კანონით დაცულ სამართლებრივ სიკეთეს. საქართველოს სასამართლო პრაქტიკაში საფრთხის ცნება განმარტებული არ არის. აღნიშნული ტერმინის

¹² 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.

¹³ საქართველოს კანონი პოლიციის შესახებ, მე-3 მუხლი.

¹⁴ ბერაია ი., გელაშვილი ნ., გიორგიშვილი ქ., იზორია ლ., კილაძე ს., მუზაშვილი დ., ტურავა პ., საპოლიციო სამართალი, გამომცემლობა „შსს აკადემია“, თბილისი, 2015, გვ. 113-114.

¹⁵ გერმანიის ფედერალური უზენაესი სასამართლოს 1974 წლის 26 თებერვლის გადაწყვეტილება - 45 BverwGE 51.

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 მიადგება პოლიციის მიერ დასაცავ სიკეთეს.¹⁶ კანონმდებელმა ამ შემთხვევაში განმარტა რა საფრთხის ცნება, დაადგინა მისი შეფასების სტანდარტიც: ა) „საკმარისი საფუძველი ვარაუდისთვის“, ბ) „მოვლენათა მოსალოდნელი განვითარების შეუფერხებელი მსვლელობა“, გ) „ზიანი მიადგება 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.¹⁷ ობიექტურად რომ შევაფასოთ, პრევენციული ღონისძიების რელევანტური საფრთხის წინასწარ, ზუსტი განჭვრეტა შეუძლებელია. საფრთხის პროგნოზი საპოლიციო სამართალში თითქმის ყოველთვის ეფუძნება არასრულად გამოკვლეულ ფაქტობრივ გარემოებებს. პოლიციელის პრევენციის ფარგლებში მოქმედებისას, როგორც წესი, ვლინდება მხოლოდ გარემოებათა გარკვეული ნაწილი, ვინაიდან, ყველა გარემოების 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

¹⁶ საქართველოს კანონი პოლიციის შესახებ, მე-2 მუხლის „გ“ პუნქტი.

¹⁷ იხ. იქვე, მე-2 მუხლის „დ“ პუნქტი.

კონკრეტული შემთხვევის მიმართ.¹⁸ 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.¹⁹

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, 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 საზოგადოებრივ უსაფრთხოებისა და მართლწესრიგის სამართლებრივ ინტერესს.

3. სამართალდარღვევაზე რეაგირება, როგორც სახელმწიფოს ფუნქცია

პოლიციის მიერ განხორციელებული, პრევენციული და სამართალდარღვევაზე რეაგირების ღონისძიებების ერთმანეთისაგან გასამიჯნად, უნდა განვსაზღვროთ სამართალდარღვევის არსი, რაც თავის მხრივ, მოითხოვს ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის ცნების განსაზღვრას და

¹⁸ ბერაია ი., გელაშვილი ნ., გორგიშვილი ქ., იზორია ლ., კილაძე ს., მუზაშვილი დ., ტურავა პ., საპოლიციო სამართალი, გამომცემლობა „შსს აკადემია“, თბილისი, 2015, გვ. 119.

¹⁹ 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.

მის გამოჯვნას დანაშაულის ცნებისაგან. საკითხის საფუძვლიანი ანალიზისათვის, ასევე მნიშვნელოვანია ევროკავშირის ქვეყნების გამოცდილების გაცნობა.

საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსი, როგორც ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა სამართლის ძირითადი წყარო განსაზღვრავს, თუ რომელი მოქმედება ან უმოქმედობა წარმოადგენს საზოგადოებრივი უსაფთხოებისა და მართლწესრიგის წინააღმდეგ მიმართულ ქცევას (გადაცდომას) და ადგენს იურიდიული პასუხისმგებლობის (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, ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა დამდგენი და პოლიციის ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევაზე რეაგირების მომწესრიგებელი სპეციალური კანონები, რაც დაკავშირებულია სახელმწიფო ძალაუფლების გამოყენების ლეგიტიმაციასთან.

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

ა) საჯარო მმართველობა

ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის თანახმად, საჯარო მმართველობა არის მმართველობის განმახორციელებელი აღმასრულებელი ხელისუფლების ნაწილი²⁰, თუმცა საჯარო მმართველობა, როგორც ფუნქცია ხორციელდება არა მარტო აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ, არამედ ის გვხვდება საკანონმდებლო და სასამართლო ხელისუფლების საქმიანობაშიც²¹. კვლევის

²⁰ რედ. ხუბუა გ., ზომერმანი კ-პ., საჯარო მმართველობის სამართლებრივი საფუძვლები, გამომცემლობა „სამშობლო“ თბილისი, 2016, მე-3 ტომი, გვ. 30.

²¹ იხ. იქვე, გვ. 106.

მიზნებიდან გამომდინარე, ჩვენი ინტერესების სფეროს წარმოადგენს საჯარო მმართველობა, პოლიციის, როგორც აღმასრულებელი ხელისუფლების ნაწილის მიერ განსახორციელებელი საჯარო-სამართლებრივი ფუნქცია.

უმნიშვნელოვანესი მმართველობითი (ფორმები, მეთოდები, იძულების ღონისძიებები) ამოცანები უმეტესწილად ადმინისტრაციულ კანონებშია მოცემული.²² 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 დაცვასთან²³ - რასაც, საჯარო მმართველობის საქმიანობის განხორციელების პროცესში, ყოველდღიურად იყენებს პოლიციის ორგანოები.

ბ) პოლიციის ინსტიტუციონალური მოწყობა

პოლიცია არის ის მნიშვნელოვანი სახელმწიფო ინსტიტუტი, რომელიც ემსახურება ადამიანის უფლებათა დაცვას. საზოგადოებრივი უსაფრთხოება და მართლწესრიგი არის ის კონსტიტუციურ-სამართლებრივი სიკეთე, რომელთა

²² კოპალეიშვილი მ., სხირტლაძე ნ., ქარდავა ე., რედ. ტურავა პ., ადმინისტრაციული საპროცესო სამართლის სახელმძღვანელო, გამომცემლობა „ბონა კაუზა“, თბილისი, 2016, გვ. 250.

²³ იხ. იქვე, გვ. 73.

დაცვის მექანიზმების შექმნის პოზიტიური ვალდებულებიდან გამომდინარეობს, კანონმდებლის მიერ საქართველოს პოლიციის, როგორც საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს სისტემაში შემავალი, აღმასრულებელი ხელისუფლების განმახორციელებელი სამართალდამცავი დაწესებულებების სისტემის შექმნა, რომელიც საქართველოს კანონმდებლობით მინიჭებული უფლებამოსილების ფარგლებში, ახორციელებს პრევენციულ და სამართალდარღვევაზე რეაგირების ღონისძიებებს.²⁴ 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 საქვეუწყებო დაწესებულების – საქართველოს სასაზღვრო პოლიციისა და სამინისტროს მმართველობის სფეროში მოქმედი საჯარო სამართლის იურიდიული პირების სახით.

საჯარო მმართველობის განხორციელებისათვის, აუცილებელია სუბიექტს ჰქონდეს ორი მთავარი ელემენტი - ორგანიზაციული მოწყობა და საქმიანობის ფორმა²⁵.

პოლიციის მიერ საჯარო ხელისუფლების საქმიანობის განხორციელების წინაპირობაა, მისთვის კანონით მინიჭებული შესაბამისი უფლებები. კანონმდებლის მიერ ვალდებულების 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 მოწყობა, რომელსაც მინიჭებული აქვს კონკრეტული ამოცანების განხორციელების უფლებამოსილება. ასეთი სტრუქტურული მოწყობის ერთეულია - ორგანო.

²⁴ საქართველოს კანონი პოლიციის შესახებ, მე-3 მუხლი.

²⁵ ტურავა პ., ზოგადი ადმინისტრაციული სამართალი, გამომცემლობა „იურისტების სამყარო“, თბილისი, 2016, გვ. 13-16.

ორგანო ქმედუნარიანი ხდება მისი სახელით მოქმედი ადამიანების მეშვეობით. ის ადამიანები, რომლებიც კონკრეტულ ფუნქციებს ახორციელებენ, ამ ორგანოს წარმოადგენენ მესამე პირებთან ურთიერთობაში. მაგალითად, ორგანო არის შინაგან საქმეთა მინისტრი (პიროვნებისგან დამოუკიდებლად), რომელიც თავის თავში მოიცავს იმ ორგანიზაციულ მოწყობას, რომელიც წარმოდგენილია სამინისტროს სახით.

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

საჯარო მმართველობას ფუნქციური გაგებით ახორციელებენ:

1. აღმასრულებელი ხელისუფლება; 2. მუნიციპალური ორგანოები; 3. საჯარო სამართლის იურიდიული პირები; 4. უფლებამოსილება დელეგირებული კერძო პირები. საჯარო მმართველობის ორგანიზაციული მოწყობის საჯარო-სამართლებრივი ფორმა გვხვდება სამ შემთხვევაში: ა) სახელმწიფო მმართველობის ორგანოების სახით; ბ) ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების სახით; გ) საჯარო სამართლის იურიდიული პირების ორგანიზაციული მოწყობის სახით.²⁶

ზემოთ აღნიშულიდან გამომდინარე, საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის პირველი მუხლის საფუძველზე, პოლიციის ორგანოები, მათთვის კანონით მინიჭებული შესაბამისი უფლების 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 უფლებამოსილება და წარმოადგენენ ამ ორგანოს მესამე პირებთან ურთიერთობაში.

²⁶ ტურავა პ., ზოგადი ადმინისტრაციული სამართალი, გამომცემლობა „იურისტების სამყარო“, თბილისი 2016, გვ. 16-20.

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.²⁷ 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 შესაძლებლობას. 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 საფუძველს მმართველობის მოდერნიზაციის პროცესში.²⁸

აღნიშნულის გათვალისწინებით, საჯარო მმართველობის ცნების ჩამოყალიბება შესაძლებელია ორგანიზაციული და მატერიალური გაგებით. საჯარო მმართველობა ორგანიზაციული გაგებით არის საჯარო მმართველობის ორგანიზაციული მოწყობის 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 ახორციელებს არა მმართველობით ფუნქციებს, ამის მაგალითია პოლიციელის ქმედება სამართალდარღვევაზე რეაგირების დროს²⁹.

აღნიშნულის გათვალისწინებით, მნიშვნელოვანია პოლიციის, როგორც საჯარო მმართველობის (ორგანიზაციული გაგებით) მიერ განხორციელებული

²⁷ იხ. იქვე, გვ. 55.

²⁸ რედ. ხუბუა გ., ყალიჩავა კ., ადმინისტრაციული მეცნიერების სახელმძღვანელო, გამომცემლობა „პეტიტი“, თბილისი, 2018, ტომი მე-4, გვ. 38.

²⁹ ტურავა პ., ზოგადი ადმინისტრაციული სამართალი, გამომცემლობა „იურისტების სამყარო“, თბილისი, 2016, გვ. 9-10.

საქმიანობის სამართლებრივი ბუნების განსაზღვრა. ამასთანავე გასათვალისწინებელია, რომ პოლიცია, როგორც საჯარო მმართველობა, (ორგანიზაციული გაგებით) ყოველთვის არ ახორციელებს საჯარო მმართველობას, როგორც ფუნქციას.

„პოლიციის შესახებ“ საქართველოს კანონით განსაზღვრული პოლიციის პრევენციული ფუნქციის 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“ საქართველოს კანონით დადგენილი რეპრესიული ფუნქციების განმახორციელებელი პოლიციის ორგანო არის არა ადმინისტრაციული, არამედ იუსტიციის ორგანო.³⁰

პოლიციის შესახებ საქართველოს კანონის მე-16 მუხლის „დ“ ქვეპუნქტის 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 უფლებამოსილების საფუძველზე“; პოლიციის შესახებ საქართველოს კანონის მე-18 მუხლის მე-2 ნაწილის მიხედვით, „პოლიცია სამართალდარღვევაზე რეაგირების ღონისძიებებს ახორციელებს ამ კანონის, ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა და სისხლის სამართლის სფეროში საქართველოს კანონმდებლობისა და სხვა ნორმატიული აქტების საფუძველზე.“

საჯარო-სამართლებრივი უფლებამოსილების განხორციელების თავისებურებების გათვალისწინებით, მთელ რიგ შემთხვევებში, სპეციფიკური თავისებურებების გამო, შეუძლებელია ორგანოს მიერ საქართველოს ზოგადი

³⁰ კოპალეიშვილი მ., სხირტლაძე ნ., ქარდავა ე., რედ. ტურავა პ., ადმინისტრაციული საპროცესო სამართლის სახელმძღვანელო, გამომცემლობა „ბონა კაუზა“, თბილისი, 2016, გვ. 249-250.

ადმინისტრაციული კოდექსის დებულებების გამოყენება, მათ შორის სამართალდარღვევაზე რეაგირების საქმიანობისთვის, რისთვისაც კანონმდებელი სპეციალურ ნორმებს ადგენს, რომლებიც ცალკეულ კანონებშია მოცემული, ამის მაგალითად შეიძლება დავასახელოთ საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსი.

თავი II. პოლიციის პრევენციული და სამართალდარღვევაზე რეაგირების ღონისძიების გამოიჭვნა

1. პოლიციის პრევენციული ღონისძიება და კვლევის ფარგლები

„პოლიციის შესახებ“ ახალი კანონით, რომელიც 2013 წლის 4 ოქტომბერს საქართველოს პარლამენტმა მიიღო, დარეგულირდა პოლიციის საქმიანობის ძირითადი პრინციპები, კანონმა ჩამოაყალიბა და ერთმანეთისაგან გამოიჭვნა პოლიციის პრევენციული და სამართალდარღვევაზე 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 ღონისძიებების განხორციელების გამოცდილება.

პოლიციის პრევენციულ ფუნქციასთან დაკავშირებით კრიმინოლოგიაში არსებობს ანალოგია, რომლის მიხედვით - 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, ჯეიმს ვილსონი და ჯორჯ კელინგი³¹ არიან.

მიუხედავად კანონმდებლობაში განხორციელებული ცვლილებებისა, დღეისათვის მაინც დგას საკითხი: რამდენად სრულყოფილად ასრულებს პოლიცია, „პოლიციის შესახებ“ საქართველოს კანონში არსებული, პრევენციული ღონისძიებების განხორციელების მოთხოვნებს. ამ საკითხის წამოჭრა განაპირობა იმ ფაქტმა, რომ კანონის მიღების დროიდან, პოლიციელთა მხრიდან არაერთი

³¹ 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.

დარღვევა ფიქსირდება. ცალკეულ შემთხვევაში, 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 კონვენციის მოთხოვნებს, ვალდებულია დაიცვას ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მე-5 მუხლით დადგენილი თავისუფლებისა და პიროვნების ხელშეუხებლობის უფლება.

„საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველოს“, „საქართველოს დემოკრატიული ინიციატივის“, „ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრის (EMC)“ და „საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციის“ მიერ მონიტორინგის შედეგად, განხორციელდა საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს საქმიანობის შეფასება, 2012 წლის ნოემბრიდან 2014 წლის მარტის ჩათვლით, რომლის მიხედვით, 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 იმავდროულად, პოლიციას, ბევრ შემთხვევაში, ადამიანის უფლებების შელახვის შესაძლებლობას 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 მექანიზმები.³²

ამ ანგარიშში ყურადღება გამახვილებულია სწორედ საპოლიციო ღონისძიებაზე - „ზედაპირული შემოწმება და დათვალიერება“. როგორც

³² შინაგან საქმეთა სამინისტროს 2013 წლის მუშაობის შეფასება, აპრილი, თბილისი, 2014. <https://emc.org.ge/ka/products/shinagan-sakmeta-saministros-2013-tslis-mushaobis-shefaseba> ნახვის თარიღი 10.07.2017.

აღნიშნა, ეს ღონისძიება არის შემზღუდველი ხასიათის, რომლის ჩატარებისას დგას საშიშროება იმისა, რომ პოლიციელმა შესაძლოა გადაამეტოს უფლებამოსილების ფარგლებს. ამიტომ, აუცილებელია ღონისძიება მკაცრი კონტროლის რეჟიმში მიმდინარეობდეს.

საქართველოში, ისევე როგორც სხვა სახელმწიფოებში, ორგანიზაცია „Human Right Watch”,³³ ყოველწლიურად აქვეყნებს ანგარიშს, სახელმწიფოში ადამიანის უფლებების დაცვის კუთხით. ორგანიზაციის მიზანია, ადამიანის უფლებების დაცვის მდგომარეობის შესწავლა.

2015 წლის ანგარიშში აღნიშნული იყო, რომ საქართველოში, სამართალდამცავების მიერ, 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 ღონისძიების განხორციელებისას, პოლიციელის პრაქტიკული საქმიანობის დონეზე, იწვევს ადამიანის უფლებების არაკანონიერ შეზღუდვას, ვინაიდან, გადადის რა სხვა სამართლებრივ სფეროში, რომელშიც კონკრეტული ღონისძიების განხორციელების საფუძველი პოლიციელს არა აქვს, 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

³³ <https://www.hrw.org/world-report/2016/country-chapters/georgia>; ნახვის თარიღი 15.08.2017.

დასაბუთებას.³⁴ ამ ფუნქციის შესრულებისას, სახელმწიფოს კუთვნილი ძალის მონოპოლია, უმთავრესად პოლიციის ძალის მონოპოლიაში ვლინდება.³⁵

საზოგადოებრივი უსაფრთხოებისა და მართლწესრიგის დაცვას, პოლიცია ახორციელებს პრევენციული საქმიანობის მეშვეობით. პრევენციის კონცეფცია ითვალისწინებს სახელმწიფოსა და მისი მოქალაქეების ინტერესების წინააღმდეგ მიმართული შესაძლო საფრთხის დროულ აღმოჩენას და აღკვეთას.³⁶ ამასთან, პოლიციის ქმედება შეიძლება იყოს როგორც პრევენციული, ასევე რეპრესიული ხასიათის. ეს უკანასკნელი, პოლიციის რეაგირების ამოცანის შესრულებას ემსახურება.³⁷ 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 ღონისძიებით.³⁸

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 განხორციელება და ამ გადაწყვეტილების

³⁴ 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.

³⁵ იხ. იქვე, BVerfGE 69, 315 (360).

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

³⁶ 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.

³⁷ Ahlers, H., Grenzbereich zwischen Gefahrenabwehr und Strafverfolgung, 1998,3 და შემდეგი.

³⁸ Brandt, E./Smeddinck, U., Der Gefahrenbegriff im Polizeirecht, Jura 1994, 231; Schenke, W-R., Polizei – und Ordnungsrecht.

აღსრულების თანაზომიერების პრინციპთა შესაბამისობის უზრუნველყოფა წარმოადგენს.

2. ზედაპირული შემოწმება და დათვალიერება, როგორც პოლიციის პრევენციული ღონისძიება

საქართველოს კონსტიტუციის მე-4 მუხლი, სახელმწიფო ხელისუფლების განხორციელებას უშვებს, მხოლოდ კონსტიტუციით დადგენილ ფარგლებში. სახელმწიფო ხელისუფლების კონსტიტუციის ფარგლებში არსებობის მნიშვნელოვანი კომპონენტია, პოლიციის მიერ საკუთარი საქმიანობის კანონიერების პრინციპთან შესაბამისობაში წარმართვა - საპოლიციო ღონისძიება უნდა განხორციელდეს კანონის საფუძველზე, რომელიც ადგენს პოლიციის ქმედების უფლებამოსილებას, მიზანსა და ფარგლებს.

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

ადამიანის უფლებების 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 გამოწვევაზე პასუხისმგებელი სუბიექტი. ამდენად, პოლიციელის მიერ პრევენციული ღონისძიების საფუძვლების სწორად განსაზღვრას დიდი

ყურადღება ენიჭება. ამ კუთხით, საპოლიციო სამართალი აუცილებლად მიიჩნევს, საფრთხის პროგნოზირებას და მისი სახეების სწორად დადგენას.

3. ჩხრეკა, როგორც საპროცესო ღონისძიება

ზედაპირული შემოწმების და დათვალიერების ღონისძიებასთან ყველაზე ახლოს მდგომი საპროცესო ღონისძიება არის ჩხრეკა. საქართველოს სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსის 119-ე მუხლი განსაზღვრავს ჩხრეკის ჩატარების მიზნებს, რომლის ჩატარების საფუძველს 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, დასაბუთებული ვარაუდი განმარტებულია 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 განხორციელებისთვის კანონმდებელი აწესებს უფრო მაღალი ხარისხის მოთხოვნებს, ვიდრე პრევენციული ღონისძიების განხორციელებისთვის. თუმცა, პრაქტიკაში ხშირია შემთხვევები, როდესაც ხდება ჩხრეკისა და ისეთი პრევენციული ღონისძიების ერთმანეთში აღრევა, როგორცაა ზედაპირული შემოწმება და დათვალიერება. ამის მიზეზი არის ამ ორ ღონისძიებას შორის არსებული ის მცირე ზღვარი, რომელსაც საპოლიციო პრაქტიკაში, ხშირ შემთხვევაში, ნებით თუ უნებლიედ, პოლიციელები 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 მიმოწერას. გადაწყვეტილება – ჩატარდეს

ადამიანის ან შენობის ჩხრეკა, ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს მიერ განიხილება, როგორც, აღნიშნული კონვენციის მე-8 მუხლით დაცულ უფლებებში ჩარევა.

4. ზედაპირული შემოწმების/დათვალიერების და ჩხრეკის გამიჯვნის სამართლებრივი მექანიზმი

4.1. პოლიციური ღონისძიების ლეგიტიმური მიზანი

საპოლიციო ღონისძიების განხორციელებისას, პირს ზედაპირული შემოწმება და 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 საჭიროების შემთხვევაში ზედაპირული შემოწმების და დათვალიერების ჩასატარებლად.

დროის ამ მონაკვეთში პირის შეჩერება ნიშნავს არა პირის დაკავებას (სისხლის სამართლის ან ადმინისტრაციული წესით), არამედ საქართველოს კონსტიტუციის მე-14 მუხლით გათვალისწინებული, თავისუფლების ნაკლები ინტენსივობით შეზღუდვას, სახელმწიფო და საზოგადოებრივი უსაფრთხოების უზრუნველყოფის მიზნით, „პოლიციის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-16 მუხლით განსაზღვრული, პოლიციის ფუნქციების განხორციელების პროცესში. აღნიშნული შეზღუდვა გათვალისწინებულია ამავე კანონის მე-18 მუხლით პრევენციული ღონისძიებების ფარგლებში და როგორც ადამიანის უფლებებში ნაკლებად ინტენსიური ჩარევა, გამართლებულია, რადგანაც ჩარევა შეზღუდულია დროში.

რაც შეეხება ჩხრეკას, ის წარმოადგენს საგამომიებო მოქმედებას. შესაბამისად, საგამომიებო მოქმედების ჩატარების უფლება აქვს, მხოლოდ სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსით უფლებამოსილ პირს და არა პოლიციის ყველა თანამშრომელს. უფლებამოსილ პირს წარმოადგენს გამომძიებელი, შინაგან საქმეთა სამინისტროს ოპერატიული ფუნქციების

განმახორციელებელი თანამშრომელი, ან ის პოლიციელი, რომელიც იცავს საზოგადოებრივ წესრიგს. პოლიციის თანამშრომელს, რომელიც უზრუნველყოფს საზოგადოებრივი წესრიგის დაცვას, ან თანამშრომელს, რომელიც ახორციელებს ოპერატიულ ფუნქციას, აქვს უფლება, ჩაატაროს მხოლოდ პირადი ჩხრეკა, ისიც იმ შემთხვევაში, თუ პირი უკვე დაკავებულია.

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 სამართალდარღვევის ჩადენაში არიან ეჭვმიტანილნი.

ქვემოთ პოლიციის პრაქტიკული საქმიანობის მაგალითზე განვიხილავთ საპროცესო ღონისძიების, კერძოდ, ჩხრეკისა და პრევენციული ღონისძიების – ზედაპირული შემოწმების და დათვალიერების გამიჯვნის პრობლემატიკას. გამოვყოფთ იმ საკითხებს, რომელიც ამ ეტაპზე ყურადღებასა და შესაბამის მოწესრიგებას საჭიროებენ.

4.2. ზედაპირული შემოწმების და დათვალიერების განხორციელება

„პოლიციის შესახებ“ საქართველოს კანონის 22-მუხლი არეგულირებს ზედაპირულ შემოწმებას და 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, ესაჭიროება ნივთის ან სატრანსპორტო საშუალების ვიზუალური დათვალიერება, რაც გამოიხატება ავტომანქანის სალონის, საბარგულის ვიზუალურ დათვალიერებაში. „პოლიციის შესახებ“ საქართველოს კანონში არსებობს ზუსტი ჩამონათვალი, თუ როდის შეიძლება ამ ღონისძიების

განხორციელება. პირის, ან სატრანსპორტო საშუალების ზედაპირული შემოწმების და დათვალიერებისათვის, კანონი ითვალისწინებს შესაბამის პროცესუალურ გარანტიებს, რომლებიც, იმავდროულად, უზრუნველყოფს ღონისძიების პრაქტიკულად განხორციელების პროცედურებს, რაც გულისხმობს შემდეგს: პირის ან სატრანსპორტო საშუალების ზედაპირულ შემოწმებას და 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 შემოწმების და დათვალიერების დროს, შეიძლება წარმოიშვას ჩხრეკის საფუძველი. ამ შემთხვევაში, პოლიციელი ატარებს ჩხრეკას საქართველოს სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსით დადგენილი წესით.

იმ შემთხვევაში, თუ ზედაპირული შემოწმების და დათვალიერების დროს გამოვლინდება დანაშაულის ნიშნები და დაყოვნებამ შეიძლება გამოიწვიოს გამოძიებისთვის მნიშვნელოვანი ფაქტობრივი მონაცემების განადგურება, შეუძლებელი გახადოს აღნიშნული მონაცემების მოპოვება ან მამხილებელი მტკიცებულებების თავიდან მოშორება, ამ შემთხვევაში, პოლიციელს უფლება აქვს ზედაპირული შემოწმება და 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.³⁹

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 ნებართვის გაცემა, პირების ნებისმიერ ადგილას და ნებისმიერ დროს წინასწარი შეტყობინების გარეშე გაჩერების უფლებაზე, ასევე უფლების არქონა, თვითონვე განსაზღვრონ ჩხრეკის განხორციელების ადგილი - ვერ შეედრება მოგზაურთა გაჩხრეკას აეროპორტში ან ვიზიტორთა გაჩხრეკას საჯარო დაწესებულებებში, რადგან ამ უკანასკნელ შემთხვევებში, პირები ჩხრეკას დაეთანხმნენ, როცა გადაწყვიტეს ემოგზაურათ ან რომელიმე საჯარო დაწესებულებას სწვოდნენ.⁴⁰

4.4. ჩხრეკის და ზედაპირული შემოწმების და დათვალიერების გამიჯვნის

პრობლემატიკა

ჩხრეკა ისევე, როგორც ზედაპირული შემოწმება და დათვალიერება, წარმოადგენს ადამიანის უფლებათა შეზღუდვის სახეს. განსხვავება არის მხოლოდ უფლებების შეზღუდვის ხარისხში. თუ ზედაპირული შემოწმება და დათვალიერება არის პრევენციული ღონისძიება და მისი განხორციელება მხოლოდ უმნიშვნელო ჩარევას წარმოადგენს ადამიანის უფლებებში, ჩხრეკა არის სისხლის სამართლის საპროცესო მოქმედება, რომელიც ბევრად მტკივნეულად ერევა ადამიანის პირად სივრცეში. შესაბამისად, კანონმდებელმა დაადგინა განსხვავებული მაღალი სტანდარტები ჩხრეკის ჩატარებისთვის. თუ ზედაპირული შემოწმება და დათვალიერება, გარკვეული წინაპირობების არსებობისას, უშუალოდ პოლიციელის გადაწყვეტილებაა და მასზე სასამართლო კონტროლი ხორციელდება მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ პირი გაასაჩივრებს მის მიმართ ჩატარებულ საპოლიციო ღონისძიებას, ჩხრეკის ჩატარების შემთხვევაში, რომელიც წარმოადგენს საგამომიებო მოქმედებას, სასამართლო განჩინება

³⁹ მერდოკი ჯ., როშე რ., ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენცია და საპოლიციო მომსახურება, გამომცემლობა „ევროპის საბჭო“, თბილისი, 2013, გვ. 82.

⁴⁰ იხ. იქვე, გვ. 83.

აუცილებელია, ხოლო გადაუდებელი აუცილებლობის შემთხვევაში - ჩატარებული საპროცესო მოქმედების შემდგომში დაკანონება. ჩხრევის ფაქტობრივ საფუძვლებში იგულისხმება სისხლის სამართლის საქმეზე შეკრებილი მტკიცებულებები, რომლებიც იძლევა ვარაუდის საფუძველს, რომ გარკვეულ საცხოვრებელ, სამსახურებრივ, თუ საწარმოო სათავსოში, ამა თუ იმ 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.⁴¹ კანონმდებლის ასეთი მიდგომიდან ნათლად ჩანს, თუ რამდენად განსხვავებული სტანდარტებია დაწესებული ამ ორი ქმედების განსახორციელებლად, მათი შინაარსისა და უფლებებში ჩარევის ხარისხის გათვალისწინებით.

პოლიციელს, ყველაზე კარგად უნდა ჰქონდეთ გაცნობიერებული, ამ ორ ღონისძიებას შორის განსხვავება და ზუსტად უნდა იცავდეს 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 ტანსაცმელზე ხელის მხოლოდ 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 მე-9¹ მუხლის პირველი და მე-2 პუნქტების კონსტიტუციურობას, ძველი რედაქციით საქართველოს

⁴¹ მეიშვილი ი., ჯორბენაძე ო., საქართველოს სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსის კომენტარები, გამომცემლობა „სეზანი“, თბილისი, 2007, გვ. 585.

კონსტიტუციის მე-18 მუხლის პირველ პუნქტთან მიმართებით. მოსარჩელეთა მტკიცებით, სადავო ნორმა არღვევდა აღნიშნული კონსტიტუციის მე-18 მუხლის პირველ, მე-2, მე-3 და მე-5 პუნქტებს, ასევე მე-20 მუხლის პირველ პუნქტსა და 42-ე მუხლის მე-3 პუნქტს.

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

მოსარჩელის აზრით, ისეთი ზოგადი სახის ნორმა, რომელიც ვერ განსაზღვრავს, თუ პრევენციული ხასიათის რა კონკრეტული საპოლიციო მოქმედებების ჩატარებისთვის აჩერებს პოლიციელი პირს - მის თავისუფლებას თვითნებურად და გაუმართლებლად ხელყოფს. ამასვე ცხადყოფდა პირის შეჩერების საფუძველი – გონივრული ეჭვი. თუ რა კონკრეტული გარემოების 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 გადაწყვეტილების დაკმაყოფილება არ მოხდა. საკონსტიტუციო სასამართლომ განმარტა, რომ სადავო ნორმის თანახმად, ზედაპირული შემოწმება გამოიყენება, მხოლოდ კონკრეტული გარემოებების არსებობისას იმ შემთხვევაში, თუ პოლიციელის მიერ საკუთარი უსაფრთხოების უზრუნველყოფა გახდება საჭირო. შესაბამისად, სადავო ნორმის მოცემული ნაწილი ამოქმედდება, მხოლოდ გადაუდებელი აუცილებლობის შემთხვევაში. 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, ძველი რედაქციის 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 ძველი რედაქციის კონსტიტუციის მე-20 მუხლის პირველი პუნქტის კონტექსტში და ყოველ კონკრეტულ შემთხვევაში, გადაწყდება ჩარევის პროპორციულობის საკითხი.

სასამართლოს მსგავსი გადაწყვეტილება, გარკვეულ საკითხში შეიძლება გახდეს სადავო. აღნიშნული საკითხი შესაძლებელია, თეორიულად, ნორმატიულ დონეზე მართლაც იყო მოწესრიგებული „პოლიციის შესახებ“ ძველი კანონის მე-9¹ მუხლით და ღონისძიების დაწყების წინაპირობად განსაზღვრავდა იმ შემთხვევას, თუ პოლიციელის მიერ საკუთარი უსაფრთხოების უზრუნველყოფა გახდებოდა საჭირო. თუმცა, ეს საკითხი აბსტარქციის მაღალი ხარისხით გამოირჩევა. საშიშროებაც უფრო მეტი იყო იმისა, რომ პოლიციელი გადაამეტებდა თავის 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 დაწესებაა სავალდებულო.

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

ზედაპირული შემოწმებისა და დათვალიერების და ჩხრეკის ღონისძიებას ერთმანეთისგან განასხვავებს მიზანი. ზედაპირული შემოწმების და დათვალიერების ღონისძიება ხორციელდება დანაშაულის პრევენციული მიზნებიდან გამომდინარე, რათა თავიდან იქნეს არიდებული დანაშაულის შესაძლო განხორციელება და დროული რეაგირება მოხდეს აღმოჩენილ საფრთხეზე, მაშინ, როდესაც სისხლის სამართლის საპროცესო ღონისძიება – ჩხრეკა, ხორციელდება უკვე ჩადენილი დანაშაულის გამოსაძიებლად და საქმეზე ქეშმარიტების დადგენისთვის მტკიცებულებების მოპოვების მიზნით. განსხვავება მდგომარეობს ასევე ღონისძიების განხორციელების საფუძვლებშიც. კერძოდ, თუ პრევენციული ღონისძიების განხორციელებისთვის საკმარისი საფუძველია ვარაუდის სტანდარტი, სისხლის სამართლის 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“.⁴²

5. პრევენციული საპოლიციო ღონისძიების განხორციელების პრაქტიკა ამერიკის შეერთებულ შტატებში

მსოფლიოს წამყვან დემოკრატიის ქვეყნებში, რომლებსაც დიდი გამოცდილება გააჩნიათ საპოლიციო პრევენციული ღონისძიებების გატარების კუთხით, ადამიანის უფლებების დაცვის მაღალი სტანდარტის პირობებში, პრევენციულ ღონისძიებებს ატარებენ დანაშაულისა და სამართალდარღვევის

⁴² საქართველოს სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსის კომენტარები, ამერიკის იურისტთა ასოციაცია კანონის უზენაესობის ინიციატივა, გამომცემლობა „მერიდიანი“, თბილისი, 2015, გვ. 388.

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 ადამიანის უფლებათა დაცვის საყოველთაო დეკლარაციის მე-3 მუხლით არის დაცული. იგი უზრუნველყოფს პიროვნების თავისუფლად გადაადგილების და ფიზიკური შეზღუდვებისგან თავისუფლების სამართლებრივი დაცვის უფლებას.

ამავე დეკლარაციის მოთხოვნაა, სახელმწიფოს მხრიდან თავისუფლების თვითნებურად აღკვეთისაგან პირისთვის დაცვის უფლების მინიჭება, რომელიც განსაზღვრულია დეკლარაციის მე-9 მუხლით.

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

მსოფლიოს მრავალ ქვეყანაში იწყება იმ ფაქტის გაცნობიერება, რომ სამართალდარღვევათა პრევენცია, მხოლოდ მაშინ იქნება ეფექტიანი, როცა ეს საქმიანობა შეძლებს მოიცვას მთელი საზოგადოება, რომელიც პოლიციის პარტნიორად გარდაიქმნება.⁴³

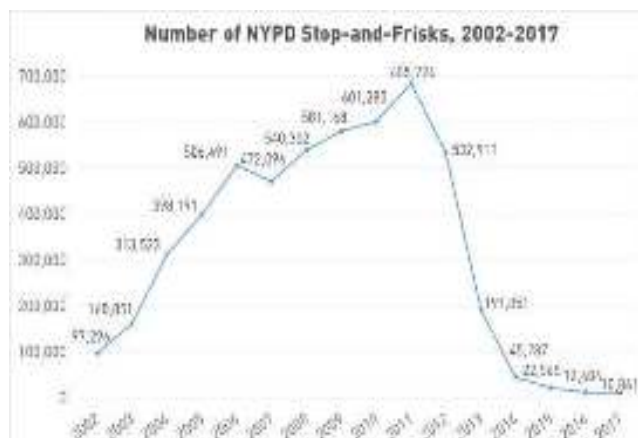
აღსანიშნავია, რომ ამერიკის შეერთებულ შტატებში, კერძოდ ნიუ-იორკში, პოლიციის დეპარტამენტის მიერ, 2002 წლიდან ხორციელდება ანგარიშის წარდგენა, თუ რამდენი შეჩერება, გამოკითხვა და ზედაპირული შემოწმება განხორციელდა, ასევე, რა რაოდენობით საჩივარი დარეგისტრირდა და ამ ღონისძიებების ფარგლებში, რა რაოდენობით იქნა ამოღებული ცეცხლსასროლი იარაღი, ცივი იარაღი და ნარკოტიკული საშუალება. ამასთან, ყურადღება გამახვილებულია შეჩერებულ შავკანიანთა რაოდენობის საკითხზე. აღსანიშნავია, რომ სწორედ ანალიზისა და სტატისტიკის წარმოების გზით

⁴³ Practical ways to Crack Crime.L.,1989, p. 34.

გამოიკვეთა ის პრაქტიკული თავისებურებები, რაც შემდგომ აშშ-ში, აღნიშნული ღონისძიებების 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 დაევალია გაეკონტროლებინა ნიუ-იორკის პოლიციის დეპარტამენტის საპოლიციო პრაქტიკა და ეწარმოებინა ყოველთვიური ანგარიში.⁴⁴ ასევე, მონიტორინგის ჯგუფს დაევალია ემუშავა პოლიციის რეფორმაზე. შეემუშავებინა სტანდარტი, თუ რის საფუძველზე იქნება პირის შეჩერება გამართლებული. შეჩერების და ზედაპირული შემოწმების ღონისძიებების საფუძველი უნდა ყოფილიყო ობიექტური. პოლიციის თანამშრომლებს დაევალიათ ეტარებინათ ფორმაზე მიმაგრებული კამერები.

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



აღსანიშნავია, რომ ნიუ-იორკის პოლიციის დეპარტამენტის მიერ გამოქვეყნებულ სტატისტიკაში აღინიშნება, 2013 წლიდან 2017 წლამდე (ბოლო მონაცემით) რასობრივი ნიშნით მოქალაქეების შეჩერების⁴⁵ კლება.

⁴⁴ <http://ccrjustice.org/home/what-we-do/our-cases/floyd-et-al-v-city-new-york-et-al>;

ნახვის თარიღი 09.06.2017.

⁴⁵ <https://www.nyclu.org/en/stop-and-frisk-facts>; ნახვის თარიღი 14.08.2018.

თავი III. ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა სამართლებრივი ბუნება, სახდელთა სისტემა სამართალდარღვევაზე რეაგირებისას და სამართალდარღვევათა წარმოების სახეები

1. ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის სამართლებრივი ბუნება

ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის სამართლებრივი ბუნების განსაზღვრის მიზნით, წინამდებარე თავში განვიხილავთ პოლიციის რეპრესიული ღონისძიების, კერძოდ, ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევაზე რეაგირების სამართლებრივ ბუნებას და ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის წარმოების პროცესის შესაბამის საშუალებებს.

აღნიშნულ საკითხთან, 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, სამართლიანი სასამართლო განხილვის უფლება შემოსაზღვრულია მხოლოდ სისხლისსამართლებრივი ბრალდებით ან სამოქალაქო სამართლებრივი უფლებით. იმისთვის, რომ განმცხადებელმა ადამიანის უფლებათა ევროპულ სასამართლოში სამართლიანი სასამართლო განხილვის მრავალასპექტიანი უფლების დარღვევაზე იდავოს, უნდა დაამტკიცოს მე-6 მუხლით გათვალისწინებული სისხლისსამართლებრივი ბრალდების ან სამოქალაქო უფლების არსებობა.⁴⁶

⁴⁶ 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.

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 ევროპის ადამიანის უფლებათა დაცვის სასამართლო, ცალკეულ შემთხვევაში, მის მიერ წლების განმავლობაში პრეცედენტული სამართლით დამკვიდრებული კრიტერიუმების საფუძველზე ადგენს. სასამართლო თავის არაერთ გადაწყვეტილებაში მიუთითებს, რომ კონვენციის მიზნებიდან გამომდინარე, 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;⁴⁷

ქმედება, რომ მივიჩნიოთ ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევად და გამოვიყენოთ შესაბამისი პასუხისმგებლობა, უნდა შეიცავდეს ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის სტრუქტურის ელემენტებს: ქმედების შემადგენლობა; მართლწინააღმდეგობა; ბრალი.

ევროკავშირის ქვეყნებიდან ადმინისტრაციულ-დელიქტური კანონმდებლობის სფეროში, ესტონეთმა⁴⁸ შეითვისა პასუხისმგებლობის სუბიექტების „ობიექტური ბრალის“ კონცეფცია, რომლის თანახმადაც, ქმედება ითვლება ბრალეულად აღსრულებული, თუ დადგენილია მხოლოდ მისი აღსრულების ფაქტი. სხვა ქვეყნებმა დაიტოვეს უფლება ადმინისტრაციული

⁴⁷ იხ. იქვე, <http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/capacitybuilding/Source/documentation/hb12_fairtrial_en.pdf> ნახვის თარიღი 11.09.2017.

⁴⁸ Пениitenciарный кодекс Естонии, 2001 года.

http://estonia.news-city.info/docs/sistemsf/dok_iercgz/page2.htm ნახვის თარიღი 15.08.2018.

დელიქტების ჩადენისთვის, ბრალის ფორმების გადანაწილებით - განზრახვით და გაუფრთხილებლობით. მაგალითად სლოვენიაში,⁴⁹ ჩეხეთში⁵⁰ - აღნიშნული განპირობებულია იმით, რომ ადმინისტრაციული გადაცდომები წარმოადგენს სისხლის სამართლის წესით დასჯადი ქმედებების ნაირსახეობას; რაც შეეხება ლიეტუვას, იქ მოქმედებს მოძველებული ადმინისტრაციულ-დელიქტური კანონი.⁵¹

ევროკავშირის ყველა სახელმწიფოში ადმინისტრაციულ გადაცდომებზე პასუხისმგებლობის სუბიექტებად, ფიზიკურ პირებთან თანაბრად, შესაძლოა გამოვიდნენ იურიდიული პირებიც. ავსტრიაში⁵² და იტალიაში⁵³ დელიქტების განხორციელების სუბიექტებად გამოდიან ფიზიკური 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 მოქმედი საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 194-ე მუხლით. თუმცა, უნდა აღინიშნოს, რომ დღევანდელი მდგომარეობით, მითითებული კოდექსის ზოგად დებულებებში, ჯერაც არ არის პირდაპირ გათვალისწინებული იურიდიული პირის პასუხისმგებლობის განმსაზღვრელი

⁴⁹ Закон Республики Словения «О проступках» от 12 декабря 2002 года, Издательство „Волтерс Клувер“, Москва, 2011.

⁵⁰ Закон Чешской Республики «О проступках» № 200/1990) от 17 апреля 1990 года, Издательство „Волтерс Клувер“, Москва, 2011.

⁵¹ 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.

⁵² Закон Австрийской Республики «Об административных наказаниях», Издательство „Волтерс Клувер“, Москва, 2011.

⁵³ Закон Итальянской Республики от 24 ноября 1981 года № 689 «Изменения уголовной системы», Издательство „Волтерс Клувер“, Москва, 2011.

დებულებები, რაც სადაოდ ხდის, იურიდიული პირის მიმართ ამ კოდექსით სახდელის გამოყენების სამართლებრივ საფუძველს.

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

ა) სამართალდარღვევის სუბიექტი

ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის სუბიექტი შეიძლება იყოს, ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი პასუხისმგებლობის ასაკს მიღწეული ფიზიკური, შერაცხადი პირი. ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი პასუხისმგებლობის ასაკი დადგენილია საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის მე-13 მუხლით, რომლის მიხედვით, ადმინისტრაციული პასუხისმგებლობა ეკისრება ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის ჩადენის მომენტისთვის თექვსმეტი წლის ასაკს მიღწეულ პირს. კანონმდებელმა სუბიექტის განმარტებისთვის, ასაკთან ერთად დაადგინა შერაცხადობის ნიშანი. იმისთვის, რომ სახეზე იყოს გადაცდომის სუბიექტი, მას უნდა ახასიათებდეს ორივე ნიშანი ერთდროულად. ადმინისტრაციული პასუხისმგებლობა არ ეკისრება პირს, რომელიც კანონსაწინააღმდეგო ქმედების ჩადენის დროს იმყოფებოდა შეურაცხად მდგომარეობაში, ესე იგი, არ შეეძლო ანგარიში გაეწია თავისი მოქმედებისთვის ან ეხელმძღვანელა ამ მოქმედებისთვის 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 სამართალდარღვევისთვის, 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 კერძო ნაწილში და ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა დამდგენ სხვა საკანონმდებლო 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 კერძო ნაწილში, სამართალდარღვევის ობიექტები დაყოფილია თავებად გვარეობითი ნიშნით. რაც შეეხება ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა სხვა საკანონმდებლო 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 მიისწრაფის სამართალდარღვევის სუბიექტი. ამასთანავე, სამართალდარღვევის საგანი უნდა გავმიჯნოთ სამართალდარღვევის იარაღის და საშუალებისგან, რომელთა გამოყენებით ან დახმარებით, სუბიექტი სჩადის 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 გამოწვეულ 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 ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა სამართლისათვის რელევანტური მნიშვნელობა. ხოლო, არის თუ არ არის სახეზე ელემენტი – ბრალეულობა, ქმედება არ კარგავს მნიშვნელობას ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა სამართლისთვის.

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 ობიექტური მხარის 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, მიზეზობრივი კავშირი ქმედებასა და დამდგარ შედეგს შორის. რამდენადაც ამ ელემენტების გამოვლენის ფორმები ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის ინდივიდუალობას ქმნის, ისინი მოქცეულია ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა სამართლის კერძო ნაწილში ან ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა დამდგენ სხვა საკანონმდებლო აქტებში. მათი სრულყოფა

ხდება ქმედების შემადგენლობის ფაკულტატიური ნიშნებით. სამართალდარღვევის ობიექტური მხარის ფაკულტატიური ნიშნების დადგენა მნიშვნელოვანია ქმედების პირველადი და ზოგადი შეფასებისთვის, ხოლო შემდეგში სამართალდარღვევის ზუსტი კვალიფიკაციისთვის.

ობიექტურ გარემოებებს მიეკუთვნება ასევე: მცდელობის მოწესრიგება და თანამონაწილეობა ქმედებაში.

მართლწინააღმდეგობა გულისხმობს ისეთ ქმედებას, რომელიც წინააღმდეგობაშია მართლწესრიგთან. კანონიერება/უკანონობის შეფასებაზე ზეგავლენას ახდენს ნორმა, რამდენადაც, მართლსაწინააღმდეგო 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 სამართალდარღვევებისთვის ადმინისტრაციული პასუხისმგებლობა დგება იმ შემთხვევაში, თუ ეს დარღვევები თავიანთი

ხასიათით, მოქმედი კანონმდებლობის შესაბამისად, არ იწვევენ სისხლის სამართლის პასუხისმგებლობას⁵⁴.

ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის ცნება მოიცავს სამართალდარღვევის სტრუქტურის ელემენტებს - მართლწინააღმდეგობას, ბრალეულობას, ქმედების შემადგენლობას; 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.

ევროპის ადამიანის უფლებათა დაცვის სასამართლო პრეცედენტული სამართლით დამკვიდრებული კრიტერიუმების საფუძველზე, ასევე, ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის შემადგენლობის ელემენტების ანალიზისას, იკვეთება მისი მსგავსება სისხლის სამართლის როგორც ზოგად დებულებებთან, ისე მისი კერძო ნაწილით გათვალისწინებულ დანაშაულთა შემადგენლობის ნიშნებთან. შესაბამისად, ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა სამართლებრივი ბუნება, ამ კუთხით, უფრო მეტად ემსგავსება სისხლის სამართალს, ვიდრე - ზოგად ადმინისტრაციულ სამართალს.

2. ადმინისტრაციულ სახდელთა სისტემა

ქმედების ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევად მიჩნევის შემდგომ, საჭიროა სამართალდარღვევაზე რეაგირების სამართლებრივი შედეგის განსაზღვრა, რაც დამოკიდებულია სახდელთა სისტემაზე. თუ როგორია, ამა თუ იმ სახელმწიფოს ადმინისტრაციულ სახდელთა სისტემა, დამოკიდებულია ცალკეული ქვეყნის სამართლის სისტემაში ადმინისტრაციულ-დელიქტური სამართლის ადგილით (მნიშვნელობით).

⁵⁴ საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსი მე-10 მუხლი.

ცნობილია, რომ სასჯელის სახეები, სისხლის სამართლისა და ადმინისტრაციულ-დელიქტური სამართლის სფეროების გამოჯვანის ერთ-ერთი კრიტერიუმია. ევროკავშირის ქვეყნების კანონმდებლობის ისტორიული განვითარება, შედგებოდა სისხლის სამართლიდან იმ მართლსაწინააღმდეგო ქმედებების გამოყოფის საფუძველზე, რომლისთვისაც შესაძლებელი იყო ფულადი ჯარიმების დაწესება. ევროკავშირის ქვეყნების ადმინისტრაციულ-დელიქტურ კანონმდებლობაში, ძირითად სასჯელს დღემდე წარმოადგენს ჯარიმა.

ცნობილია, რომ ჯარიმის გარდა, ევროკავშირის სახელმწიფოების კანონმდებლობა ითვალისწინებს შემზღვეველი სახდელების მრავლობითობას, მაგალითად ჩეხეთი,⁵⁵ (საქმიანობის აკრძალვა, ნივთების კონფისკაცია, მოკლევადიანი თავისუფლების აღკვეთა და სხვა).

საყურადღებოა, რომ ავსტრიას⁵⁶ და შვეიცარიაში⁵⁷ საუბარია ადმინისტრაციული დელიქტის ჩადენისთვის 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).

გერმანიისა⁵⁸ და პორტუგალიის⁵⁹ სამართლებრივ სისტემებში, არსებობს დამატებითი ღონისძიებების ინსტიტუტი, რომელთა გამოყენებაც შესაძლებელია, დარღვევაზე სანქციის დადებისგან დამოუკიდებლად. ასეთ ღონისძიებათა შორის არის კონფისკაცია, ან იმ ქონების დაყადაღება, რომელიც

⁵⁵Закон Чешской Республики «О проступках» № 200/1990) от 17 апреля 1990 года, Издательство „Волтерс Клувер“, Москва, 2011.

⁵⁶ Закон Австрийской Республики «Об административных наказаниях», Издательство „Волтерс Клувер“, Москва, 2011.

⁵⁷ Федеральный Закон Швейцарской Конфедерации «О праве административных наказаний» от 22 марта 1974 года, Издательство „Волтерс Клувер“, Москва, 2011.

⁵⁸ Закон Федеративной Республики Германия «О нарушениях порядка» от 24 мая 1968 года, Издательство „Волтерс Клувер“, Москва, 2011.

⁵⁹ Декрет-Закон Португальской Республики № 433/82 от 27 октября 1982 года, Издательство „Волтерс Клувер“, Москва, 2011.

გამოიყენებოდა დარღვევის განხორციელებისას, ან მიღებულია მისი განხორციელების შედეგად.

ქართული ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კანონმდებლობით, ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა ჩადენისთვის, 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 ღონისძიებისგან, 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 დღეისათვის მმართველობის სხვადასხვა სფეროში მოქმედი ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა დამდგენი საკანონმდებლო აქტები, რომლებშიც სახდელის სახედ განსაზღვრულია, 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.“

ბ) ჯარიმა

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

მოქმედი საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსი, ჯარიმას განმარტავს შემდეგნაირად - მოქალაქეებისთვის და თანამდებობის პირებისთვის 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 **ჯერ** კიდეც 1997 წლის 12 დეკემბრის მდგომარეობით, ჯარიმა ამავე კოდექსით გათვალისწინებულია იურიდიული პირების მიმართაც. რაც ჩვენი მოსაზრებით, აუცილებელია აისახოს აღნიშნული კოდექსის ჯარიმის კანონისმიერ განმარტებაში.

ჯარიმის განმარტების მიხედვით, ადმინისტრაციული ჯარიმის შეფარდებისთვის, 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 დააწესოს 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.“

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 სასყიდლით 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) მოქალაქისთვის მინიჭებული სატრანსპორტო საშუალების მართვის უფლების შეჩერება

მოქალაქეს, მინიჭებული სატრანსპორტო საშუალების მართვის უფლება შეუჩერდება სამ წლამდე ვადით, ამ უფლებით სარგებლობის წესის უხეში ან სისტემატური დარღვევისთვის. 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 ჩვენი კანონპროექტი,⁶⁰ 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.

მოქმედი ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 24-ე მუხლის პირველი პუნქტის „ე“ და „ე1“ პუნქტით გათვალისწინებული, „მოქალაქისათვის მინიჭებული სატრანსპორტო საშუალების მართვის უფლების შეჩერება და იარაღის ტარების უფლების ჩამორთმევა“ – 2014 წლის კანონპროექტმა⁶¹ 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.

განსკუთრებული მნიშვნელობა აქვს, ევროპის ადამიანის უფლებათა დაცვის სასმართლოს პრეცედენტულ სამართალს, შიდასახელმწიფოებრივი

⁶⁰ ჩვენ მიერ ამ კვლევის საფუძველზე შემუშავებული საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის პროექტი.

⁶¹ საქართველოს მთავრობის მიერ, 2014 წელს ინიცირებული კანონპროექტი „საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა შესახებ“.

კანონმდებლობისა და სასამართლო პრაქტიკის სრულყოფის თვალსაზრისით. ჩვენი აზრით გასათვალისწინებელია, ევროპის ადამიანის უფლებათა დაცვის სასამართლოს მიდგომები, ადმინისტრაციული სამართალდარღვევისა და სისხლის სამართლის გამიჯვნის პრობლემური საკითხის სრულყოფილად გადაწყვეტისთვის. მაგალითად, საქმეში „მალიგი საფრანგეთის წინააღმდეგ“ სატრანსპორტო საშუალების მართვის უფლების ჩამორთმევა, ევროპის ადამიანის უფლებათა დაცვის სასამართლოს მიერ, ასევე განხილულია სისხლის სამართლებრივ სანქციად, რამდენადაც, როგორც აღნიშნული სასამართლო განმარტავს: „ავტომობილის მართვის უფლება ძალიან სასარგებლოა საქმიანობის განსახორციელებლად ყოველდღიურ ცხოვრებაში“. 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.

ე¹) იარაღის ტარების უფლების ჩამორთმევა

„პირისთვის იარაღის ტარების უფლების ჩამორთმევა ნიშნავს, სამსახურებრივ-სამტატო 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 ჩადენისთვის, პირისთვის 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 ჩამოერთვას 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 მივიჩნიეთ, 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 პირისთვის მინიჭებული უფლების შეჩერება, შეიძლება გავაერთიანოთ მოქალაქისთვის მინიჭებული სატრანსპორტო საშუალების მართვის უფლებისა და იარაღის ტარების უფლების შეჩერებასთან.

ვ) გამასწორებელი სამუშაოები

ჩვენი აზრით, ადმინისტრაციული სახდელების სახეებიდან გამასწორებელი სამუშაოები უნდა ამოვიღოთ. გამასწორებელი სამუშაოები წარმოადგენს სოციალისტური წარსულის გადმონაშთს. შესაბამისად, სასურველია იგი ჩაანაცვლოს – „საზოგადოებისთვის სასარგებლო შრომამ.“ 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.

ზ) ადმინისტრაციული პატიმრობა

მიზანშეწონილად მიგვაჩნია, ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა სამართლის რეფორმის ამ ეტაპზე, ადმინისტრაციული პატიმრობა, როგორც ადმინისტრაციული სახდელის სახე, გამონაკლისის სახით დარჩეს მხოლოდ რამდენიმე სამართალდარღვევისთვის, ჩვენი კანონპროექტის სპეცთავში.⁶² საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსში, საპატიმრო სახდელს დაქვემდებარებული დარღვევების შემადგენლობის ინტეგრირება, მომავალში უნდა მოხდეს ცალკე საკანონმდებლო აქტში, მაგრამ აღნიშნულმა ჩვენი მოსაზრებით, არ უნდა გამოიწვიოს ნასამართლობა.

საყურადღებოა ასევე, ევროპის ადამიანის უფლებათა დაცვის სასამართლოს განმარტება, რომ ადმინისტრაციული სამართალდარღვევა, რომლის ჩადენის გამო, სანქცია ითვალისწინებს ადმინისტრაციულ პატიმრობას, კონვენციის არსიდან გამომდინარე, ითვლება სისხლისსამართლებრივ სამართალდარღვევად.⁶³ რაც კიდევ ერთხელ ამყარებს ჩვენს მოსაზრებას, რომ ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა სამართალში, ადმინისტრაციული პატიმრობა გამოიყენებოდეს ერთეულ შემთხვევებში, მათ შორის სამართალდამრღვევის პიროვნული თვისებების გათვალისწინებით ადმინისტრაციულ-სისხლის სამართლის ბუნების მქონე ქმედებების მიმართ, როგორც სახდელის გამონაკლისი სახე.

❖ ადმინისტრაციული გაძევება

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

⁶² ჩვენ მიერ ამ კვლევის საფუძველზე შემუშავებული საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის პროექტი.

⁶³ 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.

აღნიშნული საკითხის შესწავლის შემდეგ, შევიმუშავეთ სამართლებრივი საფუძვლები, რომელთა გამოყენებით შეიძლება განხორციელდეს პირის საქართველოს ფარგლებიდან ადმინისტრაციული გაძევება და აღნიშნულის პირდაპირ გათვალისწინება სახდელის სახედ.

ნაშრომში მოცემული მსჯელობის გათვალისწინებით, გთავაზობთ ადმინისტრაციული სახდელების შემდეგ სახეებს:

ა) ადმინისტრაციული გაფრთხილება;

ბ) ადმინისტრაციული ჯარიმა;

გ) საგნის სასყიდლით ჩამორთმევა ადმინისტრაციული სამართალდარღვევისთვის;

დ) საგნის კონფისკაცია ადმინისტრაციული სამართალდარღვევისთვის;

ე) პირისთვის მინიჭებული უფლების (სატრანსპორტო საშუალების მართვის უფლების, იარაღთან დაკავშირებული უფლების, საქმიანობის უფლებისა და სხვა) შეჩერება;

ვ) საზოგადოებისთვის სასარგებლო შრომა ადმინისტრაციული სამართალდარღვევისთვის;

ზ) 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.

საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსი ადმინისტრაციულ სახდელებს მიჯნავს ორ ნაწილად, ესენია: 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: ადმინისტრაციული გაფრთხილება, ადმინისტრაციული ჯარიმა და საზოგადოებისთვის სასარგებლო

შრომა - შეიძლება გამოყენებული იქნეს, მხოლოდ როგორც ძირითადი ადმინისტრაციული სახდელი; პირისთვის მინიჭებული სპეციალური უფლების (სატრანსპორტო საშუალების მართვის უფლების, იარაღთან დაკავშირებული უფლების, საქმიანობის უფლების და სხვა) შეჩერება და 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 - შეიძლება გამოყენებული იქნეს, როგორც ძირითადი, ისე დამატებითი ადმინისტრაციული სახდელი; საგნის სასყიდლით ჩამორთმევა და საგნის კონფისკაცია - შეიძლება გამოყენებულ იქნეს, მხოლოდ როგორც დამატებითი ადმინისტრაციული სახდელი.

წარმოდგენილი სახდელთა სისტემა და მათი დაკისრების სამართლებრივი საფუძვლები, ადმინისტრაციულ სახდელთა რეფორმის ფარგლებში, დეტალურად გავითვალისწინეთ ჩვენი კანონპროექტით.⁶⁴

3. ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის წარმოება

ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა სამართლებრივი 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 კუთვნილების განსაზღვრის საჭიროებას.

⁶⁴ ჩვენ მიერ ამ კვლევის საფუძველზე შემუშავებული საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის პროექტი.

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 შეზღუდულია 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 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 საკითხებს⁶⁵.

„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

⁶⁵ კოპალეიშვილი მ., სხირტლაძე ნ., ქარდავა ე., რედ: ტურავა პ., ადმინისტრაციული საპროცესო სამართლის სახელმძღვანელო, გამომცემლობა „ბონა კაუზა“, თბილისი, 2016, გვ. 33-34.

გადაწყვეტის წესი და ფორმა ადმინისტრაციულ-პროცესუალური სამართლიდან გამომდინარეობს.⁶⁶

ქვემდებარეობა სამართლის დარგთაშორისი ინსტიტუტია, რომელსაც აქვს იურისდიქციულ ორგანოთა შორის საქმეების განაწილების ფუნქციები. კონსტიტუცია ავალდებულებს კანონმდებელს, შექმნას სხვადასხვა ორგანოს იურისდიქციას შორის, წინააღმდეგობების და კომპეტენციის გადაკვეთის გამომრიცხავი სამართლებრივი მექანიზმი, არ დაუშვას ვითარება, როდესაც კონკრეტული საქმე არ განეკუთვნება არც ერთ სასამართლო ორგანოს.⁶⁷

ადმინისტრაციული პროცესის თეორიის დამუშავება, უნდა წარმოებდეს ადმინისტრაციული პრაქტიკის მოთხოვნათა საფუძველზე, რომელიც მოწმობს, რომ ადმინისტრაციული პროცესი, აუცილებლად უნდა იყოს დაკავშირებული, მმართველობის სფეროში წამოჭრილი ინდივიდუალური საქმეების გადაწყვეტასთან⁶⁸. 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 გადაწყვეტაში, რომლებიც წარმოიშობა მმართველობის სფეროში და გააჩნიათ გარეგნული გამოვლინების ადმინისტრაციულ-პროცესუალური ფორმები⁶⁹.

ბ) ადმინისტრაციული იურისდიქცია

ადმინისტრაციული პროცესი დაკავშირებულია ადმინისტრაციულ იურისდიქციასთან, თუმცა, ისინი ერთმანეთს არ ემთხვევა. იურიდიულ ლიტერატურაში, ადმინისტრაციულ იურისდიქციად მიაჩნიათ, კანონით გათვალისწინებულ შემთხვევაში, სახელმწიფო მმართველობის ორგანოების

⁶⁶რედ: ლორია ვ., საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის კომენტარი, გამომცემლობა „მერიდიანი“, თბილისი, 2004, გვ. 13.

⁶⁷ კოპალეიშვილი მ., სხირტლაძე ნ., ქარდავა ე., რედ: ტურავა პ., ადმინისტრაციული საპროცესო სამართლის სახელმძღვანელო, გამომცემლობა „ბონა კაუზა“, თბილისი, 2016, გვ. 36.

⁶⁸ ლორია ვ., საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო სამართალი, გამომცემლობა „მერიდიანი“, თბილისი, 2002, გვ. 27.

⁶⁹ იხ. იქვე, გვ. 15.

მიერ, სასამართლოსადმი მიმართვის გარეშე, ქვემდებარე საკითხების უშუალოდ გადაწყვეტა, ხოლო საჭიროების შემთხვევაში - ადმინისტრაციული საჩქიების გამოყენება. რაც იმას ნიშნავს, რომ იურისდიქციული საქმიანობა წარმოადგენს, როგორც ადმინისტრაციული პროცესის, ისე მმართველობის არაპროცესუალური საქმიანობის ნაწილს⁷⁰. სწორედ ამიტომ, მასზე გავრცელდება, არა მხოლოდ საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის დებულებები, არამედ, 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 დავების, 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.⁷¹

როგორც ვხედავთ, პოლიციისა და სხვა ადმინისტრაციული ორგანოების უფლებამოსილი თანამდებობის პირების მიერ, სტრუქტურული აპარატის გარეთ,

⁷⁰ იხ. იქვე, გვ. 15.

⁷¹ ლორია ვ., საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო სამართალი, გამომცემლობა „მერიდიანი“, თბილისი, 2002, გვ. 16.

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, აღიარებული მეცნიერების აზრითაც, როგორებიც არიან: პაატა ტურავა, მათა 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 საგამოკველევო-საგამოძიებო პროცესუალური მოქმედებანი, სამართალშეფარდების სწორად განხორციელების უზრუნველსაყოფად.⁷² მმართველობის სფეროში ადმინისტრაციული პროცესის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი სახეა, ადმინისტრაციული გადაცდომების საქმეთა წარმოება, რომელიც დაკავშირებულია ადმინისტრაციულ პასუხისმგებლობასთან, რაც მოწესრიგებულია საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსით⁷³. სწორედ ამიტომ, პოლიციის და სხვა ადმინისტრაციული ორგანოს უფლებამოსილი თანამდებობის პირების მიერ განხორციელებულმა, ადმინისტრაციული იუსტიციური საქმიანობის პროცესმა, სათანადო ასახვა უნდა ჰპოვოს, როგორც ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კანონმდებლობაში,

⁷² ლორია ვ., საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო სამართალი, გამომცემლობა „მერიდიანი“, თბილისი, 2002, გვ. 51.

⁷³ იხ. იქვე, გვ. 54.

ასევე ამ საქმიანობის პროდუქტით მიღებული აქტების სისტემატიზაციაში, რაც წარმოადგენს ჩვენი კვლევის ძირითად მიზანს.

საყურადღებოა, რომ ევროკავშირის იმ სახელმწიფოებში, სადაც განცალკევებულია ადმინისტრაციულ-დელიქტური სამართალი (ავსტრია, ნიდერლანდები, ესპანეთი, საბერძნეთი), სანქციების გამოყენების წარმოება წარმოადგენს, ზოგადი ადმინისტრაციული პროცედურისგან წარმოებულს და მასზე ვრცელდება ადმინისტრაციულ პროცედურული კანონების დებულებები.⁷⁴

რაც შეეხება, ყოფილი სოციალისტური ბანაკის სახელმწიფოებს, უმრავლესობაში (პოლონეთი, ჩეხეთი, სლოვაკეთი, სლოვენია, ხორვატია, სერბია, ესტონეთი), წარმოების დაწყება არის არაფორმალური და ითვლება ღიად ჩადენილი დარღვევის ფაქტზე, ორგანოში განაცხადის მიღების მომენტიდან, ან მისი გამოვლენიდან, ამ ორგანოს საქმიანობის განხორციელებისას. სახელმწიფოებში, სადაც მოქმედებს ძველი ადმინისტრაციულ-დელიქტური აქტები (ბულგარეთი, ლატვია, ლიეტუვა), ფორმალურიზებულად რჩება წარმოების დაწყების პროცედურა.⁷⁵

როგორც უცხოური კანონმდებლობის ანალიზის შედეგად ირკვევა, სახელმწიფოების უმრავლესობა, ადმინისტრაციულ ორგანოებს საშუალებას აძლევს, 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.

შედარებისთვის შეგვიძლია აღვნიშნოთ, რომ საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მე-4 თავის მიხედვით გამოცემული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი, უნდა პასუხობდეს, ამავე კოდექსით განსაზღვრულ ადმინისტრაციული წარმოებისთვის (შესაბამისი სახით) დადგენილ წესს. საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსი შეიცავს, ადმინისტრაციული წარმოების განსაკუთრებულ სახეს,

⁷⁴ Банчук А.А., Административно-деликтное законодательство зарубежных стран, Москва, Волтерс Клувер 2011, СТ. 62.

⁷⁵ იხ. იქვე, გვ. 63.

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 სფეციფიკიდან. თუმცა, წარმოების ეს ორი სახე, სათანდოდ არ არის გამიჯნული ერთმანეთისგან საკანონმდებლო დონეზე, რაც იწვევს გაუგებრობას და პრობლემატურს ხდის, ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის წარმოების პროცესში, ცალკეული ინდივიდების უფლებების დაცვის მექანიზმების შერჩევას.

გ) ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის წარმოება

სწორედ ზემოაღნიშნული პრობლემის მოწესრიგების მიზნით, გთავაზობთ მარტივი ადმინისტრაციული წარმოებისა და ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ახალ სახეებს, რომელთა კანონმდებლობაში ასახვა წარმოადგენს აუცილებელ პირობას, პოლიციის და სხვა ადმინისტრაციული ორგანოს უფლებამოსილი თანამდებობის პირის მიერ, სამართალდარღვევაზე რეაგირებისას გამოცემული სამართლებრივი აქტის ფორმის კანონიერების დაცვისათვის.

აღნიშნულიდან გამომდინარე, აუცილებელია ერთმანეთისგან გავმიჯნოთ პოლიციის, როგორც ადმინისტრაციული ორგანოს მმართველობითი საქმიანობის და სამართალშეფარდებითი საქმიანობის ფუნქციები. შესაბამისად, ერთმანეთისგან უნდა განვასხვავოთ ადმინისტრაციული წარმოება, ადმინისტრაციული ორგანოს მმართველობითი საქმიანობის განხორციელების პროცესში, რომელიც რეგულირდება საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით და ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა წარმოება, უფლებამოსილი თანამდებობის პირის მიერ, სამართალშეფარდების განხორციელების პროცესში, რომელიც რეგულირდება საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსით.

აღსანიშნავია, რომ ევროკავშირის ქვეყნებში, წარმოების ეს ორი სახე - ადმინისტრაციული და ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის წარმოება

ერთმანეთისგან განსხვავებულია საკანონმდებლო დონეზე და რეგულირდება დამოუკიდებელი საკანონმდებლო აქტებით - რაც საქართველოს კანონმდებლობაში, არ არის მკვეთრად გამოიხატული. უფრო მეტიც, ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის წარმოების პროცესი, არ არის განცალკევებული ადმინისტრაციული პროცესისგან, არამედ პირიქით, გაიგივებულია ერთმანეთთან. აღნიშნული დასკვნები შეიძლება გამოვიტანოთ, საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა და საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსების შესაბამისი მუხლების შედარებისას. მაგალითად, 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 წარმოების და ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის წარმოების გამიჯვნის მაგალითისთვის, შეიძლება გამოვიყენოთ გერმანიის საკანონმდებლო პრაქტიკა, რომლის მიხედვით, „კანონი ადმინისტრაციული წარმოების შესახებ, არ გამოიყენება სისხლის სამართლის წარმოებასთან, ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის წარმოებასთან და დასჯადობასთან მიმართებაში“⁷⁶ - რაც მოაწესრიგებს პოლიციის და სხვა ადმინისტრაციული ორგანოების უფლებამოსილი თანამდებობის პირების მიერ, ფუნქციონალური მოვალეობების შესრულების პროცესში განხორციელებულ იუსტიციურ - სამართალშეფარდებით საქმიანობას.

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

⁷⁶ Закон об Административном производстве Германии, П.2. изд. «infotropic media», Москва, 2013.

გაგებით, წარმოადგენს ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობას, რომელიც მიმართულია გადაწყვეტილების მიღებისკენ⁷⁷.

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

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

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

ვინაიდან, მარტივი ადმინისტრაციული წარმოება ბაზისი და საფუძველია ყველა სახის ადმინისტრაციული წარმოებისთვის⁷⁸, მიზანშეწონილად მიგვაჩნია, სამართალდარღვევის წარმოება განისაზღვროს მარტივი ადმინისტრაციული წარმოების ერთ-ერთ სახესხვაობად, გამომდინარე თავისი სამართლებრივი ბუნებიდან. კერძოდ, ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის წარმოებას ახორციელებენ პოლიციის და სხვა ადმინისტრაციული ორგანოების

⁷⁷ ტურავა პ., ზოგადი ადმინისტრაციული სამართალი, გამომცემლობა „იურისტების სამყარო“; თბილისი, 2018, მეორე გამოცემა, გვ. 215.

⁷⁸ ტურავა პ., ზოგადი ადმინისტრაციული სამართალი, გამომცემლობა „იურისტების სამყარო“; თბილისი, 2018, მეორე გამოცემა, გვ. 219.

უფლებამოსილი თანამდებობის 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 დარეგულირებულია საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით. რაც შეეხება ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის წარმოებისთვის, ჩვენ მიერ შემოთავაზებული მარტივი ადმინისტრაციული წარმოების სახესხვაობას, მოწესრიგების ობიექტიდან გამომდინარე, მიზანშეწონილია დარეგულირდეს საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსით და ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა დამდგენი სხვა საკანონმდებლო აქტებით.

ა) ადმინისტრაციული წარმოების გამიჯვნა ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის წარმოებისაგან

იმისათვის, რომ საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით განსაზღვრული ადმინისტრაციული წარმოება განვასხვავოთ, უფლებამოსილი თანამდებობის პირის მიერ, სამართალშეფარდების პროცესში განხორციელებული ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა წარმოებისგან - აუცილებელია განვმარტოთ ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის წარმოების პროცესისთვის დამახასიათებელი სტადიები და ელემენტები - რაც საშუალებას მოგვცემს გავმიჯნოთ იგი ადმინისტრაციული წარმოებისგან.

ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა წარმოებისგან განსხვავებით, ადმინისტრაციული წარმოება მიმართულია მომავალზე. ადმინისტრაციული ორგანო გადაწყვეტილებას იღებს მომავალში განსახორციელებელ ღონისძიებებთან დაკავშირებით, რაც შეიძლება გამოიხატებოდეს მოქალაქეების მიმართ უფლებადმჭურველი გადაწყვეტილებების გამოტანაში ან საჯარო მმართველობის განხორციელების 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, მაგრამ რეგულირდება საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსით და სხვა ნორმატიული აქტებით.

ადმინისტრაციული წარმოების დაწყების ვალდებულების წარმოშობის საფუძველია, დაინტერესებული პირის განცხადება და ადმინისტრაციული ორგანოსთვის კანონმდებლობით დაკისრებული ვალდებულება, გამოსცეს ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი. ხოლო ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის წარმოების დაწყების საფუძველს, ჩვენი აზრით, წარმოადგენს სამართალდარღვევის ფაქტის გამოვლინება, შეტყობინება სამართალდარღვევის ფაქტის შესახებ, ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ სამართალდარღვევის არასათანადო წარმოების აღმოჩენის ფაქტი, ადმინისტრაციული სამართალდამრღვევის მიმართ გამოცემული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გასაჩივრება.

პრაქტიკიდან ცნობილია, რომ ადმინისტრაციული წარმოების 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 წარმოება⁷⁹; ხოლო ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა წარმოებისას, აღნიშნული ადგილი

⁷⁹ ტურავა კ., ზოგადი ადმინისტრაციული სამართალი, გამომცემლობა „იურისტების სამყარო“; თბილისი, 2018, მეორე გამოცემა, გვ. 222.

უჭირავს პოლიციის ან სხვა ადმინისტრაციული ორგანოს უფლებამოსილ თანამდებობის 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 იმას ნიშნავს, რომ ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის წარმოების სუბიექტად გვევლინება, პოლიციის ან სხვა ადმინისტრაციული ორგანოს უფლებამოსილი თანამდებობის პირი, რომლის უფლებამოსილება გამომდინარეობს ადმინისტრაციული ორგანოს უფლებამოსილებიდან.

უნდა აღინიშნოს, რომ დღეისათვის მოქმედი საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსი, სამართალდარღვევის წარმოების სუბიექტის რანგში, არ ასახელებს ადმინისტრაციული ორგანოს უფლებამოსილ თანამდებობის პირს, რომელიც სამართალდარღვევის ჩადენის ადგილზე განიხილავს ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის ფაქტს, შეუფარდებს ადმინისტრაციულ სახდელს უფლებამოსილების გამცემი ორგანოს სახელით, ადგილზე გამოსცემს და ჩააბარებს/გააცნობს 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 შეფარდება 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 თანამდებობის პირის უფლებები 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 შეეფარდება 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.“ თუმცა, აღნიშნული არ არის საკმარისი სამართლებრივი აქტის კანონიერების დაცვისთვის. აუცილებელია საკანონმდებლო დონეზე განისაზღვროს ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის წარმოების ახალი სუბიექტი - პოლიციის ან სხვა ადმინისტრაციული ორგანოს უფლებამოსილი თანამდებობის პირის სახით.

ადმინისტრაციულ წარმოებაში კანონით დადგენილი საფუძვლით მონაწილეობენ: განმცხადებელი და მესამე პირი; ისინი, ვის მიმართაც გამოიცა ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი; ისინი, ვისთანაც დაიდო, ან უნდა დაიდოს ადმინისტრაციული ხელშეკრულება⁸⁰.

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 აქვს⁸¹.

კვლევის მიზნებიდან გამომდინარე, შეგვიძლია განვაცხადოთ, რომ ადმინისტრაციული წარმოების ადრესატს წარმოადგენს ნებისმიერი პირი, რომლის მიმართ ადმინისტრაციული ორგანო 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 პირს (არასამართალდამრღვევს), რომელმაც მიმართა ადმინისტრაციულ ორგანოს უფლებების დაცვის ან განხორციელების მოთხოვნით. ეს არის კონკრეტული პირი - სამართალდამრღვევი, რომლის უფლებების დაცვა და მის მიმართ გადაწყვეტილების მიღება, წარმოებს განსხვავებული სტანდარტებისა და პროცედურების შესაბამისად. რაც შეეხება

⁸⁰ ტურავა პ., ზოგადი ადმინისტრაციული სამართალი, გამომცემლობა „იურისტების სამყარო“; თბილისი, 2018, მეორე გამოცემა, გვ. 223.

⁸¹ იხ. იქვე, გვ. 224.

საკანონმდებლო საფუძვლებს - ადმინისტრაციული წარმოება ხორციელდება საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსისა და სხვა სამართლებრივი აქტებით; ხოლო ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა წარმოება უნდა განისაზღვროს საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსით და სხვა სამართლებრივი აქტებით.

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 გაუქმება⁸². როგორც კვლევის პროცესში დადასტურდა, ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა წარმოება, მარტივი ადმინისტრაციული წარმოების ერთ-ერთ სახედ უნდა განისაზღვროს საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსით, რაც მოითხოვს რეგულაციის ახალ ინსტრუმენტს. ამ სახის წარმოების მიზანი იქნება სამართალდარღვევის ფაქტზე ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის მომზადება, გამოცემა, აღსრულება - ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის წარმოებისას ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის ჩადენის ადგილზე/დროს ან/და ორგანოში ან ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევაზე საჩივრის გადაწყვეტისას.

ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის წარმოების პროცესის შედეგად, ისევე, როგორც ადმინისტრაციული წარმოების შედეგად, პოლიციის უფლებამოსილი თანამდებობის პირი იღებს გადაწყვეტილებას ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის სახით. ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის წარმოების პროცესის შედეგად მიღებული აქტი, უნდა

⁸² ტურავა პ., ზოგადი ადმინისტრაციული სამართალი, გამომცემლობა „იურისტების სამყარო“, თბილისი, 2018, მეორე გამოცემა, გვ. 219.

განისაზღვროს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კანონმდებლობაში, ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ერთ-ერთ სახესხვაობად, როგორც სამართალდარღვევის წარმოების შედეგად მიღებული რეგულაციის შესაბამისი ახალი ინსტრუმენტი და პირის უფლების პრცესუალური დაცვის საშუალება.

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.

ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის წარმოების პროცესის პროდუქტი - ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი, უნდა გამოიცეს წერილობით, რამდენადაც, მარტივი ადმინისტრაციული წარმოებისთვის დამახასიათებელია ადმინისტრაციულ ორგანოსა და დაინტერესებულ მხარეს შორის კომუნიკაციის წერილობითი ფორმა⁸³.

კვლევის შედეგებიდან გამომდინარე, შეგვიძლია ჩამოვყალიბოთ დებულებები:

1. ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის წარმოების პროცესისთვის დამახასიათებელი ძირითადი სტადიებია:

ა) ადმინისტრაციული-სამართალდარღვევის ფაქტის გამოკვლევა,

ბ) ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემა და მისი გაცნობა სამართალდამრღვევისთვის,

გ) ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის აღსრულება,

⁸³ ტურავა პ., ზოგადი ადმინისტრაციული სამართალი, გამომცემლობა „იურისტების სამყარო“, თბილისი, 2018, მეორე გამოცემა, გვ. 219.

იმ შემთხვევაში, თუ სამართალდარღვევი არ დაეთანხმება ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტს, მაშინ წარმოებას დაემატება მეოთხე სტადია - ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გასაჩივრება;

2. ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის წარმოება წარმოადგენს ადმინისტრაციული წარმოების შემადგენელ ნაწილს;

3. ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის წარმოებისთვის გამოიყენება მარტივი ადმინისტრაციული წარმოების ორი დამოუკიდებელი სახესხვაობა:

ა) ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის წარმოება სამართალდარღვევის ჩადენის ადგილზე/დროს ან/და ორგანოში,

ბ) ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის წარმოება საჩივართან დაკავშირებით;

4. ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის წარმოება არის ადმინისტრაციული ორგანოს (ორგანიზაციული გაგებით) უფლებამოსილი თანამდებობის პირის მიერ, საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსით და სხვა სამართლებრივი აქტებით დადგენილი საქმიანობა, რომელიც დაკავშირებულია ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის ჩადენის ადგილზე/დროს ან/და ორგანოში საქმის განხილვასთან ან ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის წარმოებაზე საჩივრის გადაწყვეტასთან და სამართალდარღვევის ფაქტზე ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის მომზადება-გამოცემა-აღსრულებასთან.

4.1. ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის წარმოება სამართალდარღვევის ჩადენის ადგილზე/დროს ან/და ორგანოში

დემოკრატიულ ქვეყნებში, უზრუნველყოფილია იმ პირის უფლებები, რომელიც ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის ჩადენისთვის მიეცემა პასუხისმგებაში. სამართალწარმოების დროს, პირისთვის გარანტირებულია ისეთი უფლებები, როგორცაა: ბრალდების არსის გაცნობა, ინფორმაცია მისი ან მისი ქონების მიმართ გამოყენებული ზომებისა და ორგანოს მიერ სამართალდარღვევის ფაქტის განხილვის თარიღის დანიშვნის შესახებ;

დამცველის სამართლებრივი დახმარების მიღება; მტკიცებულებების შეგროვება და წარდგენა შესაბამის ორგანოში; ბრალდებასთან დაკავშირებით აზრის გამოთქმა; ადმინისტრაციული ორგანოს გადაწყვეტილების გასაჩივრება.

აღნიშნულთან დაკავშირებით, საქართველოს ევროკავშირთან ასოცირების ხელშეკრულების ფარგლებში, ეროვნული და ევროკავშირის კანონმდებლობის ჰარმონიზაციის მოთხოვნების შესაბამისად, გასათვალისწინებელია დემოკრატიული ქვეყნების ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის წარმოების პრაქტიკა.

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

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

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

ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის ფაქტის განხილვისას პოლიციის და სხვა ადმინისტრაციული ორგანოს უფლებამოსილი თანამდებობის პირი წყვეტს შემდეგ საკითხებს:

- განეკუთვნება თუ არა მის კომპეტენციას აღნიშნული ფაქტის განხილვა;
- საჭიროებს თუ არა დარღვევის ფაქტი დამატებით გამოკვლევას;

- უნდა დაკმაყოფილდეს თუ არა ადმინისტრაციულ პასუხისმგებლობაში მიცემული პირის, დაზარალებულის, კანონიერი წარმომადგენლების, ადვოკატის შუამდგომლობები.

პოლიციის და სხვა ადმინისტრაციული ორგანოს უფლებამოსილი თანამდებობის პირი, ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის ფაქტის 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 სამართალდარღვევის ფაქტის სამართლიანი განხილვის და გადაწყვეტისთვის.

უფლებამოსილი თანამდებობის პირი, შესაბამისი ადმინისტრაციული ორგანოს ხელმძღვანელის ნორმატიული აქტით დადგენილი კომპეტენციის ფარგლებში, სამართალდარღვევის ფაქტს განიხილავს მისი ჩადენის ადგილზე/დროს ან/და ორგანოში. რაც გულისხმობს, სამართალდარღვევის ფაქტის გამოკვლევას, ყოველმხრივ, სრულ და ობიექტურ გამორკვევას, მის გადაწყვეტას საქართველოს კანონმდებლობასთან ზუსტი შესაბამისობით, ადგილზე ადმინისტრაციული სახდელის დაკისრებას, შესაბამისი ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემას და დამრღვევისთვის მის ჩაბარებას/გაცნობას.

ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის წარმოება სამართალდარღვევის ჩადენის ადგილზე/დროს ტარდება იმ შემთხვევაში, როცა სამართალდარღვევა არ საჭიროებს დამატებით ადმინისტრაციულ გამოკვლევას. წარმოება უნდა დაეფუძნოს მიუკერძოებლობის და მხარეთა კანონის წინაშე თანასწორობის პრინციპს.

ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის ჩადენის ადგილზე/დროს ან/და ორგანოში რეაგირებისას შედგენილი სამართალდარღვევის ოქმი (საჯარიმო ქვითარი) წარმოადგენს ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტს.

ამ წესით, ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის წარმოების შემთხვევაში, სამართალდამრღვევს ადგილზე გადაეცემა ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი, (საჯარიმო ქვითარი/სამართალდარღვევის ოქმი,) 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 პირისთვის ოფიციალურ გაცნობას/ჩაბარებას და ძალაში შესვლას.

ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის ჩადენის ადგილზე/დროს ან/და ორგანოში რეაგირებისას, ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის წარმოების უზრუნველყოფის ზომები გამოიყენება იმ შემთხვევაში, როცა ამოწურულია 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 ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის შესადგენად, მაგრამ მისი ადგილზე შედგენა შეუძლებელია,
- მტკიცებულებების დაფარვის ან განადგურების აღსაკვეთად,
- თუ არსებობს საფუძვლიანი ეჭვი იმისა, რომ ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის ჩამდენი პირი იმყოფება ალკოჰოლური, ნარკოტიკული, ფსიქოტროპული, ახალი ფსიქოაქტიური ნივთიერების ზემოქმედების ქვეშ,
- ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის ფაქტის დროული, სრული და ობიექტური განხილვის და სახდელის დაკისრების მიზნით,
- თუ ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის ჩამდენი პირი წინააღმდეგობას უწევს უფლებამოსილ თანამდებობის პირს,

- ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის განხილვაში მონაწილეობის მიღების უზრუნველსაყოფად,
- სახდელის სახით ადმინისტრაციული პატიმრობის ან დეპორტაციის გამოყენების უზრუნველსაყოფად,
- ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის ფაქტზე მიღებული შეტყობინების აღსასრულებლად,
- ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის ფაქტზე მიღებული გადაწყვეტილების აღსრულების უზრუნველყოფის მიზნით.

ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის ჩადენის ადგილზე/დროს ან/და ორგანოში რეაგირებისას, ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის წარმოების უზრუნველყოფის ზომები, რომელიც შეიძლება გამოიყენოს აღნიშნულზე უფლებამოსილმა პირმა, ამომწურავად უნდა იყოს განსაზღვრული კანონით. ასეთ ზომებს, ჩვენი მოსაზრებით უნდა წარმოადგენდეს:

- ადმინისტრაციული მიყვანა;
- ადმინისტრაციული დაკავება;
- პირადი გასინჯვა და ნივთების გასინჯვა ადმინისტრაციული წესით;
- ნივთებისა და დოკუმენტების ადმინისტრაციული წესით დროებით ჩამორთმევა;
- სატრანსპორტო საშუალების დაკავება;
- სატრანსპორტო საშუალების მართვისაგან მძღოლის ჩამოშორება ან/და სატრანსპორტო საშუალების სპეციალურ სადგომზე გადაყვანა.

უფლებამოსილი თანამდებობის პირის მიერ, სამართალდარღვევის ჩადენის ადგილზე/დროს რეაგირებისას, ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა წარმოება ხორციელდება დაუყოვნებლივ.

ვინაიდან, სამართალდარღვევის ჩადენის ადგილზე/დროს ან/და ორგანოში ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის წარმოება ხასიათდება შეზღუდული დროით, რა დროსაც, შესაძლებელია ვერ მოხერხდეს სამართალდამრღვევის მიერ საკუთარი უფლებების სრულად რეალიზაცია - პიროვნული, სუბიექტური მიზეზების გამო, ან უფლებამოსილი თანამდებობის პირის მხრიდან

უფლებამოსილების ბოროტად გამოყენების პრევენციის მიზნით, მიზანშეწონილად მიგვაჩნია, საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსში რეგლამენტირებული იქნას წარმოების შემდეგი დამოუკიდებელი სახე - ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის წარმოება საჩივართან დაკავშირებით.

4.2. ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის წარმოება საჩივართან დაკავშირებით

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

ჩვენი მოსაზრებით, საჩივარი სამართალდარღვევის ჩადენის ადგილზე/დროს ან/და ორგანოში წარმოების შედეგად გამოცემული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის მიმართ, ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის წარმოების წესით, უპირველესად, უნდა განიხილოს პოლიციის ან სხვა ადმინისტრაციული ორგანოს ზემდგომმა უფლებამოსილმა თანამდებობის პირმა (თუკი ასეთი არსებობს).

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

საჩივარი ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტთან დაკავშირებით, ქვემდებარეობის და განსჯადობის პრინციპიდან გამომდინარე, შეტანილი უნდა იქნეს ზემდგომ ორგანოში, რომელიც უფლებამოსილია გადაწყვიტოს საჩივარში 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. ასეთ შემთხვევაში, ადმინისტრაციული ორგანო შემოიფარგლება განმცხადებლისათვის სამართლებრივი დახმარების გაწევით. კერძოდ, განუმარტავს, რომ 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 ავტონომიას⁸⁴.

ადმინისტრაციული ორგანო, განცხადების მიღებიდან 3 დღის ვადაში შეამოწმებს განცხადების შესაბამისობას კანონით გათვალისწინებულ მოთხოვნებთან. განცხადებაში დასმული საკითხის გადასაწყვეტად, 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 რეალიზაციისთვის⁸⁵.

ჩვენი აზრით, საჩივართან დაკავშირებული ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის წარმოების უზრუნველსაყოფად, ზოგადი ადმინისტრაციული სამართლის ზემოთ აღნიშნული დებულებები ვადებთან დაკავშირებით, სავსებით მისაღებია. საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსში, მკაფიოდ უნდა განისაზღვროს სამართალდარღვევის წარმოების დებულებები და წარმოების შედეგად მიღებული გადაწყვეტილების ზემდგომ ადმინისტრაციულ ორგანოში, ხოლო შემდგომ სასამართლოში გასაჩივრების უფლების ელემენტები.

⁸⁴ ტურავა პ., ზოგადი ადმინისტრაციული სამართალი, გამომცემლობა „იურისტების სამყარო“; თბილისი, 2018, მეორე გამოცემა, გვ. 220-221.

⁸⁵ იხ. იქვე, გვ. 222.

ჩვენ ვეთანხმებით საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციის მოსაზრებას იმის შესახებ, რომ ადამიანის უფლებათა პროცესუალური დაცვის მეტი გარანტიებისთვის, მნიშვნელოვანია საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსში გათვალისწინებული იყოს სასამართლო გადაწყვეტილების გასაჩივრების 10 დღიანი ვადის ათვლა მხარისთვის გადაწყვეტილების ჩაბარებიდან და არა მისი გამოტანიდან, რაც გულისხმობს სასამართლო დარბაზში სარეზოლუციო ნაწილის გამოცხადებას.⁸⁶ მითითებული ხარვეზი შევეცადეთ გამოგვესწორებინა ჩვენი კანონპროექტით.⁸⁷

აღნიშნული ცვლილებების განხორციელება უზრუნველყოფს, ცალკეული ინდივიდის უფლებების დაცვის მექანიზმებს, ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის წარმოების პროცესში.

⁸⁶ საია. მოსაზრებები ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევის კოდექსის პროექტთან დაკავშირებით, 2017. <https://www.gyla.ge/ge/post/administraciul-samartaldarghvevata-kodeqsi-gasachivrebis-konstituciur-uflebas-arghvevs> ნახვის თარიღი 10.10.2017.

⁸⁷ ჩვენ მიერ ამ კვლევის საფუძველზე შემუშავებული საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის პროექტი.

თავი IV. პოლიციის საქმიანობის სამართლებრივი ფორმები

1. პოლიციის პრევენციული ღონისძიების სამართლებრივი ფორმები

„პოლიციის შესახებ“ საქართველოს კანონით განსაზღვრულ პრევენციულ საქმიანობას, პოლიცია ახორციელებს საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით დადგენილი ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობის სამართლებრივი ფორმების, ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტისა და ადმინისტრაციული რეალაქტის გამოყენებით.⁸⁸

ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტს, როგორც პილიციის 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 მოწესრიგდეს, საჭიროა მისი მოწესრიგება გარკვეული სამართლებრივი ფორმით, რა დროსაც უნდა მოხდეს, პოლიციის მიერ ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემა და ყოველი ზოგადი საპოლიციო ღონისძიებისთვის 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, პირველ რიგში დამოკიდებულია პოლიციის საქმიანობის სამართლებრივ ბუნებაზე, იქნება ეს პრევენციული თუ სამართალდარღვევაზე რეაგირების სამართლებრივი ფორმის სახით. თავის

⁸⁸ საქართველოს კანონი პოლიციის შესახებ, მე-5 მუხლის მე-4 პუნქტი.

მხრივ, საქმიანობის სამართლებრივი ფორმების გამიჯვნას აქვს ადმინისტრაციული სამართალწარმოების ფარგლებში შესაბამისი სარჩელის სახის შერჩევის წინაპირობის ფუნქცია.⁸⁹

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 ზოგადი ადმინისტრაციულ კოდექსის მე-2 მუხლის „დ“ ქვეპუნქტში მოცემულ დეფინიციაზე, 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 ღონისძიების დროს განხორციელებული ქმედება რომ ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტად ჩაითვალოს, საჭიროა შეიცავდეს ცნების ელემენტებს: ა) ადმინისტრაციული ორგანო; ბ) ადმინისტრაციული კანონმდებლობის საფუძველი; გ) ინდივიდუალური სამართლებრივი აქტი; დ) მოწესრიგება.⁹⁰

პოლიციელმა, ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი რომ გამოსცეს, აუცილებელი წინაპირობაა მოქმედებდეს, როგორც ადმინისტრაციული ორგანო, რომელიც ახორციელებს საჯარო მმართველობას. „პოლიციის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-3 მუხლის თანახმად, პოლიციელი არის საჯარო მოხელე, რომელიც მსახურობს შინაგან საქმეთა სამინისტროში,

⁸⁹ ტურავა პ., ზოგადი ადმინისტრაციული სამართალი, გამომცემლობა „იურისტების სამყარო“; თბილისი, 2018, მეორე გამოცემა, გვ.125.

⁹⁰ ბერაია ი., გელაშვილი ნ., გიორგიშვილი ქ., იზორია ლ., კილაძე ს., მუზაშვილი დ., ტურავა პ., საპოლიციო სამართალი, გამომცემლობა „შსს აკადემია“, თბილისი, 2015, გვ. 31-33.

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.⁹¹ 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 მიერ, ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემით განხორციელებული ღონისძიება, ადმინისტრაციული ორგანოს ნების შესაბამისად, უნდა იყოს მიმართული, რათა ცალმხრივად და შესასრულებლად სავალდებულო ძალით, უშუალო სამართლებრივი შედეგი წარმოშვას.⁹² შესაბამისად, პოლიციელის ქმედება იმისათვის, რომ იგი შეიცავდეს ინდივიდუალური აქტის აღნიშნულ ელემენტს, ცალმხრივად და მკაცრად უნდა იყოს მიმართული განსაზღვრული სამართლებრივი შედეგისკენ. ღონისძიებას მაშინ აქვს მომწესრიგებელი ბუნება, როდესაც არსებობს მისი ორი ელემენტი: კაუზალურობა და ფინალურობა.⁹³ გამომდინარე აქედან, ქმედებასა და სამართლებრივ შედეგს შორის, უნდა არსებობდეს მიზეზობრივი კავშირი და მიმართული უნდა იყოს კონკრეტული შედეგის დადგომისკენ, რომელიც აწესებს, ცვლის, წყვეტს ან ადასტურებს პირის სამართლებრივ მდგომარეობას.

⁹¹ საქართველოს კანონი პოლიციის შესახებ, მე-4 მუხლის მე-3 პუნქტი.

⁹² ადეიშვილი 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, გვ. 34.

⁹³ ბერაია ი., გელაშვილი ნ., გიორგიშვილი ქ., იზორია ლ., კილაძე ს., მუზაშვილი დ., ტურავა პ., საპოლიციო სამართალი, გამომცემლობა „შსს აკადემია“ თბილისი, 2015, გვ. 34.

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 დადგომისკენ. რეალაქტი აღნიშნავს ადმინისტრაციული ორგანოს უბრალო მმართველობით საქმიანობას, დე ფაქტო მოქმედებას ანუ რეალურ მოქმედებას.⁹⁴

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.

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 დადგომისკენ. იურიდიულ ლიტერატურაში მოცემულია, ორგანიზაციის გარეთ გამოვლენილი რეალაქტების ორ ჯგუფად სისტემატიზაცია: საინფორმაციო ხასიათის რეალაქტები და ფაქტობრივი ქმედებები.

პოლიციის საინფორმაციო ხასიათის რეალაქტებია მოქალაქეებისთვის საინფორმაციო ხასიათის ახსნა-განმარტებების მიცემა; საჯარო გაფრთხილება

⁹⁴ ტურავა პ., ზოგადი ადმინისტრაციული სამართალი, გამომცემლობა „იურისტების სამყარო“; თბილისი, 2018, მეორე გამოცემა, გვ. 175.

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 გამოიწვევის თვალსაზრისით, შეგვიძლია განვმარტოთ, რომ საგზაო მოძრაობის შესახებ საქართველოს კანონის ამკრძალავი 3.2 ნიშანი „მოძრაობა აკრძალულია“, ატარებს საინფორმაციო ხასიათს (პრევენცია) სატრანსპორტო საშუალებით საგზაო მოძრაობის მონაწილეთათვის, ხოლო მისი უგულვებელყოფა, გამოიწვევს პოლიციის მიერ სამართალდარღვევაზე რეაგირების 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 საქართველოს 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.⁹⁵

საპოლიციო ღონისძიება, 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, ან როდესაც უკანონოდ ზღუდავს პირის ძირითად კონსტიტუციურ უფლებებსა და თავისუფლებებს.

სამართლებრივი შედეგის თვალსაზრისით, მიუხედავად იმისა, რომ რეალაქტს არ აქვს მომწესრიგებელი სამართლებრივი ბუნება, შესაძლებელია იწვევდეს 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.⁹⁶ პოლიციის მიერ რეალაქტის განხორციელებით, პირის სუბიექტური უფლებების ხელყოფის შემთხვევაში, პირი უფლებამოსილია, საჩივრით მიმართოს

⁹⁵ რედ. ხუბუა გ., ზომერმანი კ.პ., საჯარო მმართველობის სამართლებრივი საფუძვლები, გამომცემლობა „სამშობლო“ თბილისი, 2016, მე-3 ტომი, გვ. 121.

⁹⁶ 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.

ადმინისტრაციულ ორგანოს ან შეიტანოს სარჩელი სასამართლოში და მოითხოვოს მოქმედების განხორციელება ან მოქმედებისგან 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 მოქმედებისგან, პირის უფლებისა და კანონიერი ინტერესის დაცვის სამართლებრივ საშუალებებს.

2. პოლიციის სამართალდარღვევაზე რეაგირების ღონისძიების სამართლებრივი ფორმები

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.⁹⁷

საქართველოს ევროკავშირთან ასოცირების ხელშეკრულების ფარგლებში, ქართული და ევროკავშირის კანონმდებლობის ჰარმონიზაციის ვალდებულების თანახმად, საქართველოს მთავრობამ ჩამოაყალიბა სტრატეგია, რომელშიც გათვალისწინებულია: სისხლის სამართლისა და ადმინისტრაციულ

⁹⁷ ხარშილაძე ი; ადმინისტრაციული გადაცდომისა და სისხლის სამართლის დანაშაულის გამიჯვნის სამართლებრივი პრობლემები, ადმინისტრაციული სამართალი, სამეცნიერო-პოპულარული ჟურნალი, სამეცნიერო-რედაქტორი კოპალეიშვილი მ; გამომცემლობა „სიესტა“, თბილისი, 2/2016.გვ. 62-78.

სამართალდარღვევათა კანონმდებლობის ლიბერალიზაცია, მოდერნიზაცია, მათი საერთაშორისო და ევროკავშირის სტანდარტებთან შესაბამისობაში მოყვანა, ახალი ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის შემუშავება.

„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 – ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტისა და ადმინისტრაციული რეალაქტის – გამოყენებით. რაც შეეხება, პოლიციის სამართალდარღვევაზე რეაგირების ღონისძიების სამართლებრივ ფორმას, რომელიც მიმართული უნდა იყოს მოაწესრიგოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევაზე რეაგირება, წარმოადგენს ჩვენი კვლევის საგანს.

2.1. ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევაზე რეაგირების სამართლებრივი ფორმების განსაზღვრა

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

ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობის სამართლებრივ ფორმებში მოქცევის იდეა, მდგომარეობს სამართლებრივი პრობლემების გადაწყვეტის საშუალებებისთვის სამართლებრივი ფორმის მიცემაში, რომელიც შესაძლებელს ხდის, პრობლემის გადაჭრის წინაპირობები და შედეგები გახდეს წინასწარ განჭვრეტადი.⁹⁸

⁹⁸ ტურავა პ., ზოგადი ადმინისტრაციული სამართალი, გამომცემლობა „იურისტების სამყარო“; თბილისი, 2018, მეორე გამოცემა, გვ. 125.

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 თანამდებობის პირის საქმიანობის სამართლებრივ ფორმებს, ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევაზე რეაგირებისას, არ არის განსაზღვრული არც ერთი ადმინისტრაციული საკანონმდებლო აქტით.

პოლიციის საქმიანობის სამართლებრივ ფორმებში თავმოყრილია, საკანონმდებლო ნორმების კონკრეტიზაციის, ინდივიდუალიზაციის და აღსრულების ინსტრუმენტები.⁹⁹ თავის მხრივ, ასეთ სამართლებრივ ინსტრუმენტს უდიდესი მნიშვნელობა ექნება, პოლიციის ორგანოს უფლებამოსილი თანამდებობის პირის, ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევაზე რეაგირების საქმიანობის სრულყოფილი რეგლამენტაციისთვის, რითაც, სამართლებრივად უზრუნველყოფილი იქნება, ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის წარმოებაში მონაწილე სუბიექტების პროცესუალური ინტერესების დაცვა და თავად პროცესის გამჭვირვალობა.

ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევაზე რეაგირების სამართლებრივი ფორმების განსაზღვრა ემსახურება მოქალაქის სამართლებრივ დაცვას (დაცვის ფუნქცია) და იმავდროულად, პოლიციის ორგანოს უფლებამოსილ თანამდებობის პირს, შესაძლებლობას აძლევს, სისრულეში მოიყვანოს ლეგიტიმური ამოცანები (უზრუნველყოფის ფუნქცია) - რაც მიუთითებს მის ორმაგ ფუნქციაზე.¹⁰⁰

კვლევის პროცესში გამოიკვეთა, რომ საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მე-3 მუხლის მიხედვით, კოდექსის მოქმედების სფერო, არ ვრცელდება ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევაზე და

⁹⁹ იხ. იქვე, გვ. 125.

¹⁰⁰ იხ. იქვე, გვ. 126.

აღნიშნული კოდექსი არ იცნობს, სამართალდარღვევის გამოვლინების ან სამართალდარღვევის შესახებ შეტყობინების მიღების შედეგად, პოლიციის და სხვა ადმინისტრაციული ორგანოს უფლებამოსილი თანამდებობის პირის მიერ, სამართალდარღვევის ჩადენის ადგილზე/დროს ან/და ორგანოში გამოცემული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის სამართლებრივ ფორმას და განმარტებას, რაც, ასევე არ არის გაწერილი, მოქმედ საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსში.

კვლევის შედეგებიდან გამომდინარე, მიზანშეწონილად მიგვაჩნია, პოლიციის ორგანოს უფლებამოსილი თანამდებობის 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-სამართლებრივი აქტის განმარტებისთვის, სამართალდარღვევაზე რეაგირების ფუნქციიდან გამომდინარე, ვისარგებლებთ ახალი ტერმინით - იუსტიციური სამართლებრივი აქტი.

2.2. იუსტიციური სამართლებრივი აქტის ნორმატიული წანამდებრები ქართულ ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კანონმდებლობაში

მოქმედ საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსში, არსებობს ნორმატიული წანამდებრები, რომელიც იძლევა საფუძველს, შს ორგანოების უფლებამოსილი თანამდებობის 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 გადაწყვეტას და შეეხებიან სამართლის კონკრეტულ სუბიექტს. ასეთი აქტები

სამართლის ნორმების შეფარდების აქტებია. როგორც ცნობილია, 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.¹⁰¹ დადგენილება საქართველოს შს სამინისტროს უფლებამოსილ თანამდებობის პირს გამოაქვს ადმინისტრაციული ორგანოს სახელით. სწორედ ამიტომ, მასზე უნდა გავრცელდეს ამ მმართველობის ორგანოზე გავრცელებული ყველა უფლებამოსილება სამართალდარღვევაზე რეაგირებისას აღმასრულებლ-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-ემუხლებით, 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

¹⁰¹ ლორია ვ., საქართველოს ადმინისტრაციული სამართალი, გამომცემლობა „მერიდიანი“, თბილისი, 2002, გვ. 257-259.

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 შეიძლება მოვიაზროთ 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“. წარმოგიდგენთ 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 და სააპელაციო ინსტანციების სასამართლოებს შორის არაერთგვაროვანი მოსაზრების გამო იმის შესახებ - არის თუ არა ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტები საგადასახადო შემოწმების აქტი და საგადასახადო სამართალდარღვევის ოქმი. აღნიშნული ადმინისტრაციული 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 შემოწმების 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 შემოწმების დროს გამოვლენილი სამართალდარღვევებისა) აღგენს საგადასახადო სამართალდარღვევის ოქმს. ამავე მუხლის მე-8 ნაწილის მიხედვით, საგადასახადო შემოწმებისას გამოვლენილი სამართალდარღვევები აღინიშნება საგადასახადო შემოწმების აქტში (ამ შემთხვევაში არ დგება საგადასახადო სამართალდარღვევის ოქმი), რომელშიც აისახება ყველა საგადასახადო სამართალდარღვევის შინაარსი.

გამოითქვა მოსაზრებები და შეჯერდა აზრი იმის თაობაზე, რომ საგადასახადო შემოწმების 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 შემოწმების 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 შიდაუწყებრივი გამოყენებისათვის გამიზნული, ინფორმაციული დატვირთვის მქონე დოკუმენტი”.¹⁰²

¹⁰² საქართველოს უზენაესი სასამართლო, რეკომენდაციები ადმინისტრაციული სასამართლოს პრაქტიკის პრობლემატურ საკითხებზე, თბილისი, 2007, გვ. 17-18.

ზემოაღნიშნული მიუთითებს იმ გარემოებაზე, რომ სამართალდარღვევაზე რეაგირების სამართლებრივი ფორმების განსაზღვრის პრობლემატიკა შეეხება არა მხოლოდ მმართველობის ორგანოებს, არამედ სასამართლო პრაქტიკასაც, რაც მიუთითებს, ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევაზე რეაგირების შედეგად გამოცემული სამართლებრივი აქტის სამართლებრივი ფორმების განსაზღვრის აუცილებლობაზე. ადმინისტრაციული ორგანოს უფლებამოსილი თანამდებობის პირის მიერ გამოცემული იუსტიციური სამართლებრივი აქტი და მისი გამოცემა-ჩაბარება-აღსრულების პროცესი, ფორმის კანონიერების დაცვისთვის, 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 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 განსაზღვრისთვის.“¹⁰³

3. იუსტიციური სამართლებრივი აქტის მნიშვნელობა და ფუნქციები

სახელმწიფო ხელისუფლების დანაწილების პრინციპიდან გამომდინარე, შესაძლებელი გახდა სახელმწიფო სახელისუფლო საქმიანობიდან პოლიციის, როგორც აღმასრულებელი ხელისუფლებისა და მისი საქმიანობის დამოუკიდებელი სფეროს გამოყოფა. სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპი გულისხმობს პოლიციის მმართველობითი საქმიანობის არა მარტო კანონის ფარგლებში მოქცევას, არამედ დამატებით სამართლებრივი ინსტრუმენტების

http://www.tcc.gov.ge/uploads/sasamartlo_praqtika/rekomendaciebi_adm_2007. ნახვის თარიღი 18.09.2017.

¹⁰³ კოპალეიშვილი მ., სხირტლამე ნ., ქარდავა ე., რედ. ტურავა პ., ადმინისტრაციული საპროცესო სამართლის სახელმძღვანელო, გამომცემლობა „ბონა კაუზა“, თბილისი, 2016, გვ. 247.

შექმნას, რომელიც ცალკეულ ინდივიდს მისცემს შესაძლებლობას, სამართლებრივი მექანიზმების გამოყენებით დაიცვას თავისი უფლებები. ასეთი სამართლებრივი ინსტრუმენტია ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი, რომელიც ახდენს საკანონმდებლო მოწესრიგების ინდივიდუალიზაციასა და კონკრეტიზაციას.

იურიდიულ ლიტერატურაში განსაზღვრულია, რომ ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ცენტრალური მიზანია პოლიციის მიერ განხორციელებული საჯარო მმართველობის სამართლებრივი სახელმწიფოს წესრიგის ქვეშ მოქცევა, რომლის მიხედვით, შესაძლებელია ამ აქტის ოთხი ფუნქციის გამოყოფა: ა) მატერიალურ-სამართლებრივი, ბ) აღსრულება-სამართლებრივი, გ) წარმოება-სამართლებრივი, დ) საპროცესო სამართლებრივი.¹⁰⁴

კვლევის შედეგებმა დაადასტურა, რომ, როგორც ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის წარმოების პროცესის შედეგი, ჩვენ მიერ წარმოდგენილი იუსტიციური სამართლებრივი აქტი, ყოველთვის მიმართულია ერთი კონკრეტული პირისკენ - სამართალდამრღვევისკენ. რაც მიუთითებს იმაზე, რომ იგი ახდენს საკანონმდებლო მოწესრიგების ინდივიდუალიზაციას და კონკრეტიზაციას ისევე, როგორც ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი. განსხვავება ისაა, რომ ისინი წარმოადგენენ ორი სხვადასხვა სახის წარმოების შედეგს.

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

¹⁰⁴ ტურავა პ., ზოგადი ადმინისტრაციული სამართალი, გამომცემლობა „იურისტების სამყარო“, თბილისი, 2016, გვ. 85-87.

ა) მატერიალურ-სამართლებრივი ფუნქცია.

იუსტიციური სამართლებრივი აქტის გამოცემის შემთხვევაში, ის ხდება 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 საფუძველია ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კანონმდებლობა.

ბ) აღსრულება-სამართლებრივი ფუნქცია.

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

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

ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის აღსრულება ხორციელდება ნებაყოფლობით აღსრულების შესახებ პირისთვის მიცემული ვადის განმავლობაში. აღნიშნული ვადის გასვლის შემდეგ, ადმინისტრაციულ ორგანოს, ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის აღსასრულებლად, შეუძლია გამოიყენოს აღსრულების უზრუნველყოფის ერთ-ერთი შემდეგი საშუალება: სხვა პირისთვის ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის აღსრულების დავალება, ჯარიმა,

უმუალო 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 იუსტიციური სამართლებრივი 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 აღსრულებისთვის 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.

გ) წარმოება-სამართლებრივი ფუნქცია.

პოლიციის და სხვა ადმინისტრაციული ორგანოს უფლებამოსილი თანამდებობის პირის მიერ, ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის წარმოება ხორციელდება იუსტიციური სამართლებრივი აქტის გამოცემის მიზნით. აღნიშნული მიზანი წარმოადგენს სამართალდარღვევის წარმოების განხორციელების წინაპირობას. ხოლო იუსტიციური სამართლებრივი აქტის გამოცემა, არის წარმოების ფინალი, ანუ მისი პროდუქტი.

რაც შეეხება ადმინისტრაციულ წარმოებას, იგი ხორციელდება ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ, ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემის მიზნით.

დ) საპროცესო სამართლებრივი ფუნქცია.

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 ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის წარმოების ადრესატისკენ, რომელიც წარმოადგენს სამართალდამრღვევს, მისი ფორმის განსაზღვრა განაპირობებს ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის სუბიექტის უფლება-მოვალეობებს, ადრესატს აძლევს შესაძლებლობას შეარჩიოს უფლების დაცვის ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი საშუალება - სარჩელის შესაბამისი სახე.

კვლევის შედეგებიდან გამომდინარე შეგვიძლია დავადგინოთ, რომ ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევაზე რეაგირების შედეგად გამოცემული იუსტიციური სამართლებრივი აქტი, ისევე როგორც ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი, წარმოადგენს ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ერთ-ერთ სახესხვაობას. მისი ცენტრალური მიზანია - სამართალდარღვევაზე რეაგირება მოაქციოს სამართლებრივი სახელმწიფოს წესრიგის ქვეშ. ჩატარებული შედარებითი ანალიზის შედეგად, შესაძლებელია იუსტიციური სამართლებრივი აქტის ოთხი ფუნქციის გამოყოფა: მატერიალურ-სამართლებრივი, აღსრულება-სამართლებრივი, წარმოება-სამართლებრივი, საპროცესო სამართლებრივი, რომლებიც შინაარსით რადიკალურად განსხვავდება ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ფუნქციებისგან.

3.1. იუსტიციური სამართლებრივი აქტის ცნება და ელემენტები

რადგან პოლიცია, ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევაზე რეაგირებისას იყენებს საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით განსაზღვრულ სამართლებრივ ფორმას, ადამინის უფლების დაცვის მიზნებიდან გამომდინარე, სამართალდარღვევაზე რეაგირების აქტებს სასამართლო განიხილავს, როგორც ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტს.

აღნიშნულთან დაკავშირებით, საქართველოს უზენაესი სასამართლო მიუთითებს, რომ ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის გამოვლენა და შესაბამისი სახდელის შეფარდება ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ფორმით ხორციელდება და ადრესატისთვის მისი გაცნობა განეკუთვნება ნორმატიულად გარანტირებულ უფლებას - გააჩნდეს კანონიერი მოლოდინი აქტის აღსრულების სტადიაში გადაზრდამდე დაკისრებული ვალდებულების გაცნობისა და გასაჩივრების უფლების გამოყენებასთან დაკავშირებით.¹⁰⁵

საქართველოს უზენაესი სასამართლოს მსგავსად, ასეთივე მიდგომა არის ასახული ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტის 1991 წლის №R(91)1 რეკომენდაციაში,¹⁰⁶ აღნიშნული რეკომენდაცია შემუშავებულია წევრი სახელმწიფოებისთვის და ეხება ადმინისტრაციულ სანქციებს. რეკომენდაციაში მოცემულია, რომ ადმინისტრაციული სანქციის ქვეშ მოიაზრება, ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ მიღებული გადაწყვეტილება ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის სახით, პირისთვის მართლსაწინააღმდეგო ქმედების შედეგად ჯარიმის დაკისრების ან სხვა ფულადი ხასიათის დამსჯელობითი ღონისძიების შეფარდების თაობაზე.

¹⁰⁵ 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.

¹⁰⁶ Recommendation № R (91)1 Of The Committee of Ministers to Member States on Administrative Sanctions, Adopted by the committee of ministers on 13 February 1991 at the 452nd of the Ministers' Deputies, Council Of Europe (რეკომენდაცია No. R (91) 1 კომიტეტა მინისტროვ სოვეთა ევროპის ევროპის საბჭოს მინისტრთა კაბინეტის N: R (91)1 რეკომენდაცია <http://www.coe.int> ნახვის თარიღი 19.08.2017.

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 სამართალდარღვევისთვის განცალკევებით, იმ ორგანოებისა და თანამდებობის პირებისგან, რომლებიც იხილავენ ადმინისტრაციული დარღვევების საქმეებს.¹⁰⁷ ქართველი ავტორის ვალერი ლორიას აზრით, რადგან ნებადართულია ადგილზე დაჯარიმება ოქმის შეუდგენლად, როცა დამრღვევი თანახმაა გადაიხადოს ჯარიმა, გამოდის, რომ ოქმის შედგენელი თანამდებობის პირებიც უფლებამოსილნი არიან დარღვევის ადგილზე განიხილონ ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის ფაქტები და შეადგინონ ადმინისტრაციული აქტები დამრღვევთა დაჯარიმების შესახებ¹⁰⁸ - 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 თანამდებობის პირის მიერ, ადგილზე საჯარიმო ქვითრის შედგენის შემთხვევაში, ჯარიმის თანხის გადახდა ხორციელდება საბანკო დაწესებულებაში ან სხვა საბანკო ტექნიკური საშუალებებით. რაც მიუთითებს იმ

¹⁰⁷ ლორია ვ., საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო სამართალი, გამომცემლობა „მერიდიანი“, თბილისი, 2002, გვ. 210.

¹⁰⁸ იხ. იქვე, გვ. 211.

გარემოებაზე, რომ საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 292-ე მუხლი დღეისათვის უმოქმედოა და ამოსაღებია. რაც შეეხება პოლიციის და სხვა ადმინისტრაციული ორგანოს უფლებამოსილ თანამდებობის პირს, გათვალისწინებულია ჩვენი კანონპროექტით¹⁰⁹ 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, ისევე როგორც სასამართლო.

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

¹⁰⁹ ჩვენ მიერ ამ კვლევის საფუძველზე შემუშავებული საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის პროექტი.

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 მიერ¹¹⁰

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 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

¹¹⁰ კანონმდებლობის გამოყენების სასამართლო პრაქტიკა, ადმინისტრაციული დავების განსჯადობის პრობლემები, გამომცემლობა ი. ჯავახიშვილის სახელობის თსუ უნივერსიტეტი, თბილისი, 2014, პირველი ტომი, გვ 146.

სამართალდარღვევათა კოდექსით დადგენილი წესით, ხოლო შედგენილი ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის ოქმი დამრღვევის მიერ საჩივრდება სასამართლოში.

ჩვენი აზრით, ქართველი მეცნიერის ვალერი ლორიას მიგნება, სამართალდარღვევაზე რეაგირების შედეგად შედგენილი ოქმის ფორმის კანონიერების დაცვისთვის, ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოყენებაზე, განპირობებული იყო იმ გარემოებით, რომ პოლიციის მიერ, სამართალდარღვევაზე რეაგირების შედეგად მიღებული სამართლებრივი აქტი, ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტების სისტემატიზაციაში არ არსებობდა. მაგრამ, აღნიშნული აქტის გამოყენება სამართალდარღვევაზე რეაგირების დროს, მაინც იწვევს გაუგებრობას, რადგან საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით განსაზღვრული ინდივიდუალური ადმინისტრაციული სამართლებრივი აქტი, არეგულირებს ადმინისტრაციული ორგანოს მხოლოდ ორგანიზაციულ და არა სამართალდარღვევაზე რეაგირების ფუნქციას - რაც იწვევს ისეთი ტერმინის განსაზღვრის აუცილებლობას, რომელიც სრულად ასახავს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევაზე რეაგირების აქტის სამართლებრივ ბუნებას.

მიუხედავად ზემოთ მითითებული მაგალითებისა, სადაც ნათქვამია, რომ საქართველოს უზენაესი სასამართლო, პოლიციელის მიერ, სამართალდარღვევაზე რეაგირებისას შედგენილ საჯარიმო ქვითარს (ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის ოქმს), მისი ფორმის კანონიერების დაცვისთვის განიხილავს, როგორც ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტს - აღნიშნული ააშკარავებს საკანონმდებლო ხარვეზს ტერმინოლოგიასთან დაკავშირებით.

მითითებულ შემთხვევაში, სასამართლოს მიერ საჯარიმო ქვითარის, როგორც ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-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.

ყოველივე ზემოთ აღნიშნული ადასტურებს, რომ პოლიციას იუსტიციური ფუნქციების განხორციელებისას, ესაჭიროება სამართლებრივი ინსტრუმენტის შესაბამისი სამართლებრივი ფორმის აქტი, რომელსაც ექნება თავისი ბუნების გამომხატველი შინაარსი და სახელწოდება. სწორედ ამიტომ, კვლევის შედეგების საფუძველზე, სამართალდარღვევაზე რეაგირებისთვის შემოგვაქვს შესაბამისი სამართლებრივი ბუნების გამომხატველი ტერმინი - იუსტიციური სამართლებრივი აქტი, რომელიც გამოყენებულია გერმანულ იურიდიულ ლიტერატურაში.¹¹¹ ჩვენ ვეთანხმებით გერმანულ და ქართულ¹¹² სამეცნიერო ლიტერატურაში გავრცელებულ იმ მოსაზრებას, რომ პოლიციელი სამართალდარღვევაზე რეაგირების განხორციელებისას არის იუსტიციური ორგანო და არა საჯარო მმართველობის სფეროს წარმომადგენელი. შესაბამისად, იუსტიციური ორგანოს წარმომადგენლის მიერ, სამართალდარღვევაზე რეაგირების შედეგად გამოცემულ სამართლებრივ აქტს, მართებული იქნება ეწოდოს იუსტიციური სამართლებრივი აქტი.

პოლიციის და სხვა ადმინისტრაციული ორგანოს უფლებამოსილი თანამდებობის პირის მიერ, ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევაზე რეაგირების სამართლებრივი ფორმის - იუსტიციური სამართლებრივი აქტის ფორმის კანონიერების დადგენის და ლეგალური დეფინიციის განმარტების მიზნით, იუსტიციური სამართლებრივი აქტის და ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ელემენტების შესწავლა და შედარებითი ანალიზი, გამიჯნავს პოლიციის პრევენციული ღონისძიების და ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევაზე რეაგირების სამართლებრივ ფორმებს.

¹¹¹ გერმანულ ლიტერატურაში ტერმინები Justizverwaltungsakt და Justizbehoerde. იხ. Peter Hansen, Allgemeines Verwaltungsrecht der Polizei, 2002, გვ. 123-126.

¹¹² კოპალეიშვილი მ., სხირტლამე ნ., ქარდავა ე., რედ. ტურავა პ., ადმინისტრაციული საპროცესო სამართლის სახელმძღვანელო, გამომცემლობა „ბონა კაუზა“, თბილისი, 2016, გვ. 249-250.

ა) ადმინისტრაციული ორგანოს უფლებამოსილი თანამდებობის პირი

ინდივიდუალური ადმინისტრაციული-სამართლებრივი აქტის გამოცემაზე 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 განხორციელების მიზნით, გამოსცემს ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტს.

საყურადღებოა, რომ ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობა ფუნქციურ-სამართლებრივი ნიშნით, 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 ორგანოს უფლებამოსილი პირის სამართლებრივი ტერმინი - ადმინისტრაციული ორგანოს უფლებამოსილი თანამდებობის პირი.

აღნიშნულის გათვალისწინებით, პოლიციის ორგანოს უფლებამოსილი თანამდებობის 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.

აღნიშნული მიზნებისთვის, პოლიციის ორგანოს უფლებამოსილი თანამდებობის 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.

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 ფაქტებს, დადგენილია საქართველოს კანონმდებლობით. კვლევის შედეგებიდან გამომდინარე, დასტურდება, რომ იუსტიციურ სამართლებრივ აქტს გამოსცემენ არა მხოლოდ პოლიციის ორგანოების უფლებამოსილი თანამდებობის პირები, არამედ, ადმინისტრაციული ორგანოს უფლებამოსილი 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.

კვლევის შედეგების შეჯამების შედეგად, შეგვიძლია დავასკვნათ, რომ ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევაზე რეაგირების პროცესში, ადმინისტრაციული ორგანოს უფლებამოსილ თანამდებობის 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.

ბ) ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კანონმდებლობა

კვლევის მიზნებისთვის, უნდა განვასხვავოთ ადმინისტრაციული წარმოების და ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის წარმოების შედეგად, ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტისა და იუსტიციური სამართლებრივი აქტის გამოცემის საფუძველები.

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

განსხვავებულია მათი წარმოების საკანონმდებლო საფუძველებიც. ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემის საფუძველია ადმინისტრაციული წარმოება განცხადების თაობაზე ან ადმინისტრაციული ორგანოს ვალდებულება გამოცეს ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კანონმდებლობის შესაბამისად, რაც ასევე არეგულირებს პოლიციის პრევენციული საქმიანობის ფუნქციას. იუსტიციური სამართლებრივი

აქტი გამოიცემა ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის წარმოების შედეგად, რომლის დაწყების საფუძველია სამართალდარღვევის ფაქტის გამოვლინება, შეტყობინება სამართალდარღვევის ფაქტის შესახებ, ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ სამართალდარღვევის არასათანადო წარმოების აღმოჩენის ფაქტი, ადმინისტრაციული სამართალდამრღვევის მიმართ გამოცემული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გასაჩივრება რაც ხორციელდება საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კანონმდებლობის შესაბამისად და არეგულირებს პოლიციის სამართალდარღვევაზე რეაგირების ფუნქციას.

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 ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტისგან მიჯნავს ის, რომ იგი ყოველთვის 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 დგას. 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 გაგებისთვის, მნიშვნელოვანია ასევე პოლიციის და სხვა ადმინისტრაციული ორგანოს უფლებამოსილი თანამდებობის 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 მოწესრიგების 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 გამოიცეს წერილობითი ან ზეპირი ფორმით. ასევე ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი მმართველობით პრაქტიკაში შეიძლება შეგვხვდეს უმოქმედობის, დუმილის, სხეულის მოძრაობის, შუქნიშნის ან სხვა სახით.¹¹³

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 თანამდებობის პირის მიერ, სიტყვიერი შენიშვნის გამოყენების მექანიზმი. ცვლილებების შესაბამისად, თუ ჩადენილია მცირემნიშვნელოვანი ადმინისტრაციული სამართალდარღვევა, საქმის გადასაწყვეტად უფლებამოსილ ორგანოს (თანამდებობის პირს) შეუძლია გაათავისუფლოს დამრღვევი ადმინისტრაციული პასუხისმგებლობისგან და დასჯერდეს სიტყვიერ შენიშვნას. სიტყვიერი შენიშვნა არ გამოიყენება, თუ ჩადენილია იგივე ქმედება განმეორებით, ან, თუ დამრღვევის მიმართ, ადრე ჩადენილი იმავე ქმედებისთვის, ამ მუხლის საფუძველზე გამოყენებული იყო სიტყვიერი შენიშვნა.

¹¹³ ტურავა პ., ზოგადი ადმინისტრაციული სამართალი, გამომცემლობა „იურისტების სამყარო“, თბილისი, 2016, გვ. 99.

საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 22-ე მუხლის მიხედვით, კანონი მოითხოვს სიტყვიერი შენიშვნის გამოყენების აკრძალვას სამართალდარღვევის განმეორებით 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 თანამდებობის პირმა შეამოწმოს, მის მიერ სიტყვიერი შენიშვნის გამოყენების კანონიერების 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 კვალიფიკაციისთვის და იუსტიციური სამართლებრივი აქტის სწორად შედგენისთვის ძალზედ მნიშვნელოვანია კვლევის შედეგად შემუშავებული ჩვენი კანონპროექტით,¹¹⁴ 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.

¹¹⁴ ჩვენ მიერ ამ კვლევის საფუძველზე შემუშავებული საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის პროექტი.

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, ისევე, როგორც ადმინისტრაციული გაფრთხილება. 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 შემთხვევა, 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.

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 გადაწყვეტილებაზე.

პოლიციის პრაქტიკაში ხშირია, ორგანოს უფლებამოსილი თანამდებობის 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, შექმნა, 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“, რომლებზე სამართლებრივი რეაგირებაც დამოკიდებულია იუსტიციის სამინისტროს სსიპ ლევან სამხარაულის სახელობის სასამართლო ექსპერტიზის ეროვნული ბიუროს დასკვნაზე, რომელიც უშუალოდ კი არ უპირისპირდება მესამე პირის

სამართლებრივ ინტერესებს, არამედ მისი შეფასება გავლენას ახდენს პოლიციის ორგანოს უფლებამოსილი თანამდებობის პირის გადაწყვეტილებაზე - გამოსცეს თუ არა იუსტიციური სამართლებრივი აქტი. 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 უფლებამოსილი თანამდებობის პირის მიერ, იუსტიციური სამართლებრივი აქტის გამოცემაზე უარის მიზეზი ხდება.

რაც შეეხება გასაჩივრებას, ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გასაჩივრება ხორციელდება საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული და საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსების დებულებების საფუძველზე; ხოლო იუსტიციური სამართლებრივი აქტის გასაჩივრება განხორციელდება საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის, ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა დამდგენი სხვა საკანონმდებლო აქტების 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 სამართალდამრღვევის მიმართ, შემზღვეველი (ამკრძალავი) ან მავალეხელი ხასიათისაა, გამოიცემა პოლიციის და სხვა ადმინისტრაციული ორგანოს უფლებამოსილი თანამდებობის პირის მიერ, მხოლოდ წერილობითი ფორმით.

დ) მოწესრიგება

იუსტიციური სამართლებრივი აქტი ისევე, როგორც ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი, გამოხატავს ამ აქტის ბუნებას, რომელიც მიმართულია ურთიერთობების ცალმხრივად მკაცრად განსაზღვრული სამართლებრივი მოწესრიგებისკენ. ორივე სახის აქტის

გამოცემით განხორციელებული ღონისძიება, გამოცემაზე უფლებამოსილი სუბიექტების ნების შესაბამისად, ცალმხრივად და სავალდებულო ხასიათით გამიზნულია უშუალო სამართლებრივი შედეგის წარმოშობაზე.

მიუხედავად აღნიშნულისა, არსებობს მცირედი განსხვავება მოწესრიგების ელემენტის შინაარსში:

- ურთიერთობის შინაარსის მიხედვით, ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი, 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 შემზღვეველი ხასიათის. იუსტიციური სამართლებრივი აქტი არის შემზღვეველი ხასიათის, რადგან იგი ამძიმებს პირის სამართლებრივ მდგომარეობას, რაც შეიძლება გამოიხატოს კონკრეტული ქმედების აკრძალვით (ამკრძალავი/შემზღვეველი იუსტიციური სამართლებრივი აქტი), ან კონკრეტული ქმედების განხორციელების ვალდებულებაში (მავალეხელი იუსტიციური სამართლებრივი აქტი). ე.ი. იუსტიციური სამართლებრივი აქტი, ურთიერთობის შინაარსის მიხედვით, შეიძლება იყოს კონკრეტული სამართლებრივი ურთიერთობის დამდგენი ხასიათის.

საკითხის შესწავლის და ანალიზის შედეგად გამოვარკვეთ, რომ იუსტიციური სამართლებრივი აქტი სამართლებრივი ურთიერთობის მომწესრიგებელი ხასიათისაა, ურთიერთობის შინაარსის მიხედვით: ა) აწესებს სამართლებრივ მდგომარეობას; ბ) ხოლო ადრესატზე ზემოქმედების მიხედვით, წარმოადგენს კონკრეტული სამართლებრივი ურთიერთობის დამდგენი ხასიათის აქტს.

დასკვნის სახით შეგვიძლია განვაცხადოთ, რომ იუსტიციური სამართლებრივი აქტის დეფინიცია შედგება ოთხი ელემენტისგან:

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

კვლევის შედეგების გათვალისწინებით შეგვიძლია დავასკვნათ, რომ იუსტიციური სამართლებრივი აქტი წარმოადგენს ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის სახესხვაობას, რომელიც გამოიცემა, ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის წარმოების შედეგად წერილობითი ფორმით, ადმინისტრაციული ორგანოს უფლებამოსილი თანამდებობის პირის მიერ, ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კანონმდებლობის საფუძველზე, რომელიც აწესებს პირის ადმინისტრაციულ პასუხისმგებლობას და იწვევს სამართლებრივ შედეგებს.

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

3.2. იუსტიციური სამართლებრივი აქტის კრიტერიუმები

კვლევის პროცესში განხორციელებული შედარებითი ანალიზის საფუძველზე მიღებული დასკვნები, შესაძლებლობას გვაძლევს 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 მისი ფორმალურ-სამართლებრივი ელემენტები:

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

2) იუსტიციური სამართლებრივი აქტის სხვა სამართლებრივი აქტებიდან გამიჯვნის კრიტერიუმებია:

- ❖ შეეხება კონკრეტულ სამართალდარღვევას, მათ შორის, ტექნიკური საშუალებებით დაფიქსირებულ ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევას;
- ❖ ფუნქციურ-სამართლებრივი ნიშნით არეგულირებს, ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევაზე რეაგირებას, რა დროსაც იძენს იუსტიციურ ფუნქციას;
- ❖ ყოველთვის მიმართულია ერთი კონკრეტული პირის მიმართ;
- ❖ ატარებს ინდივიდუალურ ხასიათს;
- ❖ ერთჯერადია;
- ❖ მიმართულია ყოველთვის სამართალდამრღვევი პირის მიმართ.

3) აქტის სახეების მიხედვით, შესაძლებელია იუსტიციური სამართლებრივი აქტის კლასიფიკაცია:

- ❖ გამოცემის ფორმის მიხედვით - წერილობითი ფორმისაა;
- ❖ ურთიერთობის შინაარსის მიხედვით - კონკრეტული სამართლებრივი ურთიერთობის დამდგენია;

- ❖ ადრესატზე ზემოქმედების მიხედვით - შემზღვეველი (ამკრძალავი) ან მავალბელია;
- ❖ იმპერატიულობის მიხედვით;
- ❖ კონკრეტულობის მიხედვით - რაც განასხვავებს ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტისგან;
- ❖ იუსტიციური სამართლებრივი აქტის გასაჩივრება წარმოებს საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა და საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსების შესაბამისად.

ჩამოთვლილი ნიშნები ახასიათებს მას, როგორც იუსტიციურ სამართლებრივ აქტს და მათი უმრავლესობა 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 ადრესატისთვის 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 შეტანისთვის კანონით დადგენილი ვადების დასაცავად. განსხვავებით ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტისა, იუსტიციური სამართლებრივი აქტის გასაჩივრების ვადაა 10 კალენდარული დღე მისი ოფიციალური გაცნობიდან.

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 ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის დაინტერესებული მხარისათვის ფოსტით გაგზავნა. ქვემოთ დაწვრილებით განვიხილავთ ჩვენ მიერ წარმოდგენილი იუსტიციური სამართლებრივი აქტის ოფიციალური გაცნობის და აღსრულების საშუალებებს და წესებს.

3.4. იუსტიციური სამართლებრივი აქტის კონფიდენციალობის პირობები

საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 56-57-ე მუხლები განსაზღვრავს ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ბეჭდვით ორგანოში გამოქვეყნებისა და საჯაროდ გამოცხადების წესს. 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“¹¹⁵ და შეიცავს პირის მრავლობით პერსონალურ მონაცემს. ამიტომ, იუსტიციური

¹¹⁵ ტურავა პ., ზოგადი ადმინისტრაციული სამართალი, გამომცემლობა „იურისტების სამყარო“, თბილისი, 2016, გვ. 92.

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, 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. 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.¹¹⁶ მოცემული დებულებები მიუთითებს იმ ფაქტზე, რომ პოლიციის და სხვა ადმინისტრაციული ორგანოს უფლებამოსილი თანამდებობის პირის მიერ, სამართალდარღვევის სუბიექტისთვის, 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

¹¹⁶ საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი - მმ. 27³, 37¹, 99.

ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა, მათ შორის, პირადი ცხოვრების ხელშეუხებლობის დაცვა. აღნიშნული კანონის დებულებების მიხედვით, 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 განადგურებისგან, შეცვლისგან, გამჟღავნებისგან, მოპოვებისგან, ნებისმიერი სხვა ფორმით უკანონო გამოყენებისა და შემთხვევითი, ან უკანონო დაკარგვისგან.¹¹⁷

იუსტიციური სამართლებრივი აქტი შეიცავს პირის მაიდენტიფიცირებელ მონაცემებს პირადი ნომრის, სახელის, გვარის, დაბადების თარიღის, საცხოვრებელი ადგილის 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 ბექდვით ორგანოში გამოქვეყნებისა და საჯაროდ გამოცხადება, როგორც იუსტიციური სამართლებრივი აქტის ოფიციალური გაცნობის სახე - დაუშვებელია.

¹¹⁷ საქართველოს კანონი პერსონალურ მონაცემთა დაცვის შესახებ - მმ. 1, 2, 17.

3.5. იუსტიციური სამართლებრივი აქტის სამართალდამრღვევისათვის ჩაბარება/გაცნობა და ძალაში შესვლა

კვლევის მიზნები გულისხმობს მათ შორის, იუსტიციური სამართლებრივი აქტის ძალაში შესვლის მექანიზმების დახვეწას, ამიტომ, მისი გაცნობის ერთ-ერთ სახეზე - დაინტერესებული მხარისათვის გადაცემაზე შევიმუშავეთ საინტერესო მექანიზმი. კერძოდ, იუსტიციური სამართლებრივი აქტის სამართალდამრღვევისათვის ჩაბარება/გაცნობა. ამ მექანიზმის მთავარი ღირსება ისაა, რომ პოლიციის ორგანოს უფლებამოსილი თანამდებობის პირის მიერ, მისი გამოცემის შემთხვევაში, ამ აქტის ჩაბარება/გაცნობა, ძალაში შესვლა და შსს სამართალდარღვევათა სპეციალურ ელექტრონულ ბაზაში ასახვა განხორციელდება ერთდროულად. რაც იმას ნიშნავს, რომ, პოლიციის ორგანოს უფლებამოსილი თანამდებობის პირის მიერ, იუსტიციური სამართლებრივი აქტის გამოცემის შემთხვევაში, იგი გადაეცემა დამრღვევ პირს, რაც კანონით ზუსტად გაწერილი მექანიზმის შესაბამისად, 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 მოვიყვანთ ერთ მაგალითს პრაქტიკიდან იმის შესახებ, თუ რატომ მოითხოვს კორექტირების შეტანას, სამართალდარღვევის ჩადენის ადგილზე/დროს ან/და ორგანოში რეაგირების შემთხვევაში იუსტიციური სამართლებრივი აქტის სამართალდამრღვევისთვის ჩაბარების 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 თანამდებობის პირი, ადგილზე შეადგენს 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 დ. 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, საბჭოთა პერიოდიდან დამკვიდრებული პრაქტიკით, 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, დამკვიდრებული

პრაქტიკიდან გამომდინარე, ეჭვქვეშ დააყენა ამ ოქმის კანონიერება, რაც ეწინააღმდეგება საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის დებულებებს.

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

ადგილზე წარმოების დასრულების შემდეგ, საქართველოს შს სამინისტროს უფლებამოსილი თანამშრომელი, უზრუნველყოფს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა ოქმის ჩაბარებას სამართალდამრღვევისთვის, რითაც ფაქტობრივად სამართალდამრღვევისათვის ცნობილია დარღვევის შინაარსი, შედეგები და ჩაბარებული აქვს უფლებამოსილი სუბიექტის მიერ გამოტანილი დადგენილება. ჩვენი შეფასებით, შს სამინისტროს შესაბამისი სამსახურის მიერ, დადგენილების ხელახლა გამოტანა წარმოადგენს ძველი სტილით საქმის წარმოების გადმონაშთს, როდესაც არ იყო განვითარებული ელექტრონული სისტემები დარღვევის მყისიერი აღრიცხვის მიზნით, ადმინისტრაციული ჯარიმების აღრიცხვისთვის 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“, გამოსცემდა მხოლოდ „საი“-ს ადმინისტრაციული ორგანო. ადმინისტრაციული საქმის წარმოების ეს სტილი საბჭოთა გადმონაშთია. ვინაიდან, საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსიც, ამ სახის წარმოების მსგავსად მოძველებულია, მასში გარკვევით არ არის გაწერილი, სამართალდარღვევაზე რეაგირების განხორციელების გამართული სამართლებრივი მექანიზმები. აღნიშნულიდან გამომდინარე, მიზანშეწონილად მიგვაჩნია ახალი რეგულაცია განიცადოს ადმინისტრაციული

სამართალდარღვევის წარმოების პროცესმა, რათა უპასუხოს თანამედროვე მოთხოვნებს და ადამიანური რესურსების ეფექტიანად მართვის სტანდარტებს.

3.6. იუსტიციური სამართლებრივი აქტის აღსრულება

კორექტირებას მოითხოვს ასევე, საურავის დარიცხვის შესახებ იუსტიციური სამართლებრივი აქტების, მოქალაქეებისთვის ოფიციალური გაცნობის მექანიზმის საკითხები. კერძოდ, მოქმედი საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 283-ე მუხლის შესაბამისად, ადმინისტრაციული სახდელის დადების შესახებ დადგენილება (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 -

სამართალდამრღვევისთვის 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 რეჟიმზე, 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 უფლებამოსილი თანამდებობის პირის მიერ, სამართალდარღვევის ჩადენის ადგილზე/დროს ან/და ორგანოში შედგენილი დადგენილების ჩაბარების შემდეგ, რომელშიც მითითებულია ჯარიმისა და საურავის დარიცხვისა და მათი გადაუხდელობის შემთხვევაში მოსალოდნელი სამართლებრივი შედეგების შესახებ, მართვის უფლების შეჩერების ჩათვლით - კანონი ავტომატურად გამორიცხავს დამატებითი მოქმედებების აუცილებლობას, მოქალაქისათვის აღნიშნული ინფორმაციის დამატებით შეტყობინების მიზნით.

კვლევის შედეგებიდან გამომდინარე, ჩვენს მიერ წარმოდგენილია სპეციალური უფლების შეჩერების ვადის გამოანგარიშების ახალი მოდელი: „პირი სპეციალურუფლებაშეჩერებულად ჩაითვლება ამ უფლების შეჩერების შესახებ გადაწყვეტილების მისთვის ჩაბარების/გაცნობის დღიდან, ხოლო სამართალდარღვევის წარმოების ადმინისტრაციულ ორგანოში დასრულების შემთხვევაში - გადაწყვეტილების გამოტანის დღიდან, რაც შეეხება უფლების შეჩერების ვადის გაზრდას - მძღოლი სპეციალურუფლებაშეჩერებულად

ჩაითვლება ამ უფლების შეჩერების გაზრდის შესახებ გადაწყვეტილებაში მითითებული შესაბამისი თარიღიდან“.

შემოთავაზებული მოდელის მიხედვით, საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 116-ე მუხლით, მართვის უფლების შეჩერების შემთხვევაში, პირის სპეციალური უფლება შეჩერებულად და აღსრულებულად ჩაითვლება, უფლებამოსილი სუბიექტის მიერ, შს მინისტრის 2014 წლის 15 აგვისტოს №625 ბრძანებით განსაზღვრული ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა ოქმის (იუსტიციური სამართლებრივი აქტის) შედგენისა და დამრღვევისთვის მისი ჩაბარების მომენტიდან, რაც შესაბამისი ტექნიკური მხარდაჭერის მეშვეობით მყისიერად აისახება შსს სამართალდარღვევათა აღრიცხვის სპეციალურ ელექტრონულ ბაზაში - 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 („სიჩქარშომი“ და ე.წ. „ჭკვიანი კამერები“) გამოყენების საფუძველზე გამოცემული იუსტიციური სამართლებრივი აქტის ოფიციალური გაცნობის და ძალაში შესვლის მექანიზმები განსხვავდება, პოლიციის და სხვა ადმინისტრაციული ორგანოს უფლებამოსილი თანამდებობის პირის მიერ სამართალდარღვევის უშუალო გამოვლინების შედეგად გამოცემული იუსტიციური სამართლებრივი აქტის ოფიციალური გაცნობის 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 პირის პერსონალური მონაცემები.

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, იუსტიციურ სამართლებრივ აქტებს შორის, გამოიკვეთა ძალაში შესვლის განსხვავებული წესი. კერძოდ, 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 თანამდებობის პირის მიერ, სამართალდარღვევის გამოვლინების ტექნიკური საშუალებების გამოყენების გარეშე გამოცემულ იუსტიციურ სამართლებრივ აქტს, მისი ოფიციალური გაცნობის სახეები შეიძლება იყოს:

- ❖ სამართალდამრღვევისათვის ჩაბარება,
- ❖ ფოსტის მეშვეობით გაგზავნა.

შემოთავაზებული ცვლილებები სრულად განსაზღვრავს და მკაფიოდ გამოკვეთს ადმინისტრაციული სამართალდარღვევების წარმოებისა და მისი სუბიექტების უფლება-მოვალეობების საკანონმდებლო ჩარჩოებს და მათი საქმიანობის კანონიერების საფუძვლებს; ასევე სამართალდარღვევის წარმოების ფარგლებში გადაწყვეტილების სახით იუსტიციური სამართლებრივი აქტის მომზადების, მიღება-გამოცემის, ოფიციალური გაცნობის და აღსრულების წესებს; ემსახურება არა მხოლოდ პოლიციის და სხვა ადმინისტრაციული ორგანოების უფლებამოსილი თანამდებობის პირების მიერ განხორციელებული ფუნქციების კანონიერების დაცვას, არამედ განაპირობებს მოქალაქეთა უფლებებისა და თავისუფლებების უზრუნველყოფას - რაც ასევე წარმოადგენს წინამდებარე კვლევის ერთ-ერთ ძირითად მიზანს.

თავი V. კვლევის ფარგლებში შემუშავებული საკანონმდებლო რეკომენდაციები

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

კვლევის თემატიკასთან დაკავშირებით, არაერთხელ აღვნიშნეთ, რომ საქართველოს მოქმედი ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კანონმდებლობა და პრაქტიკა, ვერ აკმაყოფილებს თანამედროვე სტანდარტებს 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, ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევაზე რეაგირებისა და სამართალშეფარდების რთულ პროცესს, რომელიც მოითხოვს სრულიად განსხვავებული რეგულაციის სამართლებრივ ინსტრუმენტებს, რაც უნდა განისაზღვროს საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსით. ჩვენი მიზანია კვლევის შედეგებით შემუშავებული ოპტიმალური რეგულაციები, სათანოდო აისახოს კანონმდებლობაში.

ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტის მიერ, 1991 წელს, მიღებულ იქნა N:R(91)1 რეკომენდაცია¹¹⁸, რომელიც შეიმუშავა ადმინისტრაციული სამართლის ექსპერტთა კომიტეტმა სამართლებრივი თანამშრომლობის ევროპული კომიტეტის დავალებით. მისი მიზანია ხელი შეუწყოს მოქალაქის (როგორც

¹¹⁸ Recommendation № R (91)1 Of The Committee of Ministers to Member States on Administrative Sanctions, Adopted by the committee of ministers on 13 February 1991 at the 452nd of the Ministers' Deputies, Council Of Europe (рекомендация No. R (91) 1 комитета министров совета европы ევროპის საბჭოს მინისტრთა კაბინეტის N: R (91)1 რეკომენდაცია <http://www.coe.int> ნახვის თარიღი 19.08.2017.

ადმინისტრაციული ურთიერთობის ობიექტის) დაცვას სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოების მხრიდან, ერთგვარი დაბალანსების პოლიტიკით, რომელიც ახასიათებს საჯარო თავისუფლების სფეროს. სახელმწიფოსა და მოქალაქის ურთიერთობაში არსებული ბალანსი შეიძლება არამყარი აღმოჩნდეს, თუ არ იქნა გათვალისწინებული ადმინისტრაციული სანქციების სფერო.¹¹⁹

ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტს მიაჩნია, რომ ადმინისტრაციული სანქციები წარმოადგენენ განსაკუთრებული ტიპის ადმინისტრაციულ აქტებს, რომლებსაც შეიძლება ცალკეული პირებისთვის მძიმე შედეგები მოჰყვეს, განსაკუთრებით მაშინ, როცა ისინი ითვალისწინებენ უფლებების ჩამორთმევასა და შეზღუდვას. შესაბამისად, პრინციპები რომლებიც კომიტეტის მიერ რეკომენდებულია წევრი ქვეყნებისთვის სახელმძღვანელოდ (მათ სამართალში და პრაქტიკაში გამოყენებისთვის), ვრცელდება ისეთ ადმინისტრაციულ აქტებზე, რომლებიც ითვალისწინებენ სასჯელს კანონით აკრძალული ქმედებისათვის. ანუ რეკომენდაცია გამოიყენება ისეთი ადმინისტრაციული აქტების მიმართ, რომლებსაც ძირითადად აქვთ სადამსჯელო ბუნება¹²⁰.

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 ხნის განმავლობაში ყოფნას სამართალდამრღვევის სუბიექტის სტატუსით, სახდელის დაკისრების ვადებს, რომელიც არ უნდა აღემატებოდეს სისხლის სამართლის საქმის განხილვის ხანგრძლივობას.¹²¹

¹¹⁹ იხ. Recommendation № R (91)1 Of The Committee of Ministers to Member States on Administrative Sanctions, Adopted by the committee of ministers on 13 February 1991 at the 452nd of the Ministers' Deputies, Council Of Europe (რეკომენდაცია No. R (91) 1 კომიტეტის მინისტრთა კაბინეტის N: R (91)1 რეკომენდაცია <http://www.coe.int> ნახვის თარიღი 19.08.2017.

¹²⁰ იხ. იქვე, გვ.2

¹²¹ ხარშილაძე ი; ადმინისტრაციული გადაცდომისა და სისხლის სამართლის დანაშაულის გამიჯვნის სამართლებრივი პრობლემები, ადმინისტრაციული სამართალი, სამეცნიერო-

აღნიშნულთან დაკავშირებით, არ შეიძლება არ აღვნიშნოთ საქართველოს საგადასახადო კოდექსი. ამ კოდექსის 309-ე მუხლის 62-ე ნაწილის მიხედვით, გათვალისწინებული საგადასახადო სამართალდარღვევისთვის, საგადასახადო სანქციის დაკისრებისა და შესაბამისი საგადასახადო მოთხოვნის წარდგენის, ასევე, გადასახადის გადამხდელის საგადასახადო დავალიანების გადახდევინების უზრუნველსაყოფად 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, გადაწყვეტილების 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 და შეუსაბამოს ხდის ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტის ზემოთ აღნიშნული რეკომენდაციების მოთხოვნებთან.

სამართალდარღვევის წარმოების ვადებზე მსჯელობისას, არ შეიძლება უყურადღებოდ დავტოვოთ, 2014 წლის კანონპროექტის¹²² ფარგლებში შემუშავებული დებულებები სამართალდარღვევათა სიმრავლისა და დაუმთავრებელი სამართალდარღვევის საკითხებთან დაკავშირებით, რასაც ითვალისწინებს ამ პროექტის მე-4 და მე-5 თავები - ვინაიდან, მოქმედი საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის კერძო ნაწილში აღწერილი გადაცდომების აღკვეთის პრაქტიკაში და მათზე

პოპულარული ჟურნალი, სამეცნიერო-რედაქტორი კოპალეიშვილი მ; გამომცემლობა „სიესტა“, თბილისი, 2/2016, გვ. 72.

¹²² საქართველოს მთავრობის მიერ, 2014 წელს ინიცირებული კანონპროექტი „საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა შესახებ“.

ადმინისტრაციული წარმოებით სახდელის განსაზღვრის პროცესში, აუცილებელ პირობად მიიჩნევა აღნიშნული დებულებები როგორც სახდელის დადების განმსაზღვრელი უშუალო ფაქტორი. ჩვენი კანონპროექტით¹²³ გავითვალისწინეთ 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 კანონპროექტის¹²⁴ 35-ე, 253-ე, 460-ე მუხლებზეც; ხოლო რაც შეეხება დენადი ხასიათის სამართალდარღვევებს, მნიშვნელოვანია ადმინისტრაციული სახდელის დადების ვადების გამოანგარიშებისათვის, რაც მითითებულია კიდევ მოქმედი საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 38-ე მუხლში; ასევე გათვალისწინებულია აღნიშნული პროექტის, მაგალითად, 56-ე, მე-500, 513-ე, 517-ე მუხლებით.

ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის წარმოების ვადების სამართლებრივი რეგულაციის თვალსაზრისით, კოდექსის პროექტით გავითვალისწინეთ ეკონომიურობის პრინციპი, რომლის მიხედვით ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის „ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის წარმოების დროს დაცული და უზრუნველყოფილი უნდა იყოს ამ კოდექსით და ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა დამდგენი სხვა ნორმებით განსაზღვრული ვადები და წარმოების ეკონომიურობის პრინციპი.“¹²⁵

აღსანიშნავია ასევე, ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტის რეკომენდაცია იმის შესახებ, რომ ყოველი პირი უზრუნველყოფილი უნდა იყოს სამართლებრივი

¹²³ ჩვენ მიერ ამ კვლევის საფუძველზე შემუშავებული საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის პროექტი.

¹²⁴ საქართველოს მთავრობის მიერ, 2014 წელს ინიცირებული კანონპროექტი „საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა შესახებ“.

¹²⁵ ჩვენ მიერ ამ კვლევის საფუძველზე შემუშავებული საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის პროექტი.

დაცვის უფლებით. სახდელის დაკისრების შესახებ ადმინისტრაციული აქტი უნდა ექვემდებარებოდეს გასაჩივრებას და დამოუკიდებელი და მიუკერძოებელი სასამართლოს მიერ განხილვას. სამართლიანი სასამართლო განხილვის უფლებამ უნდა უზრუნველყოს, როგორც პროცედურების კანონიერებაზე კონტროლი, ასევე საქმის არსებითი გადასინჯვაც¹²⁶.

აღნიშნულთან დაკავშირებით, კვლევის ფარგლებში ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის წარმოებისას, ჩვენ მიერ გათვალისწინებულია დებულებები, რომლებიც სამართალდარღვევის ჩადენის ადგილზე/დროს ან/და ორგანოში და სამართალდარღვევაზე საჩივართან დაკავშირებული წარმოებისას, სამართალდამრღვევს აღჭურავს უფლების დაცვის სათანდო საშუალებებით და უზრუნველყოფს სამართლიანი წარმოების პროცესს.

რაც შეეხება ადმინისტრაციულ ორგანოში ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის წარმოების ვადებს საჩივართან დაკავშირებით, ჩვენ მიერ წარმოდგენილი საკანონმდებლო წინადადებებით¹²⁷ შემჭიდროვებულია, თუმცა, კანონმდებლობაში ვტოვებთ ბერკეტს, ქმედების საშიშროების ხარისხის, ასევე, კონკრეტული ინდივიდის უფლების დაცვის გათვალისწინებით, ცალკეულ სამართალდარღვევებზე წარმოების უფრო ხანგრძლივი ვადების განსაზღვრისთვის. კერძოდ, ადმინისტრაციული ორგანოს უფლებამოსილი პირი ვალდებულია საჩივარი განიხილოს 15 კალენდარული დღის ვადაში. კანონმდებლობით გათვალისწინებულ შემთხვევებში, თუ საქმისთვის არსებითი მნიშვნელობის მქონე გარემოებათა დადგენისთვის, აუცილებელია საჩივრის განსახილველად კანონმდებლობით დადგენილ ვადაზე მეტი დრო, ადმინისტრაციული ორგანოს თანამდებობის პირმა უნდა გამოიტანოს დასაბუთებული გადაწყვეტილება საჩივრის განხილვის ვადის გაგრძელების შესახებ. თუ კანონით ან მის საფუძველზე გამოცემული სამართლებრივი აქტით

¹²⁶ ხარშილაძე ი; ადმინისტრაციული გადაცდომისა და სისხლის სამართლის დანაშაულის გამიჯვნის სამართლებრივი პრობლემები, ადმინისტრაციული სამართალი, სამეცნიერო-კოპულარული ჟურნალი, სამეცნიერო-რედაქტორი კოპალეიშვილი მ; გამომცემლობა „სიესტა“, თბილისი, 2/2016, გვ. 72.

¹²⁷ ჩვენ მიერ ამ კვლევის საფუძველზე შემუშავებული საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის პროექტი.

სხვა რამ არ არის გათვალისწინებული, ადმინისტრაციული საჩივრის განხილვის ვადა შეიძლება გაგრძელდეს არა უმეტეს 15 დღისა. 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 ადეკვატური დრო და საშუალება დაცვის პროცესის მოსამზადებლად.

ადმინისტრაციული 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, დაკავებულ პირს უფლება აქვს, სურვილის შემთხვევაში დაკავების ფაქტი და ადგილსამყოფელი ეცნობოს მის მიერ დასახელებულ ახლობელს, აგრეთვე, მისი სამუშაო ან სასწავლო ადგილის ადმინისტრაციას. ვინაიდან, ადმინისტრაციული დაკავება, როგორც სამართალდარღვევის წარმოების უზრუნველყოფის ღონისძიება, თავისი ბუნებით ახლოსაა სისხლისსამართლებრივ ღონისძიებასთან, მიზანშეწონილად მივიჩნით, სხვა სახელმწიფოს მოქალაქის ადმინისტრაციული წესით დაკავების შემთხვევაში, მის მიმართ ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის წარმოების პროცესში უფლებების დაცვის მეტი 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.

მოქმედი საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 244-246-ე მუხლები ადმინისტრაციულ დაკავებას ითვალისწინებს, როგორც ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა საქმეების წარმოების უზრუნველყოფის ზომას. 2013 წლის კანონპროექტი,¹²⁸ ასევე ითვალისწინებს ადმინისტრაციულ დაკავებას, როგორც ადმინისტრაციული წარმოების უზრუნველყოფის საშუალებას. აუცილებლად მისანიშნებელია, რომ ადმინისტრაციულ დაკავებას, როგორც მართლზომიერი ქმედების კანონიერებას, საქართველოს მოქმედი კანონმდებლობა კითხვის ნიშნის ქვეშ არ აყენებს, არამედ პირიქით, იგი განმტკიცებულია საქართველოს კონსტიტუციით, მოქმედი საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსით, საქართველოს კანონით პოლიციის შესახებ და სხვა ნორმატიული აქტებით. კვლევის ფარგლებში, მიზანშეწონილად მიგვაჩნია განისაზღვროს და დადგინდეს ადმინისტრაციული დაკავების მართლზომიერი გამოყენების ფარგლები, როგორც ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის წარმოების დროს, ადამიანის უფლებათა დაცვის გარანტია, რომელიც მეტი საკანონმდებლო ბოჭვის ფარგლებში მოაქცევს ადმინისტრაციული ორგანოს უფლებამოსილი თანამდებობის პირის ქმედებას. აღნიშნული საკითხის აქტუალობის გათვალისწინებით, ასეთი მიდგომა მისაღები უნდა იყოს, როგორც საჯარო, ისე კერძო ინტერესების დაცვისთვის.

¹²⁸ სამართლებრივი კვლევების (ექსპერტიზის) ცენტრი, ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა სამართლის რეფორმის კონცეფცია, 2013. <http://www.nplg.gov.ge/> ნახვის თარიღი 10.09.2017.

ჩვენს კანონპროექტში¹²⁹ ადმინისტრაციული დაკავების შინაარსი, როგორც ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის წარმოების უზრუნველყოფის ზომა, ჩავანაცვლეთ ტერმინით ადმინისტრაციული მიყვანა. ადმინისტრაციული მიყვანის გადაწყვეტილების 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 აღიქმება სხვადასხვაგვარად.

საქართველოს კონსტიტუციის მე-4 მუხლის მიხედვით „ხელისუფლების განხორციელებისას ხალხი და სახელმწიფო შეზღუდული არიან ამ უფლებებითა და თავისუფლებებით, როგორც უშუალოდ მოქმედი სამართლით“ - ამიტომ, სამართალდამრღვევის ადმინისტრაციული დაკავების ინსტიტუტი წარმოადგენს ფუნქციონალურ აუცილებლობას ადმინისტრაციული წარმოების უზრუნველყოფისათვის. ჩვენი მოსაზრებით, 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 პოლიციაში მიყვანისათვის უფლებამოსილ თანამდებობის პირს, ამასთან არ უნდა იყოს გადაცილებული ადმინისტრაციული დაკავებისათვის აუცილებელი ზომები.

ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის წარმოებისთვის მნიშვნელოვანია პირის უფლება სამართლიან სასამართლო განხილვაზე,

¹²⁹ ჩვენ მიერ ამ კვლევის საფუძველზე შემუშავებული საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის პროექტი.

რომელიც წარმოადგენს სამართლებრივი და დემოკრატიული სახელმწიფოს პრინციპების მთავარ ელემენტს. პირის უფლება სამართალდარღვევის ფაქტის სამართლიან განხილვაზე გულისხმობს ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის წარმოებისას 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 ნება-სურვილით შერჩეული წარმომადგენლის მეშვეობით. სამართლიანი სასამართლო განხილვის პრინციპის მნიშვნელოვანი კომპონენტია დაცვის უფლება, რომელიც სასამართლოსთვის მიმართვის და სამართლიანი ადმინისტრაციული წარმოების უფლებასთან ერთად, განმტკიცებულია საქართველოს კონსტიტუციის მე-18, 31-ე მუხლებით.

უფლება სამართლიან სასამართლო განხილვაზე კომპლექსური ხასიათისაა და შინაარსობრივად აერთიანებს ურთიერთდაკავშირებულ რამდენიმე უფლებას. მათ შორისაა თანაზომიერების პრინციპი, რომელსაც გადამწყვეტი ადგილი უჭირავს სანქციის შეფარდების პროცესში და დანარჩენ პრინციპებთან ერთად გათვალისწინებულია ჩვენ კანონპროექტში.¹³⁰

2. ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის წარმოება და ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის კოდიფიკაციის პრობლემები

კვლევის მიზნებიდან და შედეგების პრაქტიკული დანიშნულებიდან გამომდინარე, რაც გულისხმობს შემუშავებული ახალი რეგულაციების საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსში ასახვას, მიზანშეწონილად მიგვაჩნია ახალი კოდექსის შემუშავება, ვინაიდან კვლევის აქტუალობის განსაზღვრისას უკვე აღვნიშნეთ, რომ დღეისათვის მოქმედი

¹³⁰ ჩვენ მიერ ამ კვლევის საფუძველზე შემუშავებული საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის პროექტი.

საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსი მოძველებულია და მოითხოვს ძირეულ გარდაქმნას.

ნაშრომის წინა თავებში აღვნიშნეთ, რომ ადმინისტრაციული სამართალდარღვევები, რომლებზეც რეაგირება შედის პოლიციის და სხვა ადმინისტრაციული ორგანოს უფლებამოსილი თანამდებობის 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, განისაზღვრება შესაბამისი მმართველობის სფეროს სპეციფიკური ნორმებით, ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა ან სისხლის სამართლის 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, საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის მიმართ, ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა დამდგენმა სხვა საკანონმდებლო აქტებმა, შეიძინა გარკვეული დამოკიდებული ხასიათი. აღნიშნული მოითხოვს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის კოდიფიკაციის საკითხების გადახედვას.

ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის კოდიფიკაციასთან დაკავშირებით, ასევე უნდა ვიმსჯელოთ 2013 წელს მომზადებულ¹³¹ და 2014 წელს

¹³¹ სამართლებრივი კვლევების (ექსპერტიზის) ცენტრის მიერ, 2013 წელს მომზადებული კანონპროექტი „ზოგადი ადმინისტრაციული სამართალდარღვევების შესახებ“.

ინიცირებულ¹³² კანონპროექტებზე. 2014 წლის კანონპროექტის მიხედვით, ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა და სისხლის სამართლის გამიჯვნის პრობლემური საკითხის გადაწყვეტის გზად გათვალისწინებულია, ცალკეული ნორმების გადატანა სისხლის სამართლის კერძო ნაწილში, როგორც მცირე მნიშვნელობის სისხლის სამართლის გადაცდომები. რაც შეეხება 2013 წელს მომზადებულ კანონპროექტს,¹³³ 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 გამოწვეულ სამართალდარღვევებს, სისტემატიზებული სახით გადატანილია მმართველობის შესაბამის კანონმდებლობაში. რითაც, წარმოდგენილი პროექტი ე.წ. სატელიტური კოდიფიკაციის მოდელის ვარიანტს ემსგავსება.¹³⁴

კვლევის შედეგებით დადგენილი რეგულაციების საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსში ასახვის საშუალებად, გთავაზობთ ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კანონპროექტის¹³⁵ შერეულ მოდელს, რომელიც შევიმუშავეთ მათ შორის კვლევის შედეგებზე დაყრდნობით. კერძოდ, კანონპროექტის ზოგადი ნაწილი აერთიანებს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა სამართლის ზოგადი ხასიათის დებულებებს, ხოლო კერძო ნაწილში გაერთიანებულია სამართალდარღვევად

¹³² საქართველოს მთავრობის მიერ, 2014 წელს ინიცირებული კანონპროექტი „საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა შესახებ“.

¹³³ სამართლებრივი კვლევების (ექსპერტიზის) ცენტრის მიერ, 2013 წელს მომზადებული კანონპროექტი „ზოგადი ადმინისტრაციული სამართალდარღვევების შესახებ“.

¹³⁴ სამართლებრივი კვლევების (ექსპერტიზის) ცენტრი, ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა სამართლის რეფორმის კონცეფცია, 2013. <http://www.nplg.gov.ge/> ნახვის თარიღი 10.09.2017.

¹³⁵ ჩვენ მიერ ამ კვლევის საფუძველზე შემუშავებული საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის პროექტი.

მიჩნეული ისეთი ქმედებები, რომლებიც არ რეგულირდება მმართველობის სხვადასხვა სფეროს მიკუთვნებული კანონებით - რითაც ეს საკანონმდებლო აქტები ავსებს ერთმანეთს. აღნიშნული, მმართველობის სხვადასხვა სფეროს მიკუთვნებული საკანონმდებლო აქტებით განსაზღვრულ ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა წარმოებისთვის, დადგენილია საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსში არსებული სამართალდარღვევის წარმოების წესი ამ აქტებში განსაზღვრული დებულებების გათვალისწინებით. სწორედ ამიტომ, წარმოდგენილი კანონპროექტი კოდიფიცირებულია შერეული წესით.

აღნიშნულ კანონპროექტში კოდიფიცირებულია სპეცთავი, რომელშიც განთავსებული რამდენიმე სამართალდარღვევისთვის, ადმინისტრაციული პატიმრობა სახდელის სახედ გამოიყენება მხოლოდ განსაკუთრებულ შემთხვევაში. ჩვენს მიერ ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსში სამართალდარღვევათა სპეცთავის შექმნის საფუძველია, ორბუნებოვანი (ადმინისტრაციულ-სისხლის სამართლის) გადაცდომების გამიჯვნის მცდელობა შედარებით მსუბუქი გადაცდომებისგან და დანაშაულისგან.

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 დამოუკიდებელ მიმართულებად ჩამოყალიბდა“.¹³⁶

ადმინისტრაციული სამართალდარღვევათა სამართლისა და სისხლის სამართლის გამიჯვნის პირველი საერთაშორისო დონის ოფიციალური დოკუმენტია სისხლის სამართლის საერთაშორისო ასოციაციის

¹³⁶ სამართლებრივი კვლევების (ექსპერტიზის) ცენტრი, ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა სამართლის რეფორმის კონცეფცია, 2013. <http://www.nplg.gov.ge/> ნახვის თარიღი 10.09.2017.

რეკომენდაციები.¹³⁷ გასათვალისწინებელია ევროპის ადამიანის უფლებათა დაცვის სასამართლოს რეკომენდაციებიც, რომლის მიხედვით იმ ქვეყნებში, სადაც პირს ადმინისტრაციული სამართალდარღვევისათვის შეიძლება შეეფარდოს პატიმრობა, კონვენციის მიზნებისათვის უნდა ჩაითვალოს სისხლის სამართლის დანაშაულად. მაგალითად, საქმეში: „ზილიბერბერგი მოლდოვას წინააღმდეგ“, ადმინისტრაციული წესით გასამართლებულ პირს დაეკისრა ჯარიმა არასანქცირებულ პოლიტიკურ დემონსტრაციაში მონაწილეობისათვის, რაც სასამართლომ მიიჩნია სისხლის სამართლის საქმედ იმ მოტივით, რომ ჯარიმა მიზნად ისახავდა, ერთდროულად, პრევენციასაც და დასჯასაც, რადგან, თუ სამართალდამრღვევი არ გადაიხდიდა ჯარიმას, მაშინ მას შეიძლება შეეფარებოდა პატიმრობა 20 დღის ვადით.¹³⁸ ასევე საქმეში „გალუსტიანი სასომხეთის წინააღმდეგ“ სასამართლომ დაადგინა, რომ საქმე, რომელშიც პირი გაასამართლეს ადმინისტრაციული კოდექსით გათვალისწინებული წვრილმანი ხულიგნობისთვის, თავისი ხასიათით წარმოადგენდა სისხლის სამართლის საქმეს, რადგან სამართალდამრღვევს რეალურად სამი დღის ვადით აღუკვეთეს თავისუფლება, თუმცა შესაძლო სანქცია ითვალისწინებდა 15 დღემდე ვადით პატიმრობას.¹³⁹

ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტის და ევროპის ადამიანის უფლებათა დაცვის სასამართლოს ცალკეული რეკომენდაციების გათვალისწინება ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა წარმოების შედეგად შეფარდებული სანქციების მიმართ, შესაძლებელი გახდება საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსში სამართალდარღვევათა დიფერენცირებით ქმედების საზოგადოებრივი საშიშროების ხარისხიდან და სამართლებრივი

¹³⁷ ხარშილაძე ი; ადმინისტრაციული გადაცდომისა და სისხლის სამართლის დანაშაულის გამიჯვნის სამართლებრივი პრობლემები, ადმინისტრაციული სამართალი, სამეცნიერო-პოპულარული ჟურნალი, სამეცნიერო-რედაქტორი კოპალეიშვილი მ; გამომცემლობა „სიესტა“, თბილისი, 2/2016, გვ. 73.

¹³⁸ ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს 2005 წლის 01 მაისის გადაწყვეტილება საქმეზე „ზილიბერბერგი მოლდოვას წინააღმდეგ“ (Judgment Of the European Court of Human Rights: Ziliberg v. Moldova, 01 May 2005).

¹³⁹ 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).

ბუნებიდან გამომდინარე, გასათვალისწინებელია ასევე აშკარა „სადამსჯელო ხასიათის“ სანქციები. სამეცნიერო კვლევებით დადასტურებულია, რომ ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა სამართლის კოდიფიკაციის პრობლემა მჭიდრო კავშირშია ზოგადად სამართალდარღვევათა სწორ დიფერენციაციასთან.¹⁴⁰

ქართველი ავტორი ირმა ხარშილაძე, საერთაშორისო სისხლის სამართლის ასოციაციის მიერ შემუშავებული რეკომენდაციების საფუძველზე, მიზანშეწონილად მიიჩნევს, ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტის მიერ ადმინისტრაციული სანქციის გამოყენების პროცედურებთან დაკავშირებით რეკომენდებულ პრინციპებს.¹⁴¹

ქართველი ავტორის დავით სულაქველიძის აზრით, საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა სამართლის რეფორმის შესახებ არსებობს სხვადასხვა კონცეფცია, რომელიც შეიძლება პოზიტიურ როლს თამაშობდეს სხვა ქვეყნის სამართლებრივ სივრცეში, მაგრამ ქართული რეალობისთვის შეიძლება არაეფექტური და მოუქნელი აღმოჩნდეს. ახალი ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსით, მკაფიოდ უნდა გაიმიჯნოს დანაშაული და მოწესრიგდეს სამართლის დარგისადმი მიკუთვნების საკითხი, რა დროსაც „ყურადღება უნდა მიექცეს მათ იმანენტურ ბუნებასა და სამართლის სათანადო დარგთან არსებულ თვისობრივ-სიღრმისეული კავშირების არსებობას“¹⁴².

¹⁴⁰ Recommendation № R (91)1 Of The Committee of Ministers to Member States on Administrative Sanctions, Adopted by the committee of ministers on 13 February 1991 at the 452nd of the Ministers' Deputies, Council Of Europe (რეკომენდაცია No. R (91) 1 კომიტეტა მინისტროვ სოვეთა ევროპის საბჭოს მინისტრთა კაბინეტის N: R (91)1 რეკომენდაცია გვ. 2. <http://www.coe.int> ნახვის თარიღი 19.08.2017.

¹⁴¹ ხარშილაძე ი.; ადმინისტრაციული გადაცდომისა და სისხლის სამართლის დანაშაულის გამიჯვნის სამართლებრივი პრობლემები, ადმინისტრაციული სამართალი, სამეცნიერო-პოპულარული ჟურნალი, სამეცნიერო-რედაქტორი კოპალეიშვილი მ; გამომცემლობა „სიესტა“, თბილისი, 2/2016, გვ 62-78.

¹⁴² სულაქველიძე დ., საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსი და მისი რეფორმის კონცეპტუალური საკითხები, საიუბილეო სამეცნიერო კრებული „ოთარ გამყრელიძე 80“, თბილისი, 2016. გვ. 441.

ადმინისტრაციული გადაცდომის და დანაშაულის გამიჯვნის საკითხი აქტუალურია ქართულ და უცხოენოვან იურიდიულ ლიტერატურაში. ადმინისტრაციული გადაცდომის და დანაშაულის გამიჯვნის თეორიები სამართლებრივ მეცნიერებაში გვხვდება სხვადასხვა კრიტერიუმების საფუძველზე.¹⁴³ სამართლის ნორმის გამომყენებლის პერსპექტივიდან დანახული, გამოყოფენ ფორმალური გამიჯვნის კრიტერიუმებს, რომლის თანახმადაც ადმინისტრაციული გადაცდომის მიმართ არ გამოიყენება სისხლისსამართლებრივი ნორმები და განსხვავებულია იურიდიული პასუხისმგებლობის სახე. ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის სტრუქტურის ელემენტები ფორმალურად შეესაბამება დანაშაულის სტრუქტურას: ქმედების შემადგენლობა, მართლწინააღმდეგობა, ბრალი (გადაცდომებში - გაკიცხვადობა), თუმცა სამართლებრივი პასუხისმგებლობის თვალსაზრისით ადმინისტრაციული გადაცდომა იწვევს ჯარიმას სახდელის სახით, რაც გერმანულ კანონმდებლობაში ტერმინოლოგიურადაც განსხვავდება სისხლისსამართლებრივი პასუხისმგებლობის სახეებისგან, მათ შორის, ჯარიმისგან¹⁴⁴. აქვე შეგვიძლია აღვნიშნოთ ქართული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი პრაქტიკისთვის დამახასიათებელი გამიჯვნა - სასამართლოს განსჯადი ადმინისტრაციული სამართალდარღვევების სახით.

სამართლებრივი შედეგების საფუძველზე ადმინისტრაციული გადაცდომის არსის განსაზღვრა, პასუხობს სამართლის პრაქტიკის მოთხოვნებს, თუმცა ეს ვერ გახდება კრიტერიუმი კანონმდებლისთვის. კანონმდებლის ფუნქციაა სუბიექტის კანონით მოწესრიგებულ ქცევას მისცეს სამართლებრივი შეფასება, თუ სამართლის რომელ სფეროს მიაკუთვნებს მას. ამდენად, კანონმდებელმა უნდა შექმნას გამიჯვნის კრიტერიუმები, რომელიც არ არის მოცემული პოზიტიურ სამართალში, არამედ მისი წინარე ეტაპია. იგივე მიდგომა გვაქვს სისხლის

¹⁴³ Mitsch, *Recht der Ordnungswidrigkeiten*, Verlag „Springer“ Potsdam, Juli 1995. გვ. 8-14. ქართველი ავტორი ოთარ გამყრელიძე. აღნიშნულ პრობლემატიკას ეხება დასავლეთგერმანულ, რევოლუციამდელი რუსეთის, საბჭოთა და თანამედროვე იურიდიული ლიტერატურის მაგალითზე. გამყრელიძე ო., თინათინ წერეთლის სახელობის სამართლის ინსტიტუტი, სისხლის სამართლის პრობლემები, გამომცემლობა „მერიდიანი“, თბილისი, 2011, ტომი პირველი, გვ. 8.

¹⁴⁴ Mitsch, *Recht der Ordnungswidrigkeiten*, Verlag „Springer“ Potsdam, Juli 1995. გვ. 8-9.

სამართლის და კრიმინალურ მეცნიერებებში. კრიმინალურ პოლიტიკას აინტერესებს სამართლებრივი ინსტრუმენტების გამოყენების სამართლებრივი შედეგები, თუმცა მართლწინააღმდეგობის გამიჯვნისას ის ვერ დაეყრდნობა მხოლოდ გამოყენებული სანქციების ქმედითობას. სისხლის სამართლის მეცნიერების ამოცანაა შეიმუშაოს მყარ პრინციპებზე დამყარებული კრიტერიუმები, რომელიც შესაძლებელს გახდის დანაშაულის და გადაცდომის გამიჯვნას.

სისხლის სამართლის მეცნიერებაში ჩამოყალიბებული გამიჯვნის თეორიები ორი მიმართულებით ვითარდებოდა. ერთი მიმართულების წარმომადგენლები ამტკიცებენ, რომ დანაშაულსა და ადმინისტრაციულ გადაცდომას შორის არსებობს რაოდენობრივი, ესე იგი არა არსებითი განსხვავება. მეორე მიმართულების მომხრეთა აზრით კი დანაშაული ადმინისტრაციული გადაცდომისაგან თვისობრივად განსხვავდება¹⁴⁵.

თვისობრივი თეორის არსი თავდაპირველად განიმარტებოდა იმ კრიტერიუმით, რომ დანაშაული ახდენს სამართლებრივი სიკეთის ხელყოფას, ხოლო გადაცდომა - მმართველობითი წესრიგის. გადაცდომა არ არის სოციალურად ზიანის მომტანი, არამედ ზიანს აყენებს საჯარო მმართველობის პროცესს, მაშინ როდესაც დანაშაული ცალკეული პირების კანონით დაცულ სიკეთეს ხელყოფს. გადაცდომა ეწინააღმდეგება საზოგადოების ინტერესს შეუფერხებელი და ეფექტიანი საჯარო მმართველობისადმი. აღნიშნული კრიტერიუმები არ გვხვდება გამიჯვნის თვისობრივი თეორიის თანამედროვე მიდგომებში, ეს გამოწვეულია თავად ადმინისტრაციული გადაცდომის ხასიათის ცვლილებით. სხვადასხვა დროის მეცნიერების მოსაზრებებს შორის, დანაშაულისა და ადმინისტრაციული გადაცდომის ყველაზე მისაღები (გაბატონებული) კრიტერიუმია ქმედების საზოგადოებრივი საშიშროების ხარისხით გამიჯვნა.¹⁴⁶

¹⁴⁵ Mitsch, *Recht der Ordnungswidrigkeiten*, Verlag „Springer“ Potsdam, Juli 1995. გვ. 8-14. გამყრელიძე ო., თინათინ წერეთლის სახელობის სამართლის ინსტიტუტი, სისხლის სამართლის პრობლემები, გამომცემლობა „მერიდიანი“, თბილისი, 2011, ტომი პირველი, გვ. 8.

¹⁴⁶ იხ. იქვე, გვ. 66.

ქართველი მეცნიერის თინათინ წერეთლის აზრით, არსებობს ობიექტური ხასიათის სამი ძირითადი კრიტერიუმი, რომლებსაც შეუძლია ერთობლიობაში დააფუძნოს ქმედების საზოგადოებრივი საშიშროება და განსაზღვროს მისი ხარისხი. ასეთი კრიტერიუმებია: ნამდვილი ან შესაძლებელი ზიანი; იმ ობიექტის სოციალური მნიშვნელობა, რომელიც ზიანდება; მოქმედის მხრიდან შედეგის დადგომის ხელშეწყობის ხარისხი ან შედეგის დადგომის შესაძლებლობის შექმნის ხარისხი.¹⁴⁷

ოთარ გამყრელიძის აზრით, ვინაიდან საზოგადოებრივად საშიშროების ხარისხი გარეგანი, რაოდენობრივი ნიშანია, მას არ შეუძლია გამოავლინოს სპეციფიკური თვისებები, რომლებიც ვიწრო გაგებით ახასიათებს, ერთის მხრივ დანაშაულებს და, მეორეს მხრივ ადმინისტრაციულ გადაცდომებს. ამიტომ მათი გამიჯვნისთვის, დამატებით უნდა გამოვიკვლიოთ იმ ქმედებათა ბუნება, რომელიც ერთის მხრივ უშუალოდ არის გამოცხადებული დანაშაულად და, მეორეს მხრივ ადმინისტრაციული სამართლიდან სისხლის სამართალში რომ გადადის.¹⁴⁸ ოთარ გამყრელიძე დანაშაულისა და ადმინისტრაციული გადაცდომის გამიჯვნისთვის, ქმედების საზოგადოებრივად საშიშროების ხარისხის გარდა იყენებს საკანონმდებლო საზომს, კერძოდ ისეთ ტერმინებს, როგორცაა „მძიმე შედეგი“, „წინასწარი შეცნობა“, „დიდი ზარალი“, „საქმის კონკრეტული გარემოებები“ „სამართლის ნორმის განმეორებით დარღვევა“, „შესაბამისი ნორმების დარღვევის ბოროტული ხასიათი“, „შემადგენლობის ფაკულტატური ნიშნები“, „ადმინისტრაციული სამართლით დადგენილი რომელიმე ქცევის წესის დარღვევის ფაქტი“.

ავტორი ოთარ გამყრელიძე აქვე ავლებს პარალელებს სისხლის და ადმინისტრაციული სამართლის დარგებს შორის. მისი მოსაზრებით, ამ ორ დარგს აერთიანებს დაცვის ფუნქცია და მათი სანქციები წმინდა პიროვნული ხასიათისაა. რაც შეეხება განსხვავებას - ადმინისტრაციულ სამართალს გააჩნია როგორც დაცვის, ისე მოწესრიგების ფუნქცია და ადმინისტრაციულ სამართალში

¹⁴⁷ გამყრელიძე ო., თინათინ წერეთლის სახელობის სამართლის ინსტიტუტი, სისხლის სამართლის პრობლემები, გამომცემლობა „მერიდიანი“, თბილისი 2011, ტომი პირველი, გვ. 81.

¹⁴⁸ იხ. იქვე, გვ. 88.

ნორმის ანალოგიით გამოყენება დაუშვებელია. მათ ასევე განასხვავებს იურიდიული შედეგების წანამძღვრები.¹⁴⁹ ავტორის მოსაზრებით, ამ ორი დარგის გადაცდომათა სამართალი ერთსახოვანი დარგებია, რადგან ადმინისტრაციული გადაცდომები მომწესრიგებელი ნორმების გარდა შეიცავს ისეთ ნორმებს, რომლებიც ადმინისტრაციულ გადაცდომებში მოხვდა სისხლის სამართლის გავლენით, მაგალითად როგორცაა წვრილმანი ხულიგნობა და პირიქით, სისხლის სამართლის კოდექსი შეიცავს ისეთ ნორმებს, რომლებიც მასში მოხვდა ადმინისტრაციული სამართლის მეშვეობით, მაგალითად როგორცაა შრომის დაცვის წესის დარღვევა.¹⁵⁰

როგორც ვხედავთ, სამეცნიერო სივრცეში, ადმინისტრაციულ გადაცდომას და დანაშაულს შორის შორის მკვეთრი ზღვარი არ არსებობს და ცალსახად, მხოლოდ რაოდენობრივი ან თვისობრივი მიდგომაც არ მოგვცემს სრულყოფილ შედეგს, ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის კოდიფიკაციის საკითხების გადასაწყვეტად აუცილებელია საკითხის შემდგომი კვლევა ანალიზის და სინთეზის მეთოდების გამოყენებით და მყარი კრიტერიუმების ჩამოყალიბება ორივე თეორიის გათვალისწინებით.

3. ორბუნებოვან (ადმინისტრაციულ-სისხლის სამართლის) გადაცდომათა განსაზღვრის კრიტერიუმები

როგორც უკვე აღვნიშნეთ, ახალი რეგულაციების კანონმდებლობაში ასახვის მცდელობამ წარმოშვა ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის კოდიფიკაციის პრობლემები, რაც დაკავშირებულია სამართალდარღვევათა სწორ დიფერენციაციასთან. დასავლურ კანონმდებლობასთან ჰარმონიზაციის მიზნით და სისხლის სამართლის კოდექსის ლიბერალიზაციის პოლიტიკის განხორციელებასთან დაკავშირებით, შესაძლებლად მიგვაჩნია, ქართულ საკანონმდებლო სივრცეში სამომავლოდ შემუშავებულ იქნას გადაცდომების

¹⁴⁹ გამყრელიძე ო., თინათინ წერეთლის სახელობის სამართლის ინსტიტუტი, სისხლის სამართლის პრობლემები, გამომცემლობა „მერიდიანი“, თბილისი 2011, ტომი პირველი, გვ. 125.

¹⁵⁰ იხ. იქვე, გვ. 86.

საკანონმდებლო აქტი, მსგავსად: ამერიკის შეერთებული შტატებისა, სადაც მათ ეწოდებათ „მისდინორები“ ან ევროპისა - „დელიქტები“.

ასეთი მიდგომის მიზანია, ერთის მხრივ, მოქმედ საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსში არსებული ორბუნებოვანი (ადმინისტრაციულ-სისხლის სამართლის) გადაცდომების ჩადენისას პირის პროცესუალური უფლებების დაცვის მეტი გარანტიების გათვალისწინება და ადმინისტრაციული ბუნების ქმედებათა გათავისუფლება ისეთი სახდელებისგან, როგორცაა ადმინისტრაციული პატიმრობა და გამასწორებელი სამუშაოები; ხოლო მეორეს მხრივ, სისხლის სამართლის კოდექსიდან ორბუნებოვანი (ადმინისტრაციულ-სისხლის სამართლის) გადაცდომების გამიჯვნა, რაც ხელს შეუწყობს სისხლის სამართლის კოდექსის ლიბერალიზაციას, საქართველოს მთავრობის 2013-2017 წლების სტრატეგიის მოთხოვნების შესაბამისად, რომლის მიზანია - საქართველოს საკანონმდებლო ბაზის დახვეწა, მისი შესაბამისობის უზრუნველყოფა ადამიანის უფლებათა საერთაშორისო და ევროკავშირის სტანდარტებთან, მათ შორის სისხლის სამართლის და ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსების გადასინჯვა.¹⁵¹ ქვეყნებისათვის, სადაც მოქმედებს სისხლის სამართლის ხასიათის ადმინისტრაციულ-დელიქტური სამართალი (გერმანია, შვეიცარია, იტალია, პორტუგალია) დამახასიათებელია სისხლის სამართლის პროცესუალური ნორმატიული აქტების გავრცელება ადმინისტრაციული სახდელების გამოყენების პროცედურაზე.¹⁵² თუმცა არ შეიძლება აქვე არ აღვნიშნოთ, რომ საკითხის შესწავლა, განსაკუთრებით სისხლის სამართლის სფეროში მოითხოვს შემდგომ კვლევებს და იგი უნდა განხორციელდეს შესაბამისი სამართლის დარგის სპეციალისტების და ექსპერტების მიერ.

¹⁵¹ საქართველოს მთავრობის მიერ შემუშავებული, სისხლის სამართლის მართლმსაჯულების სისტემის რეფორმის 2013-2017 წლების სტრატეგია. [http://www.justice.gov.ge/Multimedia%2FFiles%2Fsabchoebi%20pdf%2FOverall Criminal Justice Reform Strategy - GEO.docx](http://www.justice.gov.ge/Multimedia%2FFiles%2Fsabchoebi%20pdf%2FOverall%2FCriminal%2FJustice%2FReform%2FStrategy%20-%20GEO.docx) ნახვის თარიღი 25.12.2018.

¹⁵² Банчук А.А., Административно-деликтное законодательство зарубежных стран, Москва, Волтерс Клувер, 2011.

ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის პროექტის სპეცთავისთვის,¹⁵³ სამართალდარღვევათა გამიჯვნის კრიტერიუმების განსაზღვრისას დავეყრდენით გერმანულ და ქართულ სამეცნიერო სივრცეში არსებულ ნაშრომებს, ასევე ვენის 1939 წლის მე-11 კონფერენციაზე შემუშავებული სისხლის სამართლის საერთაშორისო ასოციაციის და ევროპის ადამიანის უფლებათა სასამართლოს რეკომენდაციებს, 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. ზემოთ მითითებული წყაროების ანალიზის საფუძველზე, ჩვენი აზრით გამიჯვნის კრიტერიუმებისთვის აუცილებელია ორი პირობის გათვალისწინება. პირველ შემთხვევაში, კრიტერიუმების შერჩევა უნდა მოხდეს რაოდენობრივი და თვისობრივი ელემენტების თეორიების გათვალისწინებით, რადგან მხოლოდ რაოდენობრივ საზომს არ შეუძლია გამოავლინოს სპეციფიკური თვისებები, რომლებიც ვიწრო გაგებით დაახასიათებს სამართალდარღვევის ბუნებას - რაც მოითხოვს შემდგომში მეცნიერულ კვლევებს. მეორე შემთხვევაში, კრიტერიუმების შერჩევისას გათვალისწინებული უნდა იყოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა სამართლის გარეგანი, გამომყენებლისთვის (მოქალაქისთვის) აღქმადი ნიშნები, როგორცაა ჯარიმის ოდენობა, განსჯადობა სასამართლოს მიერ.

აღნიშნული მსჯელობის გათვალისწინებით, ადმინისტრაციული სამართალდარღვევების სპეციალურ¹⁵⁴ თავში გადატანის კრიტერიუმებად, ჩვენი აზრით შეიძლება დავასახელოთ: სამართალდარღვევის ბუნება და მომეტებული საზოგადოებრივი საშიშროების ხარისხი; საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსში მსგავს ქმედებაზე პასუხისმგებლობის არსებობა; სამართალდარღვევისთვის სახდელის სახით ადმინისტრაციული პატიმრობის

¹⁵³ ჩვენ მიერ ამ კვლევის საფუძველზე შემუშავებული საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის პროექტი.

¹⁵⁴ ჩვენ მიერ ამ კვლევის საფუძველზე შემუშავებული საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის პროექტი.

გათვალისწინება; ქმედება, რომელიც ხელყოფს სამართლებრივ სიკეთეს; ქმედებით გამოწვეული ნამდვილი ან მოსალოდნელი შედეგის მაღალი სიმძიმის ხარისხი; სამართალდარღვევის ხელყოფის ობიექტის მაღალი სოციალური ღირებულება; გარემოსთვის ან კულტურული მემკვიდრეობისთვის სამართალდარღვევით გამოწვეული ზიანის მაღალი ხარისხი; **სანქციის შეფარდება სასამართლოს მიერ; სამართალდარღვევისათვის გათვალისწინებული ჯარიმის დიდი ოდენობა.**

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 და სხვა მუხლები.

აღნიშნული კრიტერიუმების მიხედვით, საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსიდან შეიძლება მოვიყვანოთ მაგალითი, რომელიც ერთდროულად ხელყოფს სამართლებრივ სიკეთეს, ხასიათდება გარემოსთვის მიყენებული ზიანის მაღალი ხარისხით და გათვალისწინებული ჯარიმის დიდი ოდენობით. ეს სამართალდარღვევა გათვალისწინებულია საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 114¹ მუხლით: „საქართველოს კონტინენტური შელფის, ტერიტორიული წყლების ან განსაკუთრებული ეკონომიკური ზონის შესახებ კანონმდებლობის დარღვევა“.

დანაშაულის და ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა გამიჯვნის საკითხის სამომავლო კვლევებს სისხლის სამართალში, შეიძლება ბიძგი მიცეს ასევე, ჩვენ მიერ შემუშავებულმა კრიტერიუმებმა, როგორცაა: სამართალდარღვევის ბუნება და საზოგადოებრივი საშიშროების დაბალი ხარისხი; საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსში მსგავს ქმედებაზე პასუხისმგებლობის არსებობა; ქმედება, რომელიც ხელყოფს საჯარო წესრიგს; სამართალდარღვევისთვის გათვალისწინებული სისხლის სამართლებრივი ჯარიმის მცირე ოდენობა ან მსუბუქი ხასიათის სასჯელი; ქმედებით გამოწვეული ნამდვილი ან მოსალოდნელი შედეგის დაბალი სიმძიმის ხარისხი; სამართალდარღვევის ხელყოფის ობიექტის ნაკლები სოციალური

ღირებულება; გარემოსთვის ან კულტურული მემკვიდრეობისთვის სამართალდარღვევით გამოწვეული ზიანის დაბალი დონე, ქმედების მსუბუქი დანაშაულის კატეგორიის კუთვნილება.

ჩვენი აზრით 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 რამდენიმე კრიტერიუმს: საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსში მსგავს ქმედებაზე პასუხისმგებლობის არსებობა; ქმედების საზოგადოებრივი საშიშროების დაბალი დონე შედეგების მიხედვით და სამართალდარღვევისათვის გათვალისწინებული მსუბუქი ხასიათის სასჯელი. ასეთი სამართალდარღვევაა საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსის 280-ე მუხლით გათვალისწინებული „ფრენის საერთაშორისო წესის დარღვევა“.

მართალია, აღნიშნული ქმედების ობიექტი „ფრენის საერთაშორისო წესები“-ს დარღვევასთან ერთად არის დასახლებული უზნისათვის საფრთხის შექმნა, მაგრამ ვინაიდან, ეს მუხლი არეგულირებს ისეთ ქმედებას, რომელმაც ასეთი საფრთხის რეალიზაცია არ გამოიწვია - იგი შეიძლება გაიმიჯნოს დანაშაულისაგან, მით უმეტეს, რომ სამართალდარღვევის შემადგენლობა მიეკუთვნება მოწესრიგების სფეროს და არ ითვალისწინებს სპეციალურ მიზანს.

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“. აღნიშნული სამართალდარღვევა გათვალისწინებულია მოქმედი საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 128³ მუხლით, რომელიც

2018 წლის 20 აპრილის საქართველოს კანონით, სახელმწიფო პოლიტიკის გავლენით გათვალისწინებულ იქნა საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსით. დარღვევა ერთდროულად აკმაყოფილებს, ჩვენს მიერ შემოთავაზებულ რამდენიმე კრიტერიუმს - საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსში მსგავს ქმედებაზე პასუხისმგებლობის არსებობა; სამართალდარღვევისთვის გათვალისწინებული სისხლის სამართლებრივი ჯარიმის მცირე ოდენობა ან მსუბუქი ხასიათის სასჯელი; ხოლო ქმედების საზოგადოებრივი საშიშროება და გარემოსთვის სამართალდარღვევით გამოწვეული ზიანი - საერთოდ არ ფიქსირდება, თუმცა, ქმედება გვარეობითი ობიექტის მიხედვით წარმოადგენს გარემოს დაცვის წესის წინააღმდეგ მიმართულ დანაშაულს, მაგრამ, ამავე დროს გამომდინარეობს მოწესრიგების სფეროდან. კერძოდ 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.“ მთავრობის სისხლის სამართლის კოდექსის ლიბერალიზაციის სტრატეგიის მიმართულებებიდან გამომდინარე, აღნიშნული კოდექსის 287¹ მუხლით გათვალისწინებული ქმედებისთვის სისხლის სამართლის წესით დასჯა, აშკარად არღვევს კერძო და საჯარო ინტერესების პროპორციულობის პრინციპს. იგი დარღვევის ბუნებიდან გამომდინარე, გავითვალისწინეთ ჩვენი კანონპროექტის სპეცთავში.¹⁵⁵

¹⁵⁵ ჩვენ მიერ ამ კვლევის საფუძველზე შემუშავებული საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის პროექტი.

საყურადღებოა, საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს მიერ წარდგენილი საქართველოს კანონის პროექტი „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. საგზაო მოძრაობის წესების დარღვევათა დაკავშირებით, საყურადღებოა ევროპის ადამიანის უფლებათა დაცვის სასამართლოს 1987 წლის 25 აგვისტოს გადაწყვეტილება საქმეზე „ლუტცი გერმანიის წინააღმდეგ“, რომელშიც დაადგინა: „ითვალისწინებს რა უმნიშვნელო სამართალდარღვევათა დიდ რაოდენობას, განსაკუთრებით საგზაო წესების დარღვევაში, რომელთა შინაარსი არც ისე საშიშია საზოგადოებისთვის, რომ სამართალდამრღვევს შეეფარდოს სისხლის სამართლებრივი სასჯელი, მონაწილე სახელმწიფოებს აქვთ მყარი საფუძველი იმისა, რომ შემოიღონ იმგვარი სამართლებრივი სისტემა, რომელიც განტვირთავს მათ სასამართლოებს ამ ტიპის საქმეთა განხილვისაგან. უმნიშვნელო სამართალდარღვევისთვის დევნა ადმინისტრაციული კანონმდებლობის მიხედვით არ ეწინააღმდეგება კონვენციის მოთხოვნებს, რომ დაინტერესებულ მხარეს შეუძლია მის წინააღმდეგ მიღებული გადაწყვეტილება გაასაჩივროს სასამართლოში, სადაც მოქმედებს მე-6 მუხლით დადგენილი გარანტიები“¹⁵⁶. მიგვაჩნია, რომ აღნიშნული სამართალდარღვევა გათვალისწინებული უნდა იყოს ჩვენი კანონპროექტის სპეცთავით¹⁵⁷, ვინაიდან, საგზაო მოძრაობის წესების დარღვევა თავისი ბუნებით, არ წარმოადგენს სისხლის სამართლის წესით დასჯად ქმედებას, აღნიშნულ ნორმებს პირველ

¹⁵⁶ ხარშილაძე ი; ადმინისტრაციული გადაცდომისა და სისხლის სამართლის დანაშაულის გამიჯვნის სამართლებრივი პრობლემები, ადმინისტრაციული სამართალი, სამეცნიერო-პოპულარული ჟურნალი, სამეცნიერო-რედაქტორი კოპალეიშვილი მ; გამომცემლობა „სიესტა“, თბილისი, 2/2016, გვ. 69.

¹⁵⁷ ჩვენ მიერ ამ კვლევის საფუძველზე შემუშავებული საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის პროექტი.

რიგში აქვს მოწესრიგების ფუნქცია. რაც შეეხება ნარკოტიკული ან ფსიქოტროპული სიმთვრალის მდგომარეობაში სატრანსპორტო საშუალების მართვას, რამაც გამოიწვია მძიმე შედეგი, ისედაც გათვალისწინებულია საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსით.

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, ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა რეფორმის გარდამავალ ეტაპზე, საჭიროა შეირჩეს ისეთი სამართლებრივი მექანიზმი, რომელიც ეროვნული კანონმდებლობის გათვალისწინებით, მეტ-ნაკლებად უპასუხებს ინდივიდის უფლებების დაცვის და ევროპის ადამიანის უფლებათა დაცვის სასამართლოს რეკომენდაციის მოთხოვნებს - რაც შეიძლება ჩაითვალოს კიდევ ერთ წინგადადგმულ ნაბიჯად, დემოკრატიული და სამართლებრივი სახელმწიფოს ჩამოყალიბების პროცესში.

დასკვნა და რეკომენდაციები

ნაშრომში უკვე აღვნიშნეთ, რომ საჯარო მმართველობა, მოიცავს მათ შორის პრევენციულ ღონისძიებებს, სამართალდარღვევების თავიდან აცილების მიზნით. კვლევის პროცესში გამოვკვეთეთ, რომ საჯარო მმართველობა მართლწესრიგის სფეროში ხორციელდება საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით გათვალისწინებული 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), რომელსაც შესაბამისად ესაჭიროება სამართალდარღვევაზე რეაგირების სამართლებრივი ფორმა. კვლევით მივედით იმ დასკვნამდე, რომ საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით განსაზღვრული ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი, თავისი ბუნებით არ შეესაბამება სამართალდარღვევაზე რეაგირების შედეგად გამოცემული აქტის შინაარსს უპირველესად ცნების ელემენტების მიხედვით, რომელთა შორისაა ლეგალური დეფინიციის პირველი ელემენტი - „ადმინისტრაციულ ორგანოს მიერ“ - რაც ნიშნავს აღნიშნული აქტების გამოცემაზე უფლებამოსილ სუბიექტს და პირდაპირ კავშირშია ამ აქტების კანონიერებასთან. იუსტიციური ფუნქციების განხორციელებისას, ორგანოს ესაჭიროება უმნიშვნელოვანესი კომპონენტი - სამართლებრივი ფორმა, რომლის გამოცემის მარეგულირებელი საკანონმდებლო საფუძველი უნდა იყოს მაქსიმალურად გამართული, გასაგები და არაორაზროვანი.

დასკვნის სახით შეგვიძლია აღვნიშნოთ, რომ ჩვენი კვლევის მიზანი მიღწეულია. შემუშავებულია არაერთი სამეცნიერო სიახლე, რომელსაც ქართულ

სამართლებრივ სივრცეში, ამჟამად ანალოგი არ აქვს. კვლევის შედეგად ჩამოვყალიბეთ ახალი დებულებები და ინსტიტუტები:

❖ ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის წარმოება, რომელიც იყენებს მარტივი ადმინისტრაციული წარმოების ორ სახესხვაობას, როგორც ორი სახის დამოუკიდებელ წარმოებას, რითაც იგი გაიმიჯნა ადმინისტრაციული წარმოებისგან:

ა) ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის წარმოება სამართალდარღვევის ჩადენის ადგილზე/დროს ან/და ორგანოში;

ბ) ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის წარმოება საჩივართან დაკავშირებით.

❖ პოლიციის პრევენციული ღონისძიებების და სამართალდარღვევაზე რეაგირების არსებული სამართლებრივი ფორმების ელემენტების შესწავლის საფუძველზე შემუშავებულ იქნა ახალი სამეცნიერო ტერმინი - იუსტიციური სამართლებრივი აქტი, როგორც ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევაზე რეაგირების სამართლებრივი ფორმა და ადმინისტრაციულ სამართლებრივი აქტის ერთ-ერთი სახესხვაობა, რითაც იგი გაიმიჯნა პოლიციის პრევენციული ღონისძიების სამართლებრივი ფორმებისგან;

❖ განვსაზღვრეთ იუსტიციური სამართლებრივი აქტის ელემენტები, ფუნქციები, კრიტერიუმები, ოფიციალური გაცნობის სახეები, სამართალდამრღვევი პირის პერსონალურ მონაცემთა დაცვის პირობები, გასაჩივრების სამართლებრივი საფუძვლები და აღსრულების წესები.

კვლევის ფარგლებში შემუშავებული მეცნიერული სიახლეების, კანონმდებლობაში ასახვის საშუალებად, შემოთავაზებულია ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის კოდექსის პროექტი, რომლის შემუშავების პროცესში, თავი იჩინა კოდიფიკაციის პრობლემებმა ორბუნებოვან (ადმინისტრაციულ-სისხლის სამართლის) გადაცდომათა გამიჯვნასთან დაკავშირებით.

❖ აღნიშნულ პროექტში კოდიფიკაციის პრობლემა შევეცადეთ გადაგვეჭრა, კვლევის შედეგად შემუშავებული ორბუნებოვანი (ადმინისტრაციულ-სისხლის სამართლის) და მსუბუქი ხასიათის გადაცდომების გამიჯვნის

კრიტერიუმების საფუძველზე. კანონპროექტში განვსაზღვრეთ ორბუნებოვან გადაცდომებზე სამართალწარმოების დებულებები.

კვლევის ფარგლებში, ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის წარმოების პროცესთან დაკავშირებით, ნაშრომში ახლებურად ჩამოვაყალიბეთ ადმინისტრაციული დაკავების, ადმინისტრაციული პატიმრობის და სახდელთა სისტემის რეფორმის საკითხები.

➤ კერძოდ, ნაშრომის მე-5 თავში განხილულია ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის წარმოების უზრუნველყოფის ზომად, ადმინისტრაციული დაკავების გამოყენების თემა, რომელიც თავისი ბუნებიდან გამომდინარე, აქტუალურია მათ შორის საერთაშორისო და ადგილობრივი არასამთავრობო ორგანიზაციებისათვის. მოსახლეობის პოლიტიკური აქტივობის გაზრდის ფონზე, მასმედიის საშუალებებით საჯაროდ განხილული მართლწესრიგის თემებზე - არაერთხელ წამოიჭრა 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 გადაწყვეტილების 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 თანამდებობის პირის მოთხოვნას ადმინისტრაციული მიყვანისათვის, რომ დაწყებული სამართალწარმოება დასრულდეს შესაბამისი ორგანოს ადმინისტრაციულ შენობაში - ასეთ შემთხვევაში, პირის ადმინისტრაციული დაკავება არ მიგვაჩნია მიზანშეწონილად, უპირველესად ადამიანის უფლებების და ძირითადი თავისუფლებების დაცვის მიზნებიდან გამომდინარე.

➤ ნაშრომის მე-3 თავის მე-2 პუნქტი და მე-5 თავის პირველი პუნქტი შეეხება მათ შორის ადმინისტრაციულ პატიმრობას, რომელსაც, როგორც ძირითად სახდელს, სხვა ალტერნატიული სახდელის გარეშე ითვალისწინებს მოქმედი საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 197² მუხლი. ხოლო წლის განმავლობაში სამართალდარღვევის განმეორებით ჩადენის შემთხვევაში ითვალისწინებს ამავე კოდექსის 197¹ და 197³ მუხლები. ასევე, აღნიშნული კოდექსის 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.

საყურადღებოა, საქართველოს მთავრობის მიერ, 2014 წელს ინიცირებული კანონპროექტის 253-ე მუხლის მე-2 ნაწილი, რომელიც შეესაბამება მოქმედი საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 153⁶ მუხლის მე-2 ნაწილს, გვთავაზობს პატიმრობას როგორც ალტერნატიულ სანქციას 7

დღემდე ვადით: „გამოიწვევს დაჯარიმებას 50 ლარის ოდენობით სამართალდარღვევის საგნის კონფისკაციით ან ადმინისტრაციულ პატიმრობას 7 დღემდე ვადით, სამართალდარღვევის საგნის კონფისკაციით“ - მაშინ, როდესაც იგივე კანონპროექტი, სახდელთა ჩამონათვალში საერთოდ არ ითვალისწინებს ადმინისტრაციულ პატიმრობას, როგორც ადმინისტრაციული სახდელის სახეს. უნდა ვივარაუდოთ, რომ ადგილი აქვს შეცდომას.

➤ რაც შეეხება სახდელთა სისტემას, რომელიც დეტალურად განხილულია ნაშრომის მე-3 თავის მე-2 პუნქტში, ჩვენი კანონპროექტით, ადმინისტრაციული სახდელის ერთ-ერთ სახედ შემოთავაზებულია საზოგადოებისათვის სასარგებლო შრომა - რომელიც თავისი შინაარსით მეტად ლიბერალურია საზოგადოებრივი წესრიგის დაცვის მიზნით და ასეთი სახდელის ფორმა, ევროპის ადამიანის უფლებათა სასამართლოს რეკომენდაციების გათვალისწინებით, შეიძლება განვიხილოთ, როგორც ადმინისტრაციული პატიმრობის ჩანაცვლების წარმატებული მცდელობა. საქართველოში აღნიშნული სახდელი გამოიყენება სისხლის სამართალში. უფრო მცირე პერიოდით შესაძლებელია მისი გამოყენება ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევებზე რეაგირებისათვის. ჩვენი კანონპროექტით გათვალისწინებულია საზოგადოებრივად სასარგებლო შრომის სამართალდამრღვევთან შეთანხმებით დაკისრების შესახებ გადაწყვეტილების აღსრულების წესი, მათ შორის სამართალდამრღვევის სამუშაო ადგილზე, დამსაქმებლის ვალდებულება, დამრღვევის მიერ მისი მოხდის პირობები და მათი დარღვევისათვის პასუხისმგებლობის საკითხები.

➤ როგორც ნაშრომის მე-3 თავში უკვე აღვნიშნეთ, მოქმედი საქართველოს ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის კოდექსით არ არის განსაზღვრული იურიდიული პირის პასუხისმგებლობის ფარგლები და სახდელების ჩამონათვალი, რომელიც იურიდიულ პირს შეიძლება შეეფარდოს ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის წარმოების პროცესში. თუმცა ამავე კოდექსის კერძო ნაწილში, 1997 წლის 12 დეკემბრის N1185 საქართველოს კანონით შევიდა ცვლილება, რომელმაც პირველად დააწესა ადმინისტრაციული

პასუხისმგებლობა ჯარიმის სახით იურიდიულ პირებზე, რაც გათვალისწინებულია კერძო ნაწილის მხოლოდ კონკრეტული მუხლებით.

კვლევის ფარგლებში შემუშავებულია ახალი რეგულაციები და დაზუსტებულია არსებული დებულებები საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსში შესატანად, რომლებიც არ იყო მკაფიოდ ჩამოყალიბებული მოქმედ კოდექსში. კერძოდ:

- ❖ ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის განმეორებით ჩადენის განმარტება;
- ❖ ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის წარმოების მნიშვნელოვანი პრინციპები. ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის წარმოების დაწყების საფუძვლები და ძირითადი სტადიები;
- ❖ გათვალისწინებულია ევროპის ადამიანის უფლებათა სასამართლოს და ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტის მიერ, 1991 წელს, მიღებული N:R(91)1 რეკომენდაციები; ასევე საქართველოს უზენაესი სასამართლოს გადაწყვეტილებები - სამართალდამრღვევის უფლებების დაცვის სამართლებრივ მექანიზმებთან დაკავშირებით;
- ❖ განვახორციელებთ ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის წარმოების უზრუნველყოფის ზომების გარკვეული რეფორმა. კერძოდ, განვსაზღვრეთ ადმინისტრაციული დაკავების სამართლებრივი საფუძვლები, ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის წარმოების უზრუნველყოფის ზომად დავამატეთ ადმინისტრაციული მიყვანა და სატრანსპორტო საშუალების დაკავება;
- ❖ განვახორციელებთ სახდელთა სისტემის რეფორმა. კერძოდ განვსაზღვრეთ, რომ ადმინისტრაციული პატიმრობა სახდელის სახედ გამოიყენება მხოლოდ გამონაკლის შემთხვევაში, ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის პროექტის სპეციალური თავით გათვალისწინებული სამართალდარღვევების ორბუნებოვანი (ადმინისტრაციულ-სისხლის სამართლის) გადაცდომების ჩადენისთვის; სახდელებში გათვალისწინებულია საზოგადოებისათვის სასარგებლო შრომა ალტერნატიული სახდელის სახით მხოლოდ სამართალდამრღვევთან

შეთანხმებით, ასევე, ჩვენ მიერ კვლევის საფუძველზე შემუშავებული კანონპროექტის ზოგადი ხასიათის დებულებებში განსაზღვრულია იურიდიული პირის პასუხისმგებლობის სამართლებრივი საფუძვლები, პასუხისმგებლობის ფარგლები და პასუხისმგებლობისთვის გათვალისწინებული სახდელები: ადმინისტრაციული გაფრთხილება; ადმინისტრაციული ჯარიმა; საგნის სასყიდლით ჩამორთმევა ადმინისტრაციული სამართალდარღვევისთვის; საგნის კონფისკაცია ადმინისტრაციული სამართალდარღვევისთვის და იურიდიული პირისათვის მინიჭებული, გარკვეული სახის საქმიანობის უფლების შეჩერება;

- ❖ 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 მხოლოდ დროებით შეჩერების გამოყენებასთან დაკავშირებით, ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კანონმდებლობაში შევიდეს სათანადო ცვლილებები;
- ❖ პირისთვის მინიჭებული სპეციალური უფლების შეჩერების ცნებაში, გავაერთიანეთ ფიზიკური ან იურიდიული პირისთვის მინიჭებული ისეთი სპეციალური უფლების შეჩერება, როგორცაა სატრანსპორტო საშუალების მართვის უფლება, იარაღთან დაკავშირებული უფლება, პროფესიული ან სხვაგვარი საქმიანობის უფლება.
- ❖ შევიმუშავეთ სპეციალური უფლების შეჩერების ვადის გამოანგარიშების ახალი მექანიზმები;
- ❖ ჩამოვაცალიბეთ ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა წარმოების მიზნებისთვის გამოყენებულ ტერმინთა განმარტების მუხლი, რომელშიც სხვა ტერმინებთან ერთად განმარტებულია ადმინისტრაციული ორგანოს (ორგანიზაციული გაგებით) უფლებამოსილი თანამდებობის პირის ცნება, ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის წარმოების ცნება, იუსტიციური სამართლებრივი აქტის ცნება.

ჩატარებული კვლევის შედეგების ნაწილს, რაც ასახულია ნაშრომის მე-4 თავში, უკვე მიეცა პრაქტიკული მნიშვნელობა. კერძოდ, შს მინისტრის 28.12.2018 წლის N140 ბრძანებით, საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 116-ე მუხლით გათვალისწინებული დადგენილება მართვის უფლების შეჩერების შესახებ, უკვე სამართალდარღვევის ჩადენის ადგილზე გამოაქვს საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს უფლებამოსილ პირს.

❖ იუსტიციური სამართლებრივი აქტის სამართალდამრღვევისათვის ჩაბარებასა და ძალაში შესვლასთან დაკავშირებით, ნაშრომის მე-4 თავის 3.5 პუნქტში მოყვანილი დასაბუთების საფუძველზე საპოლიციო პრაქტიკაში დაიხვეწა აღსრულების მექანიზმი, რაც უზრუნველყოფს საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 303-ე მუხლის პირველი ნაწილით და ამავე კოდექსის 116-ე მუხლით შენიშვნის მე-2 ნაწილით გათვალისწინებული წინააღმდეგობრივი დებულებების სინქრონიზაციას.

ადამიანის უფლებებისა და თავისუფლებების დაცვის მეტი გარანტიებისთვის, კვლევის შედეგებიდან გამომდინარე მიზანშეწონილად მიგვაჩნია გათვალისწინებული იყოს რეკომენდაცია ადმინისტრაციული წარმოების შედეგად მიღებული გადაწყვეტილების სასამართლოში გასაჩივრების უფლების ელემენტის შესახებ ვადასთან დაკავშირებით:

❖ როგორც ნაშრომის მე-3 თავშია მითითებული, საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსში მიზანშეწონილად მიგვაჩნია იმის გათვალისწინება, რომ სასამართლო გადაწყვეტილების გასაჩივრების 10 დღიანი ვადა უნდა აითვალოს მხარისათვის გადაწყვეტილების ჩაბარებიდან და არა სასამართლო დარბაზში სარეზოლუციო ნაწილის გამოცხადებიდან.

პოლიციელის მიერ პრევენციული ღონისძიების განხორციელებისას გამოცემული ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის შესაბამისობა მოქმედ კანონებთან უშუალოდაა დაკავშირებული, პოლიციელის მიერ საფრთხის შეფასებასთან - რაც დეტალურადაა აღწერილი ნაშრომის პირველ და მე-2 თავებში. საზოგადოებაში ხშირად ღონისძიების უკანონობაზე საუბარი

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 შესაბამისმა სამსახურებმა ყურადღება გაამახვილონ რეკომენდაციის სახით წარმოდგენილ ზოგიერთ ასპექტზე, რომელთა გათვალისწინებაც ჩვენი აზრით მნიშვნელოვანია ადმინისტრაციულ კანონმდებლობაში და საპოლიციო პრაქტიკაში, მოქალაქეთა კონსტიტუციური უფლებების რეალიზაციის მიზნით:

➤ 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, 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 ადგილისა და რაოდენობის განსაზღვრა, ასევე დაეხმარება „ანალიზზე დაფუძნებულ პოლიციას“, ოქმების სიმრავლიდან გამომდინარე, შეაფასოს, თუ რომელ უბნებშია საჭირო მეტად გამახვილდეს შემდგომში ყურადღება. ამასთანავე, თუ ერთი პირი რამდენიმე პოლიციელის მიერ მიჩნეულ იქნა საფრთხედ და მათ მიერ განხორციელდა პრევენციული ღონისძიებები, აუცილებელია ამ პირზე შემდგომ მეტად გამახვილდეს ყურადღება ოპერატიული სამსახურის მიერ;

➤ ცალკე გამოიყოს სტატისტიკა, თუ რა რაოდენობით საჩივარი შემოვიდა კონკრეტული ღონისძიების ფარგლებში. ვინაიდან, მიუხედავად იმისა, რომ ზედაპირული შემოწმება და დათვალიერება არ წარმოადგენს სერიოზულ ჩარევას პირის უფლებებში, ის თავისი ბუნებით, მაინც შემზღვეველი ხასიათისაა. შესაბამისად, საჩივრების რაოდენობა გამოკვეთს გარემოებებს, რას

მიექცეს მეტი ყურადღება ამ ღონისძიების განხორციელებისას, რათა გაკონტროლდეს პოლიციელთა საქმიანობა. მეტი კონტროლი კი თავისთავად წინგადადგმული ნაბიჯია სახელმწიფოს მიერ ადამიანის უფლებების დაცვის კუთხით;

➤ შეიქმნას პრევენციული ღონისძიებების ელექტრონული ოქმები და შესაბამისი ელექტრონული ბაზა, რაც ასევე, მნიშვნელოვანია ოპერატიული თუ საგამოძიებო მიზნებისთვის;

➤ მნიშვნელოვანია, ასევე, მუდმივ რეჟიმში ხორციელდებოდეს პოლიციის თანამშრომელთა გადამზადება/ტრენინგი, მათ შორის ადამიანებთან კომუნიკაციის კუთხით, განსაკუთრებით მათი, ვისაც უშუალო კონტაქტი აქვთ მოქალაქეებთან.

ყოველივე ზემოთ თქმულის გათვალისწინებით, მიზანშეწონილად მივიჩნით შემოგვეთავაზებინა საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის ახალი პროექტი, რომელშიც ასახულია კვლევის შედეგების საფუძველზე შემუშავებული ახალი რეგულაციები.

გამოყენებული ლიტერატურა

ნორმატიული მასალა:

1. საქართველოს კონსტიტუცია. თბ., 1995.
2. საქართველოს კანონი პოლიციის შესახებ. თბ., 2014.
3. საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსი. თბ., 1994.
4. საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსში ცვლილების შეტანის შესახებ 2014 წლის პირველი აგვისტოს კანონი №2649-რს, <https://matsne.gov.ge>
5. საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი. თბ., 1995.
6. საქართველოს კანონი პერსონალურ მონაცემთა დაცვის შესახებ. თბ., 2012.
7. საქართველოს შს მინისტრის 28.12.2018 წლის N140 ბრძანება.
8. საქართველოს შს მინისტრის 2014 წლის 15 აგვისტოს №625 ბრძანება.
9. საქართველოს საგადასახადო კოდექსი. თბ., 2010.
10. Закон Республики Словения «О проступках» от 12 декабря 2002 года, Издательство „Волтерс Клувер“, Москва, 2011.
11. Закон Чешской Республики «О проступках» № 200/1990) от 17 апреля 1990 года, Издательство „Волтерс Клувер“, Москва, 2011.
12. Закон Австрийской Республики «Об административных наказаниях», Издательство „Волтерс Клувер“, Москва, 2011.
13. Закон Итальянской Республики от 24 ноября 1981 года № 689 «Изменения уголовной системы», Издательство „Волтерс Клувер“, Москва, 2011.
14. Федеральный Закон Швейцарской Конфедерации «О праве административных наказаний» от 22 марта 1974 года, Издательство „Волтерс Клувер“, Москва, 2011.
15. Закон Федеративной Республики Германия «О нарушениях порядка» от 24 мая 1968 года, Издательство „Волтерс Клувер“, Москва, 2011.
16. Декрет-Закон Португальской Республики № 433/82 от 27 октября 1982 года, Издательство „Волтерс Клувер“, Москва, 2011.
17. Закон об Административном производстве Германии, П.2. изд. «infotropic media», Москва, 2013.
18. Пенитенциарный кодекс Эстонии, 2001 года, http://estonia.news-city.info/docs/sistemsf/dok_iercgz/page2.htm (ნახვის თარიღი 15.08.2018)

საერთაშორისო სამართლებრივი აქტები:

1. ადამიანის უფლებათა და ძირითად თავისუფლებათა დაცვის კონვენცია, რომი, 4 ნოემბერი, 1950. <https://matsne.gov.ge>
2. საერთაშორისო პაქტი - სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების შესახებ, 16 დეკემბერი, 1966. <https://matsne.gov.ge>
3. დეკლარაცია პოლიციის შესახებ მიღებულია ევროპის საბჭოს საპარლამენტო ასამბლეის 690 (1979) რეზოლუციით.

სამეცნიერო ლიტერატურა:

1. ტურავა პ., ზოგადი ადმინისტრაციული სამართალი, გამომცემლობა „იურისტების სამყარო“, თბილისი, მეორე გამოცემა, 2018.
2. გამყრელიძე ო., თინათინ წერეთლის სახელობის სამართლის ინსტიტუტი, სისხლის სამართლის პრობლემები, გამომცემლობა „მერიდიანი“, თბილისი, ტომი პირველი, 2011.
3. რედ. ხუბუა გ., 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. სულაქველიძე დ., საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსი და მისი რეფორმის კონცეპტუალური საკითხები, საიუბილეო სამეცნიერო კრებული „ოთარ გამყრელიძე 80“, თბილისი, 2016.
7. რედ. ხუბუა გ., ზომერმანი კ.-პ., საჯარო მმართველობის სამართლებრივი საფუძვლები, გამომცემლობა „სამშობლო“ თბილისი, მე-3 ტომი, 2016.
8. ბერაია ი., გელაშვილი ნ., გიორგიშვილი ქ., იზორია ლ., კილაძე ს., მუზაშვილი დ., ტურავა პ., საპოლიციო სამართალი, გამომცემლობა „შსს აკადემია“, თბილისი, 2015.
9. 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.
10. ადეიშვილი 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.
11. ლორია ვ., საქართველოს ადმინისტრაციული სამართალი, გამომცემლობა „მერიდიანი“, თბილისი, 2002.
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. მეიშვილი ი., ჯორბენაძე ო., საქართველოს სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსის კომენტარები. გამომცემლობა „სეზანი“, თბილისი, 2007.
16. მერდოკვი ჯ., როშე რ., ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენცია და საპოლიციო მომსახურება, გამომცემლობა „ევროპის საბჭო“, თბილისი, 2013.
17. საქართველოს სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსის კომენტარები, ამერიკის იურისტთა ასოციაცია კანონის უზენაესობის ინიციატივა, გამომცემლობა „მერიდიანი“, თბილისი, 2015.
18. უგრეხელიძე მ., საერთაშორისო სისხლის სამართლის პრინციპების შესახებ, გამომცემლობა კავკასიის საერთაშორისო უნივერსიტეტი ჟურნალი „მაცნე“ №13, თბილისი, 2018.
19. ხარშილაძე ი; ადმინისტრაციული გადაცდომისა და სისხლის სამართლის დანაშაულის გამიჯვნის სამართლებრივი პრობლემები, ადმინისტრაციული სამართალი, სამეცნიერო-პოპულარული ჟურნალი, სამეცნიერო-რედაქტორი კოპალეიშვილი მ; გამომცემლობა „სიესტა“, თბილისი, 2/2016.
20. Mitsch, Recht der Ordnungswidrigkeiten, Verlag „Springer“ Potsdam, Juli 1995.
21. Банчук А.А., Административно-деликтное законодательство зарубежных стран, Москва, Волтерс Клувер 2011.
22. GIZ, „Überlegungen und mögliche Ansätze zur Reform des Ordnungswidrigkeitenrechts“, 2012.
23. Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, 3. Auflage, 2001.
24. 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.
25. Ahlers, H., Grenzbereich zwischen Gefahrenabwehr und Strafverfolgung, 1998,3 და შემდეგი.
26. Brandt, E./Smeddinck, U., Der Gefahrenbegriff im Polizeirecht, Jura 1994, 231; Schenke, W-R., Polizei – und Ordnungsrecht.
27. Practical ways to Crack Crime.L.,1989.
28. Peter Hansen, Allgemeines Verwaltungsrecht der Polizei, 2002.

სასამართლო გადაწყვეტილებები:

1. 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)
2. 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)
3. ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს 2005 წლის 01 მაისის გადაწყვეტილება საქმეზე „ზილიბერბერგი მოლდოვის წინააღმდეგ“ (Judgment Of the European Court of Human Rights: Ziliberberg v. Moldova, 01 May 2005)
4. საქართველოს უზენაესი სასამართლო, რეკომენდაციები ადმინისტრაციული სასამართლოს პრაქტიკის პრობლემატურ საკითხებზე, თბილისი, 2007. http://www.tcc.gov.ge/uploads/sasamartlo_praqtika/rekomendaciebi_adm_2007.
5. (ნახვის თარიღი 18.09.2017)
6. 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)
7. გერმანიის ფედერალური უზენაესი სასამართლოს 1974 წლის 26 თებერვლის გადაწყვეტილება - 45 BverwGE 51.
8. 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)
9. გერმანიის ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება: BVerfGE 49,24 (56), BVerfGE 69, 315 (360). <http://dspace.nplg.gov.ge/bitstream/1234/203341/1/GermaniisFederaluriSakonstitucioSasamartlosgadacyvetilebebi>. (ნახვის თარიღი 20.07.2017)

კანონპროექტები:

1. სამართლებრივი კვლევების (ექსპერტიზის) ცენტრის მიერ, 2013 წელს მომზადებული კანონპროექტი „ზოგადი ადმინისტრაციული სამართალდარღვევების შესახებ“.
2. საქართველოს მთავრობის მიერ, 2014 წელს ინიცირებული კანონპროექტი „საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა შესახებ“.
3. ჩვენ მიერ ამ კვლევის საფუძველზე შემუშავებული საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის პროექტი.

ინტერნეტ რესურსები:

1. მთავრობის მიერ შემუშავებული, სისხლის სამართლის მართლმსაჯულების სისტემის რეფორმის 2013-2017 წლების სტრატეგია.

- [http://www.justice.gov.ge/Multimedia%2FFiles%2Fsabchoebi%20pdf%2FOverall Criminal Justice Reform Strategy - GEO.docx](http://www.justice.gov.ge/Multimedia%2FFiles%2Fsabchoebi%20pdf%2FOverall%20Criminal%20Justice%20Reform%20Strategy%20-%20GEO.docx) (ნახვის თარიღი 25.12.2018)
2. სამართლებრივი კვლევების (ექსპერტიზის) ცენტრი, ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა სამართლის რეფორმის კონცეფცია, 2013. <http://www.nplg.gov.ge/> (ნახვის თარიღი 10.09.2017)
3. მართლმსაჯულების 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. Kelling, George L.; Wilson, James Q. Broken windows: the police and neighborhood safety. Atlantic Monthly. Mar; 249(3) 1982. <http://www.theatlantic.com/magazine/archive/1982/03/broken-windows/304465/> (ნახვის თარიღი 09.06.2017)
5. 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)
6. <https://www.hrw.org/world-report/2016/country-chapters/georgia>; (ნახვის თარიღი 15.08.2017)
7. საია. მოსაზრებები ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევის კოდექსის პროექტთან დაკავშირებით, 2017. <https://www.gyla.ge/ge/post/administraciul-samartaldarghvevata-kodeqsi-gasachivrebis-konstituciur-uflebas-arghvevs> (ნახვის თარიღი 10.10.2017)
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. <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. Recommendation № R (91)1 Of The Committee of Ministers to Member States on Administrative Sanctions, Adopted by the committee of ministers on 13 February 1991 at the 452nd of the Ministers' Deputies, Council Of Europe (рекомендация No. R (91) 1 комитета министров совета европы ევროპის საბჭოს მინისტრთა კაბინეტის N: R (91)1 რეკომენდაცია <http://www.coe.int> (ნახვის თარიღი 19.08.2017)