განმარტებითი ბარათი

საქართველოს კანონის პროექტზე

„ადმინისტრაციული სახდელისაგან გათავისუფლების შესახებ“

ა) ზოგადი ინფორმაცია კანონპროექტის შესახებ:

ა.ა) კანონპროექტის მიღების მიზეზი:

ა.ა.ა) პრობლემა, რომლის გადაჭრასაც მიზნად ისახავს კანონპროექტი:

წინამდებარე კანონპროექტი ეხება ადმინისტრაციული სახდელის - ჯარიმის ან/და შესაბამისი საურავის აღუსრულებელი ნაწილისგან ერთჯერადი ხასიათის დროებითი და განსაკუთრებული ღონისძიების სახით იმ პირის გათავისუფლებას, რომლის მიმართაც საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროსა და საქართველოს საერთო სასამართლოებში უფლებამოსილი პირის მიერ გამოცემულია ადმინისტრაციული სახდელის დადების შესახებ დადგენილება 2026 წლის 1 მარტამდე საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 174-ე პრიმა მუხლით გათვალისწინებული სამართალდარღვევის ჩადენისთვის, რომელიც არ აღსრულებულა. ამასთან, ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის ჩადენისთვის სახდელის სახით შეფარდებული ჯარიმა, რომელიც ამ კანონის ამოქმედების მომენტისთვის აღსრულებულია, პირს უკან დაუბრუნდება.

საქართველოში არსებული ეკონომიკური გამოწვევების, ინფლაციისა და მაღალი უმუშევრობის ფონზე, ადმინისტრაციული ჯარიმები და მათზე დარიცხული საურავები მოქალაქეთა უმრავლესობისთვის აუტანელ ფინანსურ ტვირთად იქცა. ხშირ შემთხვევაში, ჯარიმის ოდენობა მრავალჯერ აღემატება დაჯარიმებულ პირთა ოჯახების მთლიან საშუალო თვიურ შემოსავალს, რაც პირდაპირ აისახება მათ კეთილდღეობაზე და ოჯახებს სიღარიბის ზღვარს მიღმა ტოვებს. შესაბამისად, ამგვარი სახდელისგან გათავისუფლება ამ ადამიანებისთვის პირდაპირი სოციალური შეღავათის ტოლფასი იქნება.

ამასთანავე, საქართველოს კონსტიტუციის მე-5 მუხლი განამტკიცებს სოციალური სახელმწიფოს პრინციპს, რასაც დღევანდელი რეალობა კიდევ უფრო მეტ აქტუალობას სძენს - მზარდი ინფლაციური პროცესები და ცხოვრების

გაძვირება პირდაპირ კავშირშია მოქალაქეთა გადახდისუუნარობასთან. ადმინისტრაციული ჯარიმა, თავისი არსით, პრევენციულ ხასიათს უნდა ატარებდეს და არა ქართული ოჯახების სოციალ-ეკონომიკური დასჯის მექანიზმს წარმოადგენდეს. იმ პირობებში, როდესაც სახდელი მოქალაქის ეკონომიკური კოლაფსის მიზეზი ხდება, იგი კარგავს თავის სამართლებრივ ფუნქციას და წმინდად რეპრესიულ ხასიათს იღებს.

აღსანიშნავია, რომ მოცემული სამართალდარღვევა (174-ე პრიმა მუხლი) პირდაპირ მიზეზ-შედეგობრივ კავშირშია კონსტიტუციით გარანტირებულ ფუნდამენტურ უფლებასთან - შეკრებისა და მანიფესტაციის თავისუფლების რეალიზაციასთან. დემოკრატიულ საზოგადოებაში აზრის გამოხატვის ფორმის შესაძლო დარღვევის მკრთალად დასაბუთებული არგუმენტი არ უნდა იქცეს მოქალაქეთა დაშინების ან მათი გაჩუმების საფუძვლად.

ამავდროულად, ქვეყანაში არსებული პოლიტიკური პოლარიზაციის გათვალისწინებით, მსგავსი შინაარსის კანონის მიღება მნიშვნელოვანი ნაბიჯი იქნება ორად გახლეჩილი საზოგადოების ინტეგრაციისთვის. ეს არის გზავნილი, რომ სახელმწიფო ამჯერად მაინც მზად არის დათმობისა და საზოგადოებრივი მშვიდობისთვის. დაჯარიმებული მომიტინგეებისთვის სანქციების მოხსნა მნიშვნელოვნად შეუწყობს ხელს პოლიტიკური მღელვარებისა და უსამართლობის შეგრძნების შემსუბუქებას.

გასათვალისწინებელია, რომ უკვე გადახდილი ჯარიმების უკან დაბრუნების საკითხიც თანასწორობის პრინციპს ეფუძნება. დაუშვებელია, რომ კანონის წინაშე არათანაბარ პირობებში აღმოჩნდნენ ის პირები, რომელთაც კეთილსინდისიერად გადაიხადეს ჯარიმა, მათთან შედარებით, ვის მიმართაც სახდელი ჯერ არ აღსრულებულა. სწორედ ეს უზრუნველყოფს სამართლებრივ ერთგვაროვნებას, რაც სოციალური სამართლიანობისა და კანონის წინაშე თანასწორობის იდეალებს ეფუძნება. სამართლებრივი დისკრიმინაციის თავიდან ასაცილებლად, შეღავათი თანაბრად უნდა გავრცელდეს ყველა სუბიექტზე, მიუხედავად იმისა, მოახერხეს თუ არა მათ სახდელის ნებაყოფლობითი აღსრულება.

ა.ა.ბ) არსებული პრობლემის გადასაჭრელად კანონის მიღების აუცილებლობა:

საქართველოში არსებული რთული სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობა, რაც მაღალი ინფლაციითა და უმუშევრობით გამოიხატება, ადმინისტრაციულ სანქციებსა და საურავებს მოსახლეობის დიდი ნაწილისთვის დაუძლეველ ბარიერად აქცევს. ხშირად, ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის

174[1] მუხლით გათვალისწინებული ადმინისტრაციული ჯარიმების მოცულობა მნიშვნელოვნად სცილდება საშუალო სტატისტიკური ოჯახის თვიურ ბიუჯეტს, რაც მოქალაქეებს უკიდურეს სიღარიბეში აგდებს. ამდენად, დაკისრებული გადასახდელებისგან გათავისუფლება მნიშვნელოვანი სოციალური შეღავათი იქნება ასეთი ოჯახებისთვის.

ამასთანავე, მწვავე პოლიტიკური დაპირისპირების ფონზე, მსგავსი ჰუმანური ნაბიჯი ხელს შეუწყობს სამოქალაქო კონსოლიდაციას. საპროტესტო აქციების მონაწილეებისთვის ჯარიმების გაუქმება განმუხტავს საზოგადოებაში არსებულ უსამართლობის განცდას.

ა.ბ) კანონპროექტის მოსალოდნელი შედეგები:

კანონპროექტის მიღებით ის პირები, ვისაც სახდელი აქვთ დადებული, გათავისუფლდებიან ადმინისტრაციული სახდელისაგან, თუ მათ საქართველოს ადმინისტრაციული სამართალდარღვევათა კოდექსის 174[1]-ე მუხლით გათვალისწინებული სამართალდარღვევა ჩაიდინეს 2026 წლის 1 მარტამდე და მათ მიმართ ადმინისტრაციული სახდელის დადების შესახებ დადგენილება არ აღსრულებულა.

ასევე - ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის ჩადენისთვის სახდელის სახით შეფარდებული ჯარიმა, რომელიც ამ კანონის ამოქმედების მომენტისთვის აღსრულებულია, პირს უკან დაუბრუნდება და კანონის ძალაში შესვლის მომენტისთვის ჩაითვლება სახდელდაუდებლად.

გაუმჯობესდება მათი ფინანსური მდგომარეობა, შემცირდება სასამართლო და აღსრულების სისტემის ტვირთი.

ა.გ) კანონპროექტის ძირითადი არსი:

აღნიშნული კანონის პროექტი ითვალისწინებს, ამავე კანონში აღნიშნული ადმინისტრაციული სახდელის - ჯარიმის ან/და შესაბამისი საურავის აღუსრულებელი ნაწილისგან ერთჯერადი ხასიათის დროებითი და განსაკუთრებული ღონისძიების სახით იმ პირის გათავისუფლებას, რომელთაც 2026 წლის 1 მარტამდე ჩადენილი სამართალდარღვევისთვის შეეფარდათ ადმინისტრაციული სახდელი ჯარიმის სახით და რომელთა მიმართაც უფლებამოსილი პირის მიერ გამოცემული ადმინისტრაციული სახდელის დადების შესახებ დადგენილება არ აღსრულებულა, ან რომელიც ამ კანონის ამოქმედების მომენტისთვის აღსრულებულია, თუმცა ის პირს უკან დაუბრუნდება.

ა.დ) კანონპროექტის კავშირი სამთავრობო პროგრამასთან და შესაბამის სფეროში არსებულ სამოქმედო გეგმასთან, ასეთის არსებობის შემთხვევაში (საქართველოს მთავრობის მიერ ინიციირებული კანონპროექტის შემთხვევაში):

აღნიშნული ქვეპუნქტი არ ვრცელდება წარმოდგენილ კანონპროექტთან მიმართებაში (კანონპროექტი არ არის ინიცირებული საქართველოს მთავრობის მიერ).

ა.ე) კანონპროექტის ძალაში შესვლის თარიღის შერჩევის პრინციპი, ხოლო კანონისთვის უკუძალის მინიჭების შემთხვევაში – აღნიშნულის თაობაზე შესაბამისი დასაბუთება:

კანონპროექტის მიხედვით მისი ამოქმედება გათვალისწინებულია გამოქვეყნებისთანავე, რათა შესაბამისმა პირებმა დროულად ისარგებლონ კანონპროექტით გათვალისწინებული შეღავათით. რაც შეეხება კანონის უკუძალას, კანონპროეტის თავისებურებას წარმოადგენს ის ფაქტი, რომ მისი ნორმები მოქმედებას იწყებს ძალაში შესვლის შემდეგ, შესაბამისად კანონპროექტი არ ითვალისწინებს კანონისთვის უკუძალის მინიჭებას.

ა.ვ) კანონპროექტის დაჩქარებული წესით განხილვის მიზეზები და შესაბამისი დასაბუთება (თუ ინიციატორი ითხოვს კანონპროექტის დაჩქარებული წესით განხილვას): კანონპროექტის დაჩქარებული წესით განხილვა გათვალისწინებული არ არის.

ბ) კანონპროექტის ფინანსური გავლენის შეფასება საშუალოვადიან პერიოდში (კანონპროექტის ამოქმედების წელი და შემდგომი 3 წელი):

ბ.ა) კანონპროექტის მიღებასთან დაკავშირებით აუცილებელი ხარჯების დაფინანსების წყარო:

კანონპროექტის მიღება დამატებით ხარჯებთან დაკავშირებული არ არის. ამ კანონის აღსრულება მოხდება უფლებამოსილი ორგანოების მიერ, არსებული ადამიანური და ფინანსური რესურსების ფარგლებში.

ბ.ბ) კანონპროექტის გავლენა სახელმწიფო, ავტონომიური რესპუბლიკის რესპუბლიკური ან/და მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის საშემოსავლო ნაწილზე:

კანონპროექტის მიღება გამოიწვევს სახელმწიფო ბიუჯეტის საშემოსავლო ნაწილის გარკვეულ შემცირებას. ზუსტი ფინანსური მაჩვენებლის განსაზღვრა გართულებულია იმ გარემოებით, რომ საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროსა და საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს მიერ მოწოდებული ინფორმაციით, უწყებები არ აწარმოებენ მონაცემთა კლასიფიკაციას 174 - ე პრიმა მუხლის კონკრეტული ქვეპუნქტებისა და ბიუჯეტში აკუმულირებული თანხების მიხედვით. აგრეთვე, აღნიშნული მუხლი ბოლო ორი წლის განმავლობაში განიცდიდა ხშირ შინაარსობრივ ცვლილებებს, რაც ართულებს რეტროსპექტიულ ანალიზს. (იხილეთ დანართი)

ხაზგასასმელია, რომ ბიუჯეტის საშემოსავლო ნაწილის კლება ნომინალურია. ვინაიდან ჯარიმების მოცულობა ხშირად აღემატება მოქალაქეთა საშუალო თვიურ შემოსავალს, აღნიშნული დავალიანებები დიდწილად განეკუთვნება „რთულად ამოსაღებ“ კატეგორიას. შესაბამისად, ბიუჯეტი რეალურად კარგავს არა გარანტირებულ შემოსავალს, არამედ თეორიულ მისაღებ დავალიანებას.

ვინაიდან კომპეტენტური უწყებები (შსს, ფინანსთა სამინისტრო) ვერ ახდენენ მონაცემთა დიფერენცირებას კონკრეტული ქვეპუნქტების მიხედვით, ბიუჯეტზე გავლენის პროგნოზირება ხდება ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა ოქმების საერთო რაოდენობისა (7810 ერთეული) და ზემოაღნიშნული მუხლის ყველა სანქციის გათვალისწინებით, განვიხილოთ სცენარები:

1. მინიმალური სცენარი:

თუ დავუშვებთ, რომ ყველა სამართალდარღვევა ჩადენილია ყველაზე მსუბუქი სანქციით (მე - 7 ნაწილი - 2000 ლარი), ბიუჯეტის საშემოსავლო ნაწილის თეორიული კლება შეადგენს:

7810 ოქმი * 2000 ლარი = 15620000 ლარი.

2. რეალისტური (საშუალო შეწონილი) სცენარი:

გასათვალისწინებელია, რომ 174 - ე პრიმა მუხლის ქვეპუნქტების უმრავლესობა ფიზიკური პირებისთვის ითვალისწინებს სტანდარტულ სანქციას 5000 ლარის

ოდენობით. თუ ვივარაუდებთ, რომ ოქმების ძირითადი რაოდენობა სწორედ ამ კატეგორიაზე მოდის, ბიუჯეტზე პოტენციური გავლენა განისაზღვრება:

7810 ოქმი * 5000 ლარი = 39050000 ლარი.

3. მაქსიმალური სცენარი:

იმის გათვალისწინებით, რომ მუხლი ითვალისწინებს მკაცრ სანქციებს ორგანიზატორებისთვის (15000 ლარი) და განმეორებითი შემთხვევებისთვის (20000 ლარი), იმ ჰიპოთეტურ შემთხვევაში, თუ დარღვევების გარკვეული წილი (მაგ. 10-15%) ამ კატეგორიისაა, ბიუჯეტის დანაკლისმა შესაძლოა გადააჭარბოს 56625000 ლარს:

80% სტანდარტული დარღვევაა (5000 ლარი): 6248 * 5000 = 31240000 ლარი.

15% ორგანიზატორის ჯარიმაა (15000 ლარი): 1171*15000 = 17565000 ლარი.

5% განმეორებითი ყველაზე მკაცრი სანქციაა (20000 ლარი): 391*20000 = 7820000 ლარი.

შესაბამისად გავლენა ბიუჯეტის საშემოსავლო ნაწილსზე მერყეობს: 15620000 ლარიდან 56625000 ლარამდე. ვინაიდან სამინისტროებმა ინფორმაცია არ მოგვცეს, ჩვენ ავიღეთ ოქმების ჯამური რაოდენობა და გადავამრავლეთ კანონით დადგენილ მინიმალურ, საშუალო და მაქსიმალურ სანქციის თანხებზე.

ბ.გ) კანონპროექტის გავლენა სახელმწიფო, ავტონომიური რესპუბლიკის რესპუბლიკური ან/და მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის ხარჯვით ნაწილზე: კანონპროექტის მიღება გავლენას არ ახდენს სახელმწიფო, ავტონომიური რესპუბლიკის რესპუბლიკური ან/და მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის ხარჯვით ნაწილზე.

ამ კანონის აღსასრულებლად, დამატებითი ფინანსური რესურსების გარეშე, საჭირო ღონისძიებებს გაატარებენ შემდეგი უფლებამოსილი ორგანოები: საერთო სასამართლოები, საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტრო, საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს მმართველობის სფეროში მოქმედი საჯარო სამართლის იურიდიული პირი - აღსრულების ეროვნული ბიურო, კანონპროექტის ამოქმედება შეამცირებს შესაბამისი ადმინისტრაციული და აღსრულებითი

ორგანოების სამართლებრივ და ლოჯისტიკურ დატვირთვას, რაც შექმნილი იყო ათასობით დაუმთავრებელი საქმეების მოცულობით.

ბ.დ) სახელმწიფოს ახალი ფინანსური ვალდებულებები, კანონპროექტის გავლენით სახელმწიფოს ან მის სისტემაში არსებული უწყების მიერ მისაღები პირდაპირი ფინანსური ვალდებულებების (საშინაო ან საგარეო ვალდებულებები) მითითებით:

კანონპროექტის მიხედვით სახელმწიფოს არ ეკისრება ახალი ფინანსური ვალდებულებები.

ბ.ე) კანონპროექტის მოსალოდნელი ფინანსური შედეგები იმ პირთათვის, რომელთა მიმართაც ვრცელდება კანონპროექტის მოქმედება, იმ ფიზიკურ და იურიდიულ პირებზე გავლენის ბუნებისა და მიმართულების მითითებით, რომლებზედაც მოსალოდნელია კანონპროექტით განსაზღვრულ ქმედებებს ჰქონდეს პირდაპირი გავლენა:

კანონპროექტის მოქმედება ვრცელდება იმ ფიზიკურ პირებზე, რომელთაც საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 174^{1-}ე მუხლით გათვალისწინებული ადმინისტრაციული სამართალდარღვევა ჩაიდინეს 2026 წლის 1 მარტამდე და რომელთა მიმართაც შესაბამისი ორგანოს უფლებამოსილი პირის მიერ გამოცემული ადმინისტრაციული სახდელის დადების შესახებ დადგენილება ამ კანონის ამოქმედებამდე არ აღსრულებულა. ასევე, იმ პირებზე, რომელთაც შესაბამისი ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის ჩადენისთვის სახდელის სახით შეფარდებული ჯარიმა, ამ კანონის ამოქმედების მომენტისთვის აღსრულებულია.

კანონპროექტის ამოქმედების შედეგად ეს პირები გათავისუფლდებიან დაკისრებული ადმინისტრაციული სახდელის – ჯარიმის და საურავისგან. ფინანსურად მნიშვნელოვანი ტვირთის მოხსნა მათთვის შეამსუბუქებს სოციალურ მდგომარეობას, განსაკუთრებით იმ პირებისთვის, რომლებსაც ამ დავალიანების დაფარვა უჭირდათ. ამრიგად, კანონპროექტი ითვალისწინებს ერთჯერად, გამონაკლის და ჰუმანურ მიდგომას იმ პირების მიმართ, ვინც მოცემულ პერიოდში გარკვეული ობიექტური ან სუბიექტური მიზეზების გამო ვერ გადაიხადეს ჯარიმა. შედეგად, პირდაპირი ფინანსური სარგებელი ექნებათ კანონპროექტის ბენეფიციარ პირებს, რაც მათ ეკონომიკურ მდგომარეობაზე პოზიტიურად აისახება.

ბ.ვ) კანონპროექტით დადგენილი გადასახადის, მოსაკრებლის ან სხვა სახის გადასახდელის (ფულადი შენატანის) ოდენობა შესაბამის ბიუჯეტში და ოდენობის განსაზღვრის პრინციპი:

კანონპროექტი არ ითვალისწინებს ახალი გადასახადების, მოსაკრებლების ან ფულადი შენატანების დაწესებას და, შესაბამისად, არ განსაზღვრავს მათ ოდენობას ან შემოსავლის წყაროს.

ბ[1]) ბავშვის უფლებრივ მდგომარეობაზე კანონპროექტის ზეგავლენის შეფასება: კანონპროექტი ზეგავლენას არ მოახდენს ბავშვის უფლებრივ მდგომარეობაზე.

ბ[2]) ქალისა და მამაკაცის თანასწორობის მდგომარეობაზე კანონპროექტით მოსალოდნელი ზეგავლენის შეფასება:

კანონპროექტი არ ახდენს გავლენას ქალისა და მამაკაცის თანასწორობის მდგომარეობაზე.

გ) კანონპროექტის მიმართება საერთაშორისო სამართლებრივ სტანდარტებთან.

გ.ა) კანონპროექტის მიმართება ევროკავშირის სამართალთან: კანონპროექტი

არ ეწინააღმდეგება ევროკავშირის სამართალს.

გ.ბ) კანონპროექტის მიმართება საერთაშორისო ორგანიზაციებში საქართველოს წევრობასთან დაკავშირებულ ვალდებულებებთან:

კანონპროექტი არ ეწინააღმდეგება საერთაშორისო ორგანიზაციებში საქართველოს წევრობასთან დაკავშირებულ ვალდებულებებს.

გ.გ) კანონპროექტის მიმართება საქართველოს ორმხრივ და მრავალმხრივ ხელშეკრულებებთან და შეთანხმებებთან, აგრეთვე, ისეთი ხელშეკრულების/შეთანხმების არსებობის შემთხვევაში, რომელსაც უკავშირდება კანონპროექტის მომზადება, - მისი შესაბამისი მუხლი ან/და ნაწილი:
კანონპროექტი არ ეწინააღმდეგება საქართველოს ორმხრივ და მრავალმხრივ ხელშეკრულებებს და შეთანხმებებს, აგრეთვე კანონპროექტის მიღება არ უკავშირდება რომელიმე ხელშეკრულებას/შეთანხმებას.

გ.დ) არსებობის შემთხვევაში, ევროკავშირის ის სამართლებრივი აქტი, რომელთან დაახლოების ვალდებულებაც გამომდინარეობს „ერთი მხრივ, საქართველოსა და, მეორე მხრივ, ევროკავშირსა და ევროპის ატომური ენერგიის გაერთიანებას და მათ წევრ სახელმწიფოებს შორის ასოცირების შესახებ შეთანხმებიდან“ ანევროკავშირთან დადებული საქართველოს სხვა ორმხრივი და მრავალმხრივი ხელშეკრულებებიდან: ასეთი არ არსებობს.

დ) კანონპროექტის მომზადების პროცესში მიღებული კონსულტაციები:

დ.ა) სახელმწიფო,არასახელმწიფო ან/და საერთაშორისო ორგანიზაცია/დაწესებულება, ექსპერტი, სამუშაო ჯგუფი, რომელმაც მონაწილეობა მიიღო კანონპროექტის შემუშავებაში, ასეთის არსებობის შემთხვევაში:

ასეთი არ არსებობს

დ.ბ) კანონპროექტის შემუშავებაში მონაწილე ორგანიზაციის/დაწესებულების, სამუშაო ჯგუფის, ექსპერტის შეფასება კანონპროექტის მიმართ, ასეთის არსებობის შემთხვევაში: ასეთი არ არსებობს.

დ.გ) სხვა ქვეყნების გამოცდილება კანონპროექტის მსგავსი კანონების იმპლემენტაციის სფეროში, იმ გამოცდილების მიმოხილვა, რომელიც მაგალითად იქნა გამოყენებული კანონპროექტის მომზადებისას, ასეთი მიმოხილვის მომზადების შემთხვევაში:

ასეთი მიმოხილვა არ არსებობს.

ე) კანონპროექტის ავტორი:

საპარლამენტო ფრაქცია „საქართველოსთვის“. წევრები: გიორგი შარაშიძე, შალვა კერესელიძე, ტატა ხვედელიანი, გიგა ფარულავა, გელა აბულაძე, მალხაზ თორია, სოფიო ხორგუანი, ვიკა ფილფანი, სალომე კობალაძე, ქეთევან ბაკარაძე, ჯემალ ანანიძე, დაჯი კოვზირიძე.

ვ) კანონპროექტის ინიციატორი:

საპარლამენტო ფრაქცია „საქართველოსთვის“.