მაღალი ჯარიმები – საქართველოში მშვიდობიანი შეკრების ჩახშობის სახელმწიფო ბერკეტი

2025 წლის განმავლობაში საქართველომ ძირეულად გარდაქმნა საჯარო შეკრება/მანიფესტაციებთან დაკავშირებული ადმინისტრაციული სანქციების სისტემა და შედარებით მსუბუქი ადმინისტრაციული სახდელები ჩაანაცვლა უკიდურესად მაღალი ჯარიმებისა და ხანგრძლივი ადმინისტრაციული პატიმრობის რეჟიმით. აღნიშნულთან დაკავშირებით, საერთაშორისო ადამიანის უფლებათა დაცვის ორგანიზაციებმა არაერთხელ გამოთქვეს შეშფოთება, მიუთითეს რა, რომ ეს პრაქტიკა აჩენს სერიოზულ კითხვებს მშვიდობიანი შეკრების უფლებასთან ამ ცვლილებების თავსებადობის შესახებ.

2025 წლის თებერვალში ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსში შეტანილმა ცვლილებებმა შეკრება/მანიფესტაციებთან დაკავშირებული გადაცდომებისთვის გათვალისწინებული ჯარიმები დაახლოებით ათჯერ გაზარდა, ხოლო ადმინისტრაციული პატიმრობის მაქსიმალური ვადა ოთხჯერ გაახანგრძლივა. 2025 წლის ოქტომბრის ცვლილებებით კი სანქციები კიდევ უფრო გამკაცრდა: მათ შეკრება/მანიფესტაციასთან დაკავშირებული სერიოზული ადმინისტრაციული გადაცდომისთვის ჯარიმა, როგორც ალტერნატიული სანქცია, სრულად გააუქმეს და ადმინისტრაციული პატიმრობა ერთადერთ შესაძლო სანქციად აქციეს. თუმცა, ამ შემთხვევაში, პირთა განსაკუთრებული კატეგორია,[1] რომელიც ვერ დაექვემდებარება ადმინისტრაციულ პატიმრობას, ფიქსირებულ ადმინისტრაციულ ჯარიმებს დააქვემდებარეს.

I. მზარდი ტენდენცია: შეკრება/მანიფესტაციასთან დაკავშირებული სამართალდარღვევისთვის ჯარიმებისა და ადმინისტრაციული პატიმრობის გამკაცრება (2025–2026)

<u>2025 წლის თებერვალი: ჯარიმების ათმაგი ზრდა და ადმინისტრაციული პატიმრობის ვადის გაოთხმაგება</u>

2025 წლის თებერვალში ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსში (ასკ) შეტანილმა ცვლილებებმა შეკრების ორგანიზებისა და ჩატარების წესების დარღვევისთვის გათვალისწინებული ჯარიმები მონაწილეთათვის დაახლოებით 500 ლარიდან 5,000 ლარამდე, ხოლო ორგანიზატორებისთვის – 15,000 ლარამდე გაზარდეს, რაც რიგ შემთხვევებში ჯარიმების ათმაგ ზრდას წარმოადგენს. იმავე ცვლილებებმა შეკრებასთან დაკავშირებული ადმინისტრაციული გადაცდომისთვის გათვალისწინებული ადმინისტრაციული პატიმრობის მაქსიმალური ვადა 15 დღიდან 60 დღემდე, ანუ ოთხჯერ გაახანგძლივეს.[2]

---

[1] საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, „საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსი“, 32-ე მუხლის მე-3 ნაწილით გათვალისწინებული პირთა ჯგუფი, ხელმისაწვდომია https://matsne.gov.ge/ka/document/view/6407866?publication=0

[2] იქვე.

პარალელურად, გაიზარდა სანქციები წვრილმანი ხულიგნობის, პოლიციის კანონიერი მოთხოვნისადმი დაუმორჩილებლობისა და პოლიციელის ან საჯარო მოხელის შეურაცხყოფისთვის. ამასთან, შემოღებულ იქნა ახალი ადმინისტრაციული სამართალდარღვევა, რომელიც ითვალისწინებს პოლიტიკოსებისა და საჯარო მოხელეების მიმართ სიტყვიერი შეურაცხყოფის ან შეურაცხმყოფელი ქცევის დასჯას. აღნიშნული სამართალდარღვევა ისჯება 5,000 ლარამდე ჯარიმით ან ადმინისტრაციული პატიმრობით 60 დღემდე ვადით.

ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 174[1] მუხლით გათვალისწინებული ჯარიმების ათმაგი ზრდა სერიოზულ კითხვებს აჩენს მათი პროპორციულობის თვალსაზრისით. მონაწილეთათვის 5,000 ლარამდე, ხოლო ორგანიზატორებისთვის 20,000 ლარამდე გათვალისწინებული ჯარიმები მნიშვნელოვნად აღემატება საქართველოში არსებულ საშუალო თვიურ შემოსავალს და შეუძლია, შეაკავოს პირები მშვიდობიან შეკრებებში მონაწილეობის მიღებისა და მათი ორგანიზებისგან.[3] როგორც ვენეციის კომისიამ აღნიშნა, ამ მასშტაბის სანქციები მნიშვნელოვან შემაკავებელ ეფექტს ახდენს მშვიდობიანი შეკრებისა და გამოხატვის თავისუფლების უფლებების განხორციელებაზე.[4]

<u>პრაქტიკაში აღსრულება: მასიური დაჯარიმება და მათი ინდივიდუალური ტვირთი</u>

ჯარიმების ახალი რეჟიმის გავლენა მყისიერი და ფართომასშტაბიანი აღმოჩნდა. სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების ცნობით, უკვე 2025 წლის მარტისთვის, საქართველოს ხელისუფლებას, საპროტესტო აქციებთან დაკავშირებით, დაახლოებით 2 მილიონი ლარის ოდენობის ჯარიმა ჰქონდა გამოცემული. ათასობით დემონსტრანტი 5,000 ლარით დაჯარიმდა გზის სავარაუდო გადაკეტვისთვის, ხშირ შემთხვევაში – ვიდეოთვალთვალისა და სახის

---

[3] ODIHR-ის 2025 წლის მარტის დასკვნაში აღნიშნულია, რომ ამ მოცულობის ჯარიმები, საშუალო თვიურ ხელფასთან (დაახლოებით 704 ევრო) მიმართებით, სავარაუდოდ, მოახდენდა შემაკავებელ ეფექტს მშვიდობიანი შეკრების თავისუფლების განხორციელებაზე. დასკვნაში ასევე რეკომენდებულია ახლად გაზრდილი ჯარიმების მნიშვნელოვნად შემცირება ან სრულად გაუქმება, ისევე როგორც ადმინისტრაციული პატიმრობის სანქციის სახით გამოყენების მნიშვნელოვნად შეზღუდვა ან გაუქმება, გვ. 3, ხელმისაწვდომია https://odihr.osce.org/sites/default/files/f/documents/d/2/587466.pdf [ENG]

[4] ევროპის საბჭოს „დემოკრატიისთვის სამართლის მეშვეობით“ ევროპული კომისია (ვენეციის კომისია), ვენეციის კომისიის პროცედურის წესების განახლებული რედაქციის 14a მუხლის საფუძველზე დაჩქარებული წესით მიღებული დასკვნა საქართველოს პარლამენტის მიერ 2024 წლის 13 დეკემბერსა და 2025 წლის 6 თებერვალს „ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსსა“ და „შეკრებებისა და მანიფესტაციების შესახებ საქართველოს კანონში“ შეტანილი ცვლილებების შესახებ, 2025 წლის 3 მარტი, CDL-AD(2025)001 (დამტკიცებულია ვენეციის კომისიის 142-ე პლენარულ სესიაზე, ვენეცია, 2025 წლის 14–15 მარტი), პუნქტები 48–49, ხელმისაწვდომია: https://www.coe.int/ka/web/tbilisi/-/amendments-to-code-of-administrative-offences-and-law-on-assemblies-and-demonstrations-need-to-be-reviewed-in-a-proper-law-making-process-says-venice-commission

ამოცნობის ტექნოლოგიის საფუძველზე მოპოვებულ მტკიცებულებებზე დაყრდნობით.[5]

დაჯარიმებულთა დიდი ნაწილი აღნიშნავდა, რომ სანქციის შესახებ მხოლოდ მას შემდეგ შეიტყო, რაც აღსრულების პროცესი უკვე დაწყებული იყო, ხოლო შეტყობინება არასათანადოდ იყო განხორციელებული და ჯარიმის გასაჩივრების შესაძლებლობა – შეზღუდული. გავრცელებული ინფორმაციით, გადაუხდელმა ჯარიმებმა გამოიწვია საბანკო ანგარიშების დაყადაღება, ქონებაზე შეზღუდვების დაწესება და სახელმწიფო საზღვრის გადაკვეთისას დაბრკოლებების შექმნა.[6] სამოქალაქო აქტივისტს, გოტა ჭანტურიას, საპროტესტო აქციების დროს გზის სავარაუდო გადაკეტვაში მონაწილეობისათვის, ჯამში, 73 ცალკეული ჯარიმა დაეკისრა, რომელთა საერთო ოდენობამ 315,000 ლარი შეადგინა. მისი ჩვენების თანახმად, ჯარიმების კუმულაციურმა ოდენობამ მისი ოჯახის ფინანსური უსაფრთხოება გაანადგურა.[7]

ჯარიმების ამ კუმულაციურ ეფექტს კიდევ უფრო ამძაფრებს სისტემური ხარვეზი: სისხლის სამართლის კოდექსისგან განსხვავებით, ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსი (ასკ) არ შეიცავს ნორმას, რომელიც ერთი პირის მიმართ დაკისრებული რამდენიმე სანქციის შთანთქმის ან ნაწილობრივი შეკრების შესაძლებლობას ითვალისწინებს. შესაბამისად, თითოეული ცალკეული სავარაუდო სამართალდარღვევა დამოუკიდებელი, სრული ოდენობის ჯარიმის დაკისრებას იწვევს. ასევე, ასკ არ ითვალისწინებს ადმინისტრაციულ პატიმრობაში უკვე გატარებული ვადის შემდგომ დაკისრებული ჯარიმის ანგარიშში ჩათვლას, მაშინ როდესაც ასეთი გარანტია სისხლის სამართლის სასჯელის დანიშვნისას მოქმედებს.[8]

2025 წლის ოქტომბერი: ადმინისტრაციული პატიმრობის ალტერნატივის გაუქმება

2025 წლის ოქტომბრის ცვლილებებით ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 174[1] მუხლის მე-9 ნაწილით გათვალისწინებული შეკრებასთან დაკავშირებული სამართალდარღვევებისთვის ჯარიმა, როგორც სანქცია, სრულად გაუქმდა. აღნიშნული სამართალდარღვევები მოიცავს იარაღის, ფეთქებადი ან

---

[5] ინტერპრესნიუსი, „საია - 2024 წლის ნოემბრიდან 2025 წლის 18 მარტის ჩათვლით, გზის სპონტანურად გადაკეტვისთვის აქციის მონაწილეებზე გამოწერილი ჯარიმების ოდენობა 2 000 000 ლარს აღწევს“, ხელმისაწვდომია: https://www.interpressnews.ge/en/article/138369-gyla-from-november-2024-to-march-18-2025-the-amount-of-fines-imposed-on-protest-participants-under-this-article-reaches-2000000-gel/

[6] Civil.ge, „აქციის მონაწილეები და ჟურნალისტები იუწყებიან, რომ გზის გადაკეტვისთვის დაკისრებული, წინასწარ შეუტყობინებელი ჯარიმების გამო საბანკო ანგარიშები დაუყადაღდათ“, 2025 წლის 18 აპრილი, ხელმისაწვდომია: https://civil.ge/archives/730435/amp [ENG]

[7] სოციალური სამართლიანობის ცენტრი, „სასამართლომ გოტა ჭანტურია გზის გადაკეტვისთვის 315 000 ლარით დააჯარიმა“, 19 ნოემბერი 2025, ხელმისაწვდომია https://socialjustice.org.ge/ka/products/sasamartlom-gota-chanturia-gzis-gadaketvistvis-315-000-larit-daajarima

[8] საქართველოს სახალხო დამცველი, „საქართველოში ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის მდგომარეობის შესახებ ანგარიში, 2025“, წლიური ანგარიში, 2026, გვ. 149–152, ხელმისაწვდომია: https://ombudsman.ge/res/docs/2026040108450417707.pdf

საფრთხის შემცველი საგნების ტარებას, აგრეთვე შინაგან საქმეთა სამინისტროს მოთხოვნის საფუძველზე შეწყვეტილ შეკრებაში მონაწილეობას. შედეგად, ასეთ შემთხვევებში ერთადერთ შესაძლო სანქციად ადმინისტრაციული პატიმრობა, 60 დღემდე ვადით, განისაზღვრა. მეორე კატეგორია, რომელიც გათვალისწინებულია 174[1] მუხლის მე-10 ნაწილით და მოიცავს, მათ შორის, ნიღბის ტარებას, გზის გადაკეტვას ან პოლიციის საქმიანობისათვის ხელის შეშლას, ამჟამად ისჯება მხოლოდ ადმინისტრაციული პატიმრობით 15 დღემდე ვადით (ორგანიზატორებისთვის – 20 დღემდე ვადით).

არაპროპორციული გავლენა განსაკუთრებული დაცვის ქვეშ მყოფ ჯგუფებზე

ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 32-ე მუხლის მე-3 ნაწილის თანახმად, ორსული ქალები, თორმეტ წლამდე ასაკის ბავშვების დედები, არასრულწლოვნები და მკვეთრად ან მნიშვნელოვნად გამოხატული შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირები გათავისუფლებულნი არიან ადმინისტრაციული პატიმრობისაგან. ვინაიდან 2025 წლის ოქტომბრის ცვლილებებით 174[1] მუხლით გათვალისწინებული სამართალდარღვევებისთვის ჯარიმა, როგორც ალტერნატიული სანქცია, გაუქმდა, აღნიშნული დაცული ჯგუფების მიმართ, ადმინისტრაციული პატიმრობის დაკისრების სამართლებრივი შეუძლებლობის გამო, ავტომატურად გამოიყენება ფიქსირებული ადმინისტრაციული ჯარიმა – 5,000 ლარი (ორგანიზატორებისთვის – 15,000 ლარი) ნებისმიერი დარღვევისთვის, მიუხედავად მისი სიმცირისა, მათ შორის, მხოლოდ ნიღბის ტარების ან შეკრებაზე ლაზერული მანათობლის (laser pointer) ქონის შემთხვევაშიც კი.

სისხლისსამართლებრივ სანქციებზე უფრო მაღალი ჯარიმები

სახალხო დამცველის მიერ სასამართლო გადაწყვეტილებების მიმოხილვამ აჩვენა, რომ შესწავლილი საქმეების 82%-ში სისხლისსამართლებრივი სასჯელის სახით დაკისრებული ჯარიმის ოდენობა უფრო დაბალი იყო ან უტოლდებოდა დემონსტრანტებისთვის დაკისრებულ 5,000-ლარიან ადმინისტრაციულ ჯარიმას. ეს იმის ფონზე, როდესაც სისხლის სამართლის კოდექსი ჯარიმის მინიმალურ ოდენობად 2,000 ლარს, ხოლო იმ დანაშაულებისთვის, რომელთა მაქსიმალური სასჯელი სამ წლამდე თავისუფლების აღკვეთაა, 500 ლარს განსაზღვრავს.[9]

სხვა სიტყვებით, მშვიდობიანი შეკრებება/მანიფესტაციის კონტექსტში არაძალადობრივი ქმედებებისთვის დაკისრებული ადმინისტრაციული სანქციები შესაძლოა აღემატებოდეს სისხლის სამართლის ზოგიერთი დანაშაულისთვის დაკისრებულ ჯარიმას.[10]

---

[9] საქართველოს სახალხო დამცველი, „საქართველოში ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის მდგომარეობის შესახებ ანგარიში, 2025“, წლიური ანგარიში, 2026, გვ. 151, ხელმისაწვდომია: https://www.ombudsman.ge/res/docs/2026040108450417707.pdf

[10] მშვიდობიანი შეკრების თავისუფლებაზე დაწესებული შეზღუდვების მასშტაბი განსაკუთრებით თვალსაჩინოა 2025 წლის 10 დეკემბერს „შეკრებებისა და მანიფესტაციების შესახებ“ კანონში შეტანილი ცვლილებების ფონზე. ახალი წესების თანახმად, შინაგან საქმეთა სამინისტროსთვის

II. დასკვნები და რეკომენდაციები

2025 წელს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსში შეტანილმა ცვლილებებმა შეკრება/მანიფესტაციასთან დაკავშირებული ქმედებებისთვის გათვალისწინებული ადმინისტრაციული ჯარიმების არსებითი გამკაცრება გამოიწვია, რის შედეგადაც მშვიდობიანი საპროტესტო აქციების კონტექსტში ჩადენილი უმნიშვნელო ან არაძალადობრივი დარღვევებისთვის არაპროპორციულად მაღალი სანქციები დაწესდა. მაღალი ოდენობის ჯარიმების რუტინულმა დაკისრებამ, მრავალი სავარაუდო გადაცდომისთვის მათი კუმულაციურად გამოყენებისაგან დამცავი ეფექტიანი გარანტიების არარსებობასთან ერთად, პრაქტიკაში ჩამოაყალიბა ისეთი სისტემა, რომელშიც ფინანსური სანქციები უფრო მეტად მშვიდობიან შეკრებებში მონაწილეობის შემაკავებელ საშუალებად ფუნქციონირებს, ვიდრე პროპორციულ მარეგულირებელ ზომად.

რეკომენდებულია:

- უზრუნველყოფილ იქნეს, რომ ადმინისტრაციული სანქციები იყოს პროპორციული, შესაბამისობაში თითოეული ინდივიდუალური გადაცდომის სიმძიმესა და გარემოებებთან და შეესაბამებოდეს ადამიანის უფლებათა საერთაშორისო სტანდარტებს;
- შემოღებულ იქნეს გარანტიები ბუნდოვნად და ფართოდ ფორმულირებული ნორმების საფუძველზე განმეორებითი გადაცდომისთვის დაკისრებული ჯარიმების არაპროპორციული შეკრების თავიდან ასაცილებლად;
- უზრუნველყოფილ იქნეს მაღალი ოდენობის ადმინისტრაციული ჯარიმების დაკისრებისა და აღსრულების დროული, ეფექტიანი და დამოუკიდებელი სასამართლო კონტროლი, სამართლებრივი დაცვის საშუალებებზე სრული წვდომა და, საჭიროების შემთხვევაში, დაკისრებული ჯარიმის აღსრულების შეჩერება მისი გასაჩივრების პერიოდში.

წინასწარი შეტყობინების წარდგენა სავალდებულოა ტროტუარზე გამართული შეკრების ან ისეთი შეკრების შემთხვევაში, რომელიც აფერხებს ქვეითთა გადაადგილებას, ხოლო ტროტუარის „ხელოვნურად გადაკეტვა“ პირდაპირ აიკრძალა. ქვეითთა გადაადგილებასთან დაკავშირებული ამ წესების დარღვევა იწვევს ადმინისტრაციულ პატიმრობას 15 დღემდე ვადით შეკრების მონაწილეებისთვის და 20 დღემდე ვადით ორგანიზატორებისთვის, მათ შორის, პირველი სამართალდარღვევის შემთხვევაშიც. მხოლოდ ორსულებს, 12 წლამდე ასაკის ბავშვის მშობლებს, არასრულწლოვნებსა და მკვეთრად გამოხატული შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირებს ადმინისტრაციული პატიმრობის ნაცვლად დაეკისრებათ ჯარიმა. განმეორებითი დარღვევის შემთხვევაში, პირს დაეკისრება სისხლისსამართლებრივი პასუხისმგებლობა.