



„საქართველოს დემოკრატიული ინისტიტუტის“ შეფასება ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევებზე სანქციების გამკაცრებასთან დაკავშირებით

შესავალი

საქართველოს პარლამენტის წევრების ინიცირებით საქართველოს პარლამენტმა დაჩქარებული წესით, მესამე მოსმენით მიიღო კანონი საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსში შესატან ცვლილებებთან დაკავშირებით. ცვლილებების მთავარ მიზეზს, როგორც განმარტებით ბარათში ვკითხულობთ, წარმოადგენს საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 166-ე და 173-ე მუხლებით გათვალისწინებული ქმედების ჩადენის მზარდი შემთხვევები, რის გამოც აუცილებელი გახდა სანქციის გამკაცრება მსგავს სამართალდარღვევებზე.

კერძოდ, მიღებული კანონის თანახმად, საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსში შედის შემდეგი ცვლილებები:

1. იზრდება ჯარიმა წვრილმანი ხულიგნობის განმეორებით ჩადენისათვის: 166-ე მუხლს ემატება მე-2 ნაწილი, რომლის თანახმად წვრილმანი ხულიგნობის ჩადენისათვის ადმინისტრაციულსახდელდადებული პირის მიერ ამავე მუხლით გათვალისწინებული ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის განმეორებით ჩადენა გამოიწვევს პირის დაჯარიმებას 1500 ლარიდან 2000 ლარამდე ოდენობით. აღსანიშნავია, რომ დღემდე არსებული ჩანაწერით კანონმდებლობა არ ითვალისწინებს ჯარიმის გაზრდას 166-ე მუხლით გათვალისწინებული სამართალდარღვევის განმეორებით ჩადენისათვის, არამედ სანქციის დაკისრება 500-დან 1000 ლარამდე ოდენობით ხდება ნებისმიერი პირისთვის;
2. დგინდება ადმინისტრაციული პატიმრობის მინიმალური ვადა წვრილმანი ხულიგნობის განმეორებით ჩადენისათვის. კერძოდ, წვრილმანი ხულიგნობის განმეორებით ჩადენისათვის დაჯარიმების ალტერნატივად გათვალისწინებულია პატიმრობა 5-დან 15 დღემდე ვადით. მოცემული ჩანაწერით კი, მოსამართლეს ერთმევა შესაძლებლობა 166-ე მუხლით გათვალისწინებული სამართალდარღვევის განმეორებით ჩადენისათვის კონკრეტული გარემოებების გათვალისწინებით პირს 5 დღეზე ნაკლები ვადით შეუფარდოს პატიმრობა;
3. იზრდება ჯარიმა 173-ე მუხლით გათვალისწინებული სამართალდარღვევის ჩადენისათვის განსაზღვრული სანქციის ქვედა ზღვარი და იგი 1000 ლარის ნაცვლად 2000 ლარი იქნება. ამავდროულად ამავე სამართალდარღვევის განმეორებით ჩადენისათვის დგინდება უფრო მკაცრი სანქცია: სამართალდამცავი ორგანოს წარმომადგენლების კანონიერი განკარგულებისადმი ან მოთხოვნისადმი დაუმორჩილებლობის, ან ამ პირის სიტყვიერი შეურაცხყოფის ან/და მის მიმართ სხვა შეურაცხმყოფელი ქმედების განხორციელების ჩადენისათვის ადმინისტრაციულსახდელდადებული პირის მიერ ამავე სამართალდარღვევის განმეორებით ჩადენა გამოიწვევს მის დაჯარიმებას 3500 ლარიდან 4500 ლარამდე.

აღსანიშნავია, რომ კანონმდებლობის ახლანდელი რედაქცია არ ითვალისწინებს ჯარიმის გაზრდას 173-ე მუხლით გათვალისწინებული სამართალდარღვევის განმეორებით ჩადენისათვის, არამედ საქნციის დაკისრება 1000-დან 4000 ლარამდე ოდენობით ხდება ნებისმიერი პირისთვის;

4. დგინდება ადმინისტრაციული პატიმრობის მინიმალური ვადა 173-ე მუხლით გათვალისწინებული სამართალდარღვევის განმეორებით ჩადენისათვის: 173-ე მუხლით გათვალისწინებული სამართალდარღვევის განმეორებით ჩადენისათვის დაჯარიმების ალტერნატივად გათვალისწინებულია ადმინისტრაციული პატიმრობა ვადით 7 დღიდან 15 დღემდე. შესაბამისად, მოსამართლეს ერთმევა უფლებამოსილება კონკრეტული გარემოებების გათვალისწინებით პირს 7 დღეზე ნაკლები ვადით შეუფარდოს პატიმრობა.

5. ორივე სამართალდარღვევასთან მიმართებით (166-ე და 173-ე მუხლები) ცვლილებების შედეგად, განმეორებით ამავე სამართალდარღვევის ჩადენის დროს სიტყვიერი შენიშვნით ასკ-ს 22-ე მუხლის საფუძველზე ადმინისტრაციული პასუხისმგებლობისგან პირის გათავისუფლება შეუძლებელი გახდება.

მიუხედავად იმისა, რომ სამართალდარღვევათა ჩადენის პრევენციისათვის ზოგადად მნიშვნელოვანია სახელმწიფომ მიიღოს შესაბამისი ზომები, მოცემულ შემთხვევაში სანქციების გამკაცრება პრობლემურია, რამდენიმე მიზეზის გამო. მათ შორის:

1. სამართალდამცავი ორგანოების მიერ 166-ე და 173-ე მუხლების გამოყენებისას გამოკვეთილი ხარვეზების (ა) და ზოგადად ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა საქმეების წარმოების დროს გამოკვეთილი პროცედურული პრობლემების (ბ) გამო სანქციების გამკაცრება მსუსხავ ეფექტს იქონიებს მშვიდობიანი შეკრებისა და გამოხატვის თავისუფლების რეალიზაციაზე;
2. არსებული რეალობიდან გამომდინარე არ იკვეთება სანქციების გამკაცრების ლეგიტიმური მიზანი;
3. მიღებული ცვლილებები არ გვევლინება როგორც აუცილებელი და პროპორციული საშუალება;
4. განმარტებით ბარათში მაგალითად მოყვანილი ქვეყნების მოწესრიგება არ არის რელევანტური საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 166-ე და 173-ე მუხლებთან მიმართებით.

1. სანქციების გამკაცრება მსუსხავ ეფექტს იქონიებს მშვიდობიანი შეკრებისა და გამოხატვის თავისუფლების რეალიზაციაზე;

საქართველოს სახალხო დამცველმა არაერთხელ მიუთითა ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსში არსებულ ხარვეზებზე და მის შესაბამისობაზე საქართველოს კონსტიტუციასთან. კერძოდ, უკვე წლებია სახალხო დამცველი მოუწოდებს საქართველოს პარლამენტს საბჭოთა მმართველობის პერიოდში მიღებული

ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის შეცვლისა და ახალი კოდექსის შემუშავების აუცილებლობის თაობაზე.¹

მთავარი პრობლემა, რომელიც ამ კუთხით იკვეთება, ეს არის (ა) სამართალდამცავი ორგანოების მიერ საქართველოს სამართალდარღვევათა კოდექსის 166-ე და 173-ე მუხლების პრაქტიკაში გამოყენებისას გამოკვეთილი ხარვეზები და (ბ) ზოგადად ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა საქმეების წარმოების დროს გამოკვეთილი პროცედურული ხარვეზები.

(ა) 166-ე და 173-ე მუხლების სამართალდამცავი ორგანოების მიერ გამოყენებისას გამოკვეთილი ხარვეზები

ძირითადი პრობლემა, რომელიც განსაკუთრებულ ყურადღებას საჭიროებს არის მშვიდობიანი აქციის მონაწილეთა უფლებების შეზღუდვის ზრდის ტენდენცია აღნიშნული ნორმების საფუძველზე მაშინაც კი, როდესაც შეკრება კანონის ფარგლებში მიმდინარეობს. ამის ერთ-ერთ თვალსაჩინო მაგალითს წარმოადგენს 2020 წლის 9 ნოემბრის აქციაზე იმ სამოქალაქო აქტივისტების დაკავების ფაქტი, რომლებსაც აქციაზე შემა გასათობად მიჰქონდათ, მიუხედავად იმისა, რომ შეკრების მონაწილის არც ერთი ქმედება არ ქმნიდა შეშით ადამიანთა დაზიანების ვარაუდის საფუძვლიან ეჭვს.²

დამატებით, 2019 წლის 20-21 ივნისის აქციაზე მშვიდობიანი დემონსტრანტების დაკავების ფაქტებმა და უკანასკნელ პერიოდში სამოქალაქო აქტივისტთა დაკავების ტენდენციამ³ აჩვენა, რომ ხშირ შემთხვევაში აღნიშნული ნორმები მხოლოდ და მხოლოდ კრიტიკული აზრის ჩასახშობად და მის შესაკავებლად გამოიყენება და მშვიდობიანი შეკრებისა და მანიფესტაციის უფლების დაუსაბუთებლად შეზღუდვის ინსტრუმენტად გვევლინება.

საყურადღებოა, რომ მშვიდობიანი მანიფესტაციის დროს აქციათა მონაწილეების ადმინისტრაციულ პასუხისმგებლობაში მიცემის პრობლემასთან დაკავშირებით მიუთითებს არაერთი ავტორიტეტული საერთაშორისო აქტორის ანგარიში და რეიტინგი. მაგალითად, ამერიკის სახელმწიფო დეპარტამენტი, ადგილობრივი ორგანიზაციების ანგარიშებზე დაყრდონით, 2020 წლის ანგარიშში ყურადღებას ამახვილებს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 166-ე და 173-ე მუხლების საფუძველზე ადმინისტრაციული დაკავებების მანკიერ პრაქტიკაზე და მაგალითად მოჰყავს 2020 წლის 28 ნოემბრისა და 2019 წლის 20-21 ივნისის აქციებზე დემონსტრანტების მასობრივი დაკავების ფაქტები.⁴

აქედან გამომდინარე, აშკარაა, რომ საქართველოს ადმინისტრაციული კოდექსის 166-ე და 173-ე მუხლების გამოყენების პრაქტიკასთან დაკავშირებით შეინიშნება შეკრებისა და

¹ საქართველოს სახალხო დამცველის საპარლამენტო ანგარიშები 2012 წლიდან 2020 წლის ჩათვლით. ხელმისაწვდომია აქ: <https://ombudsman.ge/geo/saparlamento-angarishebi>

² საქართველოს დემოკრატიული ინიციატივა, ადამიანის უფლებები საქართველოში, 2020, 4, ხელმისაწვდომია აქ: <https://www.gdi.ge/uploads/other/1/1277.pdf>

³ იხ. საქართველოს დემოკრატიული ინიციატივის 2020 წლის ანგარიში საქართველოში გამოხატვის თავისუფლებასთან დაკავშირებით, ხელმისაწვდომია აქ: <https://www.gdi.ge/uploads/other/1/1078.pdf>

⁴ აშშ-ს სახელმწიფო დეპარტამენტის ადამიანის უფლებათა შესახებ საქართველოს 2020 წლის ანგარიში, ხელმისაწვდომია აქ: <https://www.state.gov/reports/2020-country-reports-on-human-rights-practices/georgia/>

მანიფესტაციის, ასევე გამოხატვის თავისუფლების შეზღუდვისაკენ მიმართული ტენდენცია, ხოლო მაშინ, როდესაც ნორმის არსებული დისპოზიცია ადამიანის უფლებებთან და ძირითად თავისუფლებებთან თავსებადობის მინიმალურ სტანდარტებსაც არ აკმაყოფილებს, მათი განმეორებით ჩადენისათვის სასჯელის კიდევ უფრო გამკაცრება აღმოჩნდება მსუსხავი ეფექტის მატარებელი მომავალში იმ ადამიანებისათვის, რომლებიც პასუხისმგებლობის დაკისრების შიშით თავს შეიკავებენ პროტესტის გამოხატვისა და მათი კონსტიტუციით გარანტირებული უფლებების რეალიზაციისაგან.

(ბ) ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა საქმეების წარმოების დროს გამოკვეთილი პროცედურული პრობლემები

გარდა სამართალდამცავი ორგანოების მიერ ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის ნორმების თვითნებურად გამოყენების პრაქტიკისა, არაერთი ხარვეზი შეინიშნება სასამართლოში ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა საქმეების წარმოების დროს.

სახალხო დამცველის საპარლამენტო ანგარიშში საუბარია ადმინისტრაციული სამართალწარმოებისათვის დამახასიათებელ ფუნდამენტურ ხარვეზებზე. მათ შორის, პრობლემურია მტკიცებულებათა მოპოვების, გამოკვლევის და შეფასების წესი.⁵ დამატებით, „სასამართლოს გადაწყვეტილებათა უმრავლესობა დაუსაბუთებელია და აქვს შაბლონური ხასიათი, ყველა მტკიცებულება ერთი ორგანოს/პირის მიერ არის მოპოვებული და მტკიცებულებათა ერთობლიობა მხოლოდ ფორმალურად არსებობს. მტკიცების ტვირთის განაწილების წესისა და მტკიცების სტანდარტების არარსებობის გამო, მხოლოდ ოქმის სისწორის ფორმალური კანონიერება მოწმდება გაზიარებული ან უარყოფილი მტკიცებულებების მიუთითებლად.“⁶

სასამართლო მსგავს პრობლემურ მიდგომას იჩენს მშვიდობიანი მანიფესტაციის დროს დაკავებული აქტივისტების საქმის განხილვისას. მაგალითად, 2020 წლის 9 ნოემბერს გამართულ აქციაზე დაკავებული აქტივისტების საქმის განხილვისას, რომელთა ინტერესებს სასამართლოში GDI იცავდა, სასამართლომ სამართალდარღვევის მტკიცებულებების გარეშე დააკისრა მათ პასუხისმგებლობა. ასევე, საყურადღებოა 2019 წლის 18 ნოემბრის მშვიდობიან აქციაზე დაკავებულ პირთა საქმის განხილვის პროცესი, როდესაც სასამართლოში პოლიციის მიერ წარმოდგენილი ნეიტრალური მტკიცებულების, პირთა ან/და მათ მიერ ჩადენილი სავარაუდო კანონდარღვევათა ზუსტი იდენტიფიცირება შეუძლებელი იყო, თუმცა მათ მაინც დაეკისრათ პასუხისმგებლობა.⁷

საერთო სასამართლოებში ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა საქმეების წარმოების დროს არაერთ ხარვეზზე მიუთითებს ამერიკის სახელმწიფო დეპარტამენტის 2019 წლის

⁵ საქართველოს სახალხო დამცველის 2017 წლის ანგარიში საქართველოში ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის მდგომარეობის შესახებ, 114, ხელმისაწვდომია აქ: <https://drive.google.com/file/d/1gcWDvql0j-PTKW5FWBczRKSldQrKkoO9/view>

⁶ იქვე

⁷ საქართველოს სახალხო დამცველის 2019 წლის ანგარიში საქართველოში ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის მდგომარეობის შესახებ, 159, ხელმისაწვდომია აქ: <https://www.ombudsman.ge/res/docs/2020040215365449134.pdf>

ანგარიში. ანგარიშის თანახმად, პრობლემურია ადამიანის ადმინისტრაციული პატიმრობის შეფარდებასთან დაკავშირებული არასათანადო პრაქტიკა.⁸ ადმინისტრაციული დარღვევების სასამართლო განხილვის დროს არსებულ ხარვეზებზე ასევე მიუთითებს Freedom House-ის 2020 წლის ანგარიში.⁹

აქედან გამომდინარე, მაშინ, როდესაც აღნიშნულ ნორმებთან დაკავშირებით საერთო სასამართლოების მიერ იკვეთება ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა საქმეების მრავალმხრივი დარღვევით ჩატარების პრობლემა და მშვიდობიანი შეკრების მონაწილე პირებს არ გააჩნიათ საკმარისი საპროცესო გარანტიები საკუთარი უფლებების დასაცავად, სანქციების მეტად გამკაცრება კიდევ უფრო მეტად შეუშლის ხელს მოქალაქეთა მიერ კონსტიტუციით გარანტირებული უფლებებით რეალიზაციას.

ამდენად, მაშინ, როდესაც, ერთი მხრივ, 166-ე და 173-ე მუხლების გამოყენებისას სამართალდამცავ ორგანოებს აქვთ აღნიშნული ნორმების ფართო ინტერპრეტაციისა და მათ ფარგლებში კანონიერი ქმედების მოქცევის შესაძლებლობა, ხოლო, მეორე მხრივ, სასამართლოში ადმინისტრაციული დაკავების განხილვის დროს იკვეთება მრავალმხრივი პროცედურული ხარვეზები, აშკარაა, რომ არსებული ადმინისტრაციული სამართალდარღვევებისათვის სანქციების გამკაცრება და დამატებითი რეპრესიული მექანიზმის შექმნა კიდევ უფრო მეტად შეამცირებს ქვეყანაში დემოკრატიის ხარისხს და იქონიებს მსუსხავ ეფექტს მშვიდობიანი შეკრებისა და გამოხატვის თავისუფლების რეალიზაციაზე.

2. არ არსებობს სანქციების გამკაცრების ლეგიტიმური მიზანი

ცვლილებების განმარტებითი ბარათის თანახმად, სანქციების გამკაცრების მთავარი მიზეზი 166-ე და 173-ე მუხლებით გათვალისწინებული ადმინისტრაციული სამართალდარღვევების მზარდი შემთხვევებია. შესაბამისად, მთავარ ლეგიტიმურ მიზნად სწორედ მსგავსი სამართალდარღვევების პრევენცია არის მიჩნეული.

დამატებით, განმარტებით ბარათში მოყვანილია 2018-2019 წლებში 166-ე და 173-ე მუხლებით გათვალისწინებული ადმინისტრაციული სამართალდარღვევების ჩადენის მაღალი სტატისტიკა.

არარელევანტურად მიგვაჩნია მსგავს სტატისტიკაზე აპელირება მაშინ, როდესაც არაერთი ზემოთ განხილული მაგალითი მოწმობს აღნიშნული ნორმებით ისეთი ქმედებისთვის პასუხისმგებლობის დაკისრების ფაქტს, რომელიც სინამდვილეში კანონის ფარგლებში არის მოქცეული.

მაშინ, როდესაც საბჭოთა მმართველობის პერიოდში მიღებული ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის ბუნდოვანი ნორმების საფუძველზე თვითნებურად ხდება მშვიდობიანი მანიფესტაციის დროს პირთა დაკავება, ხოლო მათთვის პასუხისმგებლობის შეფარდება სასამართლოს მიერ ხდება დაუსაბუთებლად, მტკიცებულებების არსებობის

⁸ აშშ-ს სახელმწიფო დეპარტამენტის ადამიანის უფლებათა შესახებ საქართველოს 2019 წლის ანგარიში, ხელმისაწვდომია აქ: <https://www.state.gov/reports/2019-country-reports-on-human-rights-practices/georgia/>

⁹ ხელმისაწვდომია აქ: <https://freedomhouse.org/country/georgia/freedom-world/2020>

გარეშე, შეუძლებელია შეიქმნას მსგავსი სამართალდარღვევების ჩადენის სტატისტიკის რეალური სურათი. ამ კუთხით, მნიშვნელოვანია ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს განმარტება საქმეზე *Kakabadze and Others v Georgia*, რომლის თანახმადაც, „შეკრებისა და გაერთიანების თავისუფლების უფლება, როგორც გამოხატვის თავისუფლება, წარმოადგენს დემოკრატიული საზოგადოების ერთ-ერთი საფუძველს. შესაბამისად, მხოლოდ რეალურად დამაჯერებელ და ანგარიშგასაწევ მიზეზებს შეუძლია გაამართლოს ამ უფლების განხორციელებაში ჩარევა“¹⁰

შესაბამისად, ვინაიდან ადმინისტრაციულსახდელდადებულ პირთა წრეში ექცევთან ისეთი პირებიც, რომლებიც კანონის ფარგლებში მოქმედებდნენ, თუმცა სასამართლომ დაუსაბუთებელი და პოლიტიკურად მოტივირებული გადაწყვეტილება მიიღო მათ წინააღმდეგ, არ მივიჩნევთ, რომ არსებობს რეალურად დამაჯერებელი და ანგარიშგასაწევი მიზეზები, რომელიც ადასტურებს ცვლილებების მიღების საჭიროებას. აქედან გამომდინარე, საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 166-ე და 173-ე მუხლების განმეორებით ჩადენის შემთხვევაში სანქციის გამკაცრება არ ემსახურება რაიმე ლეგიტიმურ მიზანს.

3. მიღებული ცვლილებები არ არის აუცილებელი და პროპორციული

აღსანიშნავია, რომ საქართველოს ხელისუფლებამ ვალდებულებად აიღო ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა პრობლემური მუხლების მანკიერი პრაქტიკის დაძლევა და რეპრესიული პოლიტიკის შემცირება. კერძოდ, ევროსასამართლოს მიერ საქმეზე *Kakabadze and Others v. Georgia* მიღებული გადაწყვეტილების აღსრულების ფარგლებში მთავრობა მიუთითებდა, რომ ბოლო წლებში ყველაზე მძიმე სახდელი - ადმინისტრაციული პატიმრობა ნაკლებად გამოიყენებოდა და სასამართლოები უფრო მსუბუქ სანქციებს, ჯარიმებს, აწესებდნენ.

ხოლო შემოთავაზებული ცვლილებებით საქართველოს ხელისუფლება სწორედ აღნიშნულ პირობას დაარღვევს. ცვლილებები არათუ სანქციების და რეპრესიული პოლიტიკის შემცირებას, არამედ პირიქით, მათ გამკაცრებას ისახავს მიზნად. მეტიც, ის ყველაზე მძიმე სახდელის - ადმინისტრაციული პატიმრობის ვადების კიდევ უფრო მკაცრ მოწესრიგებას გვთავაზობს და სასამართლოს არ აძლევს საშუალებას, პირის მიერ 166-ე მუხლით გათვალისწინებული ქმედების განმეორებით ჩადენის შემთხვევაში, მხედველობაში მიიღოს საქმის გარემოებები და 5 დღეზე ნაკლები ვადით შეუფარდოს ადმინისტრაციული პატიმრობა, ხოლო 173-ე მუხლის განმეორებით დარღვევის შემთხვევაში - 7 დღეზე ნაკლები ვადით.

ამ კუთხით, საყურადღებოა ასევე Amnesty International-ის მოწოდება ხელისუფლების ორგანოებისათვის, შეწყვიტონ ადმინისტრაციული პატიმრობის შეფარდება 15 დღემდე მშვიდობიანი მომიტინგეებისათვის, რადგან ასეთი მოწესრიგება და ასეთი პრაქტიკა საფრთხეს შეუქმნის საქართველოში შეკრებისა და გამოხატვის თავისუფლებას.¹¹ შესაბამისად,

¹⁰ *Kakabadze and Others v. Georgia* no. 1484/07, 2 October 2012, 87

¹¹ ხელმისაწვდომია აქ: <<https://www.amnesty.org/download/Documents/EUR5614802019ENGLISH.pdf>>

აშკარაა, რომ კანონით ადმინისტრაციული პატიმრობის შეფარდებისათვის ვადის მინიმალური ზღვრის დადგენა დამატებით შეუწყობს ხელს გამოხატვისა და შეკრების თავისუფლების გაუმართლებელ შეზღუდვას და მსგავსი მკაცრი რეგულაცია ვერ ჩაითვლება აუცილებელ/ნაკლებადმზღუდავ მოწესრიგად მოცემულ შემთხვევაში.

დამატებით, გასათვალისწინებელია სასამართლოს მიერ სახდელების დაკისრების პრაქტიკის პრობლემურობა - სახალხო დამცველის ანგარიშის თანახმად, 2019 წლის 21 ივნისს თბილისის საქალაქო სასამართლოში, დროის სხვადასხვა მონაკვეთებში ერთი და იგივე ქმედებისთვის სხვადასხვა სახდელის ფორმას იყენებდნენ. „დღის პირველ ნახევარში განხილულ საქმეებზე დაკავებულ პირებს ადმინისტრაციულ პატიმრობას უფარდებდნენ, დღის მეორე ნახევარში დაკავებული პირები, ძირითადად, ჯარიმის საფუძველზე განთავისუფლდნენ, ხოლო დღის ბოლოს მოსამართლეებმა ან სიტყვიერი შენიშვნის საფუძველზე გაათავისუფლეს პირები, ან პროცესი გადადეს.“¹² აქედან გამომდინარე, მაშინ, როდესაც სასამართლო სახდელის დაკისრების პროცესსაც კი არათანმიმდევრულად და ფორმალურად განიხილავს, ხოლო დამატებით დასაბუთებას არც ამ კუთხით მოითხოვს, შემოთავაზებული მოწესრიგება მხოლოდ და მხოლოდ ხელს შეუწყობს არაპროპორციული სახდელის დაკისრების პროცესს და არსებითად შელახავს პირთა უფლებებს.

ამდენად, სანქციების გამკაცრების აუცილებლობისა და პროპორციულობის პრობლემურობაზე დამატებით ხაზს უსვამს ის ფაქტი, რომ არსებული მოწესრიგების/პრაქტიკის საფუძველზე, საკმაოდ მაღალია იმის ალბათობა, რომ კანონის ფარგლებში მოქმედი პირები დაისაჯონ და დაეკისროთ იმაზე მკაცრი ადმინისტრაციული სახდელი, ვიდრე ეს აქამდე იყო გათვალისწინებული.

4. განმარტებით ბარათში მოხმობილი სხვა ქვეყნების გამოცდილება არარელევანტურია

კანონის განმარტებით ბარათში ვხვდებით სხვა ქვეყნების მაგალითებს, რომლებიც ინიციატორთა აზრით, არის გასათვალისწინებელი და ამართლებს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსში სანქციების გამკაცრებას.

პირველ რიგში, საყურადღებოა გერმანიის მაგალითი - კერძოდ, როგორც განმარტებით ბარათში ვკითხულობთ, გერმანიის სისხლის სამართლის კოდექსის 113-ე მუხლი სამართალდამცავი ორგანოს წარმომადგენლობისთვის წინააღმდეგობის გაწევისათვის დაწესებულია 30 000 ევრომდე ჯარიმა ან თავისუფლების აღკვეთა სამ წლამდე. თუმცა, საყურადღებოა თავად აღნიშნული ნორმით გათვალისწინებული დანაშაულის შემადგენლობა. გერმანიის სისხლის სამართლის კოდექსის 113-ე მუხლის შემადგენლობის ნიშნები მოიცავს სამართალდამცავი ორგანოს წინააღმდეგობის გაწევის მიზნით ძალადობის ან მუქარის გამოყენებას¹³, ასეთი ქმედება კი არ ექცევა საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის ფარგლებში.

¹² საქართველოს სახალხო დამცველის 2019 წლის ანგარიში საქართველოში ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის მდგომარეობის შესახებ, 159, ხელმისაწვდომია აქ: <https://www.ombudsman.ge/res/docs/2020040215365449134.pdf>

¹³ იხ. https://www.gesetze-im-internet.de/stgb/_113.html

კერძოდ, საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 173-ე მუხლის ფარგლებში მოიაზრება სამართალდამცავი ორგანოს „მოთხოვნისადმი დაუმორჩილებლობა, ან ამ პირის სიტყვიერი შეურაცხყოფა ან/და მის მიმართ სხვა შეურაცხმყოფელი ქმედების განხორციელება (გარდა სისხლის სამართლის კოდექსით გათვალისწინებული შემთხვევისა)“ შესაბამისად, გერმანიის აღნიშნულ მოწესრიგებასთან შედარება ვერ იქნება გამართლებული ქმედების განსხვავებული შემადგენლობის გამო, რომელიც არ მოიაზრება ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევად. მეტიც, აღსანიშნავია, რომ ჩვენი კანონმდებლობა, კერძოდ კი სისხლის სამართლის კოდექსი 353-ე მუხლის სახით ასევე ითვალისწინებს სისხლისსამართლებრივ პასუხისმგებლობას საზოგადოებრივი წესრიგის დამცველის ან ხელისუფლების სხვა წარმომადგენლის მიმართ წინააღმდეგობის, მუქარის ან ძალადობის გამო. შესაბამისად, გერმანიის სისხლის სამართლის კოდექსის მოხმობილი ნორმა შედარებადი სწორედ საქართველოს სსკ-ს 353-ე მუხლთანაა და მისი განხილვა ასკ-ს სადავო ნორმების ჭრილში არარელევანტურია.

დამატებით, განმარტებით ბარათში მაგალითად მოყვანილია დიდი ბრიტანეთის მოწესრიგება და აღნიშნულია, რომ პოლიციელის შეურაცხყოფისათვის ან წინააღმდეგობის გაწევისათვის დიდ ბრიტანეთში დადგენილია ჯარიმა 5000 ფუნტამდე ან თავისუფლების აღკვეთა ექვს თვემდე.¹⁴ მსგავს მოწესრიგებას ვხვდებით კანადაშიც.¹⁵ მნიშვნელოვანია აღინიშნოს, რომ მოხმობილი სისხლის სამართლის ნორმები ითვალისწინებს ბევრად უფრო კონკრეტულ ქმედების შემადგენლობას და არ მოიაზრებს სამართალდამცავის შეურაცხყოფის ნებისმიერ ფორმას. ამავდროულად მოხმობილი ქვეყნების შემთხვევაში საუბარია სისხლისსამართლებრივი პასუხისმგებლობის დაწესებაზე, რა დროსაც მტკიცების ტვირთი სახელმწიფო ბრალდებას ეკისრება და ამ დროს არსებობს ბრალდებულის საპროცესო გარანტიები. აღნიშნულის საპირისპიროდ, ავტორებს ცვლილებები შეაქვთ ასკ-ს ნორმებში, რომელთა შემადგენლობაც ერთი მხრივ ბევრად უფრო ფართოა და იძლევა მრავალმხრივი ინტერპრეტაციის საშუალებას, მეორე მხრივ კი არ მოიცავს იმ საპროცესო გარანტიებს (მათ შორის კი უდანაშაულობის პრეზუმფციას), რომელიც სამართლიანი პროცესის და პასუხისმგებლობის ობიექტურად დაკისრების გარანტია იქნებოდა.

შესაბამისად, განმარტებით ბარათში ჩამოთვლილი მოცემული ქვეყნების სანქციების გამოყენების პრაქტიკა სამართალდამცავი ორგანოების შეურაცხყოფასთან დაკავშირებით ვერ იქნება საქართველოს სამართალდარღვევათა კოდექსის 173-ე მუხლთან რელევანტური მათ შემადგენლობასა და საპროცესო რეალობას შორის არსებული სხვაობის გამო.

რაც შეეხება, საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა 166-ე მუხლთან დაკავშირებით არსებულ სხვა ქვეყნების პრაქტიკას. განმარტებით ბარათში მოყვანილია წვრილმანი ხულიგნობის მომწესრიგებელი გერმანიის ნორმის მაგალითი, რომელიც სანქციას 1000 ევრომდე ოდენობით ითვალისწინებს¹⁶ და დიდი ბრიტანეთის მაგალითი, რომელიც

¹⁴ იხ. <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1996/16/section/89>

¹⁵ იხ. <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/C-46/section-270.html>

¹⁶ იხ. https://www.gesetze-im-internet.de/owig_1968/BJNR004810968.html#BJNR004810968BJNG000321309 , 118-ე მუხლი

სანქციას ითვალისწინებს 1000 ფუნტამდე.¹⁷ თუმცა, ხაზგასასმელია ის გარემოება, რომ აღნიშნული ქვეყნები ერთი მხრივ, არ იყენებენ წვრილმანი ხულიგნობისთვის სანქციის ფორმად პატიმრობას, ხოლო მეორე მხრივ, მსგავსი ქმედების განმეორებით ჩადენის შემთხვევაში არ აქვთ განსაზღვრული გამკაცრებული სანქცია. თავისმხრივ მოხმობილი სანქციის ოდენობები კი თანხვედრაშია ამ ქვეყნების სოციალურ-ეკონომიკურ მდგომარეობასთან და მოსახლეობის საშუალო შემოსავალთან, რასაც ვერ ვიტყვით მიღებული ცვლილებებით გათვალისწინებული სანქციის ოდენობებზე.

ამრიგად, სწორედ აღნიშნული ქვეყნების მაგალითის საფუძველზეც შეგვიძლია დავადგინოთ, რომ გამკაცრებული პასუხისმგებლობა 166-ე და 173-ე მუხლების განმეორებით ჩადენის შემთხვევაში შესაბამისობაში არ მოდის არც სხვა ქვეყნების მიდგომასთან და ამდენად კიდევ ერთხელ მიუთითებს იმას, რომ ცვლილებებს შესაძლოა სხვა ქვეყნებში ჰქონდეს.

ყოველივე ზემოაღნიშნულის გამო მიგვაჩნია, რომ მიღებული ცვლილებები ეწინააღმდეგება კონსტიტუციურ სტანდარტებს და უარყოფით გავლენას იქონიებს ქვეყანაში გამოხატვისა და შეკრების თავისუფლების დაცვის ხარისხზე.

¹⁷ იხ. <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1986/64>, მე-5 მუხლი