

ბანმართებითი ბარათი

საქართველოს კანონის პროექტზე „ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსი“

ა) ზოგადი ინფორმაცია კანონპროექტის შესახებ:

ა.ა) კანონპროექტის მიღების მიზეზი

საქართველოს მოქმედ ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსში, რომელიც მიღებულია 1984 წლის 21 დეკემბერს, თავს იჩენს სამართლებრივი ხასიათის პრობლემების მთელი კომპლექსი. ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის მიღებიდან დღემდე აღნიშნული საკანონმდებლო აქტის განსაკუთრებულ ნაწილში უამრავი ცვლილება განხორციელდა, რომელთა უდიდესი ნაწილი უწყებრივი ინტერესებით არის ნაკარნახევი და ხშირ შემთხვევაში მოკლებულია სამართლებრივ ლოგიკას. ამასთან ერთად, საკანონმდებლო ორგანოს დიდი ხნის მანძილზე არ განუხორციელებია მოქმედი ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის რევიზირება არსებული რეალიებისათვის მისი მისადაგების თვალსაზრისით, რის გამოც კოდექსის როგორც მატერიალური, ისე საპროცესო ნაწილი შეიცავს დიდი რაოდენობით მკვდარ ნორმას.

აღსანიშნავია ის გარემოება, რომ კოდექსით პრაქტიკულად მოუწესრიგებელია ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევებთან დაკავშირებული საქმის წარმოება. ეს ფუნქცია არ არის უნიფიცირებული და სხვადასხვა შემთხვევებში განსხვავებულად რეგულირდება სხვადასხვა ორგანოების მიერ. ეს ქმნის ნორმაშეფარდების პროცესში დიდ სირთულეებს და წინააღმდეგობებს, როგორც ეფექტური ადმინისტრირების, ასევე ადამიანის ფუნდამენტური უფლებების დაცვის თვალსაზრისით. ამ მხრივ განსაკუთრებით ნიშანდობლივია კოდექსის ისეთი ხარვეზი, როგორცაა ადმინისტრაციული ორგანოს გადაწყვეტილების გასაჩივრების წესის დაურეგულირებლობა, რის გამოც პირი მოკლებულია კონსტიტუციურ უფლებას, მიმართოს სასამართლოს. საქართველოს კანონმდებლობით განმტკიცებულ საერთაშორისო სტანდარტებს არ შეესაბამება ადმინისტრაციული პატიმრობის

შეფარდების წესი, რაც, გამომდინარე იქიდან, რომ ადამიანის ფუნდამენტურ უფლებას – თავისუფლების ხელშეუვალობას ეხება, მნიშვნელოვან პრობლემას წარმოადგენს.

ზემოაღნიშნულმა გარემოებებმა აქტუალობა შესძინა ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა სფეროში რეფორმის გატარებას და შესაბამისად ახალი ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის პროექტის მომზადებას.

ა.ბ) კანონპროექტის მიზანი

ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის პროექტის მიზანია ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა შესახებ კანონმდებლობის დახვეწა და ჰარმონიზება თანამედროვე ქართული სამართლის მოთხოვნებთან, ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის საქმეების წარმოების ერთიანი, უნიფიცირებული, ეფექტური და ადამიანის საყოველთაოდ აღიარებული უფლებებისა და თავისუფლებების დაცვის თვალსაზრისით მაქსიმალურად მაღალი სტანდარტის პროცედურის შემუშავება.

ა.გ) კანონპროექტის ძირითადი არსი

ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის პროექტით წარმოდგენილი მნიშვნელოვანი საკანონმდებლო ნოვაციები:

- კანონპროექტის საფუძველზე ჩამოყალიბდა ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის საქმის განხილვისა და გადაწყვეტის მოქნილი სისტემა. დღეს მოქმედი წესის შესაბამისად, ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის საქმის განხილვა და გადაწყვეტა ხდება ორ ეტაპად: საქმის განხილვის პირველ ეტაპზე საამისოდ უფლებამოსილი პირი (ორგანო) ადგენს ოქმს ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის თაობაზე; ამის შემდეგ, ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის საქმე მიემართება შესაბამის კოლევიალურ ადმინისტრაციულ ორგანოში და იწყება მისი

განხილვის მეორე ეტაპი, რა დროსაც ხდება საქმის არსებითი განხილვა და მასზე შესაბამისი გადაწყვეტილების მიღება. როგორც ვხედავთ, მოქმედი კოდექსი ითვალისწინებს საქმის განხილვისა და გადაწყვეტის ფაქტობრივად ორსაფეხურიანი სისტემის არსებობას, რაც იწვევს საქმის გადაწყვეტის გაჭიანურებას. წარმოდგენილი კანონპროექტი ითვალისწინებს ამ მიმართულებით პროცედურების დახვეწას, გამარტივებას. სახელდობრ, კანონპროექტის მიხედვით ადმინისტრაციული სახდელის შეფარდების შესახებ განკარგულების გამოცემის პროცედურა აერთიანებს და მოიცავს ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის საქმის განხილვასა და საქმეზე შესაბამისი გადაწყვეტილების მიღებას.

➤ კანონპროექტის საფუძველზე განისაზღვრა ადმინისტრაციული სახდელის შეფარდების შესახებ განკარგულების, როგორც სამართლებრივი დოკუმენტის ბუნება. კერძოდ, კანონპროექტის თანახმად, განკარგულება ადმინისტრაციული სახდელის შეფარდების შესახებ წარმოადგენს ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტს. სრულყოფილად ჩამოყალიბდა აღნიშნული განკარგულების რეკვიზიტები. დაზუსტდა ადმინისტრაციული სახდელის შეფარდების შესახებ განკარგულების გამოცემის (შედგენის) წესი არაიდენტიფიცირებული სამართალდამრღვევის მიმართ. ამასთან, ჩამოყალიბდა ერთიანი მიდგომა ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის საქმის წარმოების პროცედურასთან დაკავშირებით, რომლის შესაბამისად ნებისმიერ ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევის საქმეზე უნდა მოხდეს კანონით დადგენილი წესით ადმინისტრაციული სახდელის შეფარდების შესახებ განკარგულების გამოცემა.

➤ კანონპროექტში დეტალურად აისახა ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის ჩადენასთან დაკავშირებით პირადი გასინჯვის, ნივთების, დოკუმენტებისა და სატრანსპორტო საშუალების დროებითი ჩამორთმევის წესი და პირობები; დაიხვეწა ადმინისტრაციული

სამართალდარღვევის ჩამდენი პირის ალკოჰოლური, ნარკოტიკული ან ფსიქოტროპული სიმთვრელის დასადგენად შემოწმებასთან დაკავშირებული საკითხები და საკანონმდებლო ნოვაციის სახით განისაზღვრა სიმთვრალის შემოწმებაზე პირის უარის შემთხვევაში სიმთვრალის ფაქტის დადასტურებულად ჩათვლის პირობა; აგრეთვე დარეგულირდა ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის ფაქტზე ადმინისტრაციული სამართალდამრღვევის დაუდგენლობის შემთხვევაში ოქმის შედგენისა და შემდგომი რეაგირების საკითხი.

- კანონპროექტით იქმნება ადამიანის საყოველთაოდ აღიარებული უფლებებისა და თავისუფლებების დაცვის მყარი გარანტიები ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა სფეროში. ამ თვალსაზრისით, საქართველოს კონსტიტუციის მოთხოვნათა შესაბამისად, მკაფიოდ გაიწერა პირის მიმართ დაკავების გამოყენების საფუძვლები და წესი. კანონპროექტი დეტალურად ადგენს სპეციალურ რეგულირებას ადმინისტრაციულ პატიმრობასთან დაკავშირებულ საქმეებზე, რომლის თანახმადაც, თუ კანონი ადმინისტრაციული სამართალდარღვევისათვის პასუხისმგებლობის ზომად ითვალისწინებს ადმინისტრაციულ პატიმრობას და ადმინისტრაციული სახდელის შეფარდების შესახებ განკარგულების გამომცემი პირი მივა დასკვნამდე, რომ ადმინისტრაციულ სამართალდამრღვევს სახდელის სახით უნდა შეეფარდოს ადმინისტრაციული პატიმრობა, ასეთ შემთხვევაში სამართალდამრღვევის მიმართ სახდელის შეფარდების საკითხის განხილვა/გადაწყვეტა სასამართლოს ექსკლუზიურ კომპეტენციას განეკუთვნება. მნიშვნელოვან ნოვაციას წარმოადგენს ნორმა, რომლის თანახმადაც ადმინისტრაციული პატიმრობის ვადაში ჩაითვლება ადმინისტრაციული დაკავების ვადა, პირის სასამართლოში წარსადგენად გამოყენებული დრო და პირველი ინსტანციის სასამართლოს მიერ გადაწყვეტილების გამოსატანად გამოყენებული დრო.

➤ კანონპროექტი ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დასაცავად ასევე ითვალისწინებს თანამედროვე ქართულ სამართალში განმტკიცებული გასაჩივრების ალტერნატიული მოდელის შემოღებას. კერძოდ, კანონპროექტის შესაბამისად, ადმინისტრაციული სახდელის შეფარდების შესახებ განკარგულება შესაძლებელია გასაჩივრდეს ზემდგომ ადმინისტრაციულ ორგანოში ან პირდაპირ სასამართლოში. ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის საქმის სასამართლო განხილვა ორსაფეხურიანია – სააპელაციო სასამართლოს გადაწყვეტილება საბოლოოა და გასაჩივრებას არ ექვემდებარება. სასამართლო განხილვის ვადები – შემჭიდროვებულია.

➤ კანონპროექტი ითვალისწინებს საქმის მორიგებით დასრულების სტიმულირებას, რისთვისაც შემოაქვს ადმინისტრაციული შეთანხმების ინსტიტუტი. აღნიშნული ინსტიტუტი უცხოა ადმინისტრაციული კანონმდებლობისათვის. ადმინისტრაციული შეთანხმების საფუძველია ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის ჩამდენი პირის მიერ ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის ჩადენის აღიარება და შეთანხმება ადმინისტრაციულ სახდელზე ან/და მის აღსრულების წესზე. ადმინისტრაციული შეთანხმებით სახდელად შეიძლება განისაზღვროს მხოლოდ ჯარიმა. ადმინისტრაციული შეთანხმებით ადმინისტრაციული ორგანო უფლებამოსილია კანონით გათვალისწინებული ნებისმიერი ადმინისტრაციული სახდელი შეცვალოს ჯარიმით. ადმინისტრაციული შეთანხმების შეთავაზება შეუძლია როგორც ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის ჩამდენ პირს, ისე ადმინისტრაციულ ორგანოს. ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის ჩამდენი პირი ადმინისტრაციული შეთანხმების შეთავაზების თაობაზე განცხადებით მიმართავს უშუალოდ ადმინისტრაციულ ორგანოს, რომლის დისკრეციულ უფლებამოსილებას განეკუთვნება გადაწყვეტილება ადმინისტრაციული შეთანხმების დადების თაობაზე. მნიშვნელოვანია კანონპროექტით დადგენილი ის გარემოება, რომ თუ ადმინისტრაციული შეთანხმება არ იქნა დადებული,

ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის ჩამდენი პირის მიერ ადმინისტრაციული შეთანხმების შეთავაზება არ ჩაითვლება ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის ჩადენის აღიარებად. ადმინისტრაციული შეთანხმების საფუძველზე ჯარიმის ოდენობა შეიძლება შემცირდეს არაუმეტეს კანონით დადგენილი ოდენობის 50 პროცენტისა. ადმინისტრაციული შეთანხმებით შეიძლება განისაზღვროს ჯარიმის გადახდევინების წესი (გადავადება ან განაწილვადება), რაც არ უნდა აღემატებოდეს ერთ კალენდარულ წელს მხარეთა მიერ ადმინისტრაციული შეთანხმების ხელმოწერის დღიდან. ადმინისტრაციული შეთანხმებით ასევე შეიძლება განისაზღვროს მოვალეობის შესრულების წესი და ვადა. მნიშვნელოვანია აგრეთვე ის ფაქტი, რომ ადმინისტრაციული შეთანხმება არ ათავისუფლებს ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის ჩამდენ პირს სამოქალაქო პასუხისმგებლობისაგან. კანონპროექტით გათვალისწინებულია ადმინისტრაციული შეთანხმების დადების ფორმა, მისი რეკვიზიტები, გასაჩივრების წესი და საფუძვლები.

- კანონპროექტით რეგულირდება ადმინისტრაციული სამართალდარღვევების საქმეებზე მიღებული გადაწყვეტილებების აღსრულების წესი.
- აღმასრულებელი ხელისუფლების შესაბამის უწყებებთან კონსულტაციების შედეგად ხელახლა ჩამოყალიბდა ცალკეული ადმინისტრაციული სამართალდარღვევების დისპოზიციები და განისაზღვრა სანქციები. ამასთან, წარმოდგენილი კანონპროექტის შესაბამისად, ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის რეგულირების სფეროდან ამოღებულ იქნა ისეთი სამართალდარღვევები, რომლებიც უკავშირდება „ლიცენზიებისა და ნებართვების შესახებ“ საქართველოს კანონით განსაზღვრული საქმიანობის (ქმედების) სათანადო ლიცენზიის (ნებართვის) გარეშე განხორციელებას, აგრეთვე ამ კანონის შესაბამისად გაცემული ლიცენზიის ან ნებართვის პირობების დარღვევას. აღნიშნული სამართლებრივი საკითხების მოწესრიგება მოხდება

„ლიცენზიებისა და ნებართვების შესახებ“ საქართველოს კანონითა და შესაბამისი დარგობრივი კანონმდებლობით, რომელთა პრიორიტეტად განისაზღვრება ლიცენზიითა და ნებართვით რეგულირებულ სფეროს მიკუთვნებული საქმიანობის (ქმედების) ლიცენზიის/ნებართვის გარეშე განხორციელებისათვის, აგრეთვე კანონის შესაბამისად გაცემული ლიცენზიისა და ნებართვის პირობების დარღვევისათვის სათანადო სანქციის დადგენა.

ბ) კანონპროექტის ფინანსური დასაბუთება:

ბ.ა) კანონპროექტის მიღებასთან დაკავშირებული აუცილებელი ხარჯების დაფინანსების წყარო
კანონპროექტის მიღება არ გამოიწვევს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან დამატებითი სახსრების გამოყოფას.

ბ.ბ) კანონპროექტის გაელენა ბიუჯეტის საშემოსავლო ნაწილზე
კანონპროექტის მიღება არ მოახდენს გაელენას სახელმწიფო ბიუჯეტის საშემოსავლო ნაწილზე.

ბ.გ) კანონპროექტის გაელენა ბიუჯეტის ხარჯვით ნაწილზე
კანონპროექტის მიღება არ მოახდენს გაელენას სახელმწიფო ბიუჯეტის ხარჯვით ნაწილზე.

ბ.დ) სახელმწიფოს ახალი ფინანსური ვალდებულებები
კანონპროექტით სახელმწიფოს ახალი ფინანსური ვალდებულებები არ ეკისრება.

ბ.ე) კანონპროექტის მოსალოდნელი ფინანსური შედეგები იმ პირობით, რომელთა მიმართ ვრცელდება კანონპროექტის მოქმედება
კანონპროექტის საფუძველზე ადმინისტრაციული სახდელის ერთ-ერთ სახედ განსაზღვრულია ფულადი გადასახდელი – ჯარიმა, რომელიც ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის ჩამდენ პირს ეკისრება კანონპროექტით დადგენილი წესის შესაბამისად.

ბ.ე) კანონპროექტით დადგენილი გადასახადის, მოსაკრებლის ან სხვა სახის გადასახდელის ოდენობის განსაზღვრის წესი (პრინციპი) კანონპროექტის შესაბამისად ჯარიმა წარმოადგენს აბსოლუტურად განსაზღვრულ სანქციას.

გ) კანონპროექტის მიმართება საერთაშორისო სამართლებრივ სტანდარტებთან:

გ.ა) კანონპროექტის მიმართება ევროკავშირის დირექტივებთან კანონპროექტი არ ეწინააღმდეგება ევროკავშირის დირექტივებს.

გ.ბ) კანონპროექტის მიმართება საერთაშორისო ორგანიზაციებში საქართველოს წევრობასთან დაკავშირებულ ვალდებულებებთან კანონპროექტით არ წარმოიქმნება საერთაშორისო ორგანიზაციებში საქართველოს წევრობასთან დაკავშირებული ვალდებულებები.

გ.გ) კანონპროექტის მიმართება საქართველოს ორმხრივ და მრავალმხრივ ხელშეკრულებებთან კანონპროექტი არ ეწინააღმდეგება საქართველოს ორმხრივ და მრავალმხრივ ხელშეკრულებებს.

დ) კანონპროექტის მომზადების პროცესში მიღებული კონსულტაციები:

დ.ა) სახელმწიფო, არასახელმწიფო ან/და საერთაშორისო ორგანიზაცია/დაწესებულება, ექსპერტები, რომლებმაც მონაწილეობა მიიღეს კანონპროექტის შემუშავებაში, ასეთის არსებობის შემთხვევაში კანონპროექტის მომზადების პროცესში მონაწილეობდნენ უზენაესი და სააპელაციო სასამართლოს მოსამართლეები, ივ. ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის წარმომადგენლები, საქართველოს პარლამენტის წევრები, იუსტიციის სამინისტროსა და იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს წარმომადგენლები; ჩატარდა კონსულტაციები აღმასრულებელი ხელისუფლების დაწესებულებებთან.

დ.ბ) კანონპროექტის შემუშავებაში მონაწილე ორგანიზაციის (დაწესებულების) ან/და ექსპერტის შეფასება კანონპროექტის მიმართ, ასეთის არსებობის შემთხვევაში ასეთი შეფასება კანონპროექტს არ გააჩნია.

დ.გ) კანონპროექტის ავტორი

კანონპროექტის ავტორია საქართველოს პრეზიდენტის საპარლამენტო მდივნის სამსახური.

დ.დ) კანონპროექტის ინიციატორი

კანონპროექტის ინიციატორია საქართველოს პრეზიდენტი.