

ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა სამართლის ადგილი საქართველოს საკანონმდებლო სისტემაში – კოდიფიკაციის ეფექტური მოდელი

შესავალი

ადმინისტრაციული სამართალდარღვევების სამართალი მეტად მნიშვნელოვანი დარგია სამართალში. იგი უზრუნველყოფს საზოგადოებრივ წესრიგს და წარმოადგენს მართლწესრიგის შემადგენელ ნაწილს. დემოკრატიული და სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპიდან გამომდინარე, სახელმწიფო, როგორც პასუხისმგებელი სუბიექტი, ვალდებულია უზრუნველყოს სამართლებრივ და ფაქტობრივ დონეზე მოქალაქეთა უსაფრთხოება. როგორც წესი, უსაფრთხოების გარანტიად გვევლინება სისხლის სამართლებრივი ნორმები, რომლებიც პრევენციული თუ რეპრესიული მექანიზმებით ახდენენ დანაშაულთან ბრძოლას. თუმცა, სახელმწიფო, როგორც მმართველი სუბიექტი, ხშირად აწყდება ისეთ სამართალდარღვევებს, რომლებიც არ არის სისხლის სამართლებრივი წესით დასჯადი, მაგრამ წარმოადგენს საფრთხეს საზოგადოებისთვის და მათზე რეაგირება აუცილებელია.

სახელმწიფოს მმართველობის ერთ-ერთი მეთოდი არის იძულება. იძულების მეთოდი, სამართლის სხვა დარგებთან ერთად (სისხლის სამართალი, საგადასახადო სამართალი და სხვ.) გამოხატულებას პოულობს ადმინისტრაციულ სამართალშიც, სადაც განსაზღვრულია პირის უფლებები და ვალდებულებები, როგორც ცალკეული პირების მიმართ, ასევე საზოგადოებისა და მთლიანად სახელმწიფოს მიმართ¹. ამდენად, ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა სამართალი არის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი რგოლი სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპის უზრუნველყოფისათვის.

* ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის დოქტორანტი.

¹ Малумов А.Ю., Ершов П.М., Иванов М.В., Звоненко Д.П., Малумов Г.Ю., Административное Право, Москва, 2011, 170.

ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა სამართალი – ეს ტერმინი სამართლებრივ ენაში პირველად შემოიტანა ჯეიმს გოლდშმიდტმა, „Das Verwaltungsstrafrecht“ (ბერლინი, 1902). თუმცა ეს ტერმინი მხოლოდ გერმანიაში არ დამკვიდრებულა და სხვადასხვა ტიპის სამართლებრივ სისტემებში იგი სხვადასხვაგვარად იქნა გამოყენებული².

ქართული ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა სამართლის საფუძველი საბჭოთა კავშირის სამართლის სისტემას ემყარება. საბჭოთა კავშირის ადმინისტრაციული სამართლის მეცნიერების განვითარებამ საბოლოოდ ასახვა ჰპოვა 1984 წელს მიღებულ „საბჭოთა კავშირის ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსში“³. 1984 წლის 15 დეკემბერს საქართველოს სსრ უმაღლესი საბჭოს პრეზიდიუმმა მიიღო ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსი, რომელიც მიუხედავად საბჭოთა კავშირის დაშლისა, დღემდე მოქმედებს საქართველოში. გასული საუკუნის 90-იან წლებში დაიწყო ქართული სამართლებრივი სისტემის მასშტაბური რეფორმა, რომელიც ნაკარნახევი იყო ქვეყნის დამოუკიდებლობითა და ევროპული სამართლებრივი სისტემისაკენ სწრაფვით. რეფორმა შეეხო პრაქტიკულად ყველა დარგს, გარდა ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა სამართლისა. ცხადია, კანონმდებლობის ჰარმონიზაციის პროცესიდან გამომდინარე, აღნიშნულ კოდექსში უამრავი ცვლილება იქნა შეტანილი, მაგრამ მისი სრულფასოვანი რეფორმა არ განხორციელებულა და სახელმწიფომ ვერ გადადგა ქმედითი ნაბიჯი ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა ახალი კოდექსის მისაღებად.

მიუხედავად იმისა, რომ კანონმდებლები დროაღრო ახორციელებდნენ კოდექსში ცვლილებების შეტანას და ცდილობდნენ, შესაბამისობაში მოეყვანათ ის სხვა საკანონმდებლო აქტებთან, დღეს მოქმედი კოდექსი ვერ პასუხობს თანამედროვე სამართლებრივი სისტემის, ევროპული სტანდარტებისა და არსებული რეალობის მოთხოვნებს. არის უამრავი შეუსაბამობა, მოწესრიგების პროცესში არსებული სირთულეები და სხვ. ეს კი აისახება შედეგზე: მოსამართლეების მიერ მიღებული გადაწყვეტილებები, ხშირ შემთხვევაში სცილდება კანონის მოთხოვნებს, არის განსხვავებული ინტერ-

² Byung-Sun CHO, Administrative Penal Law and Its Theory in Korea and Japan from a Comparative Point of View, Tilburg Foreign Law Review, Vol.2, 1992-1993, 261.

³ Бахрах Д.Н., Административное право России, Москва, 2010, 26.

პრეტაციის პრობლემა, რაც საბოლოოდ აზარალებს სამართალურ-თიერთობის მონაწილე მხარეებს⁴. საჭიროა კოდექსის საფუძვლიანი ცვლილება და მეტიც, ახალი კოდექსის მიღება⁵.

წინამდებარე ნაშრომის მიზანს წარმოადგენს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა სამართლის მიმდინარე რეფორმის მიმოხილვა კოდიფიკაციის არჩეული მოდელის თვალსაზრისით. გამოყენებული იქნება, დედუქციის, ანალიზისა და შედარებით-სამართლებრივი კვლევის მეთოდები. დასკვნის სახით წარმდგენილი იქნება ავტორის მოსაზრება და შეფასება.

1. ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის არსი

იმისათვის, რომ დავადგინოთ ადმინისტრაციული სამართალდარღვევების ადგილი საკანონმდებლო სისტემაში, უნდა ვიმსჯელოთ სამართალდარღვევის არსზე. აქ საკითხი დგება არა მხოლოდ უშუალოდ ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის ცნების განსაზღვრაზე, არამედ მის გამოიწვევაზე სისხლისსამართლებრივი დანაშაულის ცნებისგან. მათ შორის ზღვრის გაღწევა ერთ-ერთი პრობლემატური საკითხია.

1.1. ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის ცნება

ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის ცნება მოცემულია საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის მე-10 მუხლში, სადაც ნათქვამია, რომ „ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევად (გადაცდომად) ჩაითვლება სახელმწიფო ან საზოგადოებრივი წესრიგის, საკუთრების, მოქალაქეთა უფლებებისა და თავისუფლებების, მმართველობის დადგენილი წესის ხელშეშვა მართლსაწინააღმდეგო, ბრალეული (განზრახი ან გაუფრთხილებელი) მოქმედება ან უმოქმედობა, რომლისთვისაც კანონმდებლობით გათვალისწინებულია ადმინისტრაციული პასუხისმგებლობა. ამ კო-

⁴ სალხინაშვილი მ., ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის საქმეზე დადგენილების გამოტანის თავისებურებანი სასამართლო პრაქტიკაში, ჟურნალი „ადამიანი და კონსტიტუცია“, №1, 2006, 68.

⁵ უნდა აღინიშნოს, რომ სწორედ ახლა მიმდინარეობს ადმინისტრაციული სამართალდარღვევების სამართლის რეფორმის პროცესი, რომელსაც აქტიურად ვაკვირდებით.

დექსით გათვალისწინებული სამართალდარღვევებისათვის ადმინისტრაციული პასუხისმგებლობა დება იმ შემთხვევაში, თუ ეს დარღვევები თავიანთი ხასიათით მოქმედი კანონმდებლობის შესაბამისად არ იწვევენ სისხლის სამართლის პასუხისმგებლობას⁶. როგორც ვხედავთ, ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევის ცნება საკმაოდ ფართო და დეტალურია. იგი რამდენიმე ელემენტისგან შედგება, რომელთაგან ყველას ერთდროულად არსებობა არის აუცილებელი ადმინისტრაციული პასუხისმგებლობის დადგომისათვის.

საინტერესოა, სხვა ქვეყნების სამართლებრივი აქტებით დადგენილი ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა ცნებები. მაგალითად, გერმანიის სამართალდარღვევათა მომწესრიგებელი აქტის პირველი მუხლის თანახმად, „ამ აქტით მოწესრიგებული სამართალდარღვევა არის კანონსაწინააღმდეგო და გასაკიცხი ქმედება, რომელიც შეიცავს საკანონმდებლო აქტით დადგენილ სამართალდარღვევის ფაქტობრივ ელემენტებს და ისჯება შესაბამისად დადგენილი ჯარიმით (გადასახადით)“⁷. ამ შემთხვევაში ყურადღება გამახვილებულია სამართალდარღვევის ყველა ელემენტის არსებობაზე და, ამავდროულად, სანქციის სახეზე. მიჩნეულია, რომ სამართალდარღვევისთვის გათვალისწინებული სანქცია არის „გადასახადი“, ჯარიმა. ეს ნიშანი განასხვავებს სამართალდარღვევას დანაშაულისგან, რაზეც ვრცლად ქვემოთ ვისაუბრებთ.

რუსეთის ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის მე-2.1. მუხლის პირველ ნაწილის თანახმად, „ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევად მიჩნეულია ფიზიკური ან იურიდიული პირის კანონსაწინააღმდეგო, ბრალეული ქმედება (უმოქმედობა), რომლისთვის არსებული კოდექსით ან რუსეთის ფედერაციის სუბიექტების მიერ დადგენილი ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კანონებით დადგენილია ადმინისტრაციული პასუხისმგებლობა“⁸. დაახლოებით იდენტური განსაზღვრებებია მოცემული ევროპის სხვა ქვეყნების შესაბამის კანონმდებლობებშიც. ასევე, საერთო საგალ-

⁶ საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსი, მიღებული 1984 წლის 15 დეკემბერს, 2016 წლის მდგომარეობით, მუხლი 10.

⁷ გერმანიის სამართალდარღვევების მომწესრიგებელი აქტი, მიღებული 1987 წლის 19 თებერვალს, 2013 წლის აგვისტოს მდგომარეობით.

⁸ რუსეთის ფედერაციის ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსი, მიღებული 2001 წლის 30 დეკემბერს, 2014 წლის მდგომარეობით, მუხლი 2.1.

დებულო ნიშანს წარმოადგენს ის, რომ ადმინისტრაციული პასუხისმგებლობა დგება მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუკი ამ ქმედებისთვის არ არის გათვალისწინებული სისხლისსამართლებრივი პასუხისმგებლობა⁹.

მთავარი ნიშანი, რაც ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის ცნებას ახასიათებს, ეს არის მართლსაწინააღმდეგო და ბრალეული ქმედება. საქართველოში მოქმედი განმარტება, სხვებისგან განსხვავებით, უფრო დეტალურია და აკონკრეტებს სამართალდარღვევის ობიექტებს – სახელმწიფო ან საზოგადოებრივი წესრიგის, საკუთრების, მოქალაქეთა უფლებებისა და თავისუფლებების, მმართველობის დადგენილი წესის ხელშეწყობი ქმედება. ეს კონკრეტულად ერთი მხრივ კარგია სამართალდარღვევის იდენტიფიკაციის გამარტივებისათვის, მაგრამ, მეორე მხრივ, წარმოშობს სამართალდარღვევის დანაშაულისგან გამიჯვნის სირთულეს.

სამართლებრივ თეორიაში ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის ექვს მახასიათებელს გამოყოფენ:

პირველი – საზოგადოებრივი მავნებლობა¹⁰;

მეორე – ადმინისტრაციული მართლწინააღმდეგობა¹¹. ეს შეიძლება თავის მხრივ წარმოიშვას, როგორც სპეციალური კანონის ნორმის (საგადასახადო, სამშენებლო და სხვ), ასევე ადმინისტრაციული სამართლის ნორმის დარღვევით.

მესამე – ქმედება, ე.ი., შეგნებული, გააზრებული ნებელობითი მოქმედება ან უმოქმედობა¹².

მეოთხე – ქმედება, ჩადენილი ფიზიკური ან იურიდიული პირის მიერ¹³.

მეხუთე – ბრალეულობა, ანუ გააზრებული ქმედება, რომელიც ჩადენილია განზრახ ან გაუფრთხილებლობით¹⁴. ბრალის ელემენტი მეტად მნიშვნელოვანია სამართალდარღვევის შეფასების დროს. იგი განსაზღვრავს

⁹ საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსი, მიღებული 1984 წლის 15 დეკემბერს, 2016 წლის მდგომარეობით, მუხლი 10; Бахрах Д.Н., Административное право России, Москва, 2010, 235.

¹⁰ Бахрах Д.Н., Административное право России, Москва, 2010, 236

¹¹ იქვე, ასევე Малумов А.Ю., Ершов П.М., Иванов М.В., Звоненко Д.П., Малумов Г.Ю., Административное Право, Москва, 2011, 170.

¹² იქვე.

¹³ იქვე, **შენიშვნა:** ცხადია, სამართალდარღვევის სუბიექტი შეიძლება იყვნენ მხოლოდ ფიზიკური და იურიდიული პირები.

¹⁴ იქვე.

შესაბამისი სასჯელის ზომის გამოყენებასაც. ამასთან, ბრალეული ქმედება უნდა არღვევდეს საერთო მიღებულ კანონის ნორმებს, ხოლო ცალკეულ შემთხვევებში, იგი შეიძლება ასევე არღვევდეს მორალურ ნორმებსაც¹⁵.

მექეძე - დასჯადობა¹⁶. ქმედება უნდა იწვევდეს ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ სანქციას.

არსებობს ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის არსის სხვაგვარი თეორიული განმარტებაც, რომლის მიხედვითაც, იგი შეფასებულია ობიექტური და სუბიექტური ნიშნით. ამ მოსაზრების თანახმად, ობიექტური თვალსაზრისით სამართალდარღვევა არის კანონსაწინააღმდეგო ბრალეული ქმედება ან უმოქმედობა, რომელიც მიმართულია გარკვეული ობიექტისაკენ, სადაც გასათვალისწინებელია მისი ზასიათი, ასევე ქმედების ჩადენის პირობები, დრო, საშუალება და სხვ.¹⁷ ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის ობიექტი კი არის ნებისმიერი ის სიკეთე, რომელიც დაცულია ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსით და რომლის ხელყოფაც დასჯადია ადმინისტრაციული წესით (სახელმწიფო და საზოგადოებრივი წესრიგი, სხვა პირების უფლებები და თავისუფლებები, გარემო, ეკოლოგია და სხვ.).

სუბიექტური თვალსაზრისით ადმინისტრაციული სამართალდარღვევა ფასდება იმის მიხედვით, განზრახ არის ის ჩადენილი, თუ გაუფრთხილებლობით¹⁸. ასევე, ყურადღება ექცევა სუბიექტის ვინაობას, ფიზიკური პირია, იურიდიული პირი, სახელმწიფო თანამდებობის პირი, მოქალაქე, არამოქალაქე თუ სხვ.

ამრიგად, კანონმდებლობისა და თეორიის ანალიზის საფუძველზე შეგვიძლია დავასკვნათ, რომ ადმინისტრაციული სამართალდარღვევა უკავშირდება მნიშვნელოვანი სიკეთის ხელყოფას, რომელიც შეიძლება განხორციელებული იყოს მართლსაწინააღმდეგო და ბრალეული ქმედებით ან უმოქმედობით, არის საზოგადოებრივი საფრთხის შემცველი, იწვევს ადმინისტრაციულ პასუხისმგებლობას და მისი გამოვლენა და მასზე რეაგირება სახელმწიფო აპარატის ფუნქციას წარმოადგენს.

¹⁵ Малумов А.Ю., Ершов П.М., Иванов М.В., Звоненко Д.П., Малумов Г.Ю., Административное Право, Москва, 2011, 170.

¹⁶ Бахрах Д.Н., Административное Право России, Москва, 2010, 236.

¹⁷ Козлов Ю.М., Административное Право, Москва, 1999, 91.

¹⁸ იქვე, 93.

1.2. ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა გამიჯვნა სისხლისსამართლებრივი დანაშაულისგან

ადმინისტრაციული სამართალდარღვევისა და დანაშაულის გამიჯვნა მეტად აქტუალური საკითხია. მიუხედავად იმისა, რომ საკანონმდებლო დონეზე ორივე ეს ცნება ნათლადაა ჩამოყალიბებული, პრაქტიკაში ხშირად ვაწყდებით გამიჯვნის სირთულეებს. ამ სირთულეს ქმნის მათი ობიექტების მსგავსება¹⁹. ორივეს ამოცანაა ისეთი ღირებული სიკეთის დაცვა, როგორიცაა სახელმწიფო და საზოგადოებრივი წესრიგი, ადამიანის უფლებები და თავისუფლებები და სხვ. არსებობს ბევრი თეორია იმის შესახებ, თუ რა არის გამიჯვნის მთავარი კრიტერიუმი²⁰ და ესეც ცხადყოფს, რომ ამ საკითხზე მკაფიოდ ერთი აზრის ჩამოყალიბება სირთულეს წარმოადგენს.

ცალსახაა, რომ ქმედება არ შეიძლება ერთდროულად იყოს ადმინისტრაციული გადაცდომა და დანაშაულიც. თუ ქმედება შეიცავს ორივე სამართალდარღვევის ნიშნებს, მაშინ დამნაშავე პირი პასუხისმგებლობაში უნდა მიეცეს სისხლის სამართლებრივი წესით²¹.

ადმინისტრაციული სამართალდარღვევა და დანაშაული ერთმანეთისგან რამდენიმე კრიტერიუმით იმიჯნება. თუმცა მათ შორის გამოყოფენ ყველაზე მნიშვნელოვან განმასხვავებელ ნიშნებს. პირველი - ეს არის საზოგადოებრივი საშიშროების ხარისხი, მეორე - განსხვავებული პროცესუალური ნორმები²². მათ შორის მკაფიო ზღვრის გავლება აუცილებელია იმისათვის, რომ შესაბამისი ქმედება სწორად იქნას დაკვალიფიცირებული და სამართლებრივი თვალსაზრისით, ადმინისტრაციული სამართალდარღვევები შესაბამისი საკანონმდებლო აქტით იყოს მოწესრიგებული. საკითხის გადაწყვეტა დაგვეხმარება, ვიმსჯელოთ, კოდიფიკაციის რომელი მოდელი არის მეტად ეფექტური.

¹⁹ ცხადაძე ქ., ადმინისტრაციული გადაცდომა და მისი გამიჯვნა სისხლის სამართლის დანაშაულისგან, ჟურნ. „მართლმსაჯულება“, №2, 2008, 124; ასევე Козлов Ю.М., Административное Право, Москва, 1999, 90.

²⁰ იხ., გამყრელიძე ო., სისხლის სამართლის პრობლემები, ტომი 1, თბილისი, 2011, 8-84.

²¹ Бахрах Д.Н., Административное Право России, Москва, 2010, 236.

²² იქვე, 237.

1.2.1. „საზოგადოებრივი საშიშროების“ ხარისხი

როგორც აღვნიშნეთ, საზოგადოებრივი საშიშროება წარმოადგენს ერთ-ერთ მნიშვნელოვან განმასხვავებელ ნიშანს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევას და დანაშაულს შორის. საჭიროა დავადგინოთ, რა მოიაზრება საზოგადოებრივ საშიშროებაში და რა ხარისხით არის ის წარმოდგენილი თითოეული სამართალდარღვევის შემთხვევაში. რამდენად არის ის ეფექტური გამოიჯენის კრიტერიუმი.

საზოგადოებრივი საშიშროება გულისხმობს ქმედების მანებლობას საზოგადოებისთვის, საზოგადოებრივი ურთიერთობებისთვის არსებითი ზიანის მიყენებას ან მიყენების საშიშროებას²³. საზოგადოებრივი საშიშროება, თავისი სპეციფიკური ხასიათიდან გამომდინარე, ზემოქმედებას ახდენს ან ემუქრება სოციალურ ფასეულობებს ან საზოგადოებრივ ინტერესს²⁴. საბოლოოდ, საზოგადოებრივი საშიშროება უკავშირდება რაიმე ტიპის რეალურ საფრთხეს, რომელიც ემუქრება საზოგადოებას (სოციუმს), მის ინტერესებს, ფასეულობებს და ასეთი ქმედება უნდა იყოს სანქცირებული.

იურიდიულ ლიტერატურაში არსებობს ორი მოსაზრება: მეცნიერთა ერთი ნაწილი მიიჩნევს, რომ ნებისმიერი სამართალდარღვევა არის საზოგადოებრივად საშიში, მაგრამ დანაშაული უფრო მეტი საფრთხის შემცველია, ხოლო ადმინისტრაციული გადაცდომა - შედარებით ნაკლების²⁵. ავტორთა უმეტესობა კი მიიჩნევს, რომ მათ შორის სხვაობა არის ხარისხობრივი და არა რაოდენობრივი. დანაშაული, როგორც წესი, საზოგადოებრივად საშიშია, ხოლო ადმინისტრაციული გადაცდომა - არა²⁶.

²³ Козлов Ю.М., Административное Право, Москва, 1999, 90.

²⁴ Popoviciu L.R., The Social Danger - The Main Feature of the Offences in the Present Penal Code and in the New Penal Regulation, International Journal of Juridical Sciences, Vol.2010, Issue 2, 2010, 2.

²⁵ Бахрах Д.Н., Административное Право России, Москва, 2010, 237.

²⁶ იქვე, **შენიშვნა:** ხარისხობრივი და რაოდენობრივი განსხვავების თეორია საკმაოდ ძველია და ფართოდ გამოიყენება თანამედროვე უცხოურ ლიტერატურაშიც. იხ., Byung-Sun CHO, Administrative Penal Law and Its Theory in Korea and Japan from a Comparative Point of View, Tilburg Foreign Law Review, Vol.2, 1992-1993, 263.

ქართულ იურიდიულ ლიტერატურაში არსებული მოსაზრების თანახმად, განარჩევენ საზოგადოებრივი საშიშროების ხასიათსა და ხარისხს. საზოგადოებრივი საშიშროების ხასიათი – ესაა სამართალდარღვევის თვისობრივი მაჩვენებელი, ხოლო ხარისხი – რაოდენობრივი²⁷. ხასიათი განისაზღვრება იმ საზოგადოებრივი ურთიერთობის მნიშვნელობით, რომელიც ხელყოფილია სამართალდარღვევით, ანუ მისი ობიექტით, ხოლო საზოგადოებრივი საშიშროების ხარისხის განსაზღვრისას მხედველობაში მიიღება სხვადასხვა ფაქტორი, როგორიცაა, სამართალდარღვევით გამოწვეული შედეგის სიმძიმე, შესაძლებელი ზიანის მოცულობა, სამართალდარღვევის ჩადენის დრო, ადგილი, ვითარება და სხვ.²⁸ შესაბამისად, რაც უფრო დიდი ღირებულებისაა ხელყოფილი სიკეთე და დამდგარი ზიანი, მით მეტი საზოგადოებრივი საშიშროების შემცველია ეს ქმედება და პირიქით.

საზოგადოებრივი საშიშროება, თავისი ხარისხის მიხედვით, ხასიათდება იერარქიით. ამ იერარქიის მიხედვით კი ხდება გარკვეულ სამართალდარღვევათა მიკუთვნება შესაბამისი სამართლის დარგებისადმი. მაგალითად, დისციპლინური ან სამოქალაქო სამართლებრივი გადაცდომა ხასიათდება საზოგადოებრივი საშიშროების უფრო დაბალი ხარისხით, ვიდრე ადმინისტრაციული სამართალდარღვევა, ხოლო, თავის მხრივ, ეს უკანასკნელი უფრო ნაკლები ხარისხის საშიშროებას შეიცავს, ვიდრე დანაშაული²⁹. თუმცა, სადავოა, რამდენად არის ეს კრიტერიუმი თანაბრად კარგად გამოსადეგი ყველა შემთხვევისთვის.

არსებობს ასევე მოსაზრება, რომ საზოგადოებრივი საშიშროება მხოლოდ სისხლის სამართლებრივი შეფასების კრიტერიუმია და ის ახასიათებს მხოლოდ დანაშაულს, ხოლო სამართალდარღვევა არის საზოგადოებრივად საზიანო ქმედება³⁰. ამ მოსაზრებიდან გამომდინარე სამართალდარღვევისა და დანაშაულის გამოიყენა მარტივდება, რადგან დანაშაულია

²⁷ სურგულაძე ლ., სისხლის სამართალი, დანაშაული, თბილისი, 1997, 49.

²⁸ ცხადაძე ქ., ადმინისტრაციული გადაცდომა და მისი გამოიყენა სისხლის სამართლის დანაშაულისგან, ჟურნ. „მართლმსაჯულება“, №2, 2008, 125.

²⁹ Popoviciu L.R., The Social Danger - The Main Feature of the Offences in the Present Penal Code and in the New Penal Regulation, International Journal of Juridical Sciences, Vol.2010, Issue 2, 2010, 2.

³⁰ Козлов Ю.М., Овсянко Д.М., Попов Л.Л., Административное Право, Москва, 2005, 165.

მხოლოდ საზოგადოებრივად საშიში³¹. თუმცა, ეს მოსაზრება მცდარია, რადგან საზოგადოებრივი საშიშროება არსებობს ორივე შემთხვევაში, განსხვავებულია მათი ხარისხი. წინააღმდეგ შემთხვევაში, გაუგებარი იქნებოდა, რატომ იყენებს სახელმწიფო საკუთარ ძალაუფლებას სამართალდარღვევებთან საბრძოლველად და თანაც იძულების საკმაოდ ფართო და მძლავრი მექანიზმების გამოყენებით, თუკი ისინი არ წარმოადგენენ არანაირ საზოგადოებრივ საშიშროებას³².

საზოგადოებრივი საშიშროება, როგორც გამიჯვნის კრიტერიუმი, ასევე, ფასდება სასჯელის მიხედვით. სისხლის სამართლებრივი ნორმები ითვალისწინებს უფრო მკაცრ სანქციებს, ხოლო ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსი შედარებით მსუბუქს, რაც იმაზე მეტყველებს, რომ კანონმდებელი ასხვავებს მართლსაწინააღმდეგო ქმედებებს მათი საზოგადოებრივი საშიშროების ხარისხის მიხედვით – დანაშაული უფრო საშიშია, სამართალდარღვევა შედარებით ნაკლებად³³. თუმცა, აქ გასათვალისწინებელია ის გარემოება, რომ თავად სისხლის სამართლებრივი ნორმები ახდენს დანაშაულების რანგირებას მათი საშიშროების ხარისხის მიხედვით – ზოგი დანაშაული მეტად საშიშია და შესაბამისად მას უფრო მკაცრი სანქცია აქვს, ხოლო ზოგიერთი დანაშაული ნაკლები სიმძიმით ხასიათდება³⁴.

მიუხედავად იმისა, რომ საზოგადოებრივი საშიშროება, როგორც გამიჯვნის კრიტერიუმი, ყველაზე აქტუალურად გამოიყენება, იურიდიულ დოქტრინაში არსებობს მისი საწინააღმდეგო მოსაზრებაც. მაგალითად, მეცნიერი ოთარ გამყრელიძის აზრით, „საზოგადოებრივი საშიშროების ხარისხის საზომი სამართალდარღვევათა გამიჯვნის დროს ყოველთვის არ

³¹ იქვე, 166.

³² Козлов Ю.М., Административное Право, Москва, 1999, 90.

³³ ცხადაძე ქ., ადმინისტრაციული გადაცდომა და მისი გამიჯვნა სისხლის სამართლის დანაშაულისგან, ჟურნ. „მართლმსაჯულება“, №2, 2008, 126, ასევე: Popoviciu L.R., The Social Danger - The Main Feature of the Offences in the Present Penal Code and in the New Penal Regulation, International Journal of Juridical Sciences, Vol.2010, Issue 2, 2010, 2.

³⁴ Popoviciu L.R., Legislative Changes Governed by the New Criminal Code in Defining the Notion of Offence. Legislator's Orientation: Romanian Legislative Tradition and European Legal Systems, International Journal of Juridical Sciences, No.2, 2012, 158; ასევე, Frintu V.M., Justificative Causes and Causes wich Eliminate the Penal Character of the Fact, Juridical Nature, 2007, 34

გამოდება. შეიძლება მოვიტანოთ მთელი რიგი მაგალითებისა, როცა ქმედება, რომლისთვისაც ადმინისტრაციული პასუხისმგებლობაა დაწესებული, სისხლის სამართლის დანაშაულად ცხადდება სულ სხვა გარემოების საფუძველზე (მაგალითად, გამეორების გამო)”³⁵.

საზოგადოებრივი საშიშროების კონცეფცია დღემდეა გათვალისწინებული სხვადასხვა ქვეყნის შესაბამის კანონმდებლობაში (მოლდოვა, პოლონეთი, რუსეთი). თუმცა შეინიშნება ამ კონცეფციის ორაზროვნება, რაც ართულებს გამიჯვნას³⁶.

საბოლოოდ, შეგვიძლია დასკვნის სახით ვთქვათ, რომ „საზოგადოებრივი საშიშროების“ ხარისხი წარმოადგენს ადმინისტრაციული სამართალდარღვევისა და დანაშაულის გამიჯვნის ერთ-ერთ ძირითად კრიტერიუმს. მართალია, ორივე მათგანის დაცვის ობიექტს წარმოადგენს სახელმწიფოებრივად და საზოგადოებრივად მნიშვნელოვანი ფასეულობების დაცვა, პრევენცია, დარღვევაზე შესაბამისი რეაგირება, მაგრამ ცალსახაა, რომ ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევებში ჯგუფდება ისეთი მართლსაწინააღმდეგო ქმედებები, რომლებიც ნაკლებ საზოგადოებრივ საშიშროებას შეიცავს და მასზე რეაგირება არ მოითხოვს მკაცრ რეპრესიულ ზომებს, როგორცაა მოითხოვს დანაშაული.

1.2.2. პროცედურული ასპექტები

ადმინისტრაციული სამართალდარღვევისა და დანაშაულის გამიჯვნის კრიტერიუმი პროცედურულ ნორმებშიც უნდა ვეძებოთ. საკითხი ეხება განსხვავებულ პროცესუალურ ნორმებს, რომლებიც გამოიყენება სისხლის-სამართლებრივი ან ადმინისტრაციულ სამართლებრივი პასუხისმგებლობის დასადგომად, მათ განსხვავებულ სანქციებს, ნასამართლეობის საკითხსა და სხვა ნიშნებს³⁷. მართალია, ეს ნორმები მოქმედებს მას შემდეგ, რაც უკვე

³⁵ გამყრელიძე ო., სისხლის სამართლის პრობლემები, ტომი 1, თბილისი, 2011, 87-88.

³⁶ იხ., Popoviciu L.R., The Social Danger - The Main Feature of the Offences in the Present Penal Code and in the New Penal Regulation, International Journal of Juridical Sciences, Vol.2010, Issue 2, 2010. **შენიშვნა:** არსებობს მოსაზრება, რომ საზოგადოებრივი საშიშროება ამოღებული უნდა იყოს დანაშაულის ცნებიდან, რაც მართებულია არ მიგვაჩნია.

³⁷ Бахрах Д.Н., Административное Право России, Москва, 2010, 237.

გარკვეულია, ქმედება დანაშაულია თუ სამართალდარღვევა, მაგრამ პროცედურული ასპექტებით მათ შორის განსხვავება მნიშვნელოვანია იმდენად, რამდენადაც საჭიროა ამ კრიტერიუმის შეფასების შედეგად მოხდეს ქმედებათა სწორი კვალიფიკაციისთვის მათი შესაბამის საკანონმდებლო აქტებში მოთავსება.

პროცედურული ხასიათის ნორმები ძირითადად ეხება ისეთ საკითხებს, რომლებიც მნიშვნელოვანია ქმედების კვალიფიკაციისთვის, პირის პასუხისგებაში მიცემისთვის, ადამიანის უფლებების დაცვისთვის, ასევე საქმის ყოველმხრივი და მიუკერძოებელი გამოძიებისთვის. პროცედურული ნორმების გამოყენება ხდება სამართალდამცავი ორგანოებისა და სასამართლოს მიერ. ამდენად, საჭიროა იყოს დადგენილი განსხვავებული ნორმები, რომ არ მოხდეს აღრევა და ამდენად არ დაირღვეს პირის უფლება, რაც საბოლოოდ უკანონობას გამოიწვევს.

სისხლის სამართლის პროცედურული ნორმები მკაცრად არის რეგლამენტირებული სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსში, სადაც დანაშაულის ჩადენის მომენტიდან, პირის მიერ ბრალდებულად ცნობისა და მისი უფლებების დაცვის ჩათვლით ყველა ეტაპი არის მოწესრიგებული. მათგან ყველაზე მნიშვნელოვანია დამოუკიდებელი და მიუკერძოებელი გამოძიების ჩატარების, პროცესის საჯაროობის, აცილების მოთხოვნის, მხარეთა შეჯიბრებითობის, სამართლებრივი დახმარების, ბრალდებულის უფლებების დაცვის გარანტიებისა და სხვა ნორმები. არსებობს კონსტიტუციით და ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციით დაცული ადამიანის საპროცესო უფლებები, რომელთა დარღვევის შემთხვევაში პასუხისმგებელი ხდება სახელმწიფო. გარდა ამისა, ასეთმა დარღვევამ შესაძლოა გამოუსწორებელი ზიანი მიაყენოს პირს. ამდენად, მატერიალურ ნორმებთან ერთად მნიშვნელოვანია პროცედურული ნორმებიც.

სისხლის სამართალში დანაშაულის არსებობის შესახებ ეჭვის შემთხვევაში იწყება სისხლისსამართლებრივი დევნა, რომლის უფლებამოსილება გააჩნია მხოლოდ შესაბამის ორგანოს – პროკურატურას. საგამომიებო საქმიანობას კი აწარმოებენ ამაზე უფლებამოსილი საგამომიებო ორგანოები, იუსტიციის სამინისტროს, შსს, თავდაცვის, სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის და ფინანსთა სამინისტროების საგამო-

ძიებო დანაყოფები³⁸. მთელი საგამოძიებო პროცესის განმავლობაში გარანტირებული და დაცული უნდა იყოს ადამიანის ძირითადი უფლებები, როგორცაა უდანაშაულობის პრეზუმფცია, საკუთარი უფლებების გაცნობის უფლება, ადვოკატის ყოლის უფლება, აცილების მოთხოვნის უფლება, საგამოძიებო დოკუმენტების, მტკიცებულებების გაცნობის უფლება და სხვ. სისხლის სამართლის პროცესში მოქმედებს მთელი რიგი პრინციპებისა, რომელიც უზრუნველყოფს მიუკერძოებელ და ყოველმხრივ გამოძიებას, პირების უფლებების დაცვას, სამართლიანი სასამართლოს უზრუნველყოფას – პირის ღირსების ხელშეუხებლობა, უდანაშაულობის პრეზუმფცია, პირადი ცხოვრების ხელშეუხებლობა, მხარეთა თანასწორობა და შეჯებრებითობა, სწრაფი, სამართლიანი და საჯარო პროცესი, ბრალის წაყენება დასაბუთებული ვარაუდის საფუძველზე და სხვა, კონსტიტუციით თუ საერთაშორისო აქტებით გარანტირებული სამართლებრივი პრინციპები³⁹.

სისხლის სამართლის პროცესისთვის დამახასიათებელია საკმაოდ ხანგრძლივი (მაგრამ გონივრული) ვადები, გამოძიწარე დანაშაულის სიმძიმიდან. მნიშვნელოვანია, რომ ყველა საჭირო მტკიცებულება იქნას მოძიებული და სრულყოფილად გამოკვლეული და მხოლოდ ამის შემდეგ გადაეცეს საქმე სასამართლოს განაჩენის გამოსატანად. აღსანიშნავია, რომ თუკი საგამოძიებო ორგანოები დაარღვევენ საგამოძიებო პროცედურას და ეს დარღვევა გამოიწვევს პირის უფლებების შელახვას, სახელმწიფოს იქნება პასუხისმგებელი.

რაც შეეხება ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევებზე საქმის წარმოებას, აქ კოდექსი ადგენს შესაბამის ნორმებს. პირველ რიგში, ვინ არიან უფლებამოსილი ადმინისტრაციული ორგანოები, ვისაც აქვს უფლება რეაგირება მოახდინოს სამართალდარღვევაზე და დააკისროს პირს შესაბამისი სანქცია. ესენი არიან: შინაგან საქმეთა ორგანოები, სახელმწიფო ინსპექციის ორგანოები და საკანონმდებლო აქტებით საამისოდ უფლებამო-

³⁸ საქართველოს სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსი, მიღებული 2009 წლის 9 ოქტომბერს, მუხლები 32, 34.

³⁹ საქართველოს სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსი, მიღებული 2009 წლის 9 ოქტომბერს, თავი II. **შენიშვნა:** საპროცესო უფლებების დაცვის თვალსაზრისით განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მე-5 და მე-6 მუხლები, საქართველოს კონსტიტუციის 42-ე მუხლი.

სილი სხვა ორგანოები, ასევე საქალაქო სასამართლოები (ადმინისტრაციულ საქმეთა მოსამართლეები)⁴⁰. რამდენადაც ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსში და დარგობრივ კანონმდებლობაში მოწესრიგებულია სხვადასხვა სფეროში არსებული სამართალდარღვევები, ამდენად გამოდის, რომ ძალიან ბევრი ადმინისტრაციული ორგანო (სახელმწიფო დაწესებულება, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანო და სხვ.) არის უფლებამოსილი მოახდინოს სამართალდარღვევაზე რეაგირება.

ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა საქმის წარმოება მიმდინარეობს შესაბამისი პრინციპების დაცვით, როგორცაა, საქმის ყოველმხრივი, სრული და ობიექტური გამორკვევა, კანონის შესაბამისად მოქმედება, მოქალაქეთა თანასწორობის დაცვა, საქმის ღია განხილვა, მტკიცებულებათა გამოკვლევა და სხვ. სისხლის სამართლის პროცესისგან, ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევებზე საქმის განხილვა შესაძლებელია მოხდეს სამართალდარღვევის ჩადენის ადგილზე⁴¹. ეს მიუთითებს იმაზე, რომ ადმინისტრაციული სამართალდარღვევა ნაკლები სიმძიმით ხასიათდება და ხშირ შემთხვევაში საჭიროებს დროულ რეაგირებას (მაგ. საგზაო წესების დარღვევის შემთხვევაში პატრულის თანამშრომელი ადგილზე ახდენს საჯარიმო ქვითრის გამოწერას, საგადასახადო ინსპექციის წარმომადგენელი ადგილზე ადგენს ოქმს და გამოწერს ქვითარს და სხვ.), რათა სანქციამ არ დაკარგოს მნიშვნელობა.

ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა საქმის წარმოების დროს, უდავოა, რომ დაცული უნდა იყოს პირის საპროცესო უფლებები, როგორცაა საქმის არსის ცოდნა, სამართალდარღვევის განმარტება, უდანაშაულობის პრეზუმფცია და სხვ., რაც ასევე გარანტირებულია კონსტიტუციის 42-ე მუხლითა და ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მე-6 მუხლით. მიჩნეულია, რომ კონვენციის მე-6 მუხლი ძირითადად ვრცელდება სისხლის სამართლის საქმეებზე. თუმცა, ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო არაერთ გადაწყვეტილებაში პირდაპირ, თუ ირიბად აღნიშნავს, რომ კონვენციით გარანტირებული ადამიანის საპროცესო უფლებები ვრცელდება ნესბისმიერი სახის პროცესზე, მათ შორის ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა საქმის წარმოების პროცესზეც.

⁴⁰ საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსი, მიღებული 1984 წლის 15 დეკემბერს, 2016 წლის მდგომარეობით, მუხლი 200.

⁴¹ იქვე, მუხლი 234¹.

უმეტესწილად ასეთი საქმეები ეხება ადმინისტრაციული პატიმრობის შეფარდებას და სასამართლო ზშირად მიუთითებს სწორედ კონვენციის მე-6 მუხლის დარღვევაზე⁴². ამდენად, პროცედურული თვალსაზრისით ამ ნაწილში ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევებსა და სისხლის სამართლის პროცესს შორის მსგავსება იკვეთება.

ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა საქმის წარმოება, განსხვავებით სისხლის სამართლის პროცესისგან, შედარებით მოკლე ვადებით ხასიათდება. აქ გადამწყვეტი მნიშვნელობა აქვს სამართალდარღვევაზე სწრაფ და იმწუთიერ რეაგირებას. სამართალდამცავი შესაბამისი ორგანოები დარღვევის აღმოჩენისთანავე ახდენენ კანონით გათვალისწინებული საჩეციების შეფარდებას და შესაბამისი ოქმის შედგენას თუ სხვა პროცედურების განხორციელებას.

1.2.3. სხვა სამართლებრივი ასპექტები

გარდა ზემოთ მოყვანილი კრიტერიუმებისა არსებობს რამდენიმე სხვა განმასხვავებელი ნიშანი ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევასა და დანაშაულს შორის.

ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი განსხვავება ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევასა და დანაშაულს შორის არის ქმედების დეფინიციაში. როგორც წესი, ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის ნორმატიული შემადგენლობა უფრო „მსუბუქი“ ხასიათისაა და არ შეიცავს ისეთ ქმედებას, რომელიც მნიშვნელოვან ზემოქმედებას ახდენს დაცვის ობიექტზე. ამის საპირისპიროდ, დანაშაულის შემადგენლობა მეტად არის დატვირთული დამამძიმებელი ფაქტორებით, რაც დანაშაულის მაღალ საშიშროებაზე და სერიოზულობაზე მიუთითებს. მაგალითად, წვრილმანი ხულიგნობა, რომელიც წარმოადგენს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევას, კოდექსით მისი დეფინიცია შემდეგნაირია: „წვრილმანი ხულიგნობა, ე.ი. საზოგადოებრივ ადგილებში ლანძღვა-გინება, მოქალაქეებზე შეურაცხყოფელი გადაკიდება

⁴² *Case of Menesheva v. Russia*, ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო, 2006 წლის 9 მარტი, სტრასბურგი; *Balitskiy v. Ukraine*, ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო, 2011 წლის 3 ნოემბერი, სტრასბურგი; *Oyal v. Turkey*, ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო, 2010 წლის 3 მარტი, სტრასბურგი და სხვ.

და სხვა ამგვარი მოქმედება, რომელიც არღვევს საზოგადოებრივ წესრიგსა და მოქალაქეთა სიმშვიდეს⁴³. იგივე ქმედება, რომელიც გამოხატავს საზოგადოებისადმი აშკარა უპატივცემულობას და რომელსაც პირი ჩაიდენს ძალადობით ან ძალადობის მუქარით, უკვე წარმოადგენს სისხლისსამართლებრივად დასჯად ქმედებას – დანაშაულს⁴⁴. სამართალდარღვევის სერიოზულობა არის მნიშვნელოვანი კრიტერიუმი კანონმდებლობისთვის, ერთი მხრივ, მოახდინოს გარკვეული ქმედებების კრიმინალიზაცია მათი მაღალი საზოგადოებრივი საშიშროების გამო, ხოლო მეორე მხრივ, მოახდინოს დეკრიმინალიზაცია ისეთი ქმედებების, რომელთა საზოგადოებრივი საშიშროების დაბალი ხარისხი აღარ საჭიროებს სისხლის სამართლის ჩარევას⁴⁵.

განმასხვავებელ კრიტერიუმად გამოიყენებენ ასევე, სამართალდარღვევის შედეგად დამდგარი შედეგის სიმძიმეს. მაგალითად, თუ ავტოსატრანსპორტო წესების დარღვევა იწვევს ადამიანების სიცოცხლის მოსპობას ან სხვა მძიმე შედეგს, სახეზე გვაქვს დანაშაული, ხოლო თუ მსგავსი შედეგი არ დგება და სახეზეა მხოლოდ მოძრაობის წესის დარღვევა, ეს არის ადმინისტრაციული სამართალდარღვევა⁴⁶. აქვე შეგვიძლია ვახსენოთ არცთუ იშვიათი გამიჯვნის კრიტერიუმი, როგორიცაა მატერიალური ზიანის ოდენობა. თუ ქმედებამ (წვრილმანი ქურდობა, მითვისება, გაფლანგვა და სხვ.) გამოიწვია უმნიშვნელო მატერიალური ზიანი, რაც არ აღემატება შრომის ერთ მინიმალურ ანაზღაურებას, მიიჩნევა ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევად, ხოლო მინუთუმზე მეტი ოდენობის ზიანის შემთხვევაში, უკვე დანაშაულად⁴⁷. თუმცა ეს კრიტერიუმი შესაძლოა სადაო გახდეს, განსაკუთრებით შრომის მინიმალური ანაზღაურების დადგენის ნაწილში.

⁴³ საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსი, მიღებული 1984 წლის 15 დეკემბერს, 2016 წლის მდგომარეობით, მუხლი 166.

⁴⁴ საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსი, მიღებული 1999 წლის 22 ივლისს, მუხლი 239.

⁴⁵ Popoviciu L.R., The Social Danger - The Main Feature of the Offences in the Present Penal Code and in the New Penal Regulation, International Journal of Juridical Sciences, Vol.2010, Issue 2, 2010, 2-3.

⁴⁶ Козлов Ю.М., Овсянко Д.М., Попов Л.Л., Административное Право, Москва, 2005, 177.

⁴⁷ იქვე.

ასევე, მიჩნეულია, რომ ქმედების განმეორებითი ხასიათი არის გამიჯვნის მახასიათებელი. თუ ქმედება ჩადენილია პირველად და ერთჯერადად, ის კვალიფიცირდება ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევად, ხოლო განმეორებითი ქმედება უკვე წარმოადგენს დანაშაულს⁴⁸.

როდესაც ვსაუბრობთ გამიჯვნის სხვა ასპექტებზე, აუცილებლად უნდა ვახსენოთ ადმინისტრაციული სამართალდარღვევისა და დანაშაულის განსხვავებული სასჯელის სახეები⁴⁹. თავისი არსით, ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის სანქციები შედარებით უფრო მსუბუქია (გაფრთხილება, ჯარიმა, გამასწორებელი სამუშაოები და სხვ.) და არ იწვევს ნასამართლობას, ხოლო დანაშაულისთვის დადგენილი სანქციები გაცილებით მკაცრია (თავისუფლების აღკვეთა, ქონების ჩამორთმევა და სხვ.) და იწვევს ნასამართლობას, რაც გულისხმობს გარკვეული ვადით პირის უფლებების შეზღუდვას.

2. არსებული საკანონმდებლო მოწესრიგების ანალიზი

2.1. ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა სამართლის კოდიფიკაციის მოდელები

ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა სამართალი, სამართლის სხვა დარგებისგან განსხვავებით, ხასიათდება გარკვეული თავისებურებით კოდიფიკაციის საკითხში. სხვადასხვა ქვეყანას, გამომდინარე იქიდან, თუ როგორი ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კანონმდებლობა აქვს, გააჩნია კოდიფიკაციის შესაბამისი მოდელი. მოდელის არჩევა დამოკიდებულია სხვადასხვა ფაქტორზე, მათ შორის მომიჯნავე (სისხლის სამართლის, სამოქალაქო სამართლებრივი დელიქტებისა და დისციპლინური სამართლის) სამართლის დარგების სისტემაზე. მაგალითად, თუკი სამართალდარღვევები განაწილებულია სხვადასხვა კანონმდებლობაში, შესაბამისად სახეზე გვაქვს არაკოდიფიცირებული ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კანონმდებლობა. ქვემოთ განხილული იქნება სხვადასხვა არსებული მოდელები და მათი უპირატესობები და უარყოფითი მხარეები, რათა განვსაზღვროთ ჩვენთვის სასურველი მოდელი.

⁴⁸ იქვე.

⁴⁹ Бахрах Д.Н., Административное Право России, Москва, 2010, 237.

2.1.1. სრული კოდიფიკაცია

არსებობს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა სამართლის სრული კოდიფიკაციის მოდელი. ეს უკანასკნელი გულისხმობს, რომ ყველა სახის ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის მომწესრიგებელი ნორმები, ზოგადი ხასიათის ნორმებთან ერთად, მოთავსებულია ერთ ნორმატიულ აქტში – ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსში. ეს არის ერთიანი აქტი.

სრული კოდიფიკაციის ყველაზე კარგი მაგალითი არის რუსეთის ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსი. მიუხედავად იმისა, რომ საბჭოთა კავშირის დაშლის შემდეგ რუსეთმა ახალი კოდექსი მიიღო, იგი არსებითად არ შეცვლილა და ძირითადად დაფუძნებულია საბჭოურ იდეოლოგიაზე. რუსეთში მოქმედებს პრინციპი, რომ ყველა სახის ადმინისტრაციული სამართალდარღვევა უნდა იყოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსში. თუმცა, როგორც თეორიაშია აღნიშნული, სრული კოდიფიკაცია არ განხორციელებულა და ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის გარეთ არსებობს ნორმები, რომლებიც არაპირდაპირ უკავშირდება იმ გარემოებებს, რასაც აწესრიგებს კოდექსი⁵⁰.

სრული კოდიფიკაციის მოდელს გააჩნია თავისი დადებითი და უარყოფითი მხარეები. დადებითად შეიძლება შეფასდეს ის, რომ ასეთი მოდელი იძლევა ქმედების შემადგენლობათა სისტემატიზაციის საშუალებას, ასევე აღარ არის საჭირო ბლანკეტური ნორმების მუდმივი ცვლილება⁵¹.

უარყოფითი მხარედ უნდა აღინიშნოს ქმედების შემადგენლობების ზოგადი ხასიათი, ქმედების კვალიფიკაციისას ლავირების ფართო შესაძლებლობა, ასევე სექტორალურ კანონმდებლობასთან ჰარმონიზაციის დეფიციტი⁵².

რუსეთის მსგავსად, სრული კოდიფიკაციის მოდელი არის პოსტსაბჭოთა სივრცის ბევრ ქვეყანაში.

⁵⁰ Козлов Ю.М., Административное Право, Москва, 1999, 88.

⁵¹ ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა სამართლის რეფორმის კონცეფცია, სამართლის კვლევების (ექსპერტიზის) ცენტრი, 9.

⁵² იქვე.

2.1.2. სატელიტური მოდელი

სატელიტური მოდელი გულისხმობს შემთხვევას, როდესაც ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა ძირითადი ნაწილი, ზოგადი ნორმები (არსი, პრინციპები, სახეები, სახდელები, წარმოება და ა.შ.) მოთავსებულია ერთ ნორმატიულ აქტში, ხოლო სამართალდარღვევები და მათთვის გათვალისწინებული სანქციები მოცემულია დარგობრივ კანონმდებლობაში, თითოეული სფეროს მიხედვით⁵³.

ამ მოდელსაც გააჩნია თავისი უპირატესობები და სუსტი მხარეები. უარყოფით მხარედ შეიძლება შეფასდეს ქმედების შემადგენლობის არასისტემატიზირებულობა, ასევე ცალკეული სექტორებისათვის დამახასიათებელი თავისებურებების განვითარების ტენდენციისათვის ბიძგის მიცემა. თუმცა ამ მოდელს დადებითი უფრო მეტი აქვს: ქმედების შემადგენლობებს მჭიდრო კავშირი აქვთ სექტორალურ კანონმდებლობასთან, კაუზალური ნიშნები აქ უფრო ძლიერია, მოქალაქეებისათვის ნორმის აღქმა უფრო მარტივია, ხოლო ადმინისტრაციულ ორგანოებს არ აქვთ ლავირების ფართო შესაძლებლობა⁵⁴.

სატელიტური მოდელის მაგალითია ბევრი ევროპული ქვეყანა, მაგალითად გერმანია. გერმანიაში ზოგად ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა მომწესრიგებელ აქტს ჰქვია „სამართალდარღვევათა მოწესრიგების შესახებ კანონი“⁵⁵. ხოლო ძირითადი სამართალდარღვევები მოწესრიგებულია ცალკეული კანონებით⁵⁶.

სატელიტური მოდელი არ გვხვდება მხოლოდ ევროპაში. გერმანული სამართლის გავლენით, მსგავსი მოდელი არის იაპონიასა და კორეაშიც, სადაც არსებობს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა ძირითადი

⁵³ იქვე.

⁵⁴ იქვე, 10.

⁵⁵ Act on Regulatory Offences, 19 February, 1987 (2013 წლის აგვისტოს მდგომარეობით).

⁵⁶ Byung-Sun CHO, Administrative Penal Law and Its Theory in Korea and Japan from a Comparative Point of View, Tilburg Foreign Law Review, Vol.2, 1992-1993, 264. **შენიშვნა:** საინტერესო მოდელი აქვს საფრანგეთს, სადაც ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა სამართალი იყოფა სამ ნაწილად.

ნორმები (*basic penal law*) და ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა სპეციალური სამართალი (*special penal law*)⁵⁷.

შევგვიძლია ვთქვათ, რომ სატელიტურ მოდელს მეტი უპირატესობა აქვს სრული კოდიფიკაციის მოდელთან შედარებით, როგორც შინაარსობრივი თვალსაზრისით, ისე საკანონმდებლო ტექნიკის პრინციპებიდან გამომდინარე.

2.2. „ქართული მოდელი“ – ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა მოქმედი კოდექსის მოკლე მიმოხილვა

გამომდინარე იქედან, რომ ქართული სამართლის ჰარმონიზაცია თავისებურად მიმდინარეობს, სამართლის ყველა დარგში ჩამოყალიბებულია საქართველოსთვის დამახასიათებელი მოდელი. ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა სამართალი კი ის სფეროა, სადაც ჯერ კიდევ არ არის ძირეული რეფორმა გატარებული. 1984 წელს მიღებული კოდექსი უკვე მოძველებულია და ვერ პასუხობს არსებულ რეალობას, განხორციელებულმა ცვლილებებმა კი ვერ უზრუნველყო მისი ჰარმონიზაცია. ამდენად მივიღეთ სრულად განსხვავებული „ქართული მოდელი“, სადაც გვაქვს, როგორც სრული კოდიფიკაციის, ისე სატელიტური მოდელის ნიშნები.

საქართველოს მოქმედი ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსი შედგება ზოგადი და განსაკუთრებული ნაწილებისგან. ზოგად ნაწილში საუბარია ძირითად ცნებებსა და პრინციპებზე, სამართალდარღვევების სახეებზე, სახდელების სახეებზე, წარმოების წესებზე და ა.შ. ხოლო განსაკუთრებულ ნაწილში მოცემულია სხვადასხვა სფეროში არსებული სამართალდარღვევები, მაგ., სამართალდარღვევები შრომის, ჯანმრთელობის და სოციალური დაცვის სფეროში, გარემოს დაცვის სფეროში, საკუთრების ხელმოფი სამართალდარღვევები, მრეწველობის სფეროში, ტრანსპორტისა და საგზაო მოძრაობის სფეროში და ა.შ. თავის მხრივ საქართველოში არსებობს დარგობრივი კანონებიც სხვადასხვა სფეროში (სამშენებლო, საგადასახადო, გარემოს დაცვის და სხვ.), სადაც ასევე არის განსაზღვრული სამართალდარღვევები. აღნიშნული მოდელი

⁵⁷ იქვე, 265-266.

არის სრული კოდიფიკაციისა და სატელიტური მოდელის ერთგვარი ნაზავი, რაც უამრავ პრაქტიკულ და სამართლებრივ პრობლემას ჰქმნის. ხშირად ცალკეული კანონისა და ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის ნორმები ერთმანეთთან წინააღმდეგობაშია, კონკრეტულ საკითხებს სხვადასხვაგვარად აწესრიგებენ.

ამდენად, აღნიშნული პრობლემა კიდევ უფრო ნათელს ხდის რეფორმის აუცილებლობას და შესაბამისი მოდელის სწორად შერჩევას.

3. სამართალდარღვევათა ადგილი საკანონმდებლო სისტემაში

ზემოთ მოყვანილი მსჯელობიდან და ანალიზიდან გამომდინარე, შეგვიძლია განვსაზღვროთ, რეფორმის ფარგლებში, ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა ადგილი საკანონმდებლო სისტემაში – შესაბამისად კოდიფიკაციის სასურველი მოდელი.

არსებობს რამდენიმე არგუმენტი იმასთან დაკავშირებით, სამართლის რომელ დარგს მიეკუთვნება სამართალდარღვევები. გერმანელმა მეცნიერმა გოლდშმიდტმა თავისი კვლევის შედეგად ადმინისტრაციული გადაცდომა, ფართო გაგებით, მიიჩნია სისხლის სამართლის ნაწილად, ზოლო ვიწრო გაგებით – ადმინისტრაციული სამართლის ინსტიტუტად⁵⁸. მან დაასაბუთა ადმინისტრაციული დელიქტისა და სისხლის სამართლის დანაშაულის მკაცრი დიფერენციაციის დაწესების აუცილებლობა. მისი პოზიცია გაზიარეს მოგვიანებით მისმა მიმდევრებმაც⁵⁹.

ქვემოთ ვიმსჯელებთ სამართალდარღვევების ადგილის განსაზღვრის სხვადასხვა ვარიანტზე.

4.1. ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსი

ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა ერთიანი კოდექსის სისტემა უკვე განვიხილეთ, როგორც სრული კოდიფიკაციის მოდელი. ვფიქრობთ, საქართველოს რეალობაში ამ მოდელის არსებობა არ არის გამართლებული შემდეგ გარემოებათა გამო:

⁵⁸ ცხადაძე ქ., ადმინისტრაციული გადაცდომა და მისი გამიჯვნა სისხლის სამართლის დანაშაულისგან, ჟურნ. „მართლმსაჯულება“, №2, 2008, 127.

⁵⁹ იქვე.

– საქართველოს კანონმდებლობა ბოლო წლების განმავლობაში განიცდის მთელ რიგ ცვლილებებს, იგი თანდათან უახლოვდება ევროპულ სტანდარტებს. ამ პირობებში არსებული კოდექსი მოძველებულია და სრულიად არ პასუხობს მოთხოვნებს.

– ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა ერთიანი კოდექსის არსებობა არ არის გამართლებული ეფექტურობის თვალსაზრისითაც. კოდექსის სისტემა არ იძლევა საშუალებას, მოხდეს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა შესაბამისობაში მოყვანა. როგორც წესი, სამართლებრივი ურთიერთობები იცვლება, ჩნდება ახალი, რაც თავისთავად, უნდა აისახოს კოდექსში. ცვლილებების შეტანა კი არ ზორციელდება თანმიმდევრულად და სისტემურად. რჩება სხვადასხვა სახის სამართლებრივი პრობლემა, რაც გამოწვეულია იმით, რომ ცალკეული დარგობრივი კანონმდებლობაც, თავის მხრივ, შეიცავს სამართალდარღვევებს. ხშირად ისინი წინააღმდეგობაში მოდის კოდექსის ნორმებთან.

ევროპულმა ქვეყნებმა დიდი ხანია უარი თქვეს ამ მოდელზე. ამდენად, ვფიქრობთ, კანონმდებლობის ევროპეიზაციის გზაზე სრული კოდიფიკაციის მოდელი არ არის მიზანშეწონილი.

4.2. სისხლის სამართლის კოდექსი

სისხლის სამართალთან ადმინისტრაციული სამართალდარღვევების კავშირზე ზემოთ უკვე გვქონდა საუბარი. გერმანული მოდელის გათვალისწინებით არსებობს ადმინისტრაციული-სისხლის სამართალი, რომელიც გულისხმობს ადმინისტრაციული ხასიათი დელიქტების ცალკე სისტემად ჩამოყალიბებას. იგი იმიჯნება სისხლის სამართლისგან, მაგრამ არც მხოლოდ ადმინისტრაციული სამართლის კუთვნილებაა. ამ სისტემის წარმოშობა წარმოადგენს ტრადიციას, რომელიც მოიაზრებს სისხლის სამართლის მოქმედების სფეროდან იმ სამართალდარღვევების გამორიცხვას, რომლებიც არ გამოირჩევიან მნიშვნელოვანი საზოგადოებრივი საშიშროებით⁶⁰. გარდა ამისა, აუცილებელია, დაცული იყოს ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის შესახებ კონვენციის მე-6 მუხლით დადგენილი მატერიალური და საპროცესო უფლებები.

⁶⁰ ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა სამართლის რეფორმის კონცეფცია, სამართლის კვლევების (ექსპერტიზის) ცენტრი, 18.

სამწუხაროდ, ქართული სამართლებრივი რეალობისთვის უცხოა ადმინისტრაციული სისხლის სამართალი. ამდენად, ადმინისტრაციული დელიქტების ცალკე სისტემად ჩამოყალიბება ამ ეტაპზე არ არის გამართლებული. თუმცა ისეთი სახის დელიქტები, რომელთათვისაც გათვალისწინებულია სახდელის სახით პატიმრობა, გამომდინარე იქედან, რომ პატიმრობა თავისი ბუნებით და არსით სისხლის სამართლებრივი ხასიათისაა, უნდა გადავიდეს სისხლის სამართლის კოდექსში. ეს, ერთი მხრივ, მოხსნის ადმინისტრაციული სამართალდარღვევებისა და დანაშაულების გამიჯვნის პრობლემას, მეორე მხრივ კი, გაამარტივებს საკანონმდებლო რეგულაციას.

4.3. სექტორალური კანონმდებლობის უპირატესობა

შერეული მოდელის შემთხვევაში ადმინისტრაციული სამართალდარღვევების მომწესრიგებელი ნორმები ძირითადად განაწილებულია დარგობრივ კანონმდებლობაში, სფეროების მიხედვით. ხოლო ისეთი ხასიათის ნორმები, რომლებიც საერთოა და ზოგადი ხასიათის, მოთავსებულია ზოგად ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსში. ამ მოდელს საკმაოდ ბევრი უპირატესობა გააჩნია.

– პირველი უპირატესობა გამოიხატება იმაში, რომ ზოგადი ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის არსებობა ხელს უწყობს ზოგადი ნორმებს ერთად თავმოყრას, რაც აადვილებს მათ გამოყენებას ნებისმიერი შემთხვევისთვის. ასეთი ნორმებია სამართალდარღვევის არსი, სახდელების სახეები, წარმოების წესები და ა.შ.

– საქართველოში თანდათან უფრო ვითარდება სექტორალური კანონმდებლობა, რაც თავისმხრივ საჭიროებს ხელშეწყობას. გაცილებით ეფექტური იქნება, თუკი ცალკეულ სფეროში არსებული ადმინისტრაციული ხასიათის დელიქტები აისახება სწორედ დარგობრივ კანონმდებლობაში. ეს გაამარტივებს სამართალდამცავი და სხვა ორგანოებისთვის საქმიანობას, რამდენადაც სამართლებრივი რეგულაციები გახდება მეტად კომპაქტური და მოქნილი. გარდა ამისა, ეს ხელს შეუწყობს ცალკეული სამართლებრივი დარგების განვითარებას, რაც მნიშვნელოვანია მთლიანად კანონმდებლობის ჰარმონიზაციისთვის. ამდენად, შეგვიძლია ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა სამართლის რეფორმის

გზაზე კოდიფიკაციის სასურველ მოდელად განვიხილოთ სწორედ შერეული მოდელი, ზოგადი ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსით და გამართული, ძლიერი სექტორალური კანონმდებლობით.

დასკვნა

სტატიის მთავარი მიზანი იყო ადმინისტრაციული სამართალდარღვევისა და დანაშაულის გამიჯვნის საფუძველზე შესაბამისი კოდიფიკაციის მოდელის განსაზღვრა. ნაშრომში გამოყენებული იქნა ანალიზი, დედუქციისა და შედარებით-სამართლებრივი კვლევის მეთოდები.

ნაშრომში დასმული საკითხების ანალიზის საფუძველზე შეგვიძლია რამდენიმე რეკომენდაცია ჩამოვყალიბოთ მიმდინარე რეფორმისთვის. კერძოდ;

ა) სასურველია „სატელიტური მოდელის“ გათვალისწინება. რამდენადაც მაგალითად აღებულია გერმანია, შესაბამისად ვიღებთ ზოგად ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსს, სადაც ზოგადი ხასიათის ნორმებია მოთავსებული. ძირითადი ნაწილი კი, ანუ ცალკეულ სამართალდარღვევები უნდა გადანაწილდეს სხვადასხვა დარგობრივ კანონმდებლობაში. სამწუხაროდ, ამ ეტაპზე რეფორმა ვერ გაითვალისწინებს დარგობრივი კანონმდებლობის ასეთ დონეზე დამუშავებას. მაგრამ, იმედს გამოვთქვამთ, რომ ეს არ გამოიწვევს საკანონმდებლო სივრცეში ხარვეზს და რეფორმა თანმიმდევრულად შეეხება ყველა სფეროს.

ბ) საჭიროა პატიმრობის, როგორც ადმინისტრაციული სახდელის გაუქმება. ეს ხელს შეუწყობს ადმინისტრაციული სამართალდარღვევებისა და დანაშაულების ერთმანეთისაგან გამიჯვნას, რაც ლოგიკურია მათი ბუნებიდან გამომდინარე. პატიმრობა მეტად რეპრესიული სახის პასუხისმგებლობაა, რაც გათვალისწინებული უნდა იყოს საზოგადოებრივად მაღალი საშიშროების მქონე ქმედებებისათვის. ადმინისტრაციული სამართალდარღვევა კი ასეთი საშიშროებით არ ხასიათდება. გარდა ამისა, ეს თავიდან აგვაცილებს პრაქტიკულ პრობლემას. დღეს დანაშაულის და სამართალდარღვევის ერთმანეთისაგან გარჩევა მთლიანად მინდობილია სამართალდამცავი ორგანოს თანამშრომლებზე, რომელთაც ქმედების შეფასების ფართო საშუალება აქვთ. პირის უფლებების უკანონო შელახვის

თავიდან აცილებისათვის უმჯობესია დანაშაული და სამართალდარღვევები მკაცრად იყოს დიფერენცირებული კანონმდებლობით.

გ) სასურველია ისეთი ადმინისტრაციული სამართალდარღვევების დეკრიმინალიზაცია, რომელიც სისხლისსამართლებრივი ხასიათისაა მხოლოდ მათი ჩადენისათვის დაწესებული საზღვლების სიმძიმით. შესაბამისი საზღვლის სახის შეცვლით ისინი შესაძლოა დარჩეს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა სფეროში. ეს მართებულია, რამდენადაც ქმედების დანაშაულად ან სამართალდარღვევად შეფასება არ უნდა იყოს დამოკიდებული მათი სასჯელის სიმძიმეზე, არამედ პირიქით, სწორედ ქმედების შინაარსი განსაზღვრავს შემდეგ სასჯელს.

საბოლოოს, იმედს გამოვთქვამთ, რომ მიმდინარე რეფორმა წარმატებით განხორციელდება და მივიღებთ სრულიად ახლებურ, ევროპულ სტანდარტებთან შესაბამისობაში მოყვანილ ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კანონმდებლობას.