

დავით ბატონიშვილის სამართლის ინსტიტუტი

**ქართული ადმინისტრაციული  
სამართლის აქტუალური საკითხები**

სტატიათა კრებული

ლიანა გიორგაძის რედაქტორობით

თბილისი

2016

UDC(უაკ)342.9(479.22)

ქ-279

„ქართული ადმინისტრაციული სამართლის აქტუალური საკითხები“ დავით ბატონიშვილის სამართლის ინსტიტუტის მორიგი გამოცემაა, რომელშიც თავმოყრილია სტატიები ადმინისტრაციული სამართლის სხვადასხვა სფეროდან და ეხება ქართული სამართლისთვის მეტად მნიშვნელოვან და აქტუალურ საკითხებს.

წიგნი საინტერესო იქნება როგორც იურისტების, ისე ადმინისტრაციული მეცნიერების მიმართულების წარმომადგენელთათვის.

სამეცნიერო რედაქტორები: ლიანა გიორგაძე

ტექნიკური რედაქცია: მონიკა გაბუნია

ნინო ბინიაშვილი

ნათია ნასყიდაშვილი

ანი სპარსიაშვილი

ლინდა გიორგაძე

ყდის დიზაინი: დიმიტრი გეგენავა

საგამომცემლო

უზრუნველყოფა: დავით ბატონიშვილის

სამართლის ინსტიტუტის გამომცემლობა

© სტატიათა ავტორები, 2016

© დავით ბატონიშვილის სამართლის ინსტიტუტი, 2016

ISBN 978-9941-0-8770-7

## შინაარსი

**ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა  
სამართლის ადგილი საქართველოს საკანონმდებლო  
სისტემაში – კოდიფიკაციის ეფექტური მოდელი.....1**

*ლიანა ვიორვაძე*

**ადმინისტრაციული ორგანოს დაკირებიდან  
წარმოშობილი კანონიერი ნდობის პრინციპი.....17**

*კახაბერ ურიადმყოფელი*

**სუსპენსიური ეფექტი ქართულ ზოგად და  
საპროცესო ადმინისტრაციულ სამართალში. ორმაგი  
რეპულაციის სარკვევები და კერძოეფექტები.....43**

*ვიორვი სიორიძე*

**საჯარო მოხელის ურომითსამართლებრივი  
უფლების დაცვის კონსტიტუციური საფუძველი და  
მისი სამსახურიდან გათავისუფლებასთან  
დაკავშირებული ზოგიერთი სამართლებრივი  
საკითხი .....67**

*სიმონ ტაკაშვილი, თორნიკე ნემსწყერიძე*

**საჯარო სამართლის იურიდიულ პირთა ფუნქციური  
დანიშნულება საჯარო სამართალში ..... 92**

*სალომე წურწუშია*



**ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა სამართლის  
ადგილი საქართველოს საკანონმდებლო სისტემაში –  
კოლიფიკაციის 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 ღონეზე მოქალაქეთა უსაფრთხოება. როგორც წესი, უსაფრთხოების გარანტიად გვევლინება სისხლისსამართლებრივი ნორმები, რომლებიც პრევენციული თუ რეპრესიული მექანიზმებით ახდენენ დანაშაულთან ბრძოლას. თუმცა, სახელმწიფო, როგორც მმართველი სუბიექტი, ხშირად აწყდება ისეთ სამართალდარღვევებს, რომლებიც არ არის სისხლისსამართლებრივი 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 მიმართ<sup>1</sup>. ამდენად, ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა სამართალი არის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი რგოლი სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპის უზრუნველყოფისათვის.

---

\* ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის დოქტორანტი.

<sup>1</sup> 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 გამოყენებული<sup>2</sup>.

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“<sup>3</sup>. 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 გადაღვა 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-

---

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> Бахрах Д.Н., Административное право России, Москва, 2010, 26.

პრეტაციის პრობლემა, რაც საბოლოოდ აზარალებს სამართალურ-თიერთობის მონაწილე მხარეებს<sup>4</sup>. საჭიროა კოდექსის საფუძვლიანი ცვლილება და მეტიც, ახალი კოდექსის მიღება<sup>5</sup>.

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 წარმოდგენილი 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 გაკლება ერთ-ერთი პრობლემური 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 ხელშეწყობი მართლსაწინააღმდეგო, ბრალეული (განზრახი ან გაუფრთხილებელი) მოქმედება ან უმოქმედობა, რომლისთვისაც კანონმდებლობით გათვალისწინებულია ადმინისტრაციული პასუხისმგებლობა. ამ კო-

---

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

<sup>5</sup> 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 პასუხისმგებლობას<sup>6</sup>. 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)“<sup>7</sup>. 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 ადმინისტრაციული სამართალდარღვევათა კანონებით დადგენილია ადმინისტრაციული პასუხისმგებლობა“<sup>8</sup>. დაახლოებით იდენტური განსაზღვრებებია მოცემული ევროპის სხვა ქვეყნების შესაბამის კანონმდებლობებშიც. ასევე, საერთო საგალ-

---

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

<sup>7</sup> გერმანიის სამართალდარღვევების მომწესრიგებელი აქტი, მიღებული 1987 წლის 19 თებერვალს, 2013 წლის აგვისტოს მდგომარეობით.

<sup>8</sup> 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 პასუხისმგებლობა<sup>9</sup>.

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 მავნებლობა<sup>10</sup>;

**მეორე** – ადმინისტრაციული მართლწინააღმდეგობა<sup>11</sup>. 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 უმოქმედობა<sup>12</sup>.

**მეოთხე** – ქმედება, ჩადენილი ფიზიკური ან იურიდიული პირის მიერ<sup>13</sup>.

**მეხუთე** – ბრალეულობა, ანუ გააზრებული ქმედება, რომელიც ჩადენილია განზრახ ან გაუფრთხილებლობით<sup>14</sup>. ბრალის ელემენტი მეტად მნიშვნელოვანია სამართალდარღვევის შეფასების დროს. იგი განსაზღვრავს

---

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

<sup>10</sup> Бахрах Д.Н., Административное право России, Москва, 2010, 236

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

<sup>12</sup> იქვე.

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

<sup>14</sup> იქვე.

შესაბამისი სასჯელის ზომის გამოყენებასაც. ამასთან, ბრალეული ქმედება უნდა არღვევდეს საერთო მიღებულ კანონის ნორმებს, ხოლო ცალკეულ შემთხვევებში, იგი შეიძლება ასევე არღვევდეს მორალურ ნორმებსაც<sup>15</sup>.

**მექეპსე** - დასჯადობა<sup>16</sup>. 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 ხასიათი, ასევე ქმედების ჩადენის პირობები, დრო, საშუალება და სხვ.<sup>17</sup> 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 გაუფრთხილებლობით<sup>18</sup>. 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.

---

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

<sup>16</sup> Бахрах Д.Н., Административное Право России, Москва, 2010, 236.

<sup>17</sup> Козлов Ю.М., Административное Право, Москва, 1999, 91.

<sup>18</sup> 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 მსგავსება<sup>19</sup>. ორივეს ამოცანაა ისეთი ღირებული სიკეთის დაცვა, როგორცაა სახელმწიფო და საზოგადოებრივი წესრიგი, ადამიანის უფლებები და თავისუფლებები და სხვ. არსებობს ბევრი თეორია იმის შესახებ, თუ რა არის გამიჯვნის მთავარი კრიტერიუმი<sup>20</sup> და ესეც ცხადყოფს, რომ ამ საკითხზე მკაფიოდ ერთი აზრის ჩამოყალიბება სირთულეს წარმოადგენს.

ცალსახაა, რომ ქმედება არ შეიძლება ერთდროულად იყოს ადმინისტრაციული გადაცდომაც და დანაშაულიც. თუ ქმედება შეიცავს ორივე სამართალდარღვევის ნიშნებს, მაშინ დამნაშავე პირი პასუხისმგებლობაში უნდა მიეცეს სისხლის სამართლებრივი წესით<sup>21</sup>.

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 ნორმები<sup>22</sup>. 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.

---

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

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

<sup>21</sup> Бахрах Д.Н., Административное Право России, Москва, 2010, 236.

<sup>22</sup> 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 გამოიყენის კრიტერიუმი.

საზოგადოებრივი საშიშროება გულისხმობს ქმედების მავნებლობას საზოგადოებისთვის, საზოგადოებრივი ურთიერთობებისთვის არსებითი ზიანის მიყენებას ან მიყენების საშიშროებას<sup>23</sup>. საზოგადოებრივი საშიშროება, თავისი სპეციფიკური ხასიათიდან გამომდინარე, ზემოქმედებას ახდენს ან ემუქრება სოციალურ ფასეულობებს ან საზოგადოებრივ ინტერესებს<sup>24</sup>. 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 ნაკლების<sup>25</sup>. ავტორთა უმეტესობა კი მიიჩნევს, რომ მათ შორის სხვაობა არის ხარისხობრივი და არა რაოდენობრივი. დანაშაული, როგორც წესი, საზოგადოებრივად საშიშია, ხოლო ადმინისტრაციული გადაცდომა - არა<sup>26</sup>.

---

<sup>23</sup> Козлов Ю.М., Административное Право, Москва, 1999, 90.

<sup>24</sup> 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.

<sup>25</sup> Бахрах Д.Н., Административное Право России, Москва, 2010, 237.

<sup>26</sup> 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 – რაოდენობრივი<sup>27</sup>. ხასიათი განისაზღვრება იმ საზოგადოებრივი ურთიერთობის მნიშვნელობით, რომელიც ხელყოფილია სამართალდარღვევით, ანუ მისი ობიექტით, ხოლო საზოგადოებრივი საშიშროების ხარისხის განსაზღვრისას მხედველობაში მიიღება სხვადასხვა ფაქტორი, როგორცაა, სამართალდარღვევით გამოწვეული შედეგის სიმძიმე, შესაძლებელი ზიანის მოცულობა, სამართალდარღვევის ჩადენის დრო, ადგილი, ვითარება და სხვ.<sup>28</sup> 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 დარღვევისადმი. 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 დანაშაული<sup>29</sup>. 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 ქმედება<sup>30</sup>. ამ მოსაზრებიდან გამომდინარე სამართალდარღვევისა და დანაშაულის გამოიჯენა მარტივდება, რადგან დანაშაულია

<sup>27</sup> სურგულაძე ლ., სისხლის სამართალი, დანაშაული, თბილისი, 1997, 49.

<sup>28</sup> ცხადაძე ქ., ადმინისტრაციული გადაცდომა და მისი გამიჯვნა სისხლის სამართლის დანაშაულისგან, ჟურნ. „მართლმსაჯულება“, №2, 2008, 125.

<sup>29</sup> Popovicu 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.

<sup>30</sup> Козлов Ю.М., Овсянко Д.М., Попов Л.Л., Административное Право, Москва, 2005, 165.

მხოლოდ საზოგადოებრივად საშიში<sup>31</sup>. 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 საშიშროებას<sup>32</sup>.

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 ნაკლებად<sup>33</sup>. 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 ხასიათდება<sup>34</sup>.

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

---

<sup>31</sup> იქვე, 166.

<sup>32</sup> Козлов Ю.М., Административное Право, Москва, 1999, 90.

<sup>33</sup> 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.

<sup>34</sup> 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

გამოდგება. შეიძლება მოვიტანოთ მთელი რიგი მაგალითებისა, როცა ქმედება, რომლისთვისაც ადმინისტრაციული პასუხისმგებლობაა დაწესებული, სისხლის სამართლის დანაშაულად ცხადდება სულ სხვა გარემოების საფუძველზე (მაგალითად, გამოვრების გამო)”<sup>35</sup>.

საზოგადოებრივი საშიშროების კონცეფცია დღემდეა გათვალისწინებული სხვადასხვა ქვეყნის შესაბამის კანონმდებლობაში (მოლდოვა, პოლონეთი, რუსეთი). თუმცა შეინიშნება ამ კონცეფციის ორაზროვნება, რაც ართულებს გამიჯვნას<sup>36</sup>.

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 ნიშნებს<sup>37</sup>. მართალია, ეს ნორმები მოქმედებს მას შემდეგ, რაც უკვე

<sup>35</sup> გამყრელიძე ო., სისხლის სამართლის პრობლემები, ტომი 1, თბილისი, 2011, 87-88.

<sup>36</sup> 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 მართებულად არ მიგვაჩნია.

<sup>37</sup> 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 პასუხისმგებლობაში 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 დანაყოფები<sup>38</sup>. 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 შეჯიბრებითობა, სწრაფი, სამართლიანი და საჯარო პროცესი, ბრალის წაყენება დასაბუთებული ვარაუდის საფუძველზე და სხვა, კონსტიტუციით თუ საერთაშორისო აქტებით გარანტირებული სამართლებრივი პრინციპები<sup>39</sup>.

სისხლის სამართლის პროცესისთვის დამახასიათებელია საკმაოდ ხანგრძლივი (მაგრამ გონივრული) ვადები, გამოძინარე 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-

---

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

<sup>39</sup> 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)<sup>40</sup>. 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 გამოკვლევა, კანონის შესაბამისად მოქმედება, მოქალაქეთა თანასწორობის დაცვა, საქმის ღია განხილვა, მტკიცებულებათა გამოკვლევა და სხვ. სისხლის სამართლის პროცესისგან, ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევებზე საქმის განხილვა შესაძლებელია მოხდეს სამართალდარღვევის ჩადენის ადგილზეც<sup>41</sup>. ეს მიუთითებს იმაზე, რომ ადმინისტრაციული სამართალდარღვევა ნაკლები სიმძიმით ხასიათდება და ხშირ შემთხვევაში საჭიროებს დროულ რეაგირებას (მაგ. საგზაო წესების დარღვევის შემთხვევაში პატრულის თანამშრომელი ადგილზე ახდენს საჯარო ქვიტორის გამოწერას, საგადასახადო ინსპექციის წარმომადგენელი ადგილზე ადგენს ოქმს და გამოწერს ქვითარს და სხვ.), რათა სანქციამ არ დაკარგოს მნიშვნელობა.

ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა საქმისწარმოების 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.

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

<sup>41</sup> იქვე, მუხლი 234<sup>1</sup>.

უმეტესწილად ასეთი საქმეები ეხება ადმინისტრაციული პატიმრობის შეფარდებას და სასამართლო ხშირად მიუთითებს სწორედ კონვენციის მე-6 მუხლის დარღვევაზე<sup>42</sup>. 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 სანქციების შეფარდებას და შესაბამისი ოქმის შედგენასა 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 შემდგენიარია: „წვრილმანი ხულიგნობა, ე.ი. საზოგადოებრივ ადგილებში ლანძღვა-გინება, მოქალაქეებზე შეურაცხმყოფელი გადაკიდება

---

<sup>42</sup> *Case of Menesheva v. Russia*, ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო, 2006 წლის 9 მარტი, სტრასბურგი; *Balitskiy v. Ukrain*, 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 სიმშვიდეს<sup>43</sup>. იგივე ქმედება, რომელიც გამოხატავს საზოგადოებისადმი აშკარა უპატივცემულობას და რომელსაც პირი ჩაიდენს ძალადობით ან ძალადობის მუქარით, უკვე წარმოადგენს სისხლისსამართლებრივად დასჯად ქმედებას – დანაშაულს<sup>44</sup>. სამართალდარღვევის სერიოზულობა არის მნიშვნელოვანი კრიტერიუმი კანონმდებლობისთვის, ერთი მხივ, 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 ჩარევას<sup>45</sup>.

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 სამართალდარღვევა<sup>46</sup>. აქვე შეგვიძლია ვახსენოთ არცთუ იშვიათი გამიჯვნის კრიტერიუმი, როგორცაა 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 დანაშაულად<sup>47</sup>. თუმცა ეს კრიტერიუმი შესაძლოა სადაო გახდეს, განსაკუთრებით შრომის მინიმალური ანაზღაურების დადგენის ნაწილში.

---

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

<sup>44</sup> საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსი, მიღებული 1999 წლის 22 ივლისს, მუხლი 239.

<sup>45</sup> 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.

<sup>46</sup> Козлов Ю.М., Овсянко Д.М., Попов Л.Л., Административное Право, Москва, 2005, 177.

<sup>47</sup> 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 დანაშაულს<sup>48</sup>.

როდესაც ვსაუბრობთ გამიჯვნის სხვა ასპექტებზე, აუცილებლად უნდა განსწავლოთ ადმინისტრაციული სამართალდარღვევისა და დანაშაულის განსხვავებული სასჯელის სახეები<sup>49</sup>. 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.

---

<sup>48</sup> იქვე.

<sup>49</sup> 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 კოდექსი<sup>50</sup>.

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 ცვლილება<sup>51</sup>.

უარყოფითი მხარედ უნდა აღინიშნოს ქმედების შემადგენლობების ზოგადი ხასიათი, ქმედების კვალიფიკაციისას ლავირების ფართო შესაძლებლობა, ასევე სექტორალურ კანონმდებლობასთან ჰარმონიზაციის დეფიციტი<sup>52</sup>.

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

---

<sup>50</sup> Козлов Ю.М., Административное Право, Москва, 1999, 88.

<sup>51</sup> ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა სამართლის რეფორმის კონცეფცია, სამართლის კვლევების (ექსპერტიზის) ცენტრი, 9.

<sup>52</sup> 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 მიხედვით<sup>53</sup>.

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 შესაძლებლობა<sup>54</sup>.

სატელიტური მოდელის მაგალითია ბევრი ევროპული ქვეყანა, მაგალითად გერმანია. გერმანიაში ზოგად ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა მომწესრიგებელ აქტს ჰქვია „სამართალდარღვევათა მოწესრიგების შესახებ კანონი“<sup>55</sup>. ხოლო ძირითადი სამართალდარღვევები მოწესრიგებულია ცალკეული კანონებით<sup>56</sup>.

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

---

<sup>53</sup> იქვე.

<sup>54</sup> იქვე, 10.

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

<sup>56</sup> 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*)<sup>57</sup>.

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 ხელმყოფი სამართალდარღვევები, მრეწველობის სფეროში, ტრანსპორტისა და საეზო 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

---

<sup>57</sup> იქვე, 265-266.



არის სრული კოდიფიკაციისა და სატელიტური მოდელის ერთგვარი ნაზავი, რაც უამრავ პრაქტიკულ და სამართლებრივ პრობლემას ჰქმნის. ნშირად 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 ინსტიტუტად<sup>58</sup>. მან დაასაბუთა ადმინისტრაციული დელიქტისა და სისხლის სამართლის დანაშაულის მკაცრი დიფერენციაციის დაწესების აუცილებლობა. მისი პოზიცია გაიზიარეს მოგვიანებით მისმა მიმდევრებმაც<sup>59</sup>.

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:

---

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

<sup>59</sup> 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 ევექტურობის 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 ხორციელდება 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 საშიშროებით<sup>60</sup>. გარდა ამისა, აუცილებელია, დაცული იყოს ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის შესახებ კონვენციის მე-6 მუხლით დადგენილი მატერიალური და საპროცესო უფლებები.

<sup>60</sup> ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა სამართლის რეფორმის კონცეფცია, სამართლის კვლევების (ექსპერტიზის) ცენტრი, 18.

სამწუხაროდ, ქართული სამართლებრივი რეალობისთვის უცხო 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 სისხლისსამართლებრივი 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 კოდექსითა 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 ქმედებისათვის. 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 სახდელების სიმძიმით. შესაბამისი სახდელის 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 შეძლეგ სასჯელს.

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

## ადმინისტრაციული ორბანოს დაპირებებიდან წარმოშობილი კანონიერი ნდობის პრინციპი

### შესავალი

1999 წლის 25 ივნისს მიღებულ იქნა საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი, რამაც ახლებურად ჩამოაყალიბა სახელმწიფოსა და მოქალაქეს შორის ურთიერთობები. 2000 წელს, როდესაც ეს კოდექსი ამოქმედდა, საქართველოს არ გააჩნდა ადმინისტრაციული სამართლის ტრადიცია და ადმინისტრაციული მართლმსაჯულების პრაქტიკა.<sup>1</sup> საბჭოთა კავშირის კომუნისტურ მმართველობას მისწრაფება არ ჰქონია სახელმწიფოსა და მოქალაქეს შორის ურთიერთობა ადმინისტრაციული სამართლის საწყისებზე აეგო და შესაბამისად, საქართველოს იმდროინდელ მოსახლეობასაც საშუალება არ მიეცა ადმინისტრაციული სამართლის პრინციპები გაეთავისებინა და მათკენ მიდრეკილება ჰქონოდა. აღნიშნულმა ფაქტორმა გავლენა იქონია პოსტკომუნისტურ საქართველოზეც. საქართველო სავარაუდოდ ჩამორჩა თანამედროვე ევროპულ სამართლებრივ ტენდენციებს და მხოლოდ 2000 წლის 1 იანვრიდან გახდა შესაძლებელი ადმინისტრაციული სამართლის, როგორც სამართლის დამოუკიდებელი დარგის დამკვიდრება.<sup>2</sup> ადმინისტრაციული კანონმდებლობის კოდიფიკაციის პროცესზე ზეგავლენა მოახდინა აშშ-ის, ვერ-ის, საფრანგეთისა და ჰოლანდიის ადმინისტრაციული სამართლის ტრადიციებმა.<sup>3</sup>

სწორედ ახლადმიღებული ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით მოხდა საქართველოში კანონიერი ნდობის პრინციპის დამკვიდრება. ამ პრინციპის საქართველოს ზოგად ადმინისტრაციულ კოდექსში გადმოტანა საზღვარგარეთის ქვეყნების პრაქტიკის გათვალისწინებით, ყოველგვარი ქართული გამოცდილებისა და დოგმატური საფუძვლების გარეშე მოხდა.<sup>4</sup>

---

\* სამართლის დოქტორი.

<sup>1</sup> ტურავა პ., კანონიერი ნდობის პრინციპი (შედარებითსამართლებრივი ანალიზი), ქართული სამართლის მიმოხილვა, ტომი 10, №2-3, 2007, 212.

<sup>2</sup> ტურავა პ., წიკელაძე ნ., ზოგადი ადმინისტრაციული სამართლის სახელმძღვანელო, თბილისი, 2013, 266.

<sup>3</sup> ტურავა პ., კანონიერი ნდობის პრინციპი (შედარებითსამართლებრივი ანალიზი), ქართული სამართლის მიმოხილვა, ტომი 10, №2-3, 2007, 212.

<sup>4</sup> იქვე, 214.

კანონიერი ნდობის პრინციპის პირდაპირ განმარტებას საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი არ იძლევა, თუმცა აღიარებს და განამტკიცებს აღნიშნული პრინციპის არსებობას ადმინისტრაციული ორგანოს დაპირებისა და აღმჭურველი ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტის გაუქმების შემთხვევებში.<sup>5</sup> საქართველოს უზენაესი სასამართლო კი კანონიერი ნდობის არეალს უფრო ფართოდ წარმოაჩენს და მის მოქმედებას ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობის ყველა სამართლებრივ ფორმაზე ავრცელებს.

მოცემული სტატია ეხება ადმინისტრაციული ორგანოს დაპირებასა და მისგან წარმოშობილ კანონიერ ნდობასთან დაკავშირებულ საკითხებს.

## **1. საკანონმდებლო რეგულაცია**

მოსარჩელის კანონიერი უფლებისა და ინტერესის წარმოშობის საფუძველი შეიძლება ადმინისტრაციული ორგანოს დაპირება იყოს.<sup>6</sup> საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მიხედვით, ადმინისტრაციული ორგანოს დაპირება არის ადმინისტრაციული ორგანოს წერილობითი დოკუმენტი, რომელიც ადასტურებს, რომ მოცემული ქმედება განხორციელდება, რაც შესაძლებელია, დაინტერესებული მხარის კანონიერი ნდობის საფუძველი გახდეს.<sup>7</sup>

### **1.1. პირვანდელი რედაქცია**

საქართველოს ზოგად ადმინისტრაციულ კოდექსში დაპირების ინსტიტუტის ამსახველმა მუხლმა მიღებიდან დღემდე გარკვეული ცვლილებები განიცადა. თავდაპირველად, მე-9 მუხლის სახელწოდება იყო „კანონიერი ნდობის უფლება“ და ჩამოყალიბებული იყო შემდეგი სახით:

„1. ადმინისტრაციული ორგანო ვალდებულია დაიცვას პირის კანონიერი ნდობის უფლება.

2. პირის კანონიერი ნდობის საფუძველია ადმინისტრაციული ორგანოს (თანამდებობის პირის) დაპირება რაიმე ქმედების შესასრულებლად.

3. კანონიერი ნდობა არ შეიძლება არსებობდეს, თუ მას საფუძველად უდევს დაინტერესებული მხარის უკანონო მოქმედება.

---

<sup>5</sup> იხ., საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მე-9 და მე-60<sup>1</sup> მუხლი.

<sup>6</sup> კოპალეიშვილი მ., სხირტლაძე ნ., ქარდავა ე., ტურავა პ., ადმინისტრაციული საპროცესო სამართლის სახელმძღვანელო, თბილისი, 2008, 346.

<sup>7</sup> საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მე-9 მუხლი.

4. ადმინისტრაციული ორგანოს კანონსაწინააღმდეგო დაპირება არ შეიძლება იყოს კანონიერი ნდობის საფუძველი.“<sup>8</sup>

აღნიშნულმა რედაქციამ იმ დროისთვის მისი სწორი ინტერპრეტაციის პრობლემა წარმოშვა და უზენაეს სასამართლოსაც კი ერთ-ერთ გად-აწყვეტილებაში განმარტებული აქვს, რომ კანონიერი ნდობის უფლება შეიძლება წარმოიშვას მხოლოდ ადმინისტრაციული ორგანოს (თანამდებობის პირის) დაპირების შემთხვევაში რაიმე ქმედების შესასრულე-ბლად.<sup>9</sup>

## 1.2. 2001 წლის რედაქცია

2001 წელს შესული ცვლილებით დაკონკრეტდა ადმინისტრაციული ორგანოს დაპირების, როგორც კანონიერი ნდობის წარმოშობის საფუძვლის ცნება და ჩამოყალიბდა შემდეგი რედაქციით:

„პირის კანონიერი ნდობის საფუძველია ადმინისტრაციული ორგანოს (თანამდებობის პირის) წერილობითი დოკუმენტი, რომელიც ადასტურებს, რომ მოცემული ქმედება განხორციელდება, რისთვისაც საჭირო არ არის ადმინისტრაციული ორგანოს შემდგომი თანხმობა. კანონიერი ნდობა არ არსებობს, თუ შესაბამისი ნორმატიული აქტის შეცვლის გამო პირი ვეღარ აკმაყოფილებს დაწესებულ მოთხოვნებს.“<sup>10</sup>

შესაბამისად, აღნიშნული ცვლილებით ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ ზეპირი ფორმით გაკეთებული დაპირება ამოირიცხა კანონიერი ნდობის წარმოშობის საფუძვლებიდან.

## 1.3. მოქმედი რედაქცია

2005 წლის ცვლილებებით საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მე-9 მუხლმა დღეს მოქმედი სახე მიიღო. არსებითი ცვლილება იყო ის, რომ მუხლს ნაცვლად „კანონიერი ნდობის უფლებისა“ დაერქვა „ადმინისტრაციული ორგანოს დაპირება“. მუხლში ასევე გაჩნდა შემდეგი სახის ჩანაწერი:

„3. ადმინისტრაციული ორგანო უფლებამოსილია გასცეს დაპირება ად-მინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემის თაობაზე მხოლოდ

---

<sup>8</sup> საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი, 25/06/1999.

<sup>9</sup> საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციული და სხვა კატეგორიის საქმეთა პალატის 2002 წლის 19 ივნისის გადაწყვეტილება №3გ-ად-52-კ-02.

<sup>10</sup> „საქართველოს ზოგად ადმინისტრაციულ კოდექსში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის შესახებ“ საქართველოს კანონი, 02/03/2001.



დინტერესებული მხარეების მიერ საკუთარი მოსაზრებების წარდგენისა და იმ ადმინისტრაციული ორგანოს წერილობითი თანხმობის შემდეგ, რომელიც კანონმდებლობის შესაბამისად აუცილებელია დაპირებული ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტის გამოსაცემად.

4. ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ გაცემული დაპირების მიმართ გამოიყენება ინდივიდუალური ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტის გასაჩივრებისათვის კანონმდებლობით დადგენილი წესები.“

საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მე-9 მუხლის თანახმად, კანონიერი ნდობა არ შეიძლება არსებობდეს, თუ მას საფუძვლად უდევს დინტერესებული მხარის უკანონო მოქმედება, კანონიერი ნდობის საფუძველი არ შეიძლება იყოს აგრეთვე ადმინისტრაციული ორგანოს კანონსაწინააღმდეგო დაპირება. ამდენად, მოთხოვნის დაკმაყოფილების სავალდებულო პირობას დაპირების მართლზომიერების გარკვევა წარმოადგენს, გადაწყვეტი მნიშვნელობა ენიჭება საკითხის ობიექტურ მხარეს, ანუ იმას, ეწინააღმდეგება თუ არა დაპირება კანონმდებლობას და არა იმას, იცოდნენ თუ არა დაპირების მიმცემმა ან დინტერესებულმა მხარემ ამ დაპირების კანონსაწინააღმდეგობის შესახებ.<sup>11</sup>

## **2. დაპირების სამართლებრივი ბუნება**

### **2.1. დაპირება – აქტი, რელაქტი თუ ხელშეკრულება?**

საინტერესოა დაპირების სამართლებრივი ბუნება. უფლების დაცვის თვალსაზრისით, აუცილებელია იმის დადგენა, თუ ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობის რომელ სამართლებრივ ფორმასთან გვაქვს საქმე. ფორმალურ-სამართლებრივი თვალსაზრისით ის არ არის ინდივიდუალური ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტი, რამდენადაც სახეზე არ გვაქვს ინდივიდუალური ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტის ცნების შემდეგი ელემენტი: „აწესებს, ცვლის, წყვეტს ან ადასტურებს... უფლებებსა და მოვალეობებს“. ადმინისტრაციული ორგანოს დაპირება არ ახდენს კონკრეტული სამართლებრივი ურთიერთობის მოწესრიგებას, იგი შეიცავს მომავალში ასეთი მოწესრიგების განხორციელების დაპირებას. აქედან გამომდინარე, ცალსახად შეიძლება დავასკვნათ, რომ ადმინისტრაციული ორგანოს დაპირება ჯერ კიდევ არ ქცეულა ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულსამართლებრივ აქტად. მიუხედავად ამისა, საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მე-9 მუხლის მე-4 ნაწილის თანახმად,

---

<sup>11</sup> საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციული და სხვა კატეგორიის საქმეთა პალატის 2008 წლის 10 სექტემბრის გადაწყვეტილება №ბს-942-903(კ-07).

უფლების დაცვის მიზნებისთვის ის განიხილება, როგორც ინდივიდუალური ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტი და დაინტერესებულ მხარეს ეძლევა შესაძლებლობა, გამოიყენოს ინდივიდუალური ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტის გასაჩივრებისათვის კანონმდებლობით დადგენილი წესი.<sup>12</sup>

მე-9 მუხლში მოცემული ფორმულირება იმის თქმის საშუალებას იძლევა, რომ მატერიალურ სამართალში დაპირების ინსტიტუტი ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობის სამართლებრივი ფორმებისგან დამოუკიდებლად დგას და მხოლოდ უფლების დაცვის რეალიზაციის პირობებში უტოლდება ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულსამართლებრივ აქტს, უფრო სწორად რომ ითქვას, იყენებს აქტის გასაჩივრებისთვის გათვალისწინებულ პროცედურულ ჩანაწერებს. ეს, რასაკვირველია, არ შეიძლება გაგებულ იქნეს ისე, თითქოს კანონმდებელი დაპირების ინსტიტუტს ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულსამართლებრივ აქტად მიიჩნევს. კანონმდებლობაში ხშირია მსგავსი სახის მითითებები, როცა ერთი ინსტიტუტი მეორე ინსტიტუტისთვის განკუთვნილ რეგულაციებს იყენებს.

საქართველოს უზენაესი სასამართლო რამდენიმე გადაწყვეტილებაში მოუთითებს, რომ კანონიერი ნდობის პრინციპი უშუალოდ უკავშირდება ადმინისტრაციული ორგანოს წერილობით დაპირებას – აღმჭურველ ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულსამართლებრივ აქტს.<sup>13</sup> თუმცა, როგორც უკვე აღინიშნა, დაპირება ვერ იქნება მიჩნეული ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ სამართლებრივ აქტად, რადგანაც მას არ გააჩნია აქტისთვის დამახასიათებელი მნიშვნელოვანი – მოწესრიგების კომპონენტი. იმავე საკითხს აყენებს პაატა ტურავა და მიიჩნევს, რომ მოწესრიგება, როგორც ინდივიდუალური ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტის ცნების ელემენტი, არა ვაქვს, როდესაც საჯარო სამართლებრივი ღონისძიება პირ-

---

<sup>12</sup> კოპალეიშვილი მ., სხირტლაძე ნ., ქარდავა ე., ტურავა პ., ადმინისტრაციული საპროცესო სამართლის სახელმძღვანელო, თბილისი, 2008, 346-347; ტურავა პ., წიკპლაძე ნ., ზოგადი ადმინისტრაციული სამართლის სახელმძღვანელო, თბილისი, 2013, 175-177.

<sup>13</sup> იხ., საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციული და სხვა კატეგორიის საქმეთა პალატის 2013 წლის 6 ივნისის გადაწყვეტილება №ბს-699-685(კ-12); საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციული და სხვა კატეგორიის საქმეთა პალატის 2012 წლის 1 მარტის გადაწყვეტილება №ბს-1546-1525(კ-11); საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციული და სხვა კატეგორიის საქმეთა პალატის 2011 წლის 22 დეკემბრის გადაწყვეტილება №ბს-635-630(კ-11); საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციული და სხვა კატეგორიის საქმეთა პალატის 2010 წლის 29 ივნისის გადაწყვეტილება №ბს-1096-1052(კ-10).

დაპირ სამართლებრივ შედეგს არ იწვევს, ე.ი., როდესაც საქმე გვაქვს საჯარო დაწესებულების მხრიდან მხოლოდ ინფორმაციის, დარიგების ან ახსნა-განმარტების მიწოდებასთან, ან ფაქტობრივ გარემოებათა დადგენის მიზნით განხორციელებულ მოქმედებასთან. დღემდე მეცნიერული დავის საგანია, თუ რამდენადაა შესაძლებელი მოწესრიგება ეწოდოს (ანუ ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი) რაიმე მოქმედების შესრულების თაობაზე ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ მიცემულ დაპირებას.<sup>14</sup> ასევე, გასათვალისწინებელია აღმჭურველი ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ბუნებაც, რის გამოც დაპირების მასთან გაიგივება გარკვეულ შეუსაბამობას წარმოშობს. კოდექსის მიხედვით, აღმჭურველი ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი დაინტერესებულ მხარეს ანიჭებს რაიმე უფლებას ან სარგებელს.<sup>15</sup> დაპირების შედეგად კი პირს ენიჭება არა უფლება ან სარგებელი, არამედ მხოლოდ დაპირება ამ უფლებისა თუ სარგებლის სამომავლოდ მიღებაზე.

საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მიხედვით, ადმინისტრაციული ორგანოს დაპირება არის ადმინისტრაციული ორგანოს წერილობითი დოკუმენტი. წერილობითი დოკუმენტი კი შეიძლება ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტს, ხელშეკრულებას ან რეალაქტს წარმოადგენდეს.

დაპირება ვერ ჩაითვლება ხელშეკრულებად, რადგანაც სახეზე არაა ორმხრივი ნების საფუძველზე წარმოშობილი ურთიერთობა. როგორც ზემოთ აღინიშნა, რთულია დაპირების გაიგივება ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტთანაც.

აქტი და ხელშეკრულება შეიძლება სამომავლოდ ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ გარკვეული ქმედების განხორციელების ვალდებულებას შეიცავდნენ, რაც შეიძლება, დაინტერესებული მხარის მიერ აღქმული იყოს როგორც დაპირება. მაგრამ ამ შემთხვევაში სახეზეა არა საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მე-9 მუხლით გათვალისწინებული ადმინისტრაციული ორგანოს დაპირება, არამედ პირობა, რომელიც მოცემული აქტისა თუ ხელშეკრულების შემადგენელი ნაწილია. როგორც უკვე აღინიშნა, საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მიხედვით, ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ გაცემული დაპირების მიმართ გამოიყენება ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გასაჩივრებისათვის კანონმდებლობით დადგენილი წესები. თუმცა, მოცემულ

<sup>14</sup> აღეშვილი ზ., ვარდიაშვილი ქ., იზორია ლ., კალანდაძე ნ., კოპალეიშვილი მ., სხირტლაძე ნ., ტურავა პ., ქიტოშვილი დ., ზოგადი ადმინისტრაციული სამართლის სახელმძღვანელო, თბილისი, 2005, 124.

<sup>15</sup> საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მე-2 მუხლის პირველი პუნქტის „ვ“ ქვეპუნტი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე №2181, 25/06/1999.

შემთხვევაში, აღარ დგას აუცილებლობა ამ ჩანაწერის გამოყენებისა. დარღვეული უფლების აღდგენის საჭიროებისას, მოსარჩელე იდავებს უკვე არსებული აქტისა თუ ხელშეკრულების ფარგლებში.

სხვაგვარადაა საქმე რეალაქტის შემთხვევაში. რეალაქტი (დე ფაქტო მოქმედება, რეალური მოქმედება, უბრალო მმართველობითი საქმიანობა) – ეს არის ადმინისტრაციული ორგანოს ისეთი საჯაროსამართლებრივი ღონისძიება, რომელიც მიმართულია არა სამართლებრივი ურთიერთობის წარმოშობის, შეცვლის ან შეწყვეტისკენ, არამედ ფაქტობრივი შედეგების დადგომისკენ. ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ განხორციელებული რეალური მოქმედება შეიძლება გამოვლინდეს, როგორც ორგანიზაციის შიგნით, ასევე მის გარეთ.<sup>16</sup> ყველა ის წერილობითი დოკუმენტი, იქნება ეს წერილი, ოქმი, განცხადება თუ სხვა, რომელიც არ წარმოადგენს ადმინისტრაციულსამართლებრივ აქტს ან ხელშეკრულებას შეგვიძლია მივიჩნიოთ რეალაქტად. ასეთი რეალაქტი კი შეიძლება შეიცავდეს ადმინისტრაციული ორგანოს დაპირებას. მაგალითად, საკასაციო სასამართლომ ერთ-ერთ გადაწყვეტილებაში საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს სათათბირო საბჭოს სხდომის ოქმი მიიჩნია ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 9.1. მუხლის კანონიერი ნდობის წარმოშობის საფუძვლად.<sup>17</sup> სხდომის ოქმი კი წარმოადგენს რეალაქტს, რადგანაც მას არ გააჩნია ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტის ერთ-ერთი უმთავრესი – მოწესრიგების ელემენტი.

რეალაქტი არ ახდენს უფლებათა და მოვალეობათა კონკრეტიზაციასა და ინდივიდუალიზაციას, ანუ ის არ წარმოშობს, წყვეტს ან ადასტურებს პირის ან პირთა შეზღუდული წრის უფლებებსა და მოვალეობებს.<sup>18</sup> ჩვენს შემთხვევაში რეალაქტი წარმოადგენს დაპირების გამოვლენის საშუალებას. კითხვაზე, თუ რატომ გამოიყენება დაპირების მიმართ ინდივიდუალური ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტის გასაჩივრებისათვის კანონმდებლობით დადგენილი წესები, პასუხი მარტივი შეიძლება იყოს – ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი საერთოდ არ ახსენებს რეალაქტს, როგორც ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობის სამართლებრივ ფორმას, რაც

---

<sup>16</sup> კოპალეიშვილი მ., სხირტლაძე ნ., ქარდავა ე., ტურავა პ., ადმინისტრაციული საპროცესო სამართლის სახელმძღვანელო, თბილისი, 2008, 283; ტურავა პ., წიკვაძე ნ., ზოგადი ადმინისტრაციული სამართლის სახელმძღვანელო, თბილისი, 2013, 146.

<sup>17</sup> იხ., საქართველოს უზენაესი სასამართლოს 2008 წლის 9 დეკემბრის გადაწყვეტილება №ბს-841-809(კ-08);

<sup>18</sup> ადვიშვილი ზ., ვარდიანაშვილი ქ., იზორია ლ., კალანაძე ნ., კოპალეიშვილი მ., სხირტლაძე ნ., ტურავა პ., ქიტოშვილი დ., ზოგადი ადმინისტრაციული სამართლის სახელმძღვანელო, თბილისი, 2005, 189.

ცალკე მსჯელობის საგანია. შესაბამისად, კანონმდებლობაში ვერ იქნება მინიშნება დაპირებასა და რეალაქტს შორის რაიმე სახის კავშირზე.

კანონმდებლობაში, შესაძლოა, პირდაპირაც იყოს მითითებული, რომ ორგანოს მიერ განხორციელებული გარკვეული საქმიანობა ადმინისტრაციული ორგანოს დაპირებას წარმოადგენს. თუმცა მსგავსი რამ საქართველოს საკანონმდებლო აქტებში მხოლოდ ერთ ადგილას გვხვდება. კერძოდ, ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი ადგენს, რომ მუნიციპალიტეტის ქონების აუქციონის ფორმით პრივატიზებისას აუქციონში გამარჯვების დამადასტურებელი ოქმი არის ადმინისტრაციული ორგანოს დაპირება. აუქციონში გამარჯვების დამადასტურებელი ოქმი მუნიციპალიტეტის ქონების პრივატიზების ძირითად პირობებსა და მხარეთა უფლებამოვალეობებს შეიცავს. ამ ოქმის საფუძველზე ფორმდება ნასყიდობის ხელშეკრულება. მუნიციპალიტეტის შექმნილი ქონების სრული ღირებულების ანაზღაურების ან/და აუქციონის პირობების შესრულების შემდეგ ქონების შემქმნის საკუთრების დამადასტურებელი მოწმობა ეძლევა.<sup>19</sup> ამ ნორმას უზენაესი სასამართლოც განმარტავს. საკასაციო სასამართლოს მოსაზრებით, პირის მიერ აუქციონში მონაწილეობის მიღება, მასში გამარჯვება, მის მიერ დადგენილ ვადაში ობიექტის ღირებულების თანხის გადახდა ცხადია უქმნის მას კანონიერ ნდობას ჩატარებული აუქციონის მიმართ, კანონიერ მოლოდინს იმისა, რომ აუქციონის პროცედურა შეჯამდება. აუქციონის შედეგების შეჯამება აუქციონის პროცედურის დამავიკრებელი სტადიაა, ჩატარებული აუქციონის შედეგების შეჯამება არის ადმინისტრაციული ორგანოს კანონმდებლობით გათვალისწინებული ვალდებულება და არა დისკრეციული უფლებამოსილება.<sup>20</sup>

## 2.2. დაპირების შედეგები

დაპირების შესრულება ადმინისტრაციულმა ორგანომ შეიძლება რაიმე პირობის დადგომას დაუკავშიროს, რაც ნიშნავს იმას, რომ მხოლოდ ამ პირობის დადგომის შემთხვევაში შეიძლება დაინტერესებულ მხარეს ორგანოს დაპირების რეალიზაცია მოსთხოვოს. მაგალითად, ერთ-ერთ საქმეში

---

<sup>19</sup> საქართველოს ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის“ 120-ე მუხლი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე №1958-ის, 05/02/2014. იმავე შინაარსს ატარებდა აწ უკვე ძალდაკარგულად გამოცხადებული „ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ქონების შესახებ“ საქართველოს კანონის 19<sup>4</sup> მუხლი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე №1190, 25/03/2005 (ძალდაკარგულია – 05.02.2014, №1958).

<sup>20</sup> საქართველოს უზენაესი სასამართლოს 2013 წლის 27 ივნისის გადაწყვეტილება №ბს-818-802 (კ-12).

საცხოვრებელი ბინით დაკმაყოფილების თხოვნაზე საპასუხო წერილში პირს განემარტა, რომ გამგეობას 2006 წლის ბიუჯეტში თანხით დახმარების გაწევის საშუალება არ გააჩნდა, ხოლო მშენებარე საცხოვრებელი სახლის დასრულების შემთხვევაში გათვალისწინებული იქნებოდა მისი მოთხოვნა. ამდენად, მითითებული წერილობითი პასუხი შეიცავს ბინით უზრუნველყოფის დაპირებას გარკვეული პირობის (მშენებარე საცხოვრებელი სახლის დასრულების) დადგომის შემთხვევაში და რადგანაც აღნიშნული პირობა არ დამდგარა, შესაბამისად, არ არსებობს პირის კანონიერი ნდობის უფლება.<sup>21</sup>

დაპირების შინაარსიდან აშკარად უნდა გამომდინარეობდეს, რომ ადმინისტრაციული ორგანო (თანამდებობის პირი) ვალდებულებას იღებს შესრულოს რაიმე ქმედება. ქმედების შესრულებაში იგულისხმება არა მხოლოდ მოქმედების განხორციელება, არამედ აგრეთვე რაიმე მოქმედების შესრულებისაგან თავის შეკავებაც. ანუ ადმინისტრაციული ორგანო შეიძლება ვალდებულებას იღებდეს არ განხორციელოს მისთვის მინიჭებული უფლებისაგან რომელიმე.<sup>22</sup>

იმის გათვალისწინებით, რომ ადმინისტრაციულ ორგანოს (თანამდებობის პირის) კანონსაწინააღმდეგო დაპირება არ შეიძლება გახდეს კანონიერი ნდობის საფუძველი (საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მე-9 მუხლის მე-2 ნაწილი), აგრეთვე კანონიერი ნდობისა და მმართველობის კანონიერების პრინციპის მჭიდრო ურთიერთკავშირის გათვალისწინებით, დავის არსებობის შემთხვევაში სასამართლომ უნდა იმსჯელოს დაპირების კანონიერებაზე ანუ იმაზე თუ რამდენად შეესაბამება დაპირება კანონმდებლობის მოთხოვნებს. რამდენადაც მოთხოვნის დაკმაყოფილების სავალდებულო პირობას წარმოადგენს დაპირების მართლზომიერების გარკვევა, გადამწყვეტი მნიშვნელობა ენიჭება არა საკითხის სუბიექტურ მხარეს ანუ იმას თუ რამდენად იყვნენ გარკვეულნი დაპირების მიმცემი და დაინტერესებული მხარე დაპირების კანონმდებლობის მოთხოვნებისადმი შესაბამისობაზე, არამედ იმას თუ ობიექტურად რამდენად შეესაბამება კანონმდებლობის მოთხოვნებს დაპირება.<sup>23</sup>

---

<sup>21</sup> საქართველოს უზენაესი სასამართლოს 2008 წლის 10 სექტემბრის გადაწყვეტილება №ბს-942-903(კ-07).

<sup>22</sup> საქართველოს უზენაესი სასამართლოს 2013 წლის 4 ივლისის გადაწყვეტილება №ბს-708-693(კ-12).

<sup>23</sup> იქვე.

### 3. ზეპირი დაპირება

#### 3.1. ზეპირი დაპირების ლეგიტიმაციის პრობლემა

2001 წელს საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსში შესული ცვლილების<sup>24</sup> მიხედვით, მე-9 მუხლით გათვალისწინებული კანონიერი ნდობის წარმოშობის საფუძველი გახდა მხოლოდ წერილობითი დოკუმენტის სახით გამოცემული დაპირება, რომელიც ადასტურებს, რომ მოცემული ქმედება განხორციელდება. შესაბამისად, მანამდე კანონმდებლობა უშვებდა ზეპირი სახით გაკეთებული დაპირებისადმი კანონიერი ნდობის უფლების არსებობას. ჰონგ-კონგის უზენაესმა სასამართლომ ერთ-ერთ საქმეზე განაცხადა, რომ კანონიერი ნდობის დაცვის პრინციპი მმართველობის ამოცანას აადვილებს, რადგანაც ადამიანები ამ პრინციპზე დაყრდნობით შესაძლებლად მიიჩნევენ ნდობით აღიჭურვონ იმის მიმართ, რასაც ხელისუფლება ამბობს და აკეთებს.<sup>25</sup> დაპირების შესრულების აუცილებლობაზე საუბრობს ინგლისის უზენაესი სასამართლოც<sup>26</sup>, მიუხედავად იმისა, ზეპირი ფორმითაა დაპირება გაკეთებული თუ წერილობით. საქართველოს უზენაესი სასამართლო კი საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მე-9 მუხლზე დაყრდნობით განმარტავს, რომ ყოველგვარი დაპირება ვერ იქნება მიჩნეული კანონიერი ნდობის საფუძველად. ასეთად მიიჩნევა მხოლოდ წერილობითი ფორმით შესრულებული დაპირება, რომლის შინაარსიდანაც აშკარად გამომდინარეობს, რომ ადმინისტრაციული ორგანო (თანამდებობის პირი) ვალდებულებას იღებს შესრულოს რაიმე ქმედება.<sup>27</sup>

შეიძლება თუ არა, გარკვეული სახის ზეპირი ფორმით გაკეთებული დაპირება გაუტოლდეს წერილობით დოკუმენტს და წარმოშვას საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მე-9 მუხლით გათვალისწინებული კანონიერი ნდობა? კანონის ფორმულირება ამ საკითხთან მიმართებით ცნობილია და ახლა ჯერ მის ინტერპრეტაციაზეა.

---

<sup>24</sup> „საქართველოს ზოგად ადმინისტრაციულ კოდექსში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის შესახებ“ საქართველოს კანონი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე №772, 02/03/2001.

<sup>25</sup> Forsyth Ch., *Legitimate Expectations Revisited*, ALBA Summer Conference, 29 May 2011, 4.

<sup>26</sup> იხ., R v. North and East Devon Health Authority, ex p. Coughlan, [2000] 3 All E.R. 850 (C.A.); R (Bibi) v. Newham London Borough Council [2001] EWCA Civ 607 [2002] 1 WLR, 237.

<sup>27</sup> საქართველოს უზენაესი სასამართლოს 2008 წლის 10 სექტემბრის გადაწყვეტილება №ბს-942-903(კ-07); საქართველოს უზენაესი სასამართლოს 2003 წლის 26 სექტემბრის გადაწყვეტილება №3ვ-აღ-208-კ-03.

### 3.2. ზეპირი დაპირების ლეგიტიმაცია ინტერპრეტაციის გზით

რაინჰოლდ ციპელიუსი თავის ნაშრომში აღნიშნავს, რომ კანონები გამოხატავენ სამართლებრივ წარმოდგენებს სიტყვებში. მხოლოდ სიტყვებით შემოსვა აძლევს ასეთ წარმოდგენებს მყარ ფორმას და საშუალებას იძლევა ეს წარმოდგენები სხვებს შევატყობინოთ, რაც, ასევე, სამართლებრივი უსაფრთხოების ინტერესებს შეესაბამება.<sup>28</sup> კანონის გაგება ნიშნავს, რომ კანონის სიტყვებს ის ზოგადი წარმოდგენითი შინაარსი მიუხადავო, რომლებიც ამ სიტყვებით უნდა იქნას აღნიშნული. მაგრამ ხშირად კანონის სიტყვებს „რამდენიმე“ მნიშვნელობა აქვთ, ე.ი. ისინი განსხვავებული წარმოდგენითი შინაარსის მატარებელი არიან.<sup>29</sup> სიტყვები, როგორც გარკვეული ნიშნები, აღნიშნავს განსაზღვრულ წარმოდგენით შინაარსებს. ის, ვინც სიტყვას გამოიყენებს, ამ სიტყვას გარკვეულ წარმოდგენით შინაარსს (არსს) უკავშირებს. ამასთან, ადამიანთა გარკვეული ჯგუფის წევრებმა, შესაძლებელია, ამ სიტყვასთან განსხვავებული აზრი დააკავშირონ. მაშასადამე, სიტყვები შეიძლება „მრავალმნიშვნელოვანი“ იყოს. ეს იმას ნიშნავს, რომ წარმოდგენითი შინაარსები, რომელთაც სხვადასხვა ადამიანები ერთი და იმავე სიტყვას უკავშირებენ, შესაძლებელია, განსხვავებული აზრობრივი დატვირთვა მიეცეს.<sup>30</sup> მაგალითად, შეიძლება ზოგიერთმა წერილობითი დოკუმენტი გაუიგივოს ვებგვერდზე გამოქვეყნებულ ინფორმაციას ან გაზეთში გაკეთებულ განცხადებას.

არსებობს კანონის ინტერპრეტაციის სუბიექტური და ობიექტური თეორიები. ინტერპრეტაციის სუბიექტური თეორიის მიხედვით, კანონი მავალდებულებელ დათქმას შეიცავს, რომლის საფუძველიც კანონმდებლის ნებაში უნდა ვეძიოთ. კიდევ უფრო მკაცრი ფორმით ეს თეორია ამბობს, რომ კანონის ინტერპრეტაცია რაც შეიძლება უნდა მიუახლოვდეს საკანონმდებლო პროცესში მონაწილე პირთა ინდივიდუალურ წარმოდგენებს.<sup>31</sup> ამის საპირისპიროდ, ინტერპრეტაციის ობიექტური თეორია აცხადებს, რომ დასადგენია არა კანონმდებლის, არამედ „კანონის ნება“, მაგრამ კანონები ყოველთვის ადამიანთა წარმოდგენებს გამოხატავენ. ამის გამო, გადაწყვეტია კანონის ის მნიშვნელობა, რომელიც ადამიანთა წარმოდგენითი ჰორიზონტიდან გამომდინარეობს. იმ შემთხვევაშიც კი, როცა ეს შეუძლებლად ან არასასურველად იქნას მიჩნეული, აუცილებელია იმ ადამიანების ზეპირ-სონალური წარმოდგენების განხილვა, რომლებიც ამ კანონის მიღების

<sup>28</sup> ციპელიუსი რ., თეორიული მეთოდების მოძღვრება, მიუნხენი, 2006 (ქართულ ენაზე GTZ 2009), 23-24.

<sup>29</sup> იქვე, 25.

<sup>30</sup> იქვე, 26.

<sup>31</sup> იქვე.



პროცესში იყვნენ ჩართულნი. მაგრამ მათ ნაცვლად, შესაძლებელია, სხვა წარმოდგენით ჰორიზონტებზე მივაპყროთ ყურადღება, როგორცაა, მაგალითად, სამართლებრივ-პოლიტიკური მიზნები ან შეხედულებები სამართლიანობის შესახებ, რომლებიც ადამიანთა უმრავლესობისთვის საერთო აზრია, მათ შესახებ ინტერსუბიექტური ურთიერთგაგება შესაძლებელია და, ამ თვალსაზრისით, „ობიექტურია“.<sup>32</sup>

საქართველოს კონსტიტუციის პრეამბულაში ვკითხულობთ, რომ საქართველოს მოქალაქეთა ურყევი ნებაა დაამკვიდრონ დემოკრატიული და სამართლებრივი სახელმწიფო. მსგავსი მისწრაფების მქონე ქვეყნების სამართლებრივ დოქტრინაში უდიდესი მნიშვნელობა ენიჭება ხელისუფალისადმი ნდობის საკითხს. კანონიერი ნდობის უფლების ერთ-ერთი მკვლევარის, სორენ შონბერგის აზრით, ნდობის ინსტიტუტის ხელშეწყობა აიძულებს ხელისუფლებას უფრო მეტად იზრუნოს ხარისხიანი ინფორმაციის გაცემაზე, რათა თავიდან აიცილოს გაცრუებული მოლოდინების შედეგად დადგენილი პასუხისმგებლობა.<sup>33</sup> კიდევ ერთი მკვლევარის, პაულ რეინოლდსის მოსაზრებით, გასაგები უნდა გახდეს, რომ თანამდებობის პირთა მიერ გაკეთებულმა განცხადებებმა შეიძლება წარმოშვას ნდობა, რაც პოლიტიკურად საციცოცხლო მნიშვნელობისაა. აქედან გამომდინარე, მათი საზრუნავი საზოგადოებისთვის იმის დამტკიცება ხდება, რომ ეს განცხადებები ზერელე და შესაბამისად, მათზე დამყარებული ნდობა გაუფასურებული არ ყოფილა.<sup>34</sup> ქრისტოფერ ფორსაიტის თქმით, კანონმდებლობამ უნდა დაიცვას დაპირების შედეგად წარმოშობილი კანონიერი ნდობა, რადგანაც, როგორც ჩრდილოეთ ირლანდიის უზენაესმა სასამართლომ აღნიშნა თავის ერთ-ერთ გადაწყვეტილებაში, კარგი მმართველობა დამოკიდებულია მართულსა და მმართველს შორის ნდობის არსებობაზე. ჯერ კიდევ ჩვენს წელთაღრიცხვამდე ამბობდა კონფუცი, რომ ნდობის გარეშე ძალაუფლების შენარჩუნება შეუძლებელია.<sup>35</sup> შესაბამისად, არ გვაქვს არანაირი საბაბი ვიფიქროთ, რომ იმ ხალხის წარმოდგენები, რომელთა ურყევი ნებაც დემოკრატიული და სამართლებრივი სახელმწიფოს დამკვიდრებაა, მიმართულია იმ იდეისკენ, რომ საჯარო მოხელეთა და თანამდებობის პირთა მიერ გაკეთებული განცხადებები არის უბრალო საუბარი და არ იმყოფება კავშირში მმართველობით საქმიანობასთან.

---

<sup>32</sup> იქვე, 27.

<sup>33</sup> Schonberg S., *Legitimate Expectations in Administrative Law*, Oxford, 2000, 25.

<sup>34</sup> Reynolds P., *Legitimate Expectations and the Protection of Trust in Public Officials* (October 8, 2010). *Public Law*, Vol. 2011, 31.

<sup>35</sup> Forsyth Ch., *Legitimate Expectations Revisited*, ALBA Summer Conference, 29 May 2011, 2.

იურისტებისთვის ისმის კითხვა, თუ სიტყვის რომელი მნიშვნელობა უნდა აინტერესებდეს მას. თუ მონოკრატულ დიქტატურაში სწორად მი-აჩნია, რომ ტირანის სურვილი უსიტყვოდ უნდა განხორციელდეს, მაშინ იგი, სუბიექტური ახსნა-განმარტების გზით, ინტერპრეტაციას „ბელადის ნების“ საფუძველზე შეეცდება. ამის საწინააღმდეგოდ, ობიექტური ინტერპრეტაცია იმ წარმოდგენით შინაარსს ეძებს, რომელიც მრავალი ადამიანის საერთო ნააზრევია.<sup>36</sup> წარმომადგენლობითი დემოკრატის პირობებში, სახელმწიფო ფუნქციების დანაწილებიდან გამომდინარე, საკანონმდებლო ორგანოს წევრების კომპეტენციას განეკუთვნება მიიღონ გადაწყვეტილება კანონით სავალდებულოდ განსაზღვრული მიზნებისათვის და განსაზღვრონ მათი განხორციელების წესი. ამ შემთხვევაშიც კანონის საფუძველს წარმოადგენს კონკრეტული ადამიანების გადაწყვეტილება განსაზღვრული მიზნების მისაღწევად. სუბიექტური ინტერპრეტაციის თეორია, უარყოფილ უნდა იქნას იმ გარემოების გამო, რომ პარლამენტის წევრთა პერსონალური წარმოდგენები ერთმანეთს თითქმის არ ემთხვევა და საერთოდ, მათი დადგენა შეუძლებელია. მოტივები, რომლებიც კანონპროექტებში არის მოცემული და დღეს, როგორც წესი, სამინისტროებში იქმნება, იმ ადამიანებს არ შეიძლება მიეწეროთ, რომლებიც ამ კანონებს იღებენ. ამასთან, დემოკრატიული ლეგიტიმაციის დღევანდელი გაგებიდან გამომდინარე, დაუმეგებელია პარლამენტის წევრთა პერსონალურ შეხედულებებზე დაყრდნობა. უფრო მეტიც, წარმომადგენლობითი დემოკრატია შეიცავს უშუალო დემოკრატიის ელემენტებს: წარმომადგენლობითი ორგანოები საზოგადოებრივი აზრის ყოველ „გადახრას“ კი არ უნდა მისდევდნენ, არამედ ისინი ორიენტირებული უნდა იყვნენ ხალხის უმრავლესობის კონსენსუსუნარიან წარმოდგენებზე სამართლიანობის შესახებ, რომლებიც მათ კანონებში უნდა გამოხატონ. მაშინაც კი, თუ მათი პერსონალური შეხედულება განსხვავებულია, ლეგიტიმაციის არსიდან გამომდინარე, მათ უფლება არა აქვთ სხვაგვარი გადაწყვეტილება მიიღონ. შესაბამისად, წარმომადგენლობით დემოკრატიაში კანონმდებლის მიზანშეწონილი გადაწყვეტილება ისე უნდა იქნას ინტერპრეტირებული, როგორც ამას საზოგადოების კონსენსუსუნარიანი შეხედულების წარმომადგენელი მოიაზრებდა ან მინიმუმ იფიქრებდა. ამ გაგებით, სამართლის გამოყენებელი დგას ლეგიტიმური წარმომადგენლობის სამსახურში.<sup>37</sup> შესაბამისად, სასამართლო მოცემული კანონის ინტერპრეტაციისას უნდა დაეყრდნოს საზოგადოების უმრავლესობის კონსენსუსუნარიან წარმოდგენებს სამართლი-

<sup>36</sup> ციპელიუსი რ., იურიდიული მეთოდების მოძღვრება, მიუნხენი, 2006 (ქართულ ენაზე GTZ 2009), 27-28.

<sup>37</sup> იქვე, 29.

ანობაზე და ზოგადსამართლებრივ პრინციპებს და არა კანონმდებლის სუბიექტურ შეხედულებებს, რომელთა მიზანიც შესაძლოა იყო ზეპირი ფორმით გაკეთებული დაპირების შეუსრულებლობისგან პასუხისმგებლობის თავიდან აცილება.

საქართველოს კონსტიტუციის მიხედვით, მოსამართლე თავის საქმეში დამოუკიდებელია და ემორჩილება მხოლოდ კონსტიტუციასა და კანონს.<sup>38</sup> კანონმდებლის მიერ მოსამართლის კომპეტენციის წინასწარი შეზღუდვის მიუხედავად, არსებობს გამონაკლისიც: სადაც კანონი თავის ფუნქციას, რაც მდგომარეობს სამართლებრივი პრობლემის ამ თუ იმ საზოგადოების მიერ მიღებული მასშტაბების მიხედვით სამართლიანად გადაწყვეტაში, ვერ ასრულებს, ასეთ შემთხვევაში, მოსამართლეს აქვს კანონის „პროდუქტიული კრიტიკის“ შეზღუდულად განხორციელების შესაძლებლობა, რომლითაც იგი ხარვეზის დადგენასა და მის შეკესებას ახდენს.<sup>39</sup>

არსებობს მოსაზრება, რომლის მიხედვითაც სამართალში უნდა განვასხვავოთ წესები და პრინციპები. წესები არიან ნორმები, რომლებიც კონკრეტულ შემთხვევაში ან გამოიყენებიან ან არა. ამის საპირისპიროდ, პრინციპები მოითხოვენ, რომ განსაზღვრული მიზანი, რამდენადაც შესაძლებელია, მიღწეულ იქნას.<sup>40</sup> სამართლებრივი სახელმწიფოს სამართალი დემოკრატიულ, მაღალი სამართლებრივი კულტურით გამსჭვალულ პრინციპებს ემყარება.<sup>41</sup> ადმინისტრაციული სამართლის პრინციპებს აქვთ კონსტიტუციური რანგი.<sup>42</sup> კანონიერი ნდობის პრინციპი ნიშნავს, რომ მოლოდინები, რომლებიც წარმოიშვა ადმინისტრაციულ ორგანოთა ქმედებების საფუძველზე, კანონით იქნება დაცული.<sup>43</sup>

კანონის ინტერპრეტაციისას მნიშვნელოვან როლს თამაშობს ლოგიკური და თელეოლოგიური არგუმენტების თანხვედრა, რაც სისტემის სამართლიანობისა და ერთიანობის პრინციპიდან გამომდინარეობს. კანონის ხარვეზის შეკესება სამართლიანობის შესახებ თვალსაზრისებისა და სამართლის მიზანდასახულობების არათანმიმდევრულობის აღმოფხვრას ემსახურება,

---

<sup>38</sup> საქართველოს კონსტიტუციის 84-ე მუხლი, საქართველოს საპარლამენტო უწყებანი №31-33, 1995.

<sup>39</sup> ციპელიუსი რ., იურიდიული მეთოდების მოძღვრება, მიუნხენი, 2006 (ქართულ ენაზე GTZ 2009), 105.

<sup>40</sup> იქვე, 68.

<sup>41</sup> კოპალეიშვილი მ., სხირტლაძე ნ., ქარდავა ე., ტურავა პ., ადმინისტრაციული საპროცესო სამართლის სახელმძღვანელო, თბილისი, 2008, 19.

<sup>42</sup> ტურავა პ., წიკვლაძე ნ., ზოგადი ადმინისტრაციული სამართლის სახელმძღვანელო, თბილისი, 2013, 46.

<sup>43</sup> Thomas R., *Legitimate Expectations and Proportionality in Administrative Law*, Oxford, 2000, 41.

ვინაიდან სამართლებრივ სისტემაში ასეთი წინააღმდეგობებით კანონზომიერად დაირღვევა თანასწორობის პრინციპი. თანასწორობის პრინციპი აერთიანებს თანაარსებობისა და სამართლიანობის არგუმენტებს. თავის მხრივ, მას კანონის ხარვეზის შევსების კლასიკური არგუმენტი ეფუძნება, კერძოდ, ანალოგიის გამოყენება: კანონში მოცემული სამართლებრივი შეხედულებების სრული გენერალიზირებული გაცნობიერება ხდება თანასწორობის პრინციპის დახმარებით.<sup>44</sup> სამართლის განვითარების პროცესი თანმიმდევრული უნდა იყოს.<sup>45</sup> ამ მხრივ, თვალში საცემია ის გარემოება, რომ დაპირებისაგან განსხვავებით, საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი უშვებს ინდივიდუალური ადმინისტრაციული სამართლებრივი აქტის ზეპირი ფორმით გამოცემას<sup>46</sup> და მოითხოვს მისდამი იგივე სახის მორჩილებას, რაც გვაქვს წერილობითი აქტის მიმართ.

### 3.3. ზეპირი დაპირების ლეგიტიმაცია ტიპურ შემთხვევათა შედარების გზით

კანონის ინტერპრეტაციისა და ხარვეზის შევსებისას გამოიყენება აგრეთვე ტიპურ შემთხვევათა შედარების მეთოდი, რაც გულისხმობს, რომ არსებითად ერთნაირი შემთხვევების მიმართ უნდა განხორციელდეს თანაბარი მოპყრობა, ხოლო არსებითად არაერთგვარი შემთხვევების მიმართ – განსხვავებული მიდგომა.<sup>47</sup> ზეპირი ფორმით გაკეთებული დაპირება ხშირ შემთხვევაში შეიძლება იძლეოდეს უფრო მეტ საბაბს კანონიერი მოლოდინის გაჩენისა, ვიდრე წერილობითი დოკუმენტი. აქ, უპირველეს ყოვლისა, საჯარო განცხადებები იგულისხმება.

განსახილველ შემთხვევაში, მნიშვნელოვან არგუმენტს წარმოადგენს სამართლის აღიარებული მეთოდი – “argumentum a minore ad maius”, რაც გულისხმობს იმას, რომ კანონით გათვალისწინებული ოურიდიული შედეგი უნდა გავრცელდეს უფრო დიდი მნიშვნელობის მქონე ურთიერთობაზეც.<sup>48</sup> ანალოგიურ მეთოდზე საუბრობს სანდრა ჰენშელიც და მას „მით-უფრო“-დასკვნის (argumentum a fortiori) სახელით მოიხსენიებს. ამ მეთოდის საშუალებით ვადგენთ, რომ, ვინაიდან არსებობს ესა თუ ის გარემოება,

<sup>44</sup> ციპელიუსი რ., ოურიდიული მეთოდების მოძღვრება, მიუნხენი, 2006 (ქართულ ენაზე GTZ 2009), 89.

<sup>45</sup> იქვე, 66.

<sup>46</sup> საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 51-ე მუხლი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე №2181, 25/06/1999.

<sup>47</sup> ციპელიუსი რ., ოურიდიული მეთოდების მოძღვრება, მიუნხენი, 2006 (ქართულ ენაზე GTZ 2009), 90-91.

<sup>48</sup> იქვე, 85.

მით უფრო უნდა არსებობდეს სხვა გარემოებაც ან პირიქით – მით უფრო არ უნდა არსებობდეს იგი.<sup>49</sup> აქედან გამომდინარე, ჩნდება კითხვა – ის ზეპირი ფორმით გაკეთებული დაპირებები, რომლებიც უფრო აღქმადია, მოიცავს ინფორმაციის მასობრივ საშუალებებს ან ადამიანთა დიდ ჯგუფებს და ხორციელდება უშუალოდ გადაწყვეტილების მიმღები პირის მიერ – რატომ არ უნდა იყოს გაიგივებული წერილობითი ფორმით გაკეთებულ დაპირებასთან? ფაქტია, რომ ხსენებულ შემთხვევაში მოქალაქეებს ბუნებრივად უჩნდებათ მოლოდინის გრძნობა. ამ რეალობისთვის საკანონმდებლო საფუძვლის გამოცლა კი, ერთი მხრივ, აქვეითებს სახელმწიფოს მხრიდან მოქალაქეებისადმი პასუხისმგებლობის გრძნობას და მეორე მხრივ, მოქალაქეებში ხელისუფლებისადმი უნდობლობას აჩენს. თუკი კანონმდებლობა წერილობითი დოკუმენტიდან წარმოშობილ კანონიერ ნდობას აღიარებს, მით უფრო უნდა აღიარებდეს და იცავდეს უფრო აღქმადი და ობიექტურად სანდო საშუალებებით განხორციელებული დაპირებიდან წარმოშობილ მოლოდინებს.

შეიძლება ითქვას, რომ კანონმდებლის მიერ მხოლოდ წერილობითი დაპირების ლეგიტიმაცია ემსახურება არა კანონიერი ნდობის პრინციპის ამოსავალ მიზნებს, არამედ დაინტერესებული მხარის ინტერესების უგულებელყოფის ხარჯზე უადვილებს საჯარო მმართველობას და სასამართლოს დაპირებების შედეგად წარმოშობილი პრობლემების გადაწყვეტას. მიუხედავად ამისა, გადაწყვეტილების მიმღებს, მოტივაცია უნდა გააჩნდეს, რომ ცალკეულ შემთხვევებში, ზემოხსენებული მსჯელობების კვალდაკვალ, დაინტერესებული მხარის ინტერესების დაცვისთვის ოპტიმალური გამოსავალი გამოიხატოს.

## დასკვნა

დაპირების ინსტიტუტზე დასკვნის სახით შეიძლება ითქვას შემდეგი: დაპირება თავისი ბუნებით წარმოადგენს რეალაქტს, რადგანაც ამ დროს პირს ენიჭება არა უფლება ან სარგებელი, არამედ მან შეიძლება მიიღოს მხოლოდ დაპირება ამ უფლებისა თუ სარგებლის სამომავლოდ მიღებაზე. აქტი და ხელშეკრულებაც შესაძლებელია სამომავლოდ ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ გარკვეული ქმედების განხორციელების ვალდებულებას შეიცავდნენ, რაც შეიძლება დაინტერესებული მხარის მიერ აღქმული იყოს როგორც დაპირება, მაგრამ ამ შემთხვევაში, სახეზეა არა საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მე-9 მუხლით გათვალისწინებული

<sup>49</sup> ჰენშელი ს., სამოქალაქო კაზუსების დამუშავების მეთოდოლოგია, თბილისი, 2009, 71.

ადმინისტრაციული ორგანოს დაპირება, არამედ პირობა, რომელიც მოცემული აქტისა თუ ხელშეკრულების შემადგენელი ნაწილია. შესაბამისად, დარღვეული უფლების აღდგენის საჭიროებისას, მოსარჩელე იდავებს უკვე არსებული აქტისა თუ ხელშეკრულების ფარგლებში.

კანონმდებლობა არ ითვალისწინებს კანონიერი ნდობის წარმოშობის შესაძლებლობას ზეპირი ფორმით გაცემული დაპირებიდან, თუმცა ნაშრომში მოცემულმა ანალიზმა ცხადყო, რომ დაინტერესებული მხარისთვის უმეტეს შემთხვევაში ზეპირი ფორმით გაცემული დაპირებები ბევრად უფრო აღქმადი და ნდობის შემცველია, რაც არ უნდა იქნეს იგნორირებული. შეიძლება ითქვას, რომ კანონმდებლის მიერ მხოლოდ წერილობითი დაპირების ლეგიტიმაცია ემსახურება არა კანონიერი ნდობის პრინციპის ამოსავალ მიზნებს, არამედ დაინტერესებული მხარის ინტერესების უგულვებლყოფის ხარჯზე უადვილებს საჯარო მმართველობას და სასამართლოს დაპირებების შედეგად წარმოშობილი პრობლემების გადაწყვეტას. მიუხედავად ამისა, გადაწყვეტილების მიმღებს უნდა გააჩნდეს მოტივაცია, ცალკეულ შემთხვევებში დაინტერესებული მხარის ინტერესების დაცვისთვის ნაშრომში მოყვანილი მსჯელობების კვალდაკვალ ოპტიმალური გამოსავალი გამონახოს.

## სუსპენსიური ეფექტი ქართულ ზოგად და საპროცესო ადმინისტრაციულ სამართალში: ორმაგი რეპუზაციის ხარვეზები და პერსპექტივები

სუსპენსიური<sup>1</sup> ეფექტი თანამედროვე ქართული ადმინისტრაციული სამართლისათვის სიახლეს წარმოადგენს. მისი განმარტება იურიდიულ ლიტერატურაში საკმაოდ მშრალია, ბევრი საკითხი ბუნდოვანი, ხოლო სასამართლო პრაქტიკა – მწირი.<sup>2</sup> წინამდებარე ნაშრომის მიზანია ყურადღება გაამახვილოს რამდენიმე მნიშვნელოვან ასპექტზე, რომელიც არ მიჰყვება კონკრეტულ ლოგიკურ ჯაჭვს, მაგრამ, უმნიშვნელოვანეს პრობლემას წარმოადგენს. ვფიქრობ, ეს დაეხმარება ადმინისტრაციული სამართლის მკვლევარებს, პრაქტიკოს იურისტებსა და აგრეთვე სამართლის სტუდენტებს მეტად მნიშვნელოვანი სამართლებრივი ინსტრუმენტის უკეთ გააზრებასა და ახლებურად დანახვაში.

### 1. სუსპენსიური ეფექტის ნორმატიული წყაროები

სუსპენსიური ეფექტი არის უფლების დაცვის საშუალებების, ადმინისტრაციული საჩივრისა და შეცვლებითი სარჩელის შედეგად ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის მოქმედების შეჩერება<sup>3</sup>. იგი შემაჩერებელი ეფექტია და არა შეჩერებული მდგომარეობა.

---

\* სამართლის მაგისტრი (კილნი, გერმანია).

<sup>1</sup> გერმანული გამოთქმის ზეგავლენით აგრეთვე გვხვდება როგორც „სუსპენზიური“ ეფექტი.

<sup>2</sup> ცალკეული მაგალითებისთვის იხ. ჩქარეული ც., სუსპენზიური ეფექტი ადმინისტრაციულ საპროცესო სამართალში, „მართლმსაჯულება და კანონი“, №2, 2011, 64-74; ჩარხოშვილი ნ., სუსპენზიური ეფექტი, როგორც მხარის უფლების წინასწარი დაცვის განსაკუთრებული მექანიზმი ადმინისტრაციულ სამართალში, „მართლმსაჯულება და კანონი“, №4, 2013, 113-124.

<sup>3</sup> ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის მოქმედების შეჩერებისთვის იხ., საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის 30<sup>1</sup>-ე მუხლი.

სუსპენსიური ეფექტი დოგმატურ სათავეს საქართველოს კონსტიტუციაში იღებს, სახელდობრ, მის 42-ე მუხლში,<sup>4</sup> რომლის მიხედვითაც უფლებათა და თავისუფლებათა დასაცავად სასამართლოსთვის მიმართვის შესაძლებლობაა გარანტირებული. მნიშვნელოვანი წყაროა აგრეთვე კონსტიტუციის მე-7 მუხლი, რომლის თანახმადაც სახელმწიფო (ხელისუფლების ყველა შტო) შეზღუდულია ადამიანის საყოველთაოდ აღიარებული უფლებებითა და თავისუფლებებით. რა თქმა უნდა, აღნიშვნის ღირსია დემოკრატიული, სამართლებრივი და სოციალური სახელმწიფოს პრინციპები, რომელთა მიმართ მისწრაფებაც საქართველოს კონსტიტუციის პრეამბულითაა დეკლარირებული.

ამ თემის ირგვლივ ცენტრალური ნორმები საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის (სზაკ) 184-ე და საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის (სასკ) 29-ე მუხლები გახლავთ. ეს ორი რეგულაცია ერთმანეთის მსგავსია და ამავდროულად წარმოადგენს მატერიალური და საპროცესო სამართლის მრავალმხრივი გადაკვანძვის ცენტრს. შედარებისთვის: გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკის ადმინისტრაციული სასამართლოების შესახებ კანონის<sup>5</sup> მე-80 პარაგრაფი მატერიალურ-სამართლებრივი ადმინისტრაციული საჩივრისა და საპროცესო-სამართლებრივი ე.წ. შეცდომებითი სარჩელის სუსპენსიურ ეფექტს სწორედ ამ საპროცესო ნორმით ადგენს.

ნაშრომში განხილულია ის საერთო პრობლემები, რომლებიც ორივე ნორმით დაწესებულ სუსპენსიურ ეფექტს აქვს, ასევე, აღნიშნული პრობლემური საკითხები გაანალიზებულია, როგორც ცალ-ცალკე, ისე ერთმანეთთან მიმართებით და სწორედ აქ იმალება გორდიას კვანძი.

## **2. სუსპენსიური ეფექტის მნიშვნელობა და თეორიები მისი მოქმედების შესახებ**

საკამათოა, რაში მდგომარეობს სუსპენსიური ეფექტის მნიშვნელობა. ამასთან დაკავშირებით გერმანულ ლიტერატურაში სამი ძირითადი თეორი-

---

<sup>4</sup> ზოგადად უფლების პრევენციული დაცვის კონსტიტუციურ საფუძველთან დაკავშირებით იხ., ტურავა პ., ხარშილაძე ი., ადმინისტრაციული წარმოება, თბილისი, 2006, 218

<sup>5</sup> Verwaltungsgerichtsordnung – ქართულად სხვადასხვა თარგმანით გვეხვება, მაგ., ადმინისტრაციული სასამართლოს დებულება, ადმინისტრაციული სასამართლოს წესრიგი, რაც არასწორია. კანონი ადმინისტრაციული სასამართლოების შესახებ (კას) – მართებულად იქნა ნათარგმნი შემდეგ ნაშრომში: კოზირინი ნ., შტატინა მ. (რედ.), საზღვარგარეთის ქვეყნების ადმინისტრაციული სამართალი, ი. ხარშილაძისა და ნ. ოსიანიკოვას თარგმანი, თბილისი, 2014, 465.



აა ჩამოყალიბებული. ამათვან ორი „ძალაში ყოფნის“ თეორიის“ გან-შტოებას წარმოადგენს.

პირველი, ე.წ. „ძალაში ყოფნის მკაცრი თეორია“<sup>7</sup> ადმინისტრაციული აქტის ძალაში შესვლას გადაავადებს იმ მომენტამდე, ვიდრე მის შესახებ კანონიერ ძალაში შესული სასამართლოს ან საჩივრის განმხილველი ად-მინისტრაციული ორგანოს გადაწყვეტილება არ იქნება მიღებული, ანუ ex nunc მოქმედებით. სუსპენსიური ეფექტის მიზანი ის კი არ არის, რომ უპირატესობა მინიჭოს ვინმეს, არამედ ისაა, რომ მოსალოდნელი გამოუს-წორებელი ზიანისგან სამართლებრივად დაიცვას იგი.<sup>8</sup>

ე.წ. „ძალაში ყოფნის შეზღუდული თეორიით“ ადმინისტრაციული აქ-ტის ნამდვილობა მერყევად ბათილი გარიგებების ნამდვილობის ანალოგი-ურია. მისი მოქმედება ჩერდება მხოლოდ დროებით, ანუ ადმინისტრაციუ-ლი აქტი ძალაში შესვლამდე „მოლივილივე“<sup>9</sup> მდგომარეობაშია. თუკი ის საჩივრის ან სარჩელის შედეგად კანონიერ ძალას მიიღებს, სამართლე-ბრივი ძალა აითვლება გამოცემის-გაცნობის დღიდან ანუ ex tunc მოქმედებით.<sup>10</sup>

მესამეს და, ალბათ, ყველაზე მეტად გასათვალისწინებელ თეორიას, ეწოდება „შესრულებადობის თეორია“. ამ მოძღვრების თანახმად, სუს-პენსიური ეფექტით ადმინისტრაციული აქტის არა მოქმედება, არამედ შესრულება (და არამხოლოდ აღსრულება) ფერხდება.<sup>11</sup> შესრულება, ამ

---

<sup>6</sup> „ნამდვილობის თეორიის“ (Wirksamkeitstheorie) თარგმანს ვხვდებით ნ. ჩარხოშვილთან, სუსპენსიური ეფექტი, როგორც მხარის უფლების წინასწარი დაცვის განსაკუთრებული მექანიზმი ადმინისტრაციულ სამართალში, „მართლმსაჯულება და კანონი“, №4, 2013, 113(119). უფრო დიფერენცირებულად, მკაცრ და შეზღუდულ ნამდვილობის თეორიას უწოდებს წიკლაური ბ., უფლების დაცვის წინასწარი საშუალებანი ადმინისტრაციულ სამართალში, სტუდენტური სამართლებრივი ჟურნალი, 2011, 9 (16). ამ ორი ავტორისგან დამოუკიდებლად, ჩვენც გადავწყვიტეთ, რომ ეს ტერმინი ამგვარად გვეთარგმნა, თუმცა შემდეგ მივიჩნიეთ, რომ ის ბოლომდე ვერ გამოხატავს ხსენებული მოძღვრების არსს, რომელიც გერმანულ ენაში ერთი სიტყვით აღინიშნება, თუმცა კი ასეთი თარგმანი მისასაღებელია ლაკონურობის გამო.

<sup>7</sup> Erichsen H.U., Klenke R., Rechtsfragen der "aufschiebenden Wirkung" des § 80 VwGO, DÖV 1976, 833 ff.

<sup>8</sup> Schwabe J., Verwaltungsprozessrecht, 3. Auflage, Düsseldorf, 1991, S.93.

<sup>9</sup> **შენიშვნა:** „მოლივილივე“ მომდინარეობს გერმანული ზედსართავიდან schwebend, რომელიც სამოქალაქო სამართალში მერყევად ბათილი გარიგების აღსანიშნად გამოიყენება (schwebende Unwirksamkeit).

<sup>10</sup> Schmidt R., Verwaltungsprozessrecht, 9. Auflage, Hildesheim, 2005, S. 330.

<sup>11</sup> გერმანიის ფედერალური ადმინისტრაციული სასამართლო, BVerwGE 35, 263(264); Hufen F., Verwaltungsprozessrecht, 6. Auflage, München, 2005, S. 509;

შემთხვევაში, უფრო ზოგადი ტერმინია და ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ სზაკ-ის XII თავის მიხედვით ადმინისტრაციული აქტის აღსრულების ფარგლებს<sup>12</sup> სცილდება. არსებობს ადმინისტრაციული აქტები, რომლებსაც არ აქვს აღსრულებადი ობიექტი, მაგალითად, საჯარო მოხელის გათავისუფლება დაკავებული თანამდებობიდან.

ამ თეორიების ჭიდილს სხვადასხვა შედეგებამდე მხოლოდ მაშინ მივყავართ, როდესაც ადმინისტრაციულ საჩივარსა და სარჩელს სასურველი შედეგი არ მოაქვს. წინააღმდეგ შემთხვევაში, ადმინისტრაციული აქტის უკანონობის გამო იგი ex tunc მოქმედებით ბათილად იქნება ცნობილი. ხოლო თუკი ადმინისტრაციული ორგანო საჩივარს არ ცნობს და/ან სასამართლო არ დააკმაყოფილებს შეცდომებით სარჩელს, მაშინ, პირველი თეორიის მიხედვით, ამ მომენტამდე შესრულებული ქმედებები, მაგალითად გათავისუფლებული საჯარო მოხელისათვის სადავო პერიოდში გადახდილი მატერიალური სახსრები, ex nunc მოქმედების გამო, ყოველგვარი შედეგის გარეშე, დარჩება წარსულში. მეორე და მესამე მოძღვრების მიხედვით კი – უკუქმედების წყალობით შესაძლებელია უკან გამოითხოვონ, მაგალითად, უსაფუძვლო გამდიდრების ინსტიტუტის რეგულაციებით.<sup>13</sup>

### **3. სუსპენსიური ეფექტის მოქმედების ცალკეული მოდიფიკაციები**

#### **3.1. მოქმედება არარა აქტების მიმართ**

ჩნდება კითხვა, მოქმედებს თუ არა სუსპენსიური ეფექტი არარა აქტების მიმართ. მართალია არარა აქტი არ წარმოშობს სამართლებრივ ურთიერთობებს, მაგრამ აქტის არარაობა შეიძლება საეჭვო იყოს, ამიტომაც, როგორც ადმინისტრაციულ საჩივარს, ასევე სარჩელს ასეთი აქ-

---

Schwabe J., Verwaltungsprozessrecht, 3. Auflage, Düsseldorf, 1991, S.92; W.Schmidt, JuS 1984, 28; Ipsen J., Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Auflage, Köln, München, 2007, S. 363.

<sup>12</sup> ამ მიმართულებით სწორი არგუმენტაცია აქვთ კოპალეიშვილი მ., სხირტლაძე ნ., ქარდავა ე., ტურავა პ., ადმინისტრაციული საპროცესო სამართლის სახელმძღვანელო, თბილისი, 2008, 389, რომლებიც ტერმინს „შესრულება“ ახსენებენ, თუმცა აღსრულებას ძალზე ზოგადად, როგორც გამოყენების შესაძლებლობას განმარტავენ, რაც მისი შინაარსის ფარგლებს სცილდება. აღსრულების თეორიას უწოდებს სამაგიეროდ წიკლაური ბ., უფლების დაცვის წინასწარი საშუალებანი ადმინისტრაციულ სამართალში, სტუდენტური სამართლებრივი ჟურნალი, 2011, 9 (16).

<sup>13</sup> Schenke W.R., Verwaltungsprozessrecht, 8. Auflage, Heidelberg, 2002, S. 307.

ტების მიმართ სუსპენსიური ეფექტი აქვთ და ის მხოლოდ დეკლარაციული ხასიათისაა.<sup>14</sup>

### 3.2 სუსპენსიური ეფექტის მიმართება ადმინისტრაციული საჩივრისა და სარჩელის დასაშვებობასთან

პრობლემურია აგრეთვე საკითხი, აქვს თუ არა დაუშვებელ საჩივარსა და სარჩელს სუსპენსიური ეფექტი. არსებობს მოსაზრება, რომ უფლების დაცვის დაუშვებელ ინსტრუმენტებს არ უნდა ჰქონდეთ სუსპენსიური ეფექტი, ვინაიდან ეფექტმა არ უნდა მისცეს პირს უფრო „მეტი“, ვიდრე ამას საქმის არსებითი გადაწყვეტისას მიიღებდა.<sup>15</sup> აქ შეიძლება ითქვას, რომ დასაშვებობის საკითხი შესაბამისად, ადმინისტრაციული წარმოების და სასამართლო პროცესის ფარგლებში მოწმდება, ამიტომაც, ამგვარი შემოწმების მომენტამდე დაუშვებელია ფაქტების კონსტატირებულად წარმოდგენა.<sup>16</sup> ამასვე მოწმობს კანონის ტექსტი, როდესაც შემდეგ ფრაზებს იყენებს: „ადმინისტრაციული საჩივრის რეგისტრაციის მომენტიდან“ (სზაკ-ის 184.1-ე მუხლი) ან „სარჩელის მიღება“ (სასკ-ის 29.1 -ე მუხლი).<sup>17</sup> გარდა ამისა, უფლების პრევენციული დაცვა ვეღარ იქნებოდა ეფექტური, საჩივრის ან სარჩელის დასაშვებობის შემოწმებაზე რომ ყოფილიყო დამოკიდებული. გამონაკლისია მხოლოდ დაუშვებლობა არასაპატიო მიზეზით ვადის გასვლის შედეგად.<sup>18</sup> ასეთ შემთხვევაში ადრესატი აღარ არის დაცვის ღირსი, ხოლო არაადრესატ დაინტერესებულ მხარეს უკვე განმტკიცებული სამართლებრივი პოზიცია უჭირავს.<sup>19</sup>

---

<sup>14</sup> Detterberg S., Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungsprozessrecht, 4 Aufl., München, 2006, S. 558; Kopp F., Schenke W.R., Verwaltungsgerichtsordnung, Kommentar, 15. Auflage, München, 2007, §80 Rn.5.

<sup>15</sup> Schmidt R., Verwaltungsprozessrecht, 9. Aufl., Hildesheim, 2005, S. 332.

<sup>16</sup> კოპალეიშვილი მ., სხირტლაძე ნ., ქარდავა ე., ტურავა პ., ადმინისტრაციული საპროცესო სამართლის სახელმძღვანელო, თბილისი, 2008, 389; საპირისპიროს ამტკიცებს Lücke G., Vorläufiger Rechtsschutz bei Verwaltungsakten mit Drittwirkung, NJW 1978, 83.

<sup>17</sup> ტურავა პ., უფლების დაცვის პრევენციული საშუალებები, პროფესია ადვოკატი №3, 2007, 31(34).

<sup>18</sup> Tschira O., Schmidt-Glaeser W. Verwaltungsprozessrecht, S.128; Jäde H., Verwaltungsverfahren Widerspruchsverfahren Verwaltungsprozess, 3.Auflage, Stuttgart, München, Hannover, Berlin, Weimar, Dresden, 1997, S. 129.

<sup>19</sup> Hufen F., Verwaltungsprozessrecht, 6. Auflage, München, 2005, S.529.

### 3.3 სუსპენსიური ევექტის მოქმედება ამბივალენტური აქტების მიმართ

მოქმედებს თუ არა სუსპენსიური ევექტი ნაწილობრივ აღმჭურველ და ნაწილობრივ შემზღუდველ ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტებზე? ასეთ შემთხვევაში, სუსპენსიური ევექტის არსიდან გამომდინარე, იგი მოქმედებს მხოლოდ შემზღუდველ ნაწილზე,<sup>20</sup> გარდა იმ შემთხვევისა, როდესაც ორივე ნაწილი განუყოფელ შინაგან კავშირში არის ერთმანეთთან.<sup>21</sup> სხვაგვარი ვითარებაა მაშინ, როდესაც აქტის აღმჭურველი შინაარსი სხვა პირის უფლებებსა და კანონიერ ინტერესებს ზღუდავს, მაგალითად სამშენებლო სამართალში. სასკ-ის 29.2. მუხლის მიხედვით, აღმჭურველი აქტების წინააღმდეგ არ მოქმედებს სარჩელის სუსპენსიური ევექტი, თუ მისი შეჩერება სხვა პირის კანონიერ ინტერესს ან კანონიერ უფლებას მნიშვნელოვან ზიანს მიაყენებს. ამ შემთხვევაში კანონი საუბრობს აღმჭურველ აქტებზე, მაგრამ არსებობს აქტები, რომლებიც ნაწილობრივ აღმჭურველი, ნაწილობრივ შემზღუდველი, ანუ ამბივალენტური ბუნებისაა. ენება თუ არა ასეთ შემთხვევებს ბოლოს დასახელებული ნორმა და რამდენად მიზანშეწონილია მისი ამგვარი ფორმულირება, ამაზე სხვა პარაგრაფში იქნება საუბარი.

### 3.4. სუსპენსიური ევექტი და ადმინისტრაციული ორგანოს შემზღუდველი ხასიათის სხვა ქმედებები

სზაკ-ის 177-ე მუხლის თანახმად, ადმინისტრაციული საჩივრით დაინტერესებულ მხარეს შეუძლია გაასაჩივროს ადმინისტრაციული აქტი, ადმინისტრაციული აქტის გამოცემის შესახებ ადმინისტრაციული ორგანოს უარი, ადმინისტრაციული ორგანოს უმოქმედობა და რეალაქტი. მოიცავს თუ არა ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 184-ე მუხლი ყველა ამ შემთხვევას? კანონის ტექსტი ამ შემთხვევაში ნათელია, იგი მხოლოდ ადმინისტრაციულ აქტებს ეხება. მაგრამ შემზღუდველ რეალაქტს პირისათვის ადმინისტრაციულ აქტზე არანაკლებ უარყოფითი შედეგი შეიძლება ჰქონდეს. მიუხედავად იმისა, რომ მისი გასაჩივრება შესაძლებელია, ამგვარ

<sup>20</sup> ადვიშვილი ზ., ვარდიაშვილი ქ., იზორია ლ., კალანდაძე ნ., კობალეიშვილი მ., სხირტლაძე ნ., ტურავა პ., ქიტოშვილი დ., ზოგადი ადმინისტრაციული სამართლის სახელმძღვანელო, თბილისი, 2005, 312.

<sup>21</sup> Kopp F., Schenke W.R., Verwaltungsgerichtsordnung, Kommentar, 15. Auflage, München, 2007, §80, Rn. 47.

საჩივარს სუსპენსიური ეფექტი არ აქვს. კანონის ტექსტი სხვაგვარი არგუმენტაციის შესაძლებლობას საერთოდ არ ტოვებს.<sup>22</sup>

#### 4. სუსპენსიური ეფექტის მოქმედების დასაწყისი

სზაკ-ის 184-ე მუხლის პირველი ნაწილის მიხედვით, „გასაჩივრებული აქტის მოქმედება შეჩერდება ადმინისტრაციული საჩივრის რეგისტრაციის მომენტიდან“, თუ კანონი სხვას არაფერს ითვალისწინებს. ამავე მუხლის მეორე წინადადებით, ადმინისტრაციული ორგანო ამის თაობაზე ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტს გამოსცემს. სუსპენსიური ეფექტი ამ შემთხვევაში დგება ipso iure, საჩივრის რეგისტრაციის წამიდან<sup>23</sup>. ამ ნორმით გათვალისწინებული ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი მხოლოდ დეკლარაციულია და ადმინისტრაციულ ორგანოს მისი გამოცემის დისკრეტული უფლებამოსილება არ აქვს.<sup>24</sup>

ასევე ipso iure დგება საპროცესო-სამართლებრივი სუსპენსიური ეფექტი, ვინაიდან კანონი უბრალოდ ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის მოქმედებას სარჩელის მიღების აქტზე დამოკიდებულს ხდის.<sup>25</sup>

გამონაკლისს სუსპენსიური ეფექტისგან სზაკ-ის 184-ე და სასკ-ის 29-ე მუხლების მეორე ნაწილები შეიცავს. ანალიზისთვის შევადართო ისინი, მაგრამ მანამდე მათ ცალ-ცალკე განვიხილავ.

#### 5. ადმინისტრაციული საჩივრის სუსპენსიური ეფექტის მოქმედების შემავერხებელი გარემოებები

სზაკ-ის 184-ე მუხლის მეორე ნაწილში ჩამოთვლილია ის გამონაკლისი 4 შემთხვევა, რომელიც აქტის მოქმედებას, საჩივრის მიუხედავად,

---

<sup>22</sup> ამ კონტექსტში ცოტა გაუგებარია, რეალაქტს სზაკ-ის 184-ე მუხლის არეალში მოიაზრებს თუ მხოლოდ ინფორმაციას იძლევა რეალაქტების გასაჩივრების შესახებ ჩარხოშვილი ნ., სუსპენზიური ეფექტი, როგორც მხარის უფლების წინასწარი დაცვის განსაკუთრებული მექანიზმი ადმინისტრაციულ სამართალში, „მართლმსაჯულება და კანონი“, №4, 2013, 113 (116).

<sup>23</sup> ადგიშვილი ზ., ვარდიაშვილი ქ., იზორია ლ., კალანდაძე ნ., კოპალეიშვილი მ., სხირტლაძე ნ., ტურავა პ., ქიტოშვილი დ., ზოგადი ადმინისტრაციული სამართლის სახელმძღვანელო, თბილისი, 2005, 312.

<sup>24</sup> კარგ საკანონმდებლო რეკომენდაციას იძლევა ამ შემთხვევასთან დაკავშირებით ადგიშვილი ზ., ვინტერი გ., ქიტოშვილი დ., საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის კომენტარი, თბილისი, 2002, მუხლი 184, 336.

<sup>25</sup> იხ., სასკ-ის 29-ე მუხლის პირველი პუნქტი.

არ აჩერებს. მე არ შევეუდგები ამ შემთხვევათა სიღრმისეულ კლასიფიკაციას, ვინაიდან აქ სხვა რამ არის საგულისხმო. სახელდობრ, ნორმის მე-3 ნაწილის თანახმად, მე-2 ნაწილით გათვალისწინებული საფუძვლების არსებობისას, სუსპენსიური ეფექტის ბედს აქტის გამოძცემი ან მისი ზემდგომი ადმინისტრაციული ორგანო წყვეტს. ეს იმას ნიშნავს, რომ სუსპენსიური ეფექტი ადმინისტრაციულ საჩივარს მისი რეგისტრაციის მომენტიდან იმ მომენტამდე აქვს, ვიდრე ადმინისტრაციული ორგანო არ შეამოწმებს ამ საფუძვლების არსებობას. ყოველივე ეს რატომ არის საგულისხმო?!

სზაკ-ის 184.3-ე მუხლი კომპეტენციის ნორმაა. არის თუ არა ამ დანაწესში მითითება დისკრეციულ უფლებამოსილებაზე? ხსენებული ნორმის სტრუქტურიდან გამომდინარე, შეიძლება დავასკვნათ, რომ ერთ ან მეორე ადმინისტრაციულ ორგანოს აქვს შემოწმების დისკრეცია, რომელიც ნულოვან ნიშნულზე<sup>26</sup> დაყვანილი. მაგრამ შეესაბამება თუ არა ასეთი საერთო რეგულაცია მუხლის მეორე ნაწილში ჩამოთვლილ გამონაკლისებს? შევადართ სზაკ-ის 184.1-ე მუხლის მეორე წინადადება, რომლის თანახმადაც ადმინისტრაციული ორგანო გამოსცემს ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტს, რომელიც, როგორც აღინიშნა, დეკლარაციულია და დამოკიდებულია მხოლოდ და მხოლოდ საჩივრის რეგისტრაციის მომენტზე. თუმცა, უბრალო რეგისტრაცია და ნორმის მეორე ნაწილში ჩამოთვლილი საფუძვლები თავისი არსითა და მასშტაბით განსხვავდებიან ერთმანეთისგან. განვიხილოთ ცალ-ცალკე.

სზაკ-ის 184.2-ე მუხლის „ა“ ქვეპუნქტის შემთხვევაში ზარჯების გარდას პროგნოზს შეფასება სჭირდება. იგივე შეიძლება ითქვას „დ“ ქვეპუნქტზეც, რომელიც, ერთი მხრივ, მატერიალური ზარალის, მეორე მხრივ კი, საზოგადოებრივი წესრიგისა ან უშიშროებისათვის მოსალოდნელი საფრთხის მნიშვნელობას შეეხება. ორივე ვარიანტში, შეფასება გარკვეულ დროს მოითხოვს. განსაკუთრებით კი მეორე შემთხვევა, როდესაც კოდექსი ბუნდოვან სამართლებრივ ტერმინს – „მნიშვნელოვანს“ იყენებს. რა არის მნიშვნელოვანი და რა არა, ამის დადგენა უკვე დისკრეციაზე მიუთითებს.

სამაგიეროდ, „ბ“ ქვეპუნქტთან მიმართებაში, ანუ პოლიციის მიერ საზოგადოებრივი წესრიგის დაცვასთან დაკავშირებით მიღებული აქტების მოქმედების გაგრძელებისთვის, ეს რეგულაცია უფრო დეკლარაციული უნდა იყოს. ასეთ დროს ადმინისტრაციული ორგანო არ ამოწმებს ამ აქტების კანონიერებასა და მიზანშეწონილობას. ეს უშუალოდ საჩივრის

---

<sup>26</sup> ტერმინისათვის იხ., Maurer H., Allgemeines Verwaltungsrecht, 17. Auflage, München, 2009, S.143.

განხილვის პროცესში ხდება. სზაკ-ის 184.2-ე მუხლით გათვალისწინებული საფუძვლების არსებობისას ადმინისტრაციული წარმოება ადმინისტრაციული საჩივრის გადაწყვეტასთან დაკავშირებით არ წყდება. ეს ნორმა მხოლოდ სუსპენსიური ეფექტის დანაწესს აუქმებს. იგივე შეიძლება ითქვას „გ“ ქვეპუნქტში დასახელებული გარემოების, ანუ საგანგებო და საომარი მდგომარეობის დროს გამოცემული აქტების მოქმედების გაგრძელების შესახებაც. უფრო მეტიც, აქ ადმინისტრაციული ორგანო მხოლოდ იმ ფაქტს ადგენს, იყო თუ არა აქტის გამოცემის დროს საგანგებო ან საომარი მდგომარეობა. ამ მდგომარეობის შემოღების კანონიერების და მითუმეტეს, შესაბამისი კანონის კონსტიტუციურობის შემოწმების კომპეტენცია ადმინისტრაციულ ორგანოს არც მიმდინარე ადმინისტრაციული წარმოების პროცესში აქვს. გარდა ამისა, საკითხავია, ექნება თუ არა ადმინისტრაციულ ორგანოს ამგვარი შემოწმების იურიდიული უფლება და ფაქტობრივი შესაძლებლობა, თუკი საომარი ან საგანგებო მდგომარეობა კვლავაც ძალაში იქნება. ამ ქვეპუნქტის ხარვეზი საპირისპირო შემთხვევაშიც ვლინდება: თუ აქტი გამოცემულია საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის დროს, მაგრამ საჩივრის შეტანის მომენტში ეს მდგომარეობა უკვე დასრულებულია, მაშინ გაუგებარია, რატომ აღარ უნდა ჰქონდეს ასეთ საჩივარს სუსპენსიური ეფექტი, თუკი აქტი თავად საომარ ან საგანგებო სიტუაციასთან არანაირ კავშირშია. სწორედ ამიტომ, კოდექსის 184.3-ე მუხლი ბუნდოვანი, რიგ შემთხვევებთან შეუსაბამო და, თუ საერთოდ ზედმეტი არა, როგორც მინიმუმ, დიფერენცირებას მოკლებულია.

ძირითადად, ეს არის ის მიზეზები, რომლებიც საკუთრივ სზაკ-ის 184-ე მუხლის ნაკლს შეეხება. გაცილებით სერიოზული პრობლემები წამოიჭრება ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის სხენებული მუხლისა და სასკ-ის 29-ე მუხლის შედარებისას.

## **6. შეცილებითი სარჩელის სუსპენსიური ეფექტის მოქმედების შემაჩერებელ საფუძველთა კლასიფიკაცია**

საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის 29-ე მუხლი მხოლოდ შეცილებითი სარჩელის ან აქტის არარად აღიარების მოთხოვნით აღძრული სარჩელის შემთხვევაში გამოიყენება.<sup>27</sup> ნორმის სტრუქტურა პირველ და მეორე ნაწილებში სზაკ-ის 184-ე მუხლის მსგავსია. მომდევნო მუხლებით კი განსხვავებული საკითხები რეგულირდება.

---

<sup>27</sup> პრაქტიკული რეკომენდაციები ადმინისტრაციულ საპროცესო სამართლის საკითხებზე მაგისტრანტი მოსამართლისათვის, თბილისი, 2010, 85.

განვიხილოთ 29-ე მუხლის მეორე ნაწილის გამონაკლისები. ანალიზი აჩვენებს, რომ მათი კლასიფიკაცია შესაძლებელია. პირობითად, ისინი შეიძლება დაიყოს ორად: ერთი მხარე – „ა“, „ბ“, „გ“, „ე“ და „ვ“ ქვეპუნქტებით გათვალისწინებულები, რომლებიც, თავის მხრივ, საკმაოდ ჰეტეროგენულია. მეორე მხარე – „დ“ ქვეპუნქტის მოცემულობა, რომელიც დანარჩენებისგან მკვეთრად გამოყოფილი. პირველი ჯგუფის ვარიანტები წარმოადგენს კანონისმიერ საფუძველს, რომ არ წარმოიშვას სუსპენსიური ეფექტი. მათ შემთხვევაში ეფექტი თავიდანვე *ipso iure* მოქმედებით არ დგება. როდესაც ვიყენებთ ტერმინს „კანონისმიერი“, ამან არ უნდა გამოიწვიოს გაუგებრობა სასკ-ის 29.2-ე მუხლის „ვ“ ქვეპუნქტთან დაკავშირებით, რომელიც გვეუბნება, რომ „ეს გათვალისწინებულია კანონით“. ხსენებული დანაწესი ისეთ შემთხვევებს ეხება, როდესაც აქტის მოქმედების შეჩერება სპეციალური<sup>28</sup> კანონითაა გათვალისწინებული. თავად სასკ-ის 29.2-ე მუხლის „ვ“ ქვეპუნქტიც „კანონისმიერი გამონაკლისია“, მაგრამ იმ მიზეზით, რომ მისი არსებობისას, ისევე როგორც სხვა დასახელებული გამონაკლისების შემთხვევაში, სუსპენსიური ეფექტი არც ერთი წამით არ არსებობს. სხვაგვარი სიტუაციაა „დ“ ქვეპუნქტით გათვალისწინებულ შემთხვევაში. აქ სახეზე უნდა გვქონდეს ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ მიღებული წერილობით დასაბუთებული გადაწყვეტილება დაუყოვნებელი აღსრულების შესახებ. ამგვარი გადაწყვეტილების მიღება ადმინისტრაციული ორგანოს დისკრეციას მიეკუთვნება. ის წარმოადგენს არა კანონისმიერ, არამედ დისკრეციულ გამონაკლისს.

## **6.1. ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ აქტის დაუყოვნებელი აღსრულების შესახებ მიღებული გადაწყვეტილება**

განსხვავებული და განსაკუთრებით საინტერესოა ადმინისტრაციული ორგანოს გადაწყვეტილება დაუყოვნებელი აღსრულების შესახებ, ამიტომაც მას ვრცლად განვიხილავთ. უპირველეს ყოვლისა, უნდა ითქვას, რომ იგი გარკვეულ კრიტერიუმებს უნდა აკმაყოფილებდეს. სახელდობრ, უნდა იყოს ფორმალურად და მატერიალურად მართლზომიერი.<sup>29</sup> თავისებურია მისი სამართლებრივი ბუნებაც.

---

<sup>28</sup> მაგალითებისათვის იხ., ვაჩაძე მ., თოდრია ი., ტურავა პ., წიკვლაძე ნ., საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის კომენტარი, თბილისი, 2005, 165-166; წიკლაური ბ., უფლების დაცვის წინასწარი საშუალებანი ადმინისტრაციულ სამართალში, სტუდენტური სამართლებრივი ჟურნალი, 2011, 9 (12).

<sup>29</sup> **შენიშვნა:** ვფიქრობთ, „მართლზომიერება“ და არა კანონიერება იქნებოდა უფრო სწორი ტერმინი ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტებთან



### 6.1.1. გადაწყვეტილების სამართლებრივი ბუნება

ეს, თითქოს, არცთუ მნიშვნელოვანი გადაწყვეტილება იურიდიული დოკმატიკის პრობლემაა, ვინაიდან მისი სამართლებრივი ბუნების დადგენისას ერთმანეთს ეწინააღმდეგება ნორმის გრამატიკა და ტელეოლოგია. ერთი შეხედვით, შეიძლება ვიფიქროთ, რომ ხსენებული გადაწყვეტილება ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტს წარმოადგენს. განვიხილოთ დეტალურად, თუ რამდენად შეესაბამება ეს გადაწყვეტილება სზაკ-ის მე-2 მუხლში მოცემულ ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ლეგალურ დეფინიციას. განმარტების თანახმად, ეს „ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ ადმინისტრაციული კანონმდებლობის საფუძველზე გამოცემული ინდივიდუალური სამართლებრივი აქტია, რომელიც აწესებს, ცვლის, წყვეტს ან ადასტურებს პირის ან პირთა შეზღუდული წრის უფლებებსა და მოვალეობებს“ და ა.შ. აქედან გამომდინარეობს ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის 4 ელემენტი:

1. „ადმინისტრაციული ორგანო“
2. „ადმინისტრაციული კანონმდებლობის საფუძველზე“
3. „ინდივიდუალური სამართლებრივი აქტი“
4. „აწესებს, ცვლის, წყვეტს ან ადასტურებს“<sup>30</sup>.

თვალსაჩინოებისათვის განვიხილოთ ამ შემთხვევის სუბსუმციას. გადაწყვეტილება დაუყოვნებელი აღსრულების შესახებ მხოლოდ ადმინისტრაციულმა ორგანომ შეიძლება გამოსცეს. ცნების მეორე ელემენტს ამგვარი გადაწყვეტილება აკმაყოფილებს, თუ იგი ადმინისტრაციული კანონმდებლობის საფუძველზეა გამოცემული. სზაკ-ში პირდაპირ არსად არის აღწერილი პროცედურა, რომელიც ამგვარი გადაწყვეტილებების გამოცემას მოაწესრიგებდა. თუმცა სსკ-ის 29-ე მუხლის მე-2 ნაწილის ხსენებული

---

მიმართებაშიც, მაგრამ თვითონ კოდექსის ტექსტი საუბრობს „კანონიერ“ და „უკანონო“ აქტებზე. ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი, როგორც სახელმწიფო აქტების იერარქიულად ერთ-ერთი ყველაზე დაბალი რგოლი უნდა შეესაბამებოდეს არა მხოლოდ კანონს, არამედ კანონქვემდებარე ნორმატიულ აქტებსაც და ზოგადად, ქვეყანაში არსებულ მართლწესრიგს. ამის საწინააღმდეგოდ შესაძლებელია იმ არგუმენტის მოყვანა, რომ არსებობს „კანონის“ მატერიალური, ფართო გაგებაც, მაგრამ ფაქტია, რომ შემოვლითი გზების ძებნას თავიდან აგვაცილებდა დამკვიდრებული და ზუსტი ტერმინის – „მართლწესრიგის“ კოდექსის ტექსტში არსებობა.

<sup>30</sup> ტურავა პ., წკეპლაძე ნ., ზოგადი ადმინისტრაციული სამართლის სახელმძღვანელო, თბილისი, 2014, 69.

ქვეპუნქტით პირდაპირაა გათვალისწინებული მსგავსი გადაწყვეტილების გამოცემის შესაძლებლობა. ნაკლებმნიშვნელოვანია, რამდენად შეესაბამება ამგვარი საპროცესო-სამართლებრივი რეგულაცია ცნების მეორე ელემენტს, რადგან მისი ხარვეზით გამოცემული ადმინისტრაციული აქტების შესრულებაც სავალდებულოა.<sup>31</sup> ინდივიდუალური სამართლებრივი აქტი კი მაშინ გვაქვს სახეზე, როდესაც ადმინისტრაციული ორგანოს ღონისძიება პირის ან პირთა შეზღუდული წრისკენაა მიმართული.<sup>32</sup> გადაწყვეტილება დაუყოვნებელი აღსრულების შესახებ კი მიმართულია იმ პირის ან პირთა შეზღუდული წრისკენ, რომლებიც წარმოადგენენ აღსასრულებელი ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ადრესატებს ან დანტერესებულ მხარეს. ცნების მესამე ელემენტიც სახეზეა. რაც შეეხება დაწესებას, შეცვლას, შეწყვეტას ან დადასტურებას, ეს ქმედებები სამართლებრივი მოწესრიგების ვექტორებს წარმოადგენს. სამართლებრივი მოწესრიგება კი მაშინ გვხვდება, როდესაც აქტით ადმინისტრაციული ორგანოს ცალმხრივი და შესასრულებლად სავალდებულო უშუალო სამართლებრივი შედეგი უნდა წარმოიშვას.<sup>33</sup> დაუყოვნებელი აღსრულების შესახებ ადმინისტრაციული ორგანოს გადაწყვეტილებით კი სწორედ ასეთი მოწესრიგება ხორციელდება: ამ აქტით ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის მოქმედების შეჩერების ზოგადი წესი *წყდება*, დანტერესებული მხარის სამართლებრივი მდგომარეობა *აცვლება* და *წესდება* გამოჩაკლისი სუსპენსიური ეფექტისგან. გამოდის, რომ დაუყოვნებელი აღსრულების შესახებ გადაწყვეტილება სავსებით შეესაბამება სზაკ-ის მე-2 მუხლში მოცემულ ლეგალურ დეფინიციას. და მაინც, მიუხედავად ამ ფორმალური სუბსუმციისა, გადაწყვეტილება დაუყოვნებელი აღსრულების შესახებ არ არის და არც შეიძლება იყოს ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი. ამ უკანასკნელის თვისება ისაა, რომ მის წინააღმდეგ დასაშვებია ადმინისტრაციული საჩივარი<sup>34</sup>, ხოლო სასამართლოში შესაძლებელია სარჩელი აღიძრას. ადმინისტრაციული საჩივრის შემთხვევაში, სზაკ-ის 184-ე მუხლის პირველი ნაწილის თანახმად, გასაჩივრებულ გადაწყვეტილებას დაუყოვნებელი აღსრულების შესახებ სუსპენსიური ეფექტი ექნებოდა. სასაკ-ის 29-ე მუხლის პირველი პუნქტის შესაბამისად, იმავე შედეგს მივიღებდით გადაწყვეტილების, როგორც შემზღუდველი ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებ-

<sup>31</sup> სავსებით სწორად აღნიშნავენ ამ შემთხვევაში ავტორები, რომ ცნების ეს ელემენტი ხსენებული მიზეზის გამო არ შეიძლება იყოს ერთადერთი განმსაზღვრელი კრიტერიუმი, იხ., იქვე, 72.

<sup>32</sup> იქვე, 72.

<sup>33</sup> იქვე, 76.

<sup>34</sup> სზაკ-ის 177-ე მუხლის პირველი პუნქტი.

ბრივი აქტის წინააღმდეგ სარჩელის აღძვრისას. ადმინისტრაციული ორგანო იძულებული იქნებოდა, სასურველი შედეგის მიღწევის მიზნით, გადაწყვეტილების მოქმედების შესაჩერებლად ცალკე გადაწყვეტილება მიეღო. ამ ლოგიკით აღნიშნული გადაწყვეტილება თავადაც ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტად ჩაითვლებოდა და მის წინააღმდეგ, თავის მხრივ, შესაძლებელი იქნებოდა საჩივრის შეტანა და სარჩელის აღძვრა თანმდევი სუსპენსიური ეფექტებით. ამ შემთხვევაში სასკ-ის 29.2-ემუხლის „დ“ ქვეპუნქტი ვეღარ შეასრულებდა თავის ფუნქციას და ეს ყველაფერი ჩაკეტილ წრემდე მიგვიყვანდა. გამოდის, რომ დაუყოვნებელი აღსრულების შესახებ ადმინისტრაციული ორგანოს გადაწყვეტილების ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტად მიჩნევა ნონსენსია. ის შეიძლება დაკვალიფიცირდეს, როგორც გასაჩივრებული აქტის დანართი<sup>35</sup>, რომელსაც დამოუკიდებლად არსებობა არ შეუძლია, თუმცა მთავარი აქტისგან განსხვავებულ კრიტერიუმებს უნდა აკმაყოფილებდეს.

## **6.1.2. ფორმალური მართლზომიერება**

### **6.1.2.1. ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ დაუყოვნებელი აღსრულების შესახებ გადაწყვეტილების მიღების უფლებამოსილება**

საკითხავია, რომელ ორგანოს აქვს დაუყოვნებელი აღსრულების შესახებ გადაწყვეტილების მიღების უფლებამოსილება, მხოლოდ ადმინისტრაციული აქტის გამომცემს თუ ასევე ადმინისტრაციული საჩივრის განმხილველ ორგანოსაც, ასეთის არსებობის შემთხვევაში? სასკ-ის 29.2-ე მუხლის „დ“ ქვეპუნქტის მიხედვით ეს საკითხი დაკონკრეტებული არ არის. ამიტომ პასუხი სზაკ-ის 178-ე მუხლში უნდა ვეძიოთ. ამ ნორმის მეორე ნაწილის მიხედვით, ადმინისტრაციული საჩივრის განმხილველი ზემდგომი ადმინისტრაციული ორგანო ადმინისტრაციულ საჩივარს განხილავს გამომცემი ორგანოს ხელმძღვანელი თანამდებობის პირის მიერ გამოცემული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის შესახებ. ამ შემთხვევაში ვიღებთ ე.წ. „დევოლუციურ ეფექტს“, რომელიც გამოხატულია სზაკ-ის 192-ე მუხლში. ამ ნორმის თანახმად, საჩივრის განმხილველ ორგანოს უფლება აქვს გააგრძელოს ადმინისტრაციული წარმოება, მიუხედავად გამომცემი ორგანოს მიერ ადმინისტრაციული საჩივრის ცნობისა. ხსენებული დანაწესით კანონმდებელი ითვალისწინებს ე.წ. *reformatio in peius* შესაძლებლობას, ანუ დაინტერესებული მხარის სამართლებრივი მდგომარეობის გაუარესებას საკითხის იერარქიულად მაღალ საფეხურზე

---

<sup>35</sup> Kopp F., Schenke W.R., Verwaltungsgerichtsordnung, Kommentar, 15. Auflage, München, 2007, S.946; Schenke W.R., Verwaltungsprozessrecht, 8. Auflage, Heidelberg, 2002, S.312.

განხილვის დროს. ეს თეზისი იძლევა შემდეგი არგუმენტაციის საშუალებას: ფაქტია, კანონმდებელი ითვალისწინებს მოცემულობას, როდესაც ადმინისტრაციული აქტის გამოცემაში ორგანო ადმინისტრაციულ საჩივარს ცნობს და ზემდგომი განმხილველი ორგანოს დისკრეციას, ამის მიუხედავად, გააგრძელოს ადმინისტრაციული წარმოება იმ სავარაუდო შედეგით, რომ შემზღვეველი აქტი მაინც განაგრძობდეს არსებობას. მაშინ გაუგებარია განმხილველი ორგანოსათვის იმ უფლების ჩამორთმევა, რომელიც გამოცემაში ორგანოს მიერ საჩივრის არცნობის შემთხვევაშიც კი, მხოლოდ დაუყოვნებელი აღსრულების მოთხოვნას შეეხება. ამგვარი a maiore ad minus არგუმენტით დეკლარაციური ეფექტი ვრცელდება აგრეთვე იმ სიტუაციაზე, როდესაც გადაწყვეტილება დაუყოვნებელი აღსრულების შესახებ არა ადმინისტრაციული აქტის გამოცემასთან, არამედ ადმინისტრაციული საჩივრის გადაწყვეტასთან დაკავშირებული ადმინისტრაციული წარმოების შედეგია. აქედან გამომდინარეობს ის გარემოებაც, რომ ხსენებული გადაწყვეტილება და აღსასრულებელი ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი სხვადასხვა დროს შეიძლება გამოიცეს. მაგალითად, ის შეიძლება იყოს ადმინისტრაციული ორგანოს რეაქცია საჩივარზე ან სარჩელზე.<sup>36</sup>

ამ ფაქტს პრაქტიკული მნიშვნელობა აქვს, თუმცა ამაზე ქვემოთ იქნება საუბარი.

### **6.1.2.2. სათანადო წესით გამოცემული გადაწყვეტილება – დანტერესებული მხარის მიერ საკუთარი აზრის გამოთქმა**

გადაწყვეტილების მიღების წესთან დაკავშირებით კანონი განსაკუთრებულ კრიტერიუმებს არ აწესებს. მიუხედავად ამისა, შესაძლებელია, ფორმალური მართლზომიერების (ან კანონიერების) ზოგადი სქემიდან გამომდინარე, საჭირო იყოს გარკვეული წესის დაცვა.

მართალია გადაწყვეტილება დაუყოვნებელი აღსრულების შესახებ არ არის ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი, მაგრამ ის მაინც შემზღვეველი ხასიათის ქმედებაა. ამიტომ ლოგიკური იქნება დანტერესებულ მხარეს, სხაკ-ის 194-ე მუხლის ანალოგიით, ჰქონდეს გადაწყვეტილების შესახებ საკუთარი აზრის გამოთქმის შესაძლებლობა. მაგრამ, ვინაიდან ეფექტურობა დროზეა დამოკიდებული, ეს პროცედურა გაჭინაურებას გამოიწვევდა. ამიტომ, საკმარისია უშუალოდ აქტის შესახებ აზრის წარდგენის შესაძლებლობა.<sup>37</sup>

<sup>36</sup> Schwabe J., Verwaltungsprozessrecht, 3. Auflage, Düsseldorf, 1991, S.96.

<sup>37</sup> Detterberg S., Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungsprozessrecht, 4. Aufl., München, 2006, S. 561.

### 6.1.2.3. ფორმა – წერილობითი დასაბუთება

წერილობითი დასაბუთების კანონისმიერი მოთხოვნის მიზანია ადმინისტრაციულმა ორგანომ კარგად გაითავისოს, რომ საქმე განსაკუთრებულ სიტუაციასთან აქვს და ვიდრე დაუყოვნებელ აღსრულებას მოითხოვს, კონკრეტული შემთხვევის გამოკვლევას პასუხისმგებლობის მაღალი გრძობით უნდა მოეცილოს. გარდა ამისა, იგი ეხმარება დაინტერესებულ პირს საკუთარი პოზიციის ჩამოყალიბებაში, აგრეთვე სასამართლოსაც - გადაწყვეტილების მიღებაში. დასაბუთებისას, უპირველეს ყოვლისა, იმის გათვალისწინება მნიშვნელოვანია, რომ ისეთი არგუმენტები კი არ უნდა გამოიყენებოდეს, რომლებიც თავად აქტს ამართლებს, არამედ მკაფიოდ უნდა იკვეთებოდეს გადაუდებელი აღსრულების აუცილებლობა. სავალდებულო უნდა იყოს კონკრეტულ სიტუაციასთან კავშირი და არა ზოგადი, ტრაფარეტული წინადადებების პერიფრაზირება.

### 6.1.3. მატერიალური მართლზომიერება

მატერიალური მართლზომიერება იმ შემთხვევაში გვაქვს სახეზე, როდესაც საჯარო ინტერესი ან მხარის კანონიერი ინტერესი აქტის შეჩერების ინტერესზე უფრო მაღლა დგას. მხარის კანონიერი ინტერესი ძირითადად აღმჭურველი აქტებისას არსებობს. ინტერესთა აწონ-დაწონვისას უნდა გავითვალისწინოთ კანონმდებლის მიზანი, რომ 29.1-ე მუხლში ნორმირებული სუსპენსიური ეფექტი წესს, ხოლო მე-2 ნაწილში არსებული შემთხვევები გამონაკლისებს წარმოადგენს.<sup>38</sup> მიუხედავად ამისა, ღირებულებათა შკალა, ცალკეული შემთხვევიდან გამომდინარე, სხვადასხვა მხარეს შეიძლება გადაიხაროს. რაც შეეხება საჯარო ინტერესს, ეს არავითარ შემთხვევაში არ უნდა გავიგოთ ისე, თითქოს მრავალთა ინტერესი ყოველთვის უფრო მძიმე წონისაა, ვიდრე ინდივიდის ინტერესი. ამიტომაც არის კონკრეტული გარემოებების სწორი ანალიზი და თანაზომიერი ურთიერთშეპირისპირება აუცილებელი. კრიტერიუმებად შესაძლებელია გამოვიყენოთ, მაგალითად, შეზღუდვის ინტენსიურობა, პროცნოზი, თუ რამდენად გამოუსწორებელ შედეგებს მოუტანს ერთი ან მეორე გადაწყვეტილება მხარეს და ა.შ.<sup>39</sup>

---

<sup>38</sup> ასე მიიჩნია ანალოგიურ შემთხვევაში გერმანიის ფედერალურმა საკონსტიტუციო სასამართლომაც, იხ., BVerfGE 35, 263, 274.

<sup>39</sup> Stern K., Verwaltungsprozessuale Probleme in der öffentlich-rechtlichen Arbeit, 7 Aufl., München, 1995, S. 108.

რაც შეეხება საქმის ძირითადი განხილვის პერსპექტივას, იგი მხოლოდ არაარსებითად განიხილება და ამ კონკრეტულ შემთხვევასთან დაკავშირებით, გადაწყვეტი ძალა არ აქვს. მთავარია, უფლების პრევენციული დაცვა ძირითად პროცესში არ გადაიზარდოს.<sup>40</sup>

## 6.2. დაუყოვნებელი აღსრულების შესახებ გადაწყვეტილების თავისებურება

სზაკ-ის 29.2 „დ“ მუხლი ის შემთხვევაა, როდესაც ადმინისტრაციულ აქტს სუსპენსიური ეფექტი მანამ აქვს, სანამ დაუყოვნებელი აღსრულების შესახებ გადაწყვეტილებას არ მიიღებენ. თუკი ეს გადაწყვეტილება ადმინისტრაციულ აქტთან ერთად გამოიცემა, ამ შემთხვევაში უნდა მივიჩნიოთ, რომ სუსპენსიური ეფექტი ერთი იურიდიული წამით მაინც არსებობდა. ამის საფუძველს იძლევა გერმანიის კანონი ადმინისტრაციული სასამართლოს შესახებ (კას), რომლის §80 V პუნქტში სწორი ფორმულირებაა მოცემული. შევადაროთ ქართული და გერმანული ნორმები: გერმანული კანონის მეორე აბზაცში პირველი აბზაცით დაწესებული სუსპენსიური ეფექტის გამონაკლისებია ჩამოთვლილი, ისევე როგორც სასკ-ის 29.2-ე მუხლში. განსხვავებით ქართულისგან, გერმანულ ნორმაში 6-ის ნაცვლად 4 გამონაკლისია. შესაბამისად, ზუსტი პარალელის გავლება ამ ორ ნორმას შორის არ იქნებოდა მართებული. თუმცა შედარება შესაძლებელია. ეს განსაკუთრებით „დ“ ქვეპუნქტს ეხება, რომელიც საკვებით შეესატყვისება კას-ის §80 II Nr.4 კონსტრუქციას. რაც შეეხება სუსპენსიური ეფექტის „გაცოცხლებას“, იქ გერმანელმა კანონმდებელმა დიფერენცირების ხერხს მიმართა: Nr.1-3 გამონაკლისებისთვის, რომლებიც „კანონისმიერ გამონაკლისებს“<sup>41</sup> წარმოადგენენ, მან გამოიყენა ზმნა „დაწესება“ (anordnen), ხოლო ადმინისტრაციული ორგანოსგან გამომდინარე გამონაკლისის შემთხვევაში – „აღდგენა“ (wiederherstellen). ამით მან თვალსაჩინო გახადა, რომ პირველი ჯგუფის გამონაკლისების არსებობისას სუსპენსიური ეფექტი ipso iure არ არსებობს და არც არასდროს არსებობდა. ის მხოლოდ თავიდან შეიძლება დაწესდეს. ხოლო დაუყოვნებელი აღსრულების შესახებ გადაწყვეტილების შემთხვევაში, სუსპენსიური ეფექტი არსებობდა, როგორც ფუძემდებლური დანაწესი, თუნდაც ერთი იურიდიული წამით. ამიტომაც, ის შესაძლებელია მხოლოდ და მხოლოდ აღდგეს. ქართულ კანონმდებლობაში კი შექმნილი ფორმულირებაა გამოყენებული:

<sup>40</sup> კობალეიშვილი მ., სხირტლაძე ნ., ქარდავა ე., ტურავა პ., ადმინისტრაციული საპროცესო სამართლის სახელმძღვანელო, თბილისი, 2008, 390.

„...სასამართლოს შეუძლია შეაჩეროს ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ან მისი ნაწილის მოქმედება“. ზმნა „შეაჩეროს“ ზოგადი მნიშვნელობისაა და სუსპენსიური ეფექტის, როგორც მოქმედების შეჩერების არსს გამოხატავს, მაგრამ მე-2 პუნქტში მოცემულ გამონაკლისთა კატალოგის კლასიფიკაციის საშუალებას საკანონმდებლოდან სამეცნიერო ასპარეზზე ანაცვლებს.

გერმანულ სამართალთან შედარებას თავი რომ დავანებოთ, იგივე შედეგი ქართული, ჰომოგენურ-სამართლებრივი არგუმენტითაც მტკიცდება. როგორც ზემოთ უკვე აღინიშნა, დეკლუციური ეფექტიდან გამომდინარე, ადმინისტრაციული აქტი და გადაწყვეტილება დაუყოვნებელი აღსრულების შესახებ სხვადასხვა დროს შეიძლება გამოიცეს. მაგალითად, ის შეიძლება იყოს რეაქცია სარჩელზე. ამ გადაწყვეტილებას არ შეუძლია აღსასრულებელი აქტის გარეშე არსებობა, მაგრამ არა პირიქით. თუკი ხსენებული გადაწყვეტილება ფორმალურად ან მატერიალურად მართლ-საწინააღმდეგოა, მაშინ აქტი მაინც რჩება სარჩელის საგნად, ვინაიდან მიზეზი, რის გამოც სარჩელს არ უნდა ჰქონდეს სუსპენსიური ეფექტი, აღარ არსებობს და კვლავ მოქმედებს სასკ-ის 29.1-ე მუხლი.<sup>42</sup>

### 6.3. სასკ-ის 29.2-ე მუხლის „ე“ ქვეპუნქტის თავისებურება

ორიოდე სიტყვა უნდა ითქვას ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის 29.2-ე მუხლის „ე“ ქვეპუნქტზეც. ეს ნორმა ალტერნატივებისაგან შედგება. პირველი, რომელიც აღსრულებულ აქტებს შეეხება,

---

<sup>42</sup> **შენიშვნა:** ნორმის მეორე ნაწილის „დ“ ქვეპუნქტის ძირითადი ასპექტების განხილვის შემდეგ, ალბათ, სრულიად გაუგებარია საქართველოს უზენაესი სასამართლოს 2 გადაწყვეტილება (საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ და სხვა საქმეთა პალატის 2003 წლის 26 მარტის 3გ/ად-12-კ-ს-03-ი და 2003 წლის 27 მარტის 3გ/ად-5-კ-ს-03-ი განჩინებები), რომელთაც სასამართლო, მიუხედავად ფაქტისა, რომ ადმინისტრაციულ ორგანოს დაუყოვნებელი აღსრულების შესახებ გადაწყვეტილება არც აქტთან ერთად და არც შემდეგ მიუღია, სასკ-ის 29.2-ე მუხლის „დ“ ქვეპუნქტზე აყრდნობს. ნორმის კაზუსზე გავრცელებას, სასამართლო, აქტის მოქმედების შეჩერებაზე მაღალი საჯარო ინტერესის არსებობით ასაბუთებს. ამგვარი არგუმენტაციით, მართლმსაჯულების საკასაციო ინსტანცია იგნორირებას უკეთებს კანონის ტექსტის მეორე, თანაბარმნიშვნელოვან მოთხოვნას. ამავდროულად, უგულებელყოფს ადმინისტრაციული ორგანოს დისკრეციას, რითაც აღმასრულებელი ხელისუფლების კომპეტენციაში ერევა და არღვევს ხელისუფლების დანაწილების ფუნდამენტურ პრინციპს. იმედია, სასამართლო გაითავისებს დაუყოვნებელი აღსრულების შესახებ ადმინისტრაციული ორგანოს წერილობითი გადაწყვეტილების მნიშვნელობას და სამომავლოდ ახალ სტანდარტს დაამკვიდრებს ქართულ მართლმსაჯულებაში.

ნაკლებპრობლემურია. მის შედეგობრივ კორელაციას კოდექსის 29.7-ე მუხლი წარმოადგენს.

რაც შეეხება მეორე ალტერნატივას, ის მეტად ბუნდოვანია. პრაქტიკაში ბევრია შემთხვევა, როდესაც აღმჭურველი აქტი მნიშვნელოვან ზიანს აყენებს პირს, მაგრამ მისი შეჩერება სხვა პირის კანონიერ უფლებებსა და ინტერესებს უქმნის საფრთხეს. ისიც შესაძლებელია, რომ აქტი ერთი ადრესატისთვის აღმჭურველი იყოს, მეორესთვის კი – შემზღვეველი. ასეთი ამბივალენტური ბუნების აქტებისას ნორმა არ გვაძლევს კომპრომისული გამოსავლის საშუალებას და უაღრესად ართულებს მის განმარტებასა და პრაქტიკულ გამოყენებას განსაზღვრული შედეგით.

## 7. სარჩელის აღძვრამდე გამოწვეული სუსპენსიური ეფექტი

კიდევ ერთი თემა არის ყურადსაღები. სახელდობრ, სასკ-ის 29-ე მუხლის მეხუთე პუნქტი, რომლის თანახმადაც, ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის მოქმედების შეჩერების შესახებ მხარის შუამდგომლობა სარჩელის აღძვრამდეც არის შესაძლებელი. რას გულისხმობს ამ რეგულაციაში კანონმდებელი? ამასთან დაკავშირებით, საინტერესოა საქართველოს უზენაესი სასამართლოს აზრი: „როგორც წესი, სარჩელის ჩამოყალიბება და სასამართლოში მისი წარდგენა დაკავშირებულია გარკვეულ მოსამზადებელ პერიოდთან, დროსთან. უნდა გავითვალისწინოთ ის გარემოებაც, რომ ბოლო დროს განხორციელებული საკანონმდებლო ცვლილებებით ადმინისტრაციული საჩივრის წარდგენა სასამართლოსთვის მიმართვამდე სავალდებულო გახდა. ამან კიდევ უფრო გაზარდა სარჩელის აღძვრისთვის საჭირო მოსამზადებელი პერიოდი“.<sup>43</sup> სწორედ ამ ვითარების შემსუბუქებაში ხედავს უზენაესი სასამართლო კანონმდებლის ნებას, რომელიც სასკ-ის 29.5-ე მუხლის უკან დგას. ძნელია არ დაეთანხმო სასამართლოს აზრს, რომ ნორმის მიზანი პირის უკანონო მოქმედებით გამოწვეული გამოუსწორებელი ზიანის თავიდან აცილებაა. მაგრამ დაინტერესებულ მხარეს კანონი მხოლოდ მაშინ იცავს, როდესაც (ა) ამას საჭიროებს და (ბ) დაცვის ღირსია. სარჩელის ჩამოყალიბება და სასამართლოში მისი წარდგენა გარკვეულ დროსთანაა დაკავშირებული. დიას, „გარკვეულ“ დროსთან და ეს დრო მკაფიოდ განსაზღვრულ, მაქსიმუმ ერთ თვეს შეადგენს.<sup>44</sup> ცხადია, საჩივრის, როგორც სარჩელის წარდგენის აუცილებელი წინაპირობის შემოტანამ უფრო მეტად

<sup>43</sup> პრაქტიკული რეკომენდაციები ადმინისტრაციულ საპროცესო სამართლის საკითხებზე მაგისტრატი მოსამართლისათვის, თბილისი, 2010, 89.

<sup>44</sup> იხ., სასკ-ის 22.3 მუხლი.



გაახანგრძლივა ეს პერიოდი. მაგრამ ეს მოქალაქეს არათუ ურთულებს, არამედ უადვილებს მდგომარეობას. პირი არ არის შეზღუდული, ამ ერთ თვეზე უფრო ადრე, ადმინისტრაციული საჩივრის განხილვასთან დაკავშირებული ადმინისტრაციული წარმოების პარალელურად, იზრუნოს სარჩელის ჩამოყალიბებაზე და ეს დრო „გაიხანგრძლივოს“. ამით მას არანაირი საფრთხე არ ემუქრება, ვინაიდან ამასობაში ადმინისტრაციულ საჩივარს, თავის მხრივ, სზაკ-ის 184.1-ე მუხლში ნორმირებული სუს-პენსიური ეფექტი აქვს. ასე რომ, დროის იმ მონაკვეთში, როდესაც ადმინისტრაციული საჩივარი განიხილება, აქტის მოქმედება ისედაც შეჩერებულია. ამის გამო დაინტერესებულ მხარეს დაცვა არ სჭირდება და აღარც დაცვის ღირსია. რა აზრი აქვს შუამდგომლობას უკვე შეჩერებული აქტის მოქმედების შეჩერების მიზნით?!

აქედან გამომდინარე, ვამტიციებთ: საპროცესო კოდექსის 29.5-ე მუხლი ისე უნდა წავიკითხოთ, რომ შუამდგომლობა დასაშვებია სარჩელის აღძვრამდეც, მაგრამ არაუადრეს ადმინისტრაციულ საჩივართან დაკავშირებული გადაწყვეტილების გაცნობის ან ამისთვის დადგენილი ვადის გასვლის მომენტისა. ეს ვადა კი, როგორც აღვნიშნე, წარმოადგენს 1 თვეს, რომელიც, როგორც წესი, არ შეიცავს დრამატულ საფრთხეებს.

მიუხედავად ამისა, სასკ-ის 29.5-ე მუხლის არსებობა მეტად საჭიროა და მას მოცემულობათა კონკრეტულ ვგუფში პრაქტიკული გამოყენების არეალი აქვს. ამაზე მოგვიანებით იქნება საუბარი.

## **8. „ორი სუსპენსიური ეფექტის“ შეუთავსებლობა უფლების ეფექტური დაცვის დოგმატთან**

ახლა კი კანონმდებლის იმ მთავარ შეცდომაზე ვისაუბროთ, რომელიც სუსპენსიური ეფექტის ორი სხვადასხვა კანონის ორ სხვადასხვა ნორმამ განფენას შეეხება. სზაკ-ის 184.1-ე და სასკ-ის 29.1-ე მუხლები ერთმანეთის მსგავსია. მაგრამ შეცდომა ამაში როლი მდგომარეობს. კანონმდებელი მაშინ შეცდა, როდესაც ორივე ნორმის მეორე ნაწილში გამონაკლისთა განსხვავებული ჩამონათვალი შემოგვთავაზა. მივეყვით თანმიმდევრულად.

ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის ნორმის მეორე პუნქტში 4, ხოლო საპროცესო კოდექსის 29.2-ე მუხლში 6 გამონაკლისი გვაქვს. აქედან ორ-ორი მათგანი ერთმანეთის იდენტურია. სახელდობრ, სზაკ-ის 184.2-ე და სასკ-ის 29.2-ე მუხლის „გ“ ქვეპუნქტები შესაბამისი კანონის საფუძველზე გამოცხადებული საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის დროს მოცემულ აქტებს ეხება. იგივეობას ვხვდებით ზოგადი კოდექსის 184.2-ე მუხლის „დ“ და სასკ-ის 29.2-ე მუხლის „ბ“ ქვეპუნქტების შემთხვევაშიც, რომლებიც აქტის მოქმედებას არ აჩერებენ, თუკი აღსრულების გადადება

მნიშვნელოვან მატერიალურ ზარალს/ზიანს გამოიწვევს ან მნიშვნელოვან საფრთხეს შეუქმნის საზოგადოებრივ წესრიგს ან უშიშროებას.<sup>45</sup> ამ ორი მოცემულობის პარალელურობა არავითარ ბარიერს არ ქმნის. ორივე შემთხვევაში ვერც საჩივრის რეგისტრაცია და ვერც სარჩელის შეტანა აქტის მოქმედებას ვერ შეაჩერებს და კანონმდებლის მიზანსაც საფრთხე არ დაემუქრება. მაგრამ რა ხდება იმ შემთხვევაში, თუკი, მაგალითად, სახეზე სზაკ-ის 184.2-ე მუხლის დანარჩენი ორი გამოთქმის გვაქვს, ანუ თუ აქტის მოქმედების შეჩერება სახელმწიფო ან ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების სარჯების გაზრდას გამოიწვევს,<sup>46</sup> ან კიდევ აქტი პოლიციის მიერ საზოგადოებრივი წესრიგის დაცვასთანაა დაკავშირებული?!<sup>47</sup> პირველ შემთხვევაში შესაძლებელია პარალელი გავალოთ საპროცესო კოდექსის 29.2-ე მუხლის „ა“ ქვეპუნქტთან, მაგრამ სახელმწიფო ან ადგილობრივი გადასახადების, მოსაკრებლების ან სხვა გადასახდლების გადახდა არავითარ შემთხვევაში არ არის ორგანოთა სარჯების გაზრდა, რასაც ზოგადი კოდექსი მოითხოვს. აი, აქ უკვე პირველ პრაქტიკულ პრობლემას ვაწყდებით. თუკი პირის ადმინისტრაციულ საჩივარს სზაკ-ის 184.2-ე მუხლის „ა“ და „ბ“ ქვეპუნქტების წყალობით სუსპენსიური ეფექტი არ აქვს, კანონმდებელი თავის მიზანს მხოლოდ იმ შემთხვევაში მიაღწევს, თუკი გამსაჩივრებელი თავისი ნებით არ გამოიყენებს უფლების დაცვის მეორე საშუალებას - შეცილებით სარჩელს. წინააღმდეგ შემთხვევაში, საპროცესო კოდექსის 29.1-ე მუხლის თანახმად, სარჩელს სუსპენსიური ეფექტი აქვს და სარჩელით გამოწვეულ შეჩერებას მხოლოდ საჩივრისათვის განკუთვნილი გამოთქმისებში ვერ შეაფერხებენ. სწორედ ამ ორ შემთხვევაში გამოიყენება სასკ-ის 29.5-ე მუხლი პრაქტიკულად, რაზეც ზემოთ ვსაუბრობდი. ეს ის კაზუსია, როდესაც პირი, ადმინისტრაციული წარმოების ფრონტზე, საჩივრის განხილვის დროს ვერ ახერხებს აქტის მოქმედების შეჩერებას, მაგრამ სარჩელის აღძვრამდე შეუძლია იშუამდგომლოს ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის მოქმედების შეჩერების შესახებ. რევერსირებული სიტუაციაა საპროცესო კოდექსის 29.2-ე მუხლის „ა“, „დ“, „ე“ და „ვ“ ქვეპუნქტების შემთხვევაში. აქ ერთ უმნიშვნელოვანეს ასპექტს უნდა გაესვას ხაზი: სასკ-ის 29.2-ე მუხლი გვეუბნება, რომ აქტის მოქმედება არ შეჩერდება ქვემოთ ჩამოთვლილ შემთხვევებში. მაგრამ დროის რომელი მომენტი უნდა ვიგულისხმობთ? ადმინისტრაციული საჩი-

<sup>45</sup> **შენიშვნა:** საპროცესო კოდექსი, სხვა მხრივ იდენტურ ტექსტში, „ზიანის“ ნაცვლად იყენებს ტერმინ „ზარალს“, ხოლო „უშიშროების“ ნაცვლად – „უსაფრთხოებას“. ეს სიტყვები სამართალში სინონიმებს წარმოადგენენ.

<sup>46</sup> სზაკ-ის 184.2-ე მუხლის „ა“ ქვეპუნქტი.

<sup>47</sup> სზაკ-ის 184.2-ე მუხლის „ბ“ ქვეპუნქტი.

ვარი ადმინისტრაციული სარჩელის აუცილებელი წინაპირობაა. მართალია სარჩელს აღარ ექნება სუსპენსიური ეფექტი, მაგრამ იმავეს ვერ ვიტყვით საჩივარზე, რომელიც ბოლოს ციტირებული ქვეპუნქტების შესატყვის გამონაკლისებს არ იცნობს. თუკი არ არსებობს გამონაკლისი, მაშინ მოქმედებს სზაკ-ის 184.1-ე მუხლის ზოგადი წესი. მიუხედავად იმისა, რომ ადმინისტრაციული საჩივარი სარჩელამდე გასავლელი სავალდებულო<sup>48</sup> ეტაპია, ის სარჩელის შემადგენელი ნაწილი არ არის და სუსპენსიური ეფექტი მისგან დამოუკიდებლად აქვს. სასკ-ის 29-ე მუხლის მეორე ნაწილი კი იმავე მუხლის პირველი ნაწილის, ანუ სარჩელის შემაჩერებელი ეფექტისაგან გამონაკლისებს ადგენს. მაგალითად, ადმინისტრაციულ ორგანოს შეუძლია დაუყოვნებელი აღსრულების გადაწყვეტილება მიიღოს, რითაც სარჩელის შეტანით გამოწვეულ სუსპენსიურ ეფექტს გაუმკლავდება, მაგრამ დაუყოვნებელი აღსრულება იმ მომენტამდე გადაიწვევს, ვიდრე გასაჩივრებული ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის შესახებ სზაკ-ის 201-ე მუხლით გათვალისწინებული საბოლოო გადაწყვეტილება არ გახდება ცნობილი. გამოდის, რომ გასაჩივრების და ადმინისტრაციული საჩივრის განხილვისათვის კოდექსის 180-ე და 183-ე მუხლების საფუძველზე, დაუყოვნებელი აღსრულების შესახებ გადაწყვეტილების მიუხედავად, აღსრულებამ შესაძლებელია ერთიდან ორ თვემდე გადაიწიოს.

ასეთია ნორმის სტრუქტურა და კანონთა სისტემატიკა. კანონის ანალოგიისთვის მიმართვას, მიუხედავად იმისა, რომ მათი მოცემულობის შედარება შესაძლებელია, ორივე მსგავს მუხლში ამომწურავად ჩამოყალიბებული გამონაკლისები უშლის ხელს. კანონმდებელმა მკაფიოდ დააფიქსირა თავისი ნება, როდესაც ორივე ნორმაში გამონაკლისთა კატალოგიდან ორ-ორი იდენტური, დანარჩენი კი ერთმანეთისაგან განსხვავებული მაგალითი შემოგვთავაზა. სხვა მოსაზრება, რომელიც საპროცესო კოდექსის 29-ე მუხლის მეორე ნაწილით საჩივრის სუსპენსიური ეფექტის დაძლევის შეეცდება, არის იურიდიული ლოგიკის უხეში დარღვევა და არგუმენტაცია *contra legem*.<sup>49</sup>

ამ არგუმენტებს იმ აზრამდე მივყავართ, რომ კანონმდებელს არ უფიქრია თავისი გამოხატული ნების ლაფსუსებზე. ჯერჯერობით ქართული სასამართლო პრაქტიკა არ არის მდიდარი ამ საკითხის გარშემო არსებული საქმეებით, მაგრამ პრაქტიკაში ამას მნიშვნელოვანი შედეგები შეიძლება მოყვეს.

---

<sup>48</sup> სასკ-ის 2.5. მუხლი.

<sup>49</sup> კანონის საწინააღმდეგოდ (ლათ.)

## 9. სუსპენსიური ეფექტის მოქმედების დასასრული

თუკი ზოგადი და საპროცესო ადმინისტრაციული კოდექსები სუსპენსიური ეფექტის მოქმედების დასაწყისს არაორაზროვნად არეგულირებენ, კანონთა ტექსტში ექსპლიციტურად მხოლოდ ორი შემთხვევისთვისაა მოწესრიგებული შეჩერებული მდგომარეობის დასასრული. ესენია სზაკ-ის 184.5-ე და სასკ-ის 29.4-ე მუხლები, რომლებიც ითვალისწინებენ შესაძლებლობას, რომ სასამართლომ მხარის მოთხოვნის საფუძველზე გააუქმოს აქტის მოქმედების შეჩერება. სუსპენსიური ეფექტის მოქმედება დასრულდება აგრეთვე მაშინ, თუკი სზაკ-ის 201.1-ე მუხლის „ა“ ქვეპუნქტის შესაბამისად ადმინისტრაციული ორგანო ადმინისტრაციულ საჩივარს დააკმაყოფილებს. მართალია, ეს დროითი კომპონენტი კანონის ტექსტში პირდაპირ არ არის მოცემული, მაგრამ როდესაც დაინტერესებული მხარე თავის მიზანს მიაღწევს, მას ცხადია აღარ სჭირდება სუსპენსიური ეფექტით დაცვა. იმ შემთხვევაში, თუკი ადმინისტრაციული ორგანო საკუთარი ნებით ბათილად ან ძალადაკარგულად გამოაცხადებს აქტს (და ამ უკანასკნელ შემთხვევაში მხარე აღარ მოითხოვს აქტის ბათილად გამოცხადებას), ადმინისტრაციული წარმოება შეწყდება.<sup>50</sup> საკმარისია ერთ-ერთი მიზეზის არსებობაც და ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი აღარ მოქმედებს. ამიტომაც მისი მოქმედების შეჩერებას აზრი მხოლოდ მაშინ აქვს, როდესაც აქტის მოქმედება სზაკ-ის მე-60<sup>1</sup> მუხლის მე-7 ნაწილის „გ“ ქვეპუნქტის თანახმად მომავალში წყდება. სხვა შემთხვევაში, სუსპენსიური ეფექტის მოქმედება აღარ სჭირდება აქტს, რომელიც თავად აღარ მოქმედებს. მსგავსი სიტუაციაა პროცესშიც, სასკ-ის 32.1-ე მუხლით გათვალისწინებული გად-აწყვეტილების მიღებისას: მოსარჩელე მიზანს აქტის ბათილად ცნობით აღწევს.

რა ბედი ეწევა სუსპენსიურ ეფექტს სასამართლოს მიერ შეცვლებითი სარჩელის დაუკმაყოფილებლობის შემთხვევაში? ეს არის კიდევ ერთი სივრცე, რომელიც კანონმდებელმა უნდა შეავსოს. სადამდე ვრცელდება უფლების პრევენციული დაცვის მექანიზმები? საქართველოს კონსტიტუციის 42-ე მუხლით მინიჭებული უფლება მოიცავს სასამართლოს სამივე ინსტანციას. სასკ-ის 29.1-ე მუხლი ამბობს, რომ აქტის მოქმედებას სასამართლოში სარჩელის მიღება აჩერებს. სამწუხაროდ, მსგავსი არაფერია ნათქვამი სააპელაციო და/ან საკასაციო საჩივრის მიღებასთან დაკავშირებით. ეს ფაქტი, სულ რომ ტერმინოლოგიურ ლაფსუსად მივიჩნიოთ და „სარჩელი“, მისი შინაარსის საწინააღმდეგოდ, აპელაციასა და კასაცი-

<sup>50</sup> შეად., საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 190-ე მუხლი.

აზეც განვავრცოთ, კანონის სისტემატიკა მაინც შეუვალე დარჩება. საქართველოს ადმინისტრაციულ საპროცესო კოდექსში სუსპენსიური ეფექტი მხოლოდ VIII თავშია გათვალისწინებული. ამ თავის სახელწოდება „ადმინისტრაციული სამართალწარმოება პირველი ინსტანციის სასამართლოში“. მომდევნო ორი ინსტანციისთვის კი კანონმდებელს მომდევნო, IX თავი აქვს დათმობილი. ასე რომ, როგორც გრამატიკული, ასევე სისტემატიკური განმარტების მეთოდებს ერთმნიშვნელოვან დასკვნამდე მივყავართ<sup>51</sup>: უფლების პრევენციული დაცვის ეს მექანიზმი, რომელიც სათავეს საქართველოს კონსტიტუციიდან იღებს, მხოლოდ ნაწილობრივ ასრულებს ეფექტური მართლმსაჯულების ფუნქციას. სარჩელის მიღებით გამოწვეული სუსპენსიური ეფექტი სარჩელის დაუკმაყოფილებლობაზე პირველი ინსტანციის სასამართლოს გადაწყვეტილების მიღების შემდეგ ქრება მიუხედავად იმისა, რომ ამ გადაწყვეტილებას კანონიერი ძალა ჯერ კიდევ არ აქვს. სუსპენსიური ეფექტი კანონიერ ძალაში შესვლაზე ვერ იქნება დამოკიდებული, იმიტომ, რომ სუსპენსიური, ანუ შემაჩერებელი ეფექტი შეტანილ სარჩელს აქვს და არა სასამართლოს გადაწყვეტილებას ამ სარჩელზე. ცხადია, პირს უფლება აქვს გაასაჩივროს ეს გადაწყვეტილება სააპელაციო და საკასაციო წესებით, მაგრამ ამ დროს სუსპენსიური ეფექტის მოქმედება უკვე ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის მოქმედებითაა ჩანაცვლებული. ამიტომაც, გასაჩივრების ეს გზა ვეღარ დაიცავს მას აქტის მოქმედების საზიანო შედეგებისგან. ხოლო თუკი სხვა ინსტანციის სასამართლო პირველი ინსტანციის სასამართლოსგან განსხვავებულ გადაწყვეტილებას მიიღებს, მაშინ დღის წესრიგში უკვე ამ საზიანო შედეგების ლიკვიდაცია დადგება. ეს სიტუაცია, კონსტიტუციიდან გამომდინარეუფლების პრევენციული დაცვის ნაადრევი სიკვდილია.

---

<sup>51</sup> **შენიშვნა:** როდესაც მსგავს პრობლემას წააწყდა, გერმანელმა კანონმდებელმა კანონში ადმინისტრაციული სასამართლოების შესახებ შემოიტანა ახალი ნორმა - §80 ბ. ამ ნორმით მან განსაზღვრა შეჩერებული მდგომარეობის დასრულების ვადა. ერთის მხრივ, როდესაც აქტი აღარ არის „შეცილებადი“, ანუ სარჩელის წარდგენის ვადის გასვლის შემდეგ (ადმინისტრაციული საჩივრის შემთხვევაში) ან პირველ ინსტანციაში სარჩელის დაუკმაყოფილებლობისას 3 თვის მერე, რაც სააპელაციო საჩივრის დასაბუთებისათვის განკუთვნილი 2 თვიანი ვადა ამოიწურება. ამით გერმანელმა კანონმდებელმა თავიდან აიცილა შემთხვევები, როდესაც მოსარჩელები მხოლოდ სუსპენსიური ეფექტის გახანგრძლივების მიზნით აპელაციას მიმართავდნენ და ამით მეორე ინსტანციის სასამართლოს გადატვირთავდნენ.

## დასკვნა

ნაშრომში შევეცადეთ სხვა რაკურსით წარმოგვედგინა საკითხები, რომლებიც სუსპენსიური ეფექტის პრობლემატიკას თან ახლავს. არსებობს ასპექტები, რომელთაც კანონმდებელიც, სასამართლოცა და დოქტრინაც განსხვავებულად ხედავს ან საერთოდ ვერ ხედავს. ეს არ არის პრობლემა. სამართალი ცოცხალი ორგანიზმია, იგი ვითარდება, ღიაა ახალი მოსაზრებებისათვის, შორეული ჰორიზონტების გაშლისთვის, კრიტიკისა და დისკუსიისათვის, პარადიგმათა ცვლილებისთვის. ამ მოკრძალებულ სტატიას არ აქვს პრეტენზია სრულყოფილად მიმოიხილოს სუსპენსიური ეფექტის თემატიკა. წინ წამოწეული იყო მხოლოდ ის საკითხები, რომლებიც პრობლემატურია. აქ მრავლადაა კრიტიკული შენიშვნები, რომელთა გამოთქმის მიზანი არა ვინმეს მხილება, არამედ ნაკლოვანებების წარმოჩენა და მათი გადაჭრის გზების პოვნაა.

იურიდიული კვლევის ჩატარების დროს ყოველთვის სასარგებლოა შედარებითი ანალიზი სხვა ქვეყნების სამართალთან მიმართებით მითუმეტეს ისეთი ახალგაზრდა სამართლებრივი სისტემის შემთხვევაში, როგორც ქართულია. ამ გზაზე კარგი აღმოჩნდა გერმანული გამოცდილების გაზიარება. რთული შესამჩნევი არ იქნებოდა, რომ ეს არ იყო გერმანულ ლიტერატურაში უხვად არსებული მასალების ქართულ შედარებად მოცემულობაზე მორგებული თარგმანი. საქმე იმაშია, რომ ქართული რეგულაციები მხოლოდ ზედაპირულად შეიძლება შევადაროთ გერმანულს. ჩჩვენი კანონმდებლობის სიღრმისეულმა ანალიზმა თვალსაჩინო გახადა ხარვეზები. ამ სტატიის მთავარი ღირებულება ისაა, რომ განხილული, ვნებავთ წარმოჩენილი პრობლემები საჯარო სამართალბრუნვის ყველა მონაწილეს ეხება: ადმინისტრაციულ ორგანოს, რომელმაც უნდა იმოქმედოს; სასამართლოს, რომელმაც უნდა გადაწყვიტოს; კანონმდებელს, რომელმაც უნდა შეცვალოს და ცხადია, მოქალაქეს, რომლის უფლებათა ეფექტური დაცვა გარანტირებული უნდა იყოს. იმედს ვიტოვებთ, ადრე თუ გვიან, მიზანი მიიღწევა და წინამდებარე ნაშრომი უთუოდ გამოიღებს სასურველ ნაყოფს.

**საჯარო მოხელის შრომითსამართლებრივი უფლების  
დაცვის კონსტიტუციური საფუძველი და მისი  
სამსახურიდან გათავისუფლებასთან დაკავშირებული  
ზოგიერთი სამართლებრივი საკითხი**

**შესავალი**

თანამედროვე დემოკრატიული სახელმწიფოს ჩამოყალიბებისა და ნორმალური მმართველობითი საქმიანობის განხორციელებისათვის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი ფაქტორი საჯარო მოხელეთა და საჯარო უფლებამოსილების განმანხორციელებელ პირთა საქმიანობის საკანონმდებლო გზით მოწესრიგებაა. საკანონმდებლო მოწესრიგება კი, ერთი მხრივ, სახელმწიფოს უმთავრეს მიზანს – ადამიანის უფლებების დაცვასა და მეორე მხრივ, სახელმწიფო სტრუქტურების გამართულ ფუნქციონირებას უნდა ემსახურებოდეს. ამ თვალსაზრისით, განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია საჯარო მოხელეთა საქმიანობასთან და მათ შრომით-სამართლებრივ ურთიერთობასთან დაკავშირებული საკითხები. ამასთან, საგულისხმოა, რომ საჯარო მოხელის მიერ განხორციელებული საქმიანობა არსებითად განსხვავდება ჩვეულებრივი პირის მიერ კერძო-სამართლებრივი ურთიერთობების ფარგლებში განხორციელებულ შრომით ურთიერთობასთან. შესაბამისად, საჯარო მოხელის ქმედების საჯაროსამართლებრივი ურთიერთობების მომწესრიგებელ ფარგლებში მოქცევა კანონმდებლის მხრიდან გარკვეული მიზანმიმართული საკანონმდებლო ნორმების არსებობას მოითხოვს. წინამდებარე სტატიის მიზანია, წარმოაჩინოს საჯარო მოხელის სამსახურიდან გათავისუფლებასთან დაკავშირებული პრობლემური საკითხები.

---

\* ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის დოქტორანტი.

\*\* ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის იურიდიული ფაკულტეტის მაგისტრანტი.

# 1. სამოხელეო სამართალი – ადმინისტრაციული სამართლის სპეციალური დარგი

## 1.1. საჯარო მოხელის ცნება

კლასიკური გაგებით და საქართველოს მოქმედი კანონმდებლობის შესაბამისად, სამოხელეო სამართალი ადმინისტრაციული სამართლის ქვედარგია და საჯარო სამართალს მიეკუთვნება. სამოხელეო სამართლებრივი ურთიერთობა თავისი სამართლებრივი შინაარსით, აგებულია და მხარეთა შორის უფლება-მოვალეობების განაწილების მიხედვით საჯარო-სამართლებრივი ურთიერთობაა.<sup>1</sup> „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის პრეამბულის თანახმად, ეს კანონი ადგენს საქართველოში საჯარო სამსახურის ორგანიზაციის სამართლებრივ საფუძვლებს, აწესრიგებს საჯარო სამსახურის განხორციელებასთან დაკავშირებულ ურთიერთობებს და განსაზღვრავს მოსამსახურის სამართლებრივ მდგომარეობას.

საჯარო სამსახური საჯარო მოხელის გარეშე წარმოუდგენელია. საჯარო სამსახურის, როგორც ინსტიტუტის, ისე მისი ცალკეული შემადგენელი ნაწილის გამართული და ეფექტური მუშაობა მთლიანად მოხელის საქმიანობაზე დამოკიდებულია. ამდენად, საჯარო მოხელის საქმიანობის სამართლებრივ მოწესრიგებას დიდი მნიშვნელობა აქვს.<sup>2</sup> „საჯარო სამსახურის შესახებ“<sup>3</sup> საქართველოს კანონის პირველი მუხლის თანახმად, საჯარო სამსახური არის საქმიანობა სახელმწიფო და ადგილობრივი თვითმმართველობის სახაზინო დაწესებულებებში – საჯარო ხელისუფლების ორგანოებში. ამავე კანონის მე-6 მუხლის პირველი პუნქტის თანახმად კი, მოხელე<sup>4</sup> არის პირი, რომელიც ინიშნება ან აირჩევა სახაზინო დაწესებულების საშტატო თანამდებობაზე. მითითებული საკანონმდებლო ნორმების ანალიზის შედეგად შეიძლება ითქვას, რომ

<sup>1</sup> ქარდავა ე., საჯარო სამსახურის რეფორმა საქართველოში და მოხელის სამართლებრივი სტატუსი, ჟურნალი „ადმინისტრაციული სამართალი“, №1, 2013, 54.

<sup>2</sup> გიორგაძე ლ., საჯარო მოხელის სამსახურიდან გათავისუფლების სამართლებრივი პრობლემები, ლადო ჭანტურია 50, საიუბილეო გამოცემა, დ. გეგენავას რედაქტორობით, თბილისი, 2013, 159.

<sup>3</sup> საქართველოს პარლამენტის უწყებანი, 45, 21/11/1997.

<sup>4</sup> ამის აღსანიშნავად რუსეთში გამოიყენება ტერმინი – „სახელმწიფო სამსახური“, საფრანგეთსა და დიდ ბრიტანეთში – „სამოქალაქო სამსახური“, აშშ-ში, ესპანეთში, გერმანიასა და ესტონეთში – „საჯარო სამსახური“. იხ. ასათიანი მ., სახელმწიფო სამსახური საზღვარგარეთის ქვეყნებში (მოკლე მიმოხილვა), ჟურნალი „ადამიანი და კონსტიტუცია“, №3, 2003, 34.



სამოხელეოსამართლებრივი ურთიერთობის მხარეებს დამსაქმებელი, საჯარო დაწესებულება და დასაქმებული ანუ მოხელე წარმოადგენს. ერთ-ერთ საქმეზე საქართველოს უზენაესმა სასამართლომ განმარტა, რომ სამოხელეო სამართალი ადმინისტრაციული სამართლის კერძო ნაწილს წარმოადგენს და შესაბამისად, სრულად იზიარებს კანონიერების პრინციპის მნიშვნელობას საჯარო-შრომით ურთიერთობებში უფლება-მოვალეობების განხორციელებისას. აღნიშნული პრინციპი გადაწყვეტილების მიმღებ საჯარო მოსამსახურეებს (მათ შორის, თანამდებობის პირებს) ზღუდავს მოქმედი კანონმდებლობის ნორმებით. ამავე კანონის ერთ-ერთ ძირითად პრინციპად აღიარებულია საჯარო მოსამსახურის ეკონომიკური, სოციალური და სამართლებრივი დაცვა<sup>5</sup>. მოხელესა და საჯარო დაწესებულებას შორის სამართლებრივი ურთიერთობის წარმოშობის საფუძველია მოხელის თანამდებობაზე დანიშვნის ბრძანება, რომელიც მოქმედი კანონმდებლობის თანახმად, ინდივიდუალური ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტია და საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის ნორმების შესაბამისად გამოიცემა.<sup>6</sup>

## **1.2. საქართველოს კონსტიტუციის 29-ე მუხლი, როგორც საჯარო მოხელის საჯარო შრომითსამართლებრივი ურთიერთობის დაცვის გარანტია**

შრომის უფლება კონსტიტუციურ უფლებათა იმ კატეგორიას განეკუთვნება, რომელიც სხვა უფლებებს განაპირობებს. შრომასთან და მის ანაზღაურებასთან მჭიდროდაა დაკავშირებული ღირსეულად ცხოვრების უფლება. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს განმარტებით, „შრომად შეიძლება გავიგოთ მხოლოდ ისეთი საქმიანობა, რომელიც მატერიალური და სულიერი თვალსაზრისით, ემსახურება ადამიანის ცხოვრების საფუძვლის შექმნასა და შენარჩუნებას. შრომა, ერთი მხრივ, წარმოადგენს ადამიანის მატერიალური უზრუნველყოფის, ხოლო, მეორე მხრივ, პიროვნული თვითრეალიზაციისა და განვითარების საშუალებას“<sup>7</sup>.

<sup>5</sup> საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის 2013 წლის 19 ნოემბრის გადაწყვეტილება №ბს-301-292(2კ-13).

<sup>6</sup> ქარდავა ე., საჯარო მოსამსახურის რეფორმა საქართველოში და მოხელის სამართლებრივი სტატუსი, აქტუალური „ადმინისტრაციული სამართალი“, №1, 2013, 54.

<sup>7</sup> საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2007 წლის 26 ოქტომბრის გადაწყვეტილება №2/2-389 საქმეზე „საქართველოს მოქალაქე მაია ნათაძე და სხვები საქართველოს პარლამენტისა და საქართველოს პრეზიდენტის წინააღმდეგ“.

მიუხედავად იმისა, რომ შრომა არ წარმოადგენს აბსოლუტურ უფლებას,<sup>8</sup> იგი კონსტიტუციური პრინციპია და საჯარო მოხელეს და ზოგადად, დასაქმებულს, იცავს უსაფუძვლო გათავისუფლებისაგან. სახელმწიფო ხელისუფლება იზღუდება კონსტიტუციის 29-ე მუხლით, როგორც უშუალოდ მოქმედი სამართლით, რაც ავალდებულებს მას, რომ ნებისმიერი მისი გადაწყვეტილება თანხვედრაში მოდიოდეს კონსტიტუციის მიერ დამყარებულ სამართლებრივ წესრიგთან. კონსტიტუციის 29-ე მუხლით დაცული შრომის უფლება სპეციალური მოწესრიგებაა და მასში მოიაზრება საჯარო მოხელის „საჯარო შრომითსამართლებრივი ურთიერთობის“<sup>9</sup> დაცვის შესაძლებლობა, რადგან მის მიერ განხორციელებული საქმიანობა სრულად თავსდება „შრომის“ სასამართლოსეული განმარტების ფარგლებში. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლომ არაერთხელ გამოიწინა საქართველოს კონსტიტუციის 29-ე და 30-ე მუხლებით დაცული სფეროები. კერძოდ, „საქართველოს კონსტიტუციის 29-ე მუხლის პირველი პუნქტი სპეციფიკურად უკავშირდება სახელმწიფო თანამდებობის დაკავებისა და საჯარო სამსახურის განხორციელების გარანტიებს“<sup>10</sup>. სასამართლომ აღნიშნა, რომ „კონსტიტუციური წესრიგის პირობებში, მცდარი იქნებოდა შრომითი ურთიერთობის სრული სპექტრის კონსტიტუციის 30-ე მუხლით დაცულ სფეროში მოქცევა. ცალსახაა ის გარემოება, რომ კონსტიტუცია შრომითი ურთიერთობების გარკვეული სეგმენტის მოწესრიგებას, კერძოდ, საქმიანობას სახელმწიფო დაწე-

---

<sup>8</sup> ტულუში თ., ბურჯანაძე გ., მშენიერაძე გ., გოცირიძე გ., მენაბდე ვ., ადამიანის უფლებები და საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს სამართალწარმოების პრაქტიკა, მ. კოპალეიშვილის რედაქტორობით, თბილისი, 2013, 418.

<sup>9</sup> ტერმინი „საჯარო შრომითსამართლებრივი ურთიერთობა“ გამოყენებულია საკასაციო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის გადაწყვეტილებაში. მაგ., იხ., საქართველოს უზენაესი სასამართლოს საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის 2012 წლის 12 ივნისის გადაწყვეტილება №ბს-304-300(კ-12). ასევე, იხ. ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის 2012 წლის 19 ივნისის გადაწყვეტილება №ბს-202-200(კ-12).

<sup>10</sup> საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2014 წლის 19 თებერვლის საოქმო ჩანაწერი 1/1/569 საქმეზე „საქართველოს მოქალაქეები დავით კანდელაკი, ნატალია დვლი, ზურაბ დავითაშვილი, ეშზარ გოგუაძე, გიორგი მელაძე და მამუკა ფაჩუაშვილი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“. ასევე, იხ. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2014 წლის 27 თებერვლის №3/2/574 საოქმო ჩანაწერი საქმეზე „საქართველოს მოქალაქე გიორგი უგულავა საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“.

სებულებებში, კონსტიტუციის 29-ე მუხლით დაცულ სფეროს<sup>11</sup> უკავშირებს, მიუხედავად იმისა, რომ აღნიშნული თავისი არსით შრომით საქმიანობას წარმოადგენს. „ის გარემოება, რომ შრომითი საქმიანობის სპეციფიკური სემანტი დაცულია სპეციალურად კონსტიტუციის 29-ე მუხლით, გამოიცხადებს ამ სემანტის დასაცავად კონსტიტუციის 30-ე მუხლზე აპელირების შესაძლებლობას. იმ შემთხვევაში, როდესაც რომელიმე ერთი უფლების ცალკეული უფლებრივი კომპონენტისთვის კონსტიტუციით გათვალისწინებულია სპეციალური რეგულაცია, უფლებაში ჩარევის განსხვავებული შინაარსი და ფარგლები, ეჭვგარეშეა, რომ ასეთ დროს ამ უფლებაში ჩარევის კონსტიტუციურობა უნდა შეფასდეს მხოლოდ მის მარეგულირებელ სპეციალურ ნორმასთან მიმართებით, წინააღმდეგ შემთხვევაში, შეუძლებელი იქნება კონსტიტუციურობის საკითხის სწორად გადაწყვეტა“<sup>12</sup>.

ზემოაღნიშნულიდან იკვეთება, რომ კანონმდებელმა საჯარო შრომითსამართლებრივი ურთიერთობის კონსტიტუციის 29-ე მუხლის 30-ე მუხლისგან გამიჯნით, საჯარო მოხელის განსაკუთრებული სამართლებრივი სტატუსიდან გამომდინარე, მის მიერ განხორციელებული შრომითი ურთიერთობა არა მხოლოდ სპეციალურ სამართლებრივ წესრიგს დაუქვემდებარა, ასევე, დაცვის მაღალი ხარისხი მიანიჭა.

### **1.3. საჯარო მოხელის სამსახური – განსაკუთრებული სახის შრომითი ურთიერთობა**

ვინაიდან საჯარო მოხელეს სახელმწიფოსაგან დელეგირებული აქვს საჯარო-სამართლებრივი უფლებამოსილების განხორციელების შესაძლებლობა, ამიტომ კანონმდებელი მას, როგორც სახელმწიფოსთან შრომითსამართლებრივი ურთიერთობით დაკავშირებულ სუბიექტს,

---

<sup>11</sup> საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2013 წლის 27 დეკემბრის №9/2/556 საოქმო ჩანაწერი საქმეზე „საქართველოს მოქალაქე ია უჯმაჯურიძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“. ასევე, იხ., საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2014 წლის 27 თებერვლის №3/2/574 საოქმო ჩანაწერი საქმეზე „საქართველოს მოქალაქე გიორგი უგულავა საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“.

<sup>12</sup> საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2008 წლის 19 დეკემბრის №1/7/454 განჩინება საქმეზე „საქართველოს მოქალაქე ლევან სირბილაძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“. ასევე, იხ. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2014 წლის 27 თებერვლის №3/2/574 საოქმო ჩანაწერი საქმეზე „საქართველოს მოქალაქე გიორგი უგულავა საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“.

სთავაზობს დაცვის განსაკუთრებულ პირობებს და აწესებს საჯარო შრო-  
მითსამართლებრივი ურთიერთობის რეგულაციას სპეციალური აქტით –  
„საჯარო სამსახურის შესახებ კანონით“. საჯარო მოხელე განსაკუთრებულ  
სამართლებრივ წესრიგშია მოქცეული, რაც მას სპეციალურ მოთხოვნებს  
უყენებს. ამის გათვალისწინებით, საქართველოს უზენაესმა სასამართლომ  
ერთ-ერთ საქმეზე განმარტა, რომ „საჯარო სამსახურის შესახებ“  
საქართველოს კანონით მოწესრიგებულია საჯარო სამსახურის განხორ-  
ციელებასთან დაკავშირებული ურთიერთობები<sup>13</sup>. ამასთან, არსებობს  
გარკვეული საჯარო დაწესებულებები, რომელთა საქმიანობა მოქმედი  
კანონმდებლობის თანახმად, საჯარო სამსახურად არ მიიჩნევა. ასეთი  
სახის დაწესებულებები ისევე, როგორც კერძო სამართლის იურიდიული  
პირები, შრომითსამართლებრივ ურთიერთობას, კერძოსამართლებრივი  
საკანონმდებლო აქტის, შრომის კოდექსის, საფუძველზე ამყარებენ. შრომის  
კანონმდებლობის მიხედვით კი, სამუშაოზე მიღებისთვის ადმინისტრაციის  
მიერ აქტის საფუძველზე (მაგ., ბრძანება) სამსახურში აყვანა  
კანონმდებლის მიერ ადმინისტრაციულსამართლებრივ აქტად არ მიიჩნევა.  
შრომის კოდექსი თავისი სამართლებრივი შინაარსით კერძოსამართლებრივი  
საკანონმდებლო აქტია. იგი ადმინისტრაციულ აქტს არ წარმოადგენს,  
ვინაიდან მის საფუძველზე გამოცემულ აქტს აკლია ინდივიდუალური  
აქტის ერთ-ერთი აუცილებელი ელემენტი – აქტი არ არის გამოცემული  
ადმინისტრაციული კანონმდებლობის საფუძველზე.<sup>14</sup> მმართველობითი ღო-  
ნისძიება, რომელსაც ადმინისტრაციული ორგანო კონკრეტული  
სამართლებრივი ურთიერთობის მოსაწესრიგებლად ახორციელებს, ადმი-  
ნისტრაციული კანონმდებლობიდან უნდა გამომდინარეობდეს,<sup>15</sup> წინააღმდეგ  
შემთხვევაში განხორციელებული საქმიანობა საჯაროსამართლებრივი ვერ  
იქნება.

#### **14. საჯარო შრომითი ურთიერთობის სპეციალური სამართლებრივი მოწესრიგების საჭიროება**

საქართველო მიეკუთვნება იმ ქვეყანათა რიგს, სადაც საჯარო მოხელის  
სტატუსისადმი კუთვნილება კანონით პირდაპირ გათვალისწინებულ

---

<sup>13</sup> საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის 2012  
წლის 19 ივნისის გადაწყვეტილება №ბს-202-200(კ-12).

<sup>14</sup> პრაქტიკული რეკომენდაციები ადმინისტრაციულ საპროცესო სამართლის  
საკითხებზე მაგისტრატი მოსამართლისათვის, საქართველოს უზენაესი  
სასამართლო, თბილისი, 2010, 239.

<sup>15</sup> ტურავა პ., წიკლაძე ნ., ზოგადი ადმინისტრაციული სამართლის  
სახელმძღვანელო, თბილისი, 2010, 43.

შემთხვევაშია შესაძლებელი. „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონმა უპირატესობა საჯარო სამსახურად მიჩნევის ინსტიტუციურ პრინციპს მიანიჭა, რაც იმას გულისხმობს, რომ სახელმწიფო მოხელედ მიჩნევის საკითხი დამოკიდებულია დამსაქმებლის სტატუსზე და არა მის ფუნქციაზე,<sup>16</sup> შესაბამისად, სახეზეა Numerus Clausus პრინციპი – კანონი ზუსტად განსაზღვრავს საჯარო მოხელეთა ჩამონათვალს<sup>17</sup>. ამის საპირისპიროდ არსებობს ფუნქციური პრინციპი, რომლის მიხედვითაც საჯარო მოხელედ მიიჩნევა სუბიექტი, რომელიც ახორციელებს საჯარო სამართლის ნორმების პრაქტიკულ რეალიზებას და მისი ქმედება დეტერმინირებულია საჯარო უფლებამოსილების განხორციელების მიზნით. გამოთქმულია მოსაზრება, რომ „საჯარო სამსახურის განვითარებისათვის მნიშვნელოვანია, კანონმდებელმა აღიაროს ფუნქციის უპირატესობა“,<sup>18</sup> მაგრამ ნაკლებად სავარაუდოა, რომ ამან სამოქალაქო და ადმინისტრაციული სასამართლოსადმი საქმის განსჯადობის პრობლემა მოაგვაროს<sup>19</sup>.

მსოფლიო პრაქტიკაში არ არის მოცემული საჯარო სამსახურის ერთიანი სტანდარტი, რომელიც მოხელის საჯარო სამსახურისადმი კუთვნილების პროცესში გამოდგება. საფრანგეთში საჯარო მოსამსახურედ სახელმწიფოსა და ადგილობრივ ორგანოებში დასაქმებული ყველა სუბიექტი აღიქმება. აშშ-ში კი, დასახელებული სუბიექტების გარდა, საჯარო მოხელედ მიიჩნევა ფოსტისა და კომუნალური მომსახურების მუშაკები. გერმანიაში კი საჯარო მოსამსახურეებს მიეკუთვნებიან რკინიგზელები, მასწავლებლები, ექიმები და სხვა სახელმწიფო დაწესებულებათა მუშაკები.<sup>20</sup> როგორც აღნიშნულიდან ჩანს, სუბიექტის საჯარო მოხელის ცნების საკანონმდებლო რეგლამენტაციის ფარგლებში მოქცევა კანონმდებლის შეხედულებაზეა დამოკიდებული. სწორედ კანონმდებელს აქვს ამ უფლებამოსილების ექსკლუზიურად განხორციელების ლეგიტიმური შესაძლებლობა.

---

<sup>16</sup> დიმიტარაშვილი უ., ადმინისტრაციულ ორგანოსა და დასაქმებულს შორის შრომითი ურთიერთობის მოწესრიგების თავისებურებანი, შრომის სამართალი, სტატიათა კრებული, II, ბ. ზოიძის რედაქტორობით, თბილისი, 2013, 34.

<sup>17</sup> იქვე, 42.

<sup>18</sup> იქვე, 34.

<sup>19</sup> შედარებისათვის საინტერესო იქნება ადმინისტრაციული ხელშეკრულებასთან დაკავშირებული განსჯადობის დავები სასამართლოში. ადმინისტრაციული ხელშეკრულების კერძოსამართლებრივი ხელშეკრულებისაგან უმთავრესი გამოჯვანის ხაზი გადის „საჯარო უფლებამოსილების მიზანზე“.

<sup>20</sup> ასათიანი მ., სახელმწიფო სამსახური საზღვარგარეთის ქვეყნებში (მოკლე მიმოხილვა), ჟურნალი „ადამიანი და კონსტიტუცია“, №3, 2003, 35.

საჯარო მოხელის, როგორც სუბიექტის, ძირითადი მახასიათებელია სახელმწიფო თანამდებობის არსებობა მკაფიოდ განსაზღვრული მოვალეობებითა და პირობებით; საჯარო მოხელე უნდა აკმაყოფილებდეს ყოველი თანამდებობისათვის წაყენებულ სპეციფიკურ მოთხოვნებს.<sup>21</sup> „საჯარო მოსამსახურე, როგორც ქვეყნის, საზოგადოებისა და სახელმწიფოს მსახური, მნიშვნელოვნად განსაზღვრავს ხელისუფლების ავტორიტეტს, მის ქმედუნარიანობასა და საქმიანობის ეფექტიანობას. ქვეყნის მართვაში ამ უდიდესი როლის, მნიშვნელობისა და ფუნქციების გამო იგი განსაკუთრებულ მოთხოვნებს აკმაყოფილებს, ფლობს ფასეულობათა განსაკუთრებულ სისტემას, რომელიც მას დადებითად გამოარჩევს საზოგადოების სხვა წევრებისაგან“.<sup>22</sup> საჯარო მოხელის სამართლებრივი დაცვის პრინციპი მისი უფლების დაცვის გარანტიას წარმოადგენს, რაც ნიშნავს, რომ მასთან დაკავშირებით მიღებული ყველა გადაწყვეტილება მხოლოდ სამართლებრივი ინსტრუმენტებითა და კანონის საფუძველზე განხორციელდება.<sup>23</sup>

„საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონი მოხელეს ანიჭებს გარკვეულ უფლებებსა და შეღავათებს. ასევე, აღნიშნული კანონი მოხელის მიმართ, კერძო სექტორში მომუშავე მოსამსახურისაგან განსხვავებით, განსაკუთრებულ უფლებებს ადგენს, კერძოდ, საჯარო მოხელე საჯარო დაწესებულებაში მუშაობის პერიოდში სწორედ ამ საჯარო-სამართლებრივი ნორმატიული აქტით იქნება დაცული, ასევე კანონით გათვალისწინებული პროცედურებით იქნება განხილული როგორც მისი შრომითი მოწყობისა და დაწინაურების, ისე მისი გათავისუფლების საკითხიც.<sup>24</sup> ზემოთქმულიდან გამომდინარე, უნდა აღინიშნოს, რომ კანონმდებლის ნება, სპეციალური სამართლებრივი წესებისათვის დაექვემდებარებინა საჯარო მოხელის შრომითი ურთიერთობა, საქართველოს მსგავსი ქვეყნებისათვის გამართლებულად შეიძლება იქნას მიჩნეული, რადგან მოხელეს ნამდვილად ესაჭიროება საკუთარი სტატუსის საჯაროსამართლებრივი აქტით დაცვის შესაძლებლობა. საინტერესოა, რამდენად უნარიანი იქნება ერთიანი კანონმდებლობა, ეფექტურად დაიცვას, როგორც კერძოსამართლებრივ სექტორში დასაქმებული, ისე საჯარო უფლებამოსილების განმსხორციელებელი მოხელეები მაშინ, როდესაც განსხვავებულია კანონმდებლის მიდგომა ამ საკანონმდებლო აქტების დამფუძნებელი პრინციპების მიმართ.

21 იქვე, 34.

22 იქვე, 39-40.

23 საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის 2013 წლის 19 ნოემბრის გადაწყვეტილება №ბს-301-292(2კ-13).

24 იქვე.

სპეციალური რეგულაციის სასარგებლოდ, შესაძლოა, განიმარტოს საქართველოს კონსტიტუციის 29-ე მუხლით დაცული საჯარო შრომითსამართლებრივი ურთიერთობა. იგი საჯარო მოხელეს, განსაკუთრებული სამართლებრივი სტატუსის გამო, ერთგვარი დამცავი სამოსით მოსავს და შესაბამისად, მოხელე აღარ ექცევა კონსტიტუციის 30-ე მუხლით დაცულ სფეროში. ამდენად, საჭიროა დღევანდელი კანონმდებლობის დახვეწა იმ თვალსაზრისით, რომ არ არსებობდეს მოხელის სამსახურიდან გათავისუფლების შესაძლებლობა ყოველგვარი სამართლებრივი საფუძვლის გარეშე.

## **2. მოხელის სამსახურიდან გათავისუფლების სამართლებრივი საფუძვლები და სასამართლო პრაქტიკა**

საჯარო მოხელის სამსახურიდან გათავისუფლების წესი და საფუძვლები „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის X თავშია მოცემული. მოქმედი კანონმდებლობით, გარკვეულწილად, დადგენილია კომპეტენციათა გამიჯვნის პრინციპი, რაც სწორედ იმაში გამოიხატება, რომ მოხელის გათავისუფლება შეუძლია მხოლოდ და მხოლოდ იმ მოხელეს ან დაწესებულებას, რომელსაც მისი სამსახურში აყვანის უფლებამოსილება აქვს.<sup>25</sup> რაც შეეხება მოხელის სამსახურიდან გათავისუფლების საფუძვლებს, მისი დეტალური ჩამონათვალი მოცემულია კანონის 94-107 მუხლებში. ეს ნუსხა საკმაოდ ვრცელია და სასამართლო პრაქტიკაში ძალზე აქტუალურ და პრობლემურ საკითხს წარმოადგენს. სწორედ აღნიშნული ნორმების მიხედვით ხდება სასამართლო განსჯადობის დადგენა, რაც უმთავრესი და გადამწყვეტია სამართალწარმოების დროს. გასათვალისწინებელია ისიც, რომ ხშირად სასამართლო კანონში მითითებულ ნორმებს არასწორად იყენებს ისეთ სამართლებრივ ურთიერთობაზე, რომელიც არსობრივად კერძოსამართლებრივი ურთიერთობაა და შესაბამისად, მიღებული გადაწყვეტილება ბათილი ხდება.

„საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი ფორმალურ-სამართლებრივად ცნობს საჯარო მოხელის ინსტიტუტს, რომლის მიხედვითაც საჯარო მოხელე სამსახურში ინიშნება უვადოდ, თუმცა კანონი არ ითვალისწინებს კონკრეტულ სამართლებრივ გარანტიებს, რომლებიც გაამყარებდა მოხელის სამართლებრივ სტატუსს. კერძოდ, მოქმედი კანონმდებლობა საჯარო დაწესებულებას ფართო დისკრეციას ანიჭებს, გაათავისუფლოს სამსახურიდან უვადოდ დანიშნული საჯარო მოხელე, ანუ

---

<sup>25</sup> „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის 93-ე მუხლი.

შეუწყვიტოს მას მოხელის სტატუსი.<sup>26</sup> კონსტიტუციით დაცულია არა მხოლოდ უფლება, აირჩიო სამუშაო, არამედ, ასევე, უფლება განახორციელო, შეინარჩუნო და დათმო ეს სამუშაო, დაცული იყო უმუშევრობისაგან და სამსახურიდან უსაფუძვლო, თვითნებური და უსამართლო გათავისუფლებისაგან<sup>27</sup>. პრაქტიკაში კი საჯარო სამსახურში შრომითი ურთიერთობიდან წარმოშობილი დავების განხილვის დროს, როგორც წესი, სასამართლოში ძირითადად განიხილება დავები, რომლებიც საჯარო მოხელის სამსახურში აღდგენასა და იძულებითი განაცდურის ანაზღაურებასთანაა დაკავშირებული.<sup>28</sup>

## 2.1. ნარკვევები საქართველოს უზენაესი სასამართლოს პრაქტიკიდან

სასამართლო მიიჩნევა დამოუკიდებელი და მიუკერძოებელი მართლმსაჯულების განხორციელების გზით სამართლიანობის დაცვის გარანტიად<sup>29</sup>. იგი უფლებამოსილია, აღმასრულებელი ხელისუფლების მერკანტილური ინტერესებიდან გამომდინარე, სხვისი კანონიერი უფლების დარღვევით განხორციელებული ქმედებები სამართლებრივი წესრიგის ფარგლებში მოაქციოს. სასამართლოს აქვს უფლება, მიუთითოს მას განხორციელებული ქმედების არამართლზომიერებაზე და დაიცვას სუბიექტი მძლავრი ადმინისტრაციული ორგანოს თვითნებობისაგან.

საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ერთ-ერთი საქმის ფაქტობრივი გარემოება ასეთი იყო: საქართველოს მთავრობის კანცელარიის უფროსის 2012 წლის 30 ნოემბრის №108 ბრძანებით თ.ზ-ი გათავისუფლდა საგარეო და საზოგადოებრივ ურთიერთობათა დეპარტამენტის საგარეო ურთიერთობათა სამსახურის პირველი კატეგორიის მრჩეველის თანამდებობიდან, ხოლო საქართველოს მთავრობის კანცელარიის უფროსის 2012 წლის 30 ნოემბრის №109 ბრძანებით კი გ.ბ-ე გათავისუფლდა საგარეო

---

<sup>26</sup> ქარდავა ე., საჯარო სამსახურის რეფორმა საქართველოში და მოხელის სამართლებრივი სტატუსი, ჟურნალი „ადმინისტრაციული სამართალი“, №1, 2013, 53.

<sup>27</sup> საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2007 წლის 26 ოქტომბრის გადაწყვეტილება №2/2/389 საქმეზე „საქართველოს მოქალაქე მაია ნათაძე და სხვები საქართველოს პარლამენტისა და საქართველოს პრეზიდენტის წინააღმდეგ“.

<sup>28</sup> პრაქტიკული რეკომენდაციები ადმინისტრაციულ საპროცესო სამართლის საკითხებზე მაგისტრეტი მოსამართლისათვის, საქართველოს უზენაესი სასამართლო, თბილისი, 2010, 237.

<sup>29</sup> წკებლაძე ნ., კერძო და საჯარო ინტერესების ბალანსი საკანონმდებლო საქმიანობისას, ჟურნალი „ქართული სამართლის მიმოხილვა“, №2-3, ტომი 6, 2003, 404.



და საზოგადოებრივ ურთიერთობათა დეპარტამენტის საგარეო ურთიერთობათა სამსახურის პირველი კატეგორიის მრჩეველის თანამდებობიდან. ამას წინ უსწრებდა ის ფაქტი, რომ საქართველოს პრემიერ-მინისტრის 2012 წლის 30 ნოემბრის №1590 ბრძანებით ძალადაკარგულად გამოცხადდა „საქართველოს მთავრობის კანცელარიის საშტატო ნუსხისა და თანამდებობრივი სარგოების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს პრემიერმინისტრის 2012 წლის 9 ივლისის №1083 ბრძანება და დამტკიცდა ახალი საშტატო ნუსხა, რომლის მიხედვით, საგარეო და საზოგადოებრივ ურთიერთობათა დეპარტამენტის ნაცვლად შეიქმნა საზოგადოებასთან ინტეგრირებული კომუნიკაციების დეპარტამენტი. მის შემადგენლობაში შევიდა საგარეო ურთიერთობის სამსახური და განისაზღვრა ერთი საშტატო ერთეული პირველი კატეგორიის მრჩეველისთვის. მნიშვნელოვანია, რომ მოსარჩელეთა კანცელარიაში მუშაობის პერიოდში, საგარეო და საზოგადოებრივ ურთიერთობათა დეპარტამენტის საგარეო ურთიერთობათა სამსახურში პირველი კატეგორიის მრჩეველისათვის გამოყოფილი იყო 3 საშტატო ერთეული.

### **2.1.1. საქმის განმხილველ სასამართლოთა გადაწყვეტილებების სამართლებრივი დასაბუთება – მოსარჩელეთა ბრძოლა უფლებებისათვის**

მოსარჩელებმა სარჩელი თბილისის საქალაქო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა კოლეგიაში შეიტანეს. საქალაქო სასამართლომ აღნიშნა, რომ საჯარო სამსახურის რეორგანიზაცია არის საჯარო სამსახურის დაწესებულების შიდა სტრუქტურული ან/და ფუნქციონალური გარდაქმნა, რასაც შეიძლება მოსდევდეს მთლიანად დაწესებულების ან მისი სტრუქტურული ქვედანაყოფების სტატუსის, დაქვემდებარების ან/და ფუნქციონალური დატვირთვის ცვლილება. მოსარჩელეთა მიერ დაკავებული თანამდებობა შემცირდა ორი ერთეულით და დარჩა მხოლოდ ერთი, რაც მითითებული ნორმების შესაბამისად, თანამშრომლის სამსახურიდან გათავისუფლების საფუძველს იძლევა. ამასთან, საქალაქო სასამართლოს განმარტებით, რეორგანიზაციის დროს, შტატების შემცირების გამო მოხელეთა სამსახურიდან გათავისუფლების მომენტში, ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ განხორციელებული დისკრეციული უფლებამოსილების გამოყენებით, დარჩენილ საშტატო ერთეულზე მათს უპირატესობას მოსარჩელები ვერ ასაბუთებენ.<sup>30</sup>

---

<sup>30</sup> საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის 2013 წლის 19 ნოემბრის გადაწყვეტილება №ბს-301-292(2კ-13).

სააპელაციო პალატა არ დაეთანხმა პირველი ინსტანციის სასამართლოს მსჯელობას იმ მოტივით, რომ მრჩევლის (I კატეგორია) სამი საშტატო ერთეულის ერთ საშტატო ერთეულამდე შემცირების პირობებში მოპასუხე ადმინისტრაციულ ორგანოს არ ჰქონდა უფლება ორივე საჯარო მოხელე – თ. ზ-ი და გ. ბ-ე უპირობოდ გაეთავისუფლებინა დაკავებული თანამდებობებიდან. მოპასუხე, სულ მცირე, ვალდებული იყო, გამოერკვია, დაედგინა და შესაბამისად, არჩევანის გაკეთების გზით გადაეწყვიტა, რომელ მოხელეს გაათავისუფლებდა და რომელს დატოვებდა სამსახურში.<sup>31</sup> სააპელაციო პალატამ ხაზგასმით აღნიშნა, რომ მოპასუხე ადმინისტრაციული ორგანო ვალდებულია, რომ არჩევანის გასაკეთებლად, ანუ დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებში გადაწყვეტილების მისაღებად, მოხელეთა უპირატესობების გამოვლენის მიზნით ჩაატაროს სხვა საჯარო მოხელეებისა და მოსარჩელეების კვალიფიკაციისა და პროფესიული უნარ-ჩვევების შედარებითი (ანალიტიკური) კვლევა.<sup>32</sup> სასამართლომ არამართებულად მიიჩნია საქალაქო სასამართლოს მოსაზრება, რომ მოსარჩელეებს უნდა დაესაბუთებინათ დარჩენილ საშტატო ერთეულზე მათი უპირატესობა და განმარტა, რომ იმ პირობებში, როდესაც თავად ადმინისტრაციული ორგანო არ მოქმედებს დისკრეციის ფარგლებში, დაუშვებელია, რომ სადავო ადმინისტრაციული აქტების ადრესატებს სასამართლოში მტკიცების ტვირთის ზიდვის ფარგლებში მოეთხოვოთ ბუნებაში არარსებული დასკვნებისა და არგუმენტების, გამოუკვლეველი ფაქტებისა და გარემოებების უარყოფა, ან გაბათილება.<sup>33</sup> აქედან გამომდინარე, პალატამ ნაწილობრივ დააკმაყოფილა აპელანტთა მოთხოვნა და საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის 32-ე მუხლის მე-4 ნაწილის თანახმად, საქართველოს მთავრობის კანცელარიის 2012 წლის 30 ნოემბრის №108 და №109 ბრძანებები ბათილად ცნო. სააპელაციო პალატამ აღნიშნა, რომ მოკლებულია შესაძლებლობას, მიიღოს გადაწყვეტილება მოსარჩელეების კონკრეტულ თანამდებობებზე აღდგენისა და ამ აღდგენის თანმდევი იძულებითი გაცდენის ანაზღაურების თაობაზე.<sup>34</sup> აღნიშნული გადაწყვეტილება საკასაციო წესით ორივე მხარემ გაასაჩივრა. საკასაციო სასამართლომ დადგენილად მიიჩნია, რომ ადგილი ჰქონდა რეორგანიზაციას, რომელსაც მოჰყვა შტატების შემცირება, მაგრამ არ გაიზიარა მთავრობის საკასაციო საჩივრის მოტივი „საჯარო

---

31 იქვე.

32 იქვე.

33 იქვე.

34 იქვე.

სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის 97-ე მუხლის შეფასებასთან დაკავშირებით და განმარტა, რომ საქართველოს მთავრობის კანცელარიის ბრძანებები თ. ზ-ისა და გ. ბ-ის სამსახურიდან გათავისუფლების თაობაზე, ფორმალური და მატერიალური თვალსაზრისით, წარმოადგენს ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულსამართლებრივ აქტს. კერძოდ, ინდივიდუალური ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტით შეწყდა შრომითსამართლებრივი ურთიერთობა მოსარჩელებსა და საქართველოს მთავრობის კანცელარიას შორის. სადავო აქტებში ბრძანების გამოცემის საფუძველად მითითებულია: „შტატებით გათვალისწინებულ თანამდებობათა შემცირებასთან დაკავშირებით „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის 97-ე მუხლის პირველი პუნქტის საფუძველზე“.<sup>35</sup>

### **2.1.2. შრომის უფლება v. ადმინისტრაციული ორგანოს დისკრეციული უფლებამოსილება**

გადაწყვეტილების სამართლებრივი ანალიზის შედეგად, შეიძლება ითქვას, რომ ამ კონკრეტულ შემთხვევაში ერთმანეთს დაუპირისპირდა საჯარო მოხელის შრომის კონსტიტუციური უფლება და ადმინისტრაციული ორგანოს დისკრეციული უფლებამოსილების გამოყენება – მიღებული გადაწყვეტილება, რომელმაც გამოიწვია შრომითი ურთიერთობის შეწყვეტა.

საკასაციო სასამართლოს შეფასებით, საქმის მასალების თანახმად, ადმინისტრაციულმა ორგანომ შტატების შემცირების მოტივით მოსარჩელები ისე გათავისუფლა, რომ არ გამოუკვლევა საქმის გარემოებები. ადმინისტრაციამ ცალმხრივი ნების გამოვლენით, ყოველგვარი დასაბუთებისა და ადმინისტრაციული წარმოების გარეშე, შეწყვიტა შრომითი ურთიერთობა მოხელესთან. რაც სრულიად კანონსაწინააღმდეგოა, რამდენადაც, მოქმედი კანონმდებლობის მიხედვით, ინდივიდუალური ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტი, რომელიც გამოცემულია წერილობითი სახით, აუცილებლად უნდა შეიცავდეს დასაბუთებას. კერძოდ, მასში მითითებული უნდა იყოს ის სამართლებრივი და ფაქტობრივი წინამძღვრები, რომელთა საფუძველზეც გამოიცა იგი. იმ შემთხვევაშიც კი, თუ ადმინისტრაციული ორგანო მოქმედებს დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებში, იგი ვალდებულია, აქტის დასაბუთებაში მიუთითოს მიღებული გადაწყვეტილების საფუძველი. კერძოდ, ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 53-ე მუხლის მე-4 ნაწილის მიხედვით, თუ ადმინისტრაციული ორგანო ადმინის-

---

35 იქვე.

ტრაციულსამართლებრივი აქტის გამოცემისას მოქმედება და დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებში, წერილობით დასაბუთებაში მიეთითება ყველა ის ფაქტობრივი გარემოება, რომელსაც არსებითი მნიშვნელობა ჰქონდა ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემისას. ამავე კოდექსის 53-ე მუხლის მე-5 ნაწილის თანახმად კი, ადმინისტრაციულ ორგანოს არ აქვს უფლება, თავისი გადაწყვეტილება დააფუძნოს იმ გარემოებებზე, ფაქტებზე, მტკიცებულებებზე ან არგუმენტებზე, რომლებიც არ არის გამოკვლეული და შესწავლილი ადმინისტრაციული წარმოების დროს.<sup>36</sup> ინდივიდუალური ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტის დასაბუთების კანონისმიერი ვალდებულების მიზანია ადმინისტრაციული ორგანოს შეზღუდვა და კონტროლის ფარგლებში მოქცევა. გადაწყვეტილების მიღება უნდა ეფუძნებოდეს კონკრეტულ გარემოებებსა და ფაქტებს, რომელთა შეფასებასაც ადმინისტრაციული ორგანო გარკვეულ გადაწყვეტილებამდე მიჰყავს, ანუ სწორედ კონკრეტული ფაქტები და საქმის გარემოებები განსაზღვრავს გადაწყვეტილების იურიდიულ შედეგს და არა პირიქით. „წინააღმდეგ შემთხვევაში ყოფა დაკარგავს უზრუნველყოფადობას, სტაბილურობას, გარანტირებულობას, დაირღვევა სამართლის ნორმის და ადმინისტრაციული ორგანოს მიმართ ნდობის პრინციპი, სამართლებრივი უსაფრთხოების განცდა, ხოლო ასეთ პირობებში, მყარი სამართლებრივი წესრიგის ადგილს დაიკავენ მმართველობითი ორგანოს სახელისუფლო ძალაზე დამყარებული თვითნებობა, მაშინ როცა ადმინისტრაციული ორგანოსადმი, შესაბამისად, სახელმწიფოსადმი, ნდობის პრინციპი და სამართლებრივი უსაფრთხოება, სამართლებრივი სახელმწიფოს ერთ-ერთი უმთავრესი ნიშანია. გარდა აღნიშნულისა, გადაწყვეტილების დასაბუთება აუცილებელია ადრესატი-სათვის, რათა შეაფასოს მისი მართლზომიერება, დარწმუნდეს მის კანონშესაბამისობაში, ხოლო უფლების დარღვევის განცდის შემთხვევაში ისარგებლოს გასაჩივრების შესაძლებლობით, მას უნდა შეეძლოს იცოდეს, რა არგუმენტებით უნდა დაუპირისპირდეს მიღებულ გადაწყვეტილებას, რასაც დასაბუთების გარეშე გადაწყვეტილების მიღების პირობებში, მოკლებულია. აგრეთვე, დასაბუთებული აქტის გამოცემა ადვილებს საჩივრის ან სარჩელის განმხილველი ორგანოების მიერ მისი კანონიერებისა და მიზანშეწონილობის გადამოწმების პროცესს.“<sup>37</sup>

„საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი დაწესებულებაში შტატების შექმნის პირობებში ადმინისტრაციას ანიჭებს დისკრეციას, შეისწავლოს და ადეკვატურად და ობიექტურად შეაფასოს თანამშრომელთა

---

<sup>36</sup> იქვე.

<sup>37</sup> იქვე.

პროფესიული ჩვევები, კვალიფიკაცია, შრომის დისციპლინა და ა.შ. მხოლოდ ამის შემდეგ უნდა მიიღოს შესაბამისი მოტივირებული გადაწყვეტილება, ვინაიდან ეს მნიშვნელოვანია არა მხოლოდ კონკრეტული საჯარო მოხელისთვის, არამედ მთლიანად საჯარო სამსახურისთვის. სწორედ ამგვარი ობიექტური შერჩევა განაპირობებს საჯარო სამსახურის სტაბილურ, კვალიფიციურ და ეფექტიან მუშაობას, რაც ბიუროკრატისადმი ნდობის ხარისხს და ავტორიტეტს განაპირობებს.<sup>38</sup>

საქართველოს მთავრობის კანცელარია მოსარჩევეებთან – თ. ზ-სა და გ. ბ-სთან – შრომითი ურთიერთობის შეწყვეტის დროს დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელების პირობებში, აქტის გამოცემის შემთხვევაშიც კი შეზღუდული იყო კანონის მოთხოვნის ფარგლებით, რამდენადაც ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მე-6 მუხლის თანახმად, თუ ადმინისტრაციულ ორგანოს რომელიმე საკითხის გადასაწყვეტად მინიჭებული აქვს დისკრეციული უფლებამოსილება, იგი ვალდებულია, ეს უფლებამოსილება განახორციელოს კანონით დადგენილ ფარგლებში. ამასთან, საჯარო და კერძო ინტერესების პროპორციულობიდან გამომდინარე, ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მე-7 მუხლის მე-2 ნაწილის თანახმად, დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელებისას გამოცემული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტით გათვალისწინებულმა ზომებმა არ შეიძლება გამოიწვიოს პირის კანონიერი უფლებებისა და ინტერესების დაუსაბუთებელი შეზღუდვა.<sup>39</sup>

„შრომის კონსტიტუციურ უფლებას, სოციალურ ხასიათთან ერთად, აქვს კლასიკური უფლების მნიშვნელობაც, რომლის დანიშნულება იმაში გამოიხატება, რომ პირს ეძლევა უფლება დაიცვას თავი სახელმწიფოს უკანონო ჩარევისაგან. იმ შემთხვევაში, თუ საკასაციო სასამართლო გაიზიარებს საკასაციო საჩივრის მოტივაციას ადმინისტრაციული ორგანოს დისკრეციის, როგორც განუსაზღვრელი უფლების თაობაზე, ამ შემთხვევაში შრომის უფლება, ისევე როგორც პირის უფლება – დაიცვას თავი, იქნეს ფიქტიურ შინაარსს და გამოდის სასამართლო კონტროლის ფარგლებიდან.“<sup>40</sup>

როგორც აღინიშნა, ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ ადმინისტრაციული წარმოების ჩატარების გარეშე გადაწყვეტილების მიღებამ კანონის დარღვევა გამოიწვია. კონსტიტუციის 29-ე მუხლმა, ადმინისტრაციული ორგანოს ნებიდან გამომდინარე, ვერ მოახერხა მისი ერთ-ერთი მიზნობრივი დეტერმინანტის – საჯარო შრომითსამართლებრივი ურთიერთობის -

---

38 იქვე.  
39 იქვე.  
40 იქვე.

დაცვა. ნებისმიერი სუბიექტისაგან მომდინარე თვითნებობა სამართლი-სათვის მიუღებელია, განსაკუთრებით, როცა ამ არარელევანტურ ქმედებას სახელმწიფო ახორციელებს. დისკრეციული უფლებამოსილების რეალიზება თავისუფლება კი არა ადმინისტრაციული ორგანოს ვალდებულებაა. კონსტიტუციის პრეამბულაში გამყარებულია საქართველოს, როგორც სამართლებრივი და სოციალური სახელმწიფოს, პრინციპი. ეს კი ადმინისტრაციულ ორგანოს ავალდებულებს, რომ აღნიშნული პრინციპები ნებისმიერ სამართლებრივ ურთიერთობაში დაიცვას. სამართლებრივი წესრიგისათვის მიუღებელია კონსტიტუციური პრინციპების დამრღვევი მმართველობითი უფლებამოსილების განმანორციელებელი ორგანო. პრაქტიკა ანუ სამართალი მოქმედებაში ყოველთვის განსაზღვრავს იმას, თუ რამდენად მისწავფვის სახელმწიფო დემოკრატიული პრინციპებისკენ. შრომის კონსტიტუციური უფლება არ აძლევს ადმინისტრაციულ ორგანოს იმის უფლებამოსილებას, რომ დაარღვიოს მისით მოსარგებლე რეზიდენტის ღირებული და კანონიერი უფლება და არ მისცეს ამ უკანასკნელს კანონით მინიჭებული უფლების დაცვის შანსი. ყოველგვარი ჩარევა მიზნის რელევანტური და სამართლებრივი არგუმენტებით გამყარებული უნდა იყოს, „ვინაიდან ნებისმიერი სამართლებრივი წესრიგი მიზნისა და საშუალების მიმართებაზეა აგებული, ეს ავალდებულებს სახელმწიფოს, მიზნის მისაღწევად გამოიყენოს ისეთი საშუალება, რომლითაც როგორც მიზნის მიღწევა იქნება გარანტირებული, ასევე თანაზომიერების პრინციპი იქნება დაცული“<sup>41</sup>. კანონისადმი მორჩილება სახელმწიფოს ვალდებულებაა. ადმინისტრაციული ორგანოს ნებისმიერი გადაწყვეტილება, განსაკუთრებით საჯარო მოხელის შრომითი ურთიერთობის შეწყვეტა, უნდა შეესაბამებოდეს მისთვის კანონმდებლობით წაყენებულ იმპერატიულ მოთხოვნებს. საქმისათვის არსებითი გარემოებების გამოურკვეველობა და დაუსაბუთებლობა კონსტიტუციური უფლების მოქმედების პარალიზების საშუალება ხდება, ამ დროს კონსტიტუციური უფლება ვერ ახერხებს მისით მოსარგებლე რეზიდენტის დაცვას, ანუ მოცემულ შემთხვევაში საქმე გვაქვს დისკრეციის ფარგლებში განხორციელებული მოქმედების შედეგად დაუსაბუთებლად შეზღუდულ უფლებასთან.

---

<sup>41</sup> საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2008 წლის 19 დეკემბრის გადაწყვეტილება №1/1/411 საქმეზე „შპს „რუსენერგოსერვისი“, შპს „პატარა კახი“, სს „გორგოლა“, გივი აბლაკის ინდივიდუალური საწარმო „ფერმერი“ და შპს „ენერგია“ საქართველოს პარლამენტისა და საქართველოს ენერგეტიკის სამინისტროს წინააღმდეგ“.

### 2.1.3. თანასწორობაზე დაფუძნებული ადმინისტრაციული ორგანოს ქმედება

სახელმწიფოში მოქმედი ყველა იურიდიული ნორმა საქართველოს კონსტიტუციის მე-14 მუხლს უნდა შეესაბამებოდეს. იგი ვრცელდება არა მარტო სამართალშემოქმედებით, არამედ სამართალგამოყენების პროცესზე.<sup>42</sup> კანონის წინაშე თანასწორობა – ეს არ არის მხოლოდ უფლება, ეს არის კონცეფცია, პრინციპი, რომელსაც ეფუძნება სამართლებრივი სახელმწიფო და დემოკრატიული ღირებულებები. „კანონის წინაშე თანასწორობის ფუნდამენტური უფლების დამდგენი ნორმა წარმოადგენს თანასწორობის უნივერსალურ კონსტიტუციურ ნორმა-პრინციპს, რომელიც, ზოგადად, გულისხმობს ადამიანების სამართლებრივი დაცვის თანაბარი პირობების გარანტირებას. კანონის წინაშე თანასწორობის უზრუნველყოფის ხარისხი ობიექტური კრიტერიუმია ქვეყანაში დემოკრატიისა და ადამიანის უფლებების უპირატესობით შეზღუდული სამართლის უზენაესობის ხარისხის შეფასებისათვის. ამდენად, ეს პრინციპი წარმოადგენს დემოკრატიული და სამართლებრივი სახელმწიფოს როგორც საფუძველს, ისე მიზანს.“<sup>43</sup>

საკასაციო პალატამ აღნიშნა, რომ სამართლის ნორმა, რომელიც ადმინისტრაციულ ორგანოს აძლევს შესაძლებლობას, რამდენიმე სასურველი გადაწყვეტილებიდან მიიღოს ერთი, როგორც ქცევის ზოგადი წესი – განსაზღვრავს ადმინისტრაციული ორგანოს უფლებას, განსაზღვრული ურთიერთობა მოაწესრიგოს თანასწორობის პრინციპის დაცვით. ეს იმას ნიშნავს, რომ ერთი პირის სამართლებრივი მდგომარეობა არ შეიძლება გადაწყდეს მეორე პირის სამართლებრივი მდგომარეობისაგან განსხვავებულად მაშინ, როდესაც მათ შორის არსებული განსხვავება ვერ ამართლებს დადგენილ უთანასწორობას. ერთი და იგივე ნორმის სხვადასხვა პირთან მიმართებით სხვადასხვაგვარად გამოყენება შეიძლება მხოლოდ იმ

<sup>42</sup> საქართველოს კონსტიტუციის კომენტარი, საქართველოს მოქალაქეობა, ადამიანის ძირითადი უფლებანი და თავისუფლებანი, პ. ტურავას რედაქტორობით, თბილისი, 2013, 61.

<sup>43</sup> საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2010 წლის 27 დეკემბრის გადაწყვეტილება №1/1/493 საქმეზე „მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებები „ახალი მემარჯვენები“ და „საქართველოს კონსერვატიული პარტია“ საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2013 წლის 11 აპრილის გადაწყვეტილება №1/1/539 საქმეზე „საქართველოს მოქალაქე ბესიკ ადამია საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“.

შემთხვევაში, თუ არსებული განსხვავება ამ უთანასწორობის დასაბუთების შესაძლებლობას იძლევა.<sup>44</sup>

„საქართველოს მთავრობის კანცელარიაში განხორციელებული რეორგანიზაციის შემდგომ, რასაც თან ახლდა შტატების შემცირება, მაგრამ არა მთლიანად გაუქმება, რაც ნიშნავს იმას, რომ საქართველოს მთავრობის კანცელარიას უნდა ჩაეტარებინა შესაბამისი სახის ადმინისტრაციული წარმოება და გამოეკვლია რეორგანიზაციის მოქმედება კანცელარიაში დასაქმებული საჯარო მოხელეების კვალიფიკაცია, პროფესიული უნარ-ჩვევები და ა.შ, მით უფრო იმ ვითარებაში, როცა კანონმდებელი საჯარო სამსახურის ერთ-ერთ ძირითად პრინციპად მოსამსახურეთა პროფესიონალიზმსა და კომპეტენტურობას („საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონის მე-13 მუხლის „ე“ პუნქტი) აღიარებს, ადმინისტრაციის მხრიდან ასეთის გაუთვალისწინებლობა საჯარო სამსახურის არსის, საჯარო ვალდებულებისა და მთლიანად საჯარო ინტერესის გაუთვითცნობიერებლობის და არაკომპეტენტური მართვის ნიშანია.“<sup>45</sup> აქედან გამომდინარე, გამოიკვეთა უთანასწოროდ მოპყრობის ფაქტი. სუბიექტები „ამა თუ იმ შინაარსით, კრიტერიუმით მსგავს კატეგორიაში, ანალოგიურ გარემოებებში უნდა ხვდებოდნენ, არსებითად თანასწორნი უნდა იყვნენ კონკრეტულ ვითარებასა თუ ურთიერთობაში“<sup>46</sup>. თანასწორობის უფლება კრძალავს არა დიფერენცირებულ მოპყრობას ზოგადად, არამედ მხოლოდ თვითმიზნურ და გაუმართლებელ განსხვავებას,<sup>47</sup> რომელიც ხელოვნურია და უცხოა სამართლებრივი წესრიგისათვის.

#### 2.1.4. კანონიერების პრინციპის როლი სამოხელეო სამართალში

„საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონი ადგენს საქართველოში საჯარო სამსახურის ორგანიზაციულ-სამართლებრივ საფუძვლებს, აწესრიგებს საჯარო სამსახურის განხორციელებასთან დაკავშირებულ ურთიერთობებს

---

44 საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის 2013 წლის 19 ნოემბრის გადაწყვეტილება №ბს-301-292(2კ-13).

45 იქვე.

46 ერემაძე ქ., ინტერესთა დაბალანსება დემოკრატიულ საზოგადოებაში, თბილისი, 2013, 167.

47 საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2010 წლის 27 დეკემბრის გადაწყვეტილება №1/1/493 საქმეზე „მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებები „ახალი მემარჯვენეები“ და „საქართველოს კონსერვატიული პარტია“ საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“.



და განსაზღვრავს მოსამსახურის სამართლებრივ მდგომარეობას<sup>48</sup>. საკასაციო სასამართლო, „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონის საფუძველზე, განმარტავს, რომ კანონის მე-13 მუხლით განისაზღვრა საჯარო სამსახურის ძირითადი პრინციპები, რომელთა სულისკვეთებითა და გათვალისწინებით საქართველოს სახელმწიფოში უნდა მოწესრიგდეს საჯარო სამსახურის განხორციელებასთან დაკავშირებული ურთიერთობები. ერთ-ერთ ძირითად პრინციპს წარმოადგენს საქართველოს კონსტიტუციისა და კანონების უზენაესობის დაცვა მოსამსახურეთა მიერ თანამდებობრივი უფლება-მოვალეობების განხორციელებისას.<sup>49</sup> სამოხელეო სამართალი წარმოადგენს ადმინისტრაციული სამართლის კერძო ნაწილს და შესაბამისად, სრულად იზიარებს კანონიერების პრინციპის მნიშვნელობას საჯარო შრომით ურთიერთობებში. აღნიშნული პრინციპი ზღუდავს გადაწყვეტილების მიმღებ საჯარო მოსამსახურეებს (მათ შორის, თანამდებობის პირებს) მოქმედი კანონმდებლობის ნორმებით. ამავე კანონის ერთ-ერთ ძირითად პრინციპად აღიარებულია საჯარო მოსამსახურის ეკონომიკური, სოციალური და სამართლებრივი დაცვა.<sup>50</sup>

საჯარო მოხელის სამართლებრივი დაცვის პრინციპი წარმოადგენს მისი უფლების დაცვის გარანტიას, რომლის თანახმადაც, მასთან დაკავშირებით მიღებული ყველა გადაწყვეტილება მხოლოდ სამართლებრივი ინსტრუმენტებით და კანონის საფუძველზე განხორციელდება.<sup>51</sup> არსებული რეალობიდან გამომდინარე, ადმინისტრაციულმა ორგანომ საკანონმდებლო რეგულაციები უგულვებელყო და სამართლებრივი წესრიგის მიღმა იმოქმედა, მაგრამ ხაზი უნდა გაუკუსვათ იმას, რომ „კანონი სამართლის მიღმა არ არსებობს“<sup>52</sup>. ადმინისტრაციული ორგანოს ნებისმიერი ქმედება სამართლებრივ ჩარჩოშია მოქცეული. მის საზღვრებს კი კანონმდებელი განსაზღვრავს.

ზემოთ განხილულ სასამართლო გადაწყვეტილებაში წამოჭრილი პრობლემური სამართლებრივი საკითხის გარდა, მნიშვნელოვანია რეორგანიზაცია-ლიკვიდაციის დროს მოხელის სამსახურიდან გათავისუფლების საკითხიც. ამ მხრივ საქართველოს პრაქტიკაში ბევრი პრობლემა და ხარვეზი ფიქსირდება. ხშირ შემთხვევაში დაწესებულების ხელმძღვანელები ტერმინ „ლიკვიდაციას“ იყენებენ მაშინ, როდესაც დაწესებულებაში

<sup>48</sup> საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის 2013 წლის 19 ნოემბრის გადაწყვეტილება №ბს-301-292(2კ-13).

<sup>49</sup> იქვე.

<sup>50</sup> იქვე.

<sup>51</sup> იქვე.

<sup>52</sup> უეკსი რ., სამართლის ფილოსოფია, ძალიან მოკლე შესავალი, მ. ბაბუნაძიას თარგმანი, ი. ბაჩიაშვილის რედაქტორობით, თბილისი, 2012, 64.

რეორგანიზაცია მოხდა და ამის საფუძველზე მოხელეებს ათავისუფლებენ. ლიკვიდაციის დროს უქმდება მთლიანი დაწესებულება. რეორგანიზაციის დროს კი დაწესებულების სტრუქტურის შეცვლას, გადაკეთებას, ან ფუნქციების ახლებურად გადანაწილებას აქვს ადგილი. ამდენად, არ არის აუცილებელი რეორგანიზაციას შტატების შემცირება მოჰყვეს.<sup>53</sup>

## **2.2. მოხელეთა ფართომასშტაბიანი გათავისუფლება ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებიდან – სარჩელი საკონსტიტუციო სასამართლოში**

„საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის გარდამავალ დებულებებში, კერძოდ 134<sup>4</sup>-ე მუხლში, დეფინიცირებულია 2014 წლის ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების არჩევნების შემდეგ ასამოქმედებელი ნორმა, რომელიც ადგილობრივი თვითმმართველობის მოხელეთა თანამდებობაზე ყოფნის საკითხებს აწესრიგებს.<sup>54</sup> ამჟამად საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოში განიხილება აღნიშნული საკანონმდებლო ნორმის კონსტიტუციასთან შესაბამისობის საკითხი.<sup>55</sup> საკონსტიტუციო სარჩელში განვითარებული მსჯელობიდან გამომდინარე, სადავო რეგულირებას წარმოადგენს „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის 134<sup>4</sup>-ე მუხლის პირველი პუნქტი, რომელიც პირდაპირ მიუთითებს, რომ 2014 წლის ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მორიგი არჩევნების შემდეგ მოხელეები:

- მიიჩნევიან დროებითი მოვალეობის შემსრულებლებად;

---

<sup>53</sup> გიორგაძე ლ., საჯარო მოხელის სამსახურიდან გათავისუფლების სამართლებრივი პრობლემები, ლადო ჭანტურია 50, საიუბილეო გამოცემა, დ. გეგენავას რედაქტორობით, თბილისი, 2013, 172.

<sup>54</sup> აღნიშნული მუხლის პირველი პუნქტის თანახმად, 2014 წლის ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მორიგი არჩევნების შემდეგ ადგილობრივი თვითმმართველობის ყველა მოხელე მიჩნეულ იქნება დროებით მოვალეობის შემსრულებლად და ისინი უფლებამოსილებას განახორციელებენ შესაბამისი თანამდებობის კონკურსის წესით შევსებამდე; მე-2 პუნქტის თანახმად კი, ამ მუხლის პირველი პუნქტით გათვალისწინებულ თანამდებობებზე, რომლებიც, საქართველოს კანონმდებლობის თანახმად, კონკურსის წესით უნდა შეივსოს, პირი კონკურსის წესით უნდა დაინიშნოს არაუგვიანეს 2014 წლის ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მორიგი არჩევნების შედეგების ოფიციალურად გამოცხადებიდან 120-ე დღისა.

<sup>55</sup> საქართველოს სახალხო დამცველის 2014 წლის 7 აპრილის კონსტიტუციური სარჩელი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ, იხ., <[http://constcourt.ge/index.php?lang\\_id=GEO&sec\\_id=6&info\\_id=1344#](http://constcourt.ge/index.php?lang_id=GEO&sec_id=6&info_id=1344#)> [11.04.2014].

➤ უფლებამოსილებას ახორციელებენ შესაბამისი თანამდებობის კონკურსის წესით შევსებამდე.

აღნიშნული მოწესრიგება უთანაბრდება საჯარო მოხელეთა თანამდებობიდან გათავისუფლებას, რადგან „საჯარო სამსახურის“ შესახებ საქართველოს კანონის 29-ე მუხლიდან გამომდინარე, საჯარო სამსახურში პირის დანიშვნა ხდება მხოლოდ კონკურსის საფუძველზე. დროებითი მოვალეობის შემსრულებლები კი წარმოადგენენ პირებს, რომლებიც კონკურსის გარეშე გარკვეული პერიოდით ინიშნებიან (30-ე მუხლი). ამავდროულად, „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის 134<sup>4</sup>-ე მუხლის მეორე პუნქტის მიხედვით, ყველა უფლებამოსილება შეწყვეტილი მოხელის თანამდებობაზე კონკურსი ტარდება არჩევნების შედეგების გამოცხადებიდან არაუგვიანეს 120 დღისა. შესაბამისად, დროებითი მოვალეობის დაკისრება და ხელახალი კონკურსის ჩატარების ვალდებულება იწვევს ადგილობრივი თვითმმართველობის მოხელეთა უფლებამოსილების შეწყვეტას.<sup>56</sup>

სარჩელიდან ირკვევა, რომ „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის 134<sup>4</sup>-ე მუხლი ეწინააღმდეგება საქართველოს კონსტიტუციის 29-ე მუხლს. „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-4 მუხლის თანახმად, ადგილობრივ თვითმმართველობაში დასაქმებული პირები წარმოადგენენ საჯარო მოხელეებს. საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად, ადგილობრივი თვითმმართველობის მოხელეები ახორციელებენ საჯარო უფლებამოსილებას ხელისუფლების ვერტიკალური დანაწილების პრინციპის გათვალისწინებით. რეალურად, ადგილობრივი თვითმმართველობა ახორციელებს სახელმწიფო საქმიანობას საქართველოს კონსტიტუციის მე-3 მუხლისა და მე-7<sup>1</sup> თავით დადგენილი კომპეტენციათა დანაწილების პრინციპის გათვალისწინებით. შესაბამისად, „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-4 მუხლის მეორე პუნქტით დადგენილი დიფერენცირება „სახელმწიფო მოსამსახურესა“ და „ადგილობრივი თვითმმართველობის მოსამსახურეს“ შორის წარმოადგენს სპეციალურად ამ კონკრეტული საკანონმდებლო ურთიერთობისთვის მოქმედ მიზნობრივ ცნებებს, რომლებიც კონსტიტუციური დებულებების შინაარსის შესამცირებლად არ გამოდგება. ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, საქართველოს კონსტიტუციის 29-ე მუხლში მოცემული ტერმინი „სახელმწიფო თანამდებობა“ გულისხმობს „ადგილობრივი თვითმმართველობის მოხელეებსაც (მოსამსახურეებსაც).<sup>57</sup>

<sup>56</sup> იქვე.

<sup>57</sup> იქვე.

„საქართველოს კონსტიტუციის 29-ე მუხლით დაცული სფერო გულისხმობს ორ კომპონენტს – თანასწორი წვდომა საჯარო სამსახურზე და შესაბამისი გარანტიები საჯარო მოხელეთათვის. თითოეული კომპონენტის მიმართ მოქმედებს შეზღუდვის გამართლების განსხვავებული მიდგომა. თანასწორი წვდომა უნდა შეფასდეს რაციონალური დიფერენციების ან მკაცრი ტესტის ფარგლებში, რომლებიც დადგენილია საკონსტიტუციო სასამართლოს სამართალწარმოების პრაქტიკით საქართველოს კონსტიტუციის მე-14 მუხლთან მიმართებით. საჯარო სამსახურის შესაბამისი გარანტიების შეზღუდვა ექცევა თანაზომიერების პრინციპის შეფასების ფარგლებში.“<sup>58</sup>

„საქართველოს კონსტიტუციის 29-ე მუხლის პირველი პუნქტის მიხედვით, საქართველოს ყოველ მოქალაქეს აქვს უფლება, დაიკავოს ნებისმიერი სახელმწიფო თანამდებობა, თუ იგი აკმაყოფილებს კანონმდებლობით დადგენილ მოთხოვნებს. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლომ 2014 წლის 27 თებერვლის №3/2/574 ოქმის ჩანაწერში განმარტა, რომ საჯარო მოხელეთა უფლებების შეზღუდვის შემთხვევაში რელევანტურია საქართველოს კონსტიტუციის 29-ე მუხლი და ამ თვალსაზრისით მოახდინა მისი სამართალწარმოების პრაქტიკით დადგენილი სამართლებრივი განმარტებების კომპილაცია: საქართველოს კონსტიტუციის 29-ე მუხლის პირველი პუნქტი სპეციფიკურად უკავშირდება სახელმწიფო თანამდებობის დაკავებისა და საჯარო სამსახურის განხორციელების გარანტიებს. „მოცემული კონსტიტუციური წესრიგის პირობებში, მცდარი იქნებოდა შრომითი ურთიერთობის სრული სპექტრის კონსტიტუციის 30-ე მუხლით დაცულ სფეროში მოქცევა. ცალსახაა ის გარემოება, რომ კონსტიტუცია მოიცავს შრომითი ურთიერთობების გარკვეული სეგმენტის მოწესრიგებას, კერძოდ, საქმიანობას სახელმწიფო დაწესებულებებში, მიუხედავად იმისა, რომ აღნიშნული თავისი არსით წარმოადგენს შრომით საქმიანობას, უკავშირებს კონსტიტუციის 29-ე მუხლით დაცულ სფეროს.“ ამასთან, „ის გარემოება, რომ შრომითი საქმიანობის სპეციფიკური სეგმენტი დაცულია სპეციალურად კონსტიტუციის 29-ე მუხლით, გამორიცხავს ამ სეგმენტის დასაცავად კონსტიტუციის 30-ე მუხლზე აპელირების შესაძლებლობას.“ „იმ შემთხვევაში, როდესაც რომელიმე ერთი უფლების ცალკეული უფლებრივი კომპონენტისთვის კონსტიტუციით გათვალისწინებულია სპეციალური რეგულაცია, უფლებაში ჩარევის განსხვავებული შინაარსი და ფარგლები, ეჭვგარეშეა, რომ ასეთ დროს ამ უფლებაში ჩარევის კონსტიტუციურობა შესაძლებელია და უნდა შეფასდეს მხოლოდ მის მარეგულირებელ სპეციალურ ნორმასთან მიმართებით,

---

58 იქვე.

წინააღმდეგ შემთხვევაში, შეუძლებელი იქნება კონსტიტუციურობის საკითხის სწორად გადაწყვეტა. შესაბამისად, იმ შემთხვევაში, როდესაც შეზღუდვა მიმართება სახელმწიფო თანამდებობის დაკავების უფლებას, მისი შეფასება მოხდება კონსტიტუციის 29-ე და არა 30-ე მუხლთან მიმართებით.<sup>59</sup>

გარდა ზემოაღნიშნულისა, საკონსტიტუციო სარჩელში აღნიშნულია, რომ „ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს სამართალწარმოების პრაქტიკა უნგრეთის საკონსტიტუციო სასამართლოს პრეცედენტის მსგავსია. ევროპული სასამართლოს მიერ დადგენილი მიდგომის მიხედვით, საჯარო სამსახურიდან გათავისუფლება წარმოადგენს შრომით დავას, რომელიც ექცევა სამართლიანი სასამართლოს ინსტრუმენტული უფლების მოქმედების ფარგლებში (Vilho Eskelinen and Others v. Finland). ეს გარანტია არ არის აბსოლუტური, მაგრამ შეზღუდვა არ უნდა იყოს იმ ოდენობის, რომ უფლებას აზრი გამოაცალოს და მისი შინაარსი ფიქტიური გახადოს. თუ კონკრეტული რეგულირება აძლევს პირს უფლებას, მიმართოს სასამართლოს სამსახურიდან გათავისუფლების შემთხვევაში, არ შეიძლება იმგვარი რეგულირების მიღება, რომლითაც საბოლოოდ შეუძლებელი გახდება სამართალწარმოება. ადამიანის უფლებათა ევროპულმა სასამართლომ საქმეში K.M.C. v. Hungary დარღვევა დაადგინა: კანონმდებლობის მიხედვით შესაძლებელი იყო მოხელეთა თანამდებობიდან გათავისუფლება მიზეზების მითითების გარეშე. შესაბამისად, სასამართლოსთვის მიმართვა და საქმის განხილვა შეუძლებელი ხდებოდა, რადგან ვერ ხერხდებოდა დავის საგნის იდენტიფიცირება.<sup>60</sup>

ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, „სარჩელში წარმოდგენილი არგუმენტაციის ერთი ნაწილი ემყარება იმ მიდგომას, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის მოხელეების უფლების ბლანკეტური შეზღუდვა ეწინააღმდეგება სამართლიანი სასამართლოს უფლებას. არგუმენტაციის მიხედვით, სადავო აქტი განსაზღვრავს ინსტიტუტს, რომელიც მატერიალურსამართლებრივია თავისი შინაარსით, მაგრამ მისი საპროცესო რეალიზაცია შეუძლებელია მოქმედ საპროცესო-სამართლებრივ წესრიგში. აღნიშნული წარმოადგენს შემთხვევას, რომელიც უნდა გაუთანაბრდეს კონსტიტუციის 42-ე მუხლთან პირდაპირი მიმართების მქონე დებულების კონსტიტუციურობის შეფასებას (არაპირდაპირი მიმართება). სარჩელის დასაბუთებაში წარმოდგენილია არგუმენტაცია, რომელიც ადასტურებს, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის მოხელეთა უფლებამოსილების

<sup>59</sup> იქვე.

<sup>60</sup> იქვე.

შეწყვეტის საპირისპიროდ არ არსებობს სასამართლოსთვის მიმართვის გარანტია, ანუ მოქმედ პროცედურულსამართლებრივ წესრიგში შეუძლებელია შეზღუდული უფლების საერთო სასამართლოს გზით რეალიზაცია, რაც უთანაბრდება სასამართლოსთვის მიმართვის ამკრძალავ პირდაპირ დებულებას<sup>61</sup>.

## დასკვნა

წარმოდგენილი მსჯელობიდან გამომდინარე, შესაძლებელია რამდენიმე მნიშვნელოვანი თეზისის გამოყოფა: უპირველეს ყოვლისა, კანონმდებელმა უნდა შეძლოს და მოაწესრიგოს საჯარო მოხელის სამსახურიდან გათავისუფლებასთან დაკავშირებული საკითხები. სამსახურიდან გათავისუფლება პირდაპირ კავშირშია პიროვნების (მოხელის) ღირსეულად ცხოვრების უფლებასთან. სახელმწიფოს მიზანი წესრიგის დამყარება უნდა იყოს და არა პრაქტიკული ქცევით ამ მიზნისკენ სწრაფვის უარყოფა. ეს კი სამართლის არსებობის შედეგია. მან აღმასრულებელ ხელისუფლებას თავი „მონოპოლისტად“ არ უნდა აგრძნობინოს და მისი ქმედება საკანონმდებლო ჩარჩოებში უნდა მოაქციოს. თუმცა, როცა ამის განხორციელება შეუძლებელია, ურთიერთობის სამართლებრივი მოწესრიგება სასამართლოზეა დამოკიდებული. ადმინისტრაციული ორგანოების მიერ საჯარო მოხელეთა სამსახურიდან უსაფუძვლოდ გათავისუფლების შედეგად მყარდება ჰიბრიდული საჯარო შრომითსამართლებრივი ურთიერთობა, რაც დადებითად არცერთ მონაწილეზე არ აისახება. იგი სახიფათოა სამართლებრივი წესრიგისათვისაც, რაც „მართალი სამართლის ქმნაზე“ უნდა იყოს ორიენტირებული. ესა თუ ის სამართლებრივი ურთიერთობა ყოველთვის დამყარებულია უშუალოდ მოქმედი სამართლით დაფუძნებულ ღირებულებით წესრიგზე, რომელიც, როგორც საკანონმდებლო, ისე ნორმის პრაქტიკული ცხოვრების შედეგიდან გამომდინარე, როგორც წესი, უპირობოდ მოითხოვს მასთან შესაბამისობას.

საგულისხმოა ის ფაქტიც, რომ კანონმდებელმა „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონში არსებული, შეიძლება ითქვას, ბუნდოვანი ნორმით, პრაქტიკული თვალსაზრისით ძალზე მნიშვნელოვანი სამართლებრივი პრობლემები წარმოშვა. სწორედ ეს გახდა საკონსტიტუციო სარჩელის შეტანის საფუძველიც. ასეთი სახის ნორმათა არსებობა გარკვეულწილად პოლიტიკური გადაწყვეტილებებითა და მოტივებით აიხსნება, რაც თანამედროვე დემოკრატიულ სახელმწიფოში დემოკრატიულ

---

61 იქვე.

პრინციპებზე დამყარებული სამართლებრივი წესრიგის შექმნას ვერ  
უზრუნველყოფს.

## საჯარო სამართლის იურიდიულ პირთა ფუნქციური დანიშნულება საჯარო სამართალში

### შესავალი

თანამედროვე სახელმწიფოს განვითარების ფონზე, სახელმწიფოს მხრიდან გადახედვას საჭიროებს აღმასრულებელი ხელისუფლების როლი ისეთი გამოწვევების წინაშე, როგორებიცაა გლობალიზაცია, დეცენტრალიზაცია, ახალი ტექნოლოგიები. კარგი მმართველობა დაკავშირებულია არა მხოლოდ აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოებთან, მოქალაქეებსა და პარლამენტს შორის ურთიერთობასთან, არამედ თავად აღმასრულებელი ხელისუფლების ეფექტურ ფუნქციონირებასთან.<sup>1</sup>

1999 წელს მიღებულ იქნა „საჯარო სამართლის იურიდიული პირის შესახებ“ საქართველოს კანონი, რომელმაც განსაზღვრა საჯარო სამართლის იურიდიულ პირთა შექმნის სამართლებრივი საფუძვლები. აღნიშნული საკანონმდებლო აქტი, სახელმწიფოს აძლევს შესაძლებლობას, საჯარო უფლებამოსილების განხორციელების მიზნით, სახელმწიფო მმართველობის ნებისმიერ სფეროში შექმნას საჯარო სამართლის იურიდიული პირი.

საქართველოს მოქმედი კანონმდებლობის შესაბამისად, საჯარო სამართლის იურიდიულ პირთა დებულებები (წესდებები), რომლებშიც განსაზღვრულია მათი უფლებამოსილებები მტკიცდება მთავრობის დადგენილებით/მინისტრის ბრძანებით, რაც აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოებს აძლევს შესაძლებლობას, განუსაზღვრელი უფლებამოსილებები გადასცეს საჯარო სამართლის იურიდიულ პირებს. აღნიშნული, შესაძლოა, მოქნილი მექანიზმი იყოს აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოებისათვის, თუმცა, მეორე მხრივ, ამ უფლებამოსილებებში დარგობრივი პოლიტიკის განსაზღვრის უფლებამოსილებაც ექცევა, რითაც საჯარო სამართლის იურიდიულმა პირებმა პოლიტიკის განსაზღვრის პროცესზე მოიპოვეს გავლენა.

საჯარო სამართლის იურიდიულ პირთა თავისებურება სწორედ ისაა, რომ აღნიშნული ადმინისტრაციული ორგანოები კონკრეტულ სფეროში

---

\* ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის დოქტორანტი.

<sup>1</sup> OECD, Distributed Public Governance, Agencies, Authorities and Other Government Bodies, France, 2002, 3.



საქმიანობენ, რაც კომპეტენციის მნიშვნელოვან რესურსს წარმოადგენს და სახელმწიფო მმართველობის ორგანოს მასზე დამოკიდებულს ხდის. ეს დამოკიდებულება გამოიხატება შემდეგში – შესაბამის სფეროში პოლიტიკის განსაზღვრისას, სახელმწიფო მმართველობის ორგანოები საჯარო სამართლის იურიდიულ პირთა კომპეტენციას ეყრდნობიან. საჯარო სამართლის იურიდიულ პირებში არსებული ინფორმაცია ძალაუფლების განსაკუთრებული წყარო ხდება, რაც მნიშვნელოვნად ზრდის მათ როლს სათანადო დარგის პოლიტიკის განსაზღვრაში.

შესაბამისად, საჯარო სამართალში, საჯარო სამართლის იურიდიულ პირთა ადგილის განსაზღვრის მიზნით, მნიშვნელოვანი და აქტუალურია საჯარო სამართლის იურიდიულ პირთა აღმასრულებელი როლის შესწავლა და მათი ფუნქციური დანიშნულების განსაზღვრა.

## **1. საჯარო სამართლის იურიდიული პირის ცნება**

საჯარო სუბიექტების საქმიანობა დაკავშირებულია საჯარო ინტერესთან და აქვს ფართო სახელმწიფო ორგანიზაციული ფორმა.<sup>2</sup> საჯარო სუბიექტების რიცხვს საქართველოს მოქმედი კანონმდებლობით, სხვა სუბიექტებთან ერთად, მიეკუთვნებიან საჯარო სამართლის იურიდიული პირები.

საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად, საჯარო სამართლის იურიდიული პირის ცნება შედგება სამი ელემენტისგან: შექმნის სამართლებრივი საფუძველი, გაცალკევებული ორგანიზაციული ფორმა და საჯარო საქმიანობის დამოუკიდებლად განხორციელება.

შექმნის სამართლებრივი საფუძველი მოიცავს იმ სამართლებრივი აქტების ჩამონათვალს, რომლის საფუძველზეც ფუნქციონირებს საჯარო სამართლის იურიდიული პირი, კერძოდ: კანონი, საქართველოს მთავრობის დადგენილება, კანონის საფუძველზე სახელმწიფო მმართველობის ორგანოს ადმინისტრაციული აქტი, ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი აღმასრულებელი ორგანოს აქტი.

გაცალკევებული ორგანიზაციული ფორმა მოიცავს, საჯარო სამართლის იურიდიული პირის საკანონმდებლო ორგანოსა და სახელმწიფო მმართველობის ორგანოსაგან დამოუკიდებლად არსებობას, რაც გულისხმობს იმას, რომ საჯარო სამართლის იურიდიული პირი არ წარმოადგენს საკანონმდებლო ან სახელმწიფო მმართველობის ორგანოს სტრუქტურაში შემავალ სუბიექტს, მას აქვს დამოუკიდებელი ორგანიზაციული ფორმა.

---

<sup>2</sup> იქვე, 9.

საქმიანობის დამოუკიდებლად განხორციელება გულისხმობს საჯარო სამართლის იურიდიული პირის მიერ პოლიტიკური, სახელმწიფოებრივი, სოციალური, საგანმანათლებლო, კულტურული და სხვა საჯარო საქმიანობის დამოუკიდებლად განხორციელებას. თუმცა, აღნიშნული დამოუკიდებლობა პირობადადებულია, ვინაიდან იგი სახელმწიფო კონტროლით ხორციელდება.

საჯარო სამართლის იურიდიული პირის მსგავს ორგანიზაციულ წარმონაქმნებს, რომლებიც საჯარო სუბიექტები არიან და საჯარო საქმიანობას ახორციელებენ, სხვადასხვა ქვეყანაში, სხვადასხვა ტერმინით მოიხსენიებენ. მაგალითად: ნიდერლანდებში – (დამოუკიდებელი) ადმინისტრაციული სუბიექტები<sup>3</sup>, საფრანგეთში – საჯარო დაწესებულებები, დამოუკიდებელი ადმინისტრაციული დაწესებულებები, გერმანიაში – საჯარო სამართლის სუბიექტები, ამერიკის შეერთებულ შტატებში – სააგენტოები, დამოუკიდებელი სააგენტოები და ა.შ.<sup>4</sup> აღნიშნული საჯარო სუბიექტები უცხოურ სამეცნიერო ლიტერატურაში ერთობლივად მოიხსენიებიან როგორც სააგენტოები. ტერმინის სააგენტოს განმარტებასთან დაკავშირებით სამეცნიერო ლიტერატურაში აზრთა სხვადასხვაობა არსებობს, თუმცა კონსენსუსი მიღწეული იქნა და ტერმინი სააგენტო აღნიშნავს ორგანიზაციას, რომელიც (1) სტრუქტურულად დამოუკიდებელია მთავრობისაგან და (2) მოქმედებს უფრო საქმიან პირობებში, ვიდრე მთავრობის ბიუროკრატიზმი.<sup>5</sup>

საჯარო სამართლის იურიდიული პირები საქართველოში ცენტრალური მთავრობის ნაწილია, ისევე, როგორც – სააგენტოები უცხო ქვეყნებში.<sup>6</sup>

„საჯარო სამართლის იურიდიული პირის შესახებ“ საქართველოს კანონით განსაზღვრული საჯარო სამართლის იურიდიული პირის გარდა, საქართველოს სამოქალაქო კოდექსში მოცემულია იმ საჯარო სუბიექტების ჩამონათვალი, რომლებიც მიეკუთვნებიან აღნიშნული კოდექსით განსაზღვრულ საჯარო სამართლის იურიდიულ პირებს. კერძოდ, ასეთ საჯარო სამართლის იურიდიულ პირად მიიჩნევა სახელმწიფო, მუნიციპალიტეტი, სახელმწიფოს მიერ კანონმდებლობის ან ადმინისტრაციული აქტის საფუძველზე შექმნილი იურიდიული პირები, რომლებიც არ არიან

<sup>3</sup> Verhey L., Zwart T., Agencies in European and Comparative Perspective, New York, 2003, 80.

<sup>4</sup> OECD, Distributed Public Governance, Agencies, Authorities and Other Government Bodies, France, 2002, 11.

<sup>5</sup> Verhoest k., Van Thiel S., Bouckaert G., Legreid P., Government Agencies, Practices and Lessons from 30 Countries, United Kingdom, 2012, 18.

<sup>6</sup> OECD, Distributed Public Governance, Agencies, Authorities and Other Government Bodies, France, 2002, 11.

ჩამოყალიბებული სამოქალაქო კოდექსის ან „მეწარმეთა შესახებ“ საქართველოს კანონით განსაზღვრული ორგანიზაციულ-სამართლებრივი ფორმით, სახელმწიფო დაწესებულებები და სახელმწიფო ფონდები, რომლებიც არ არის შექმნილი სამოქალაქო კოდექსით ან „მეწარმეთა შესახებ“ საქართველოს კანონის შესაბამისად, საჯარო მიზნების მისაღწევად კანონმდებლობის საფუძველზე შექმნილი არასახელმწიფო ორგანიზაციები (პოლიტიკური პარტიები და სხვა), საქართველოს კონსტიტუციური შეთანხმებით აღიარებული საჯარო სამართლის იურიდიული პირი – საქართველოს სამოციქულო ავტოკეფალური მართლმადიდებელი ეკლესია, სამოქალაქო კოდექსის 1509<sup>1</sup> მუხლით გათვალისწინებული რელიგიურ გაერთიანებები.<sup>7</sup> აღნიშნული საჯარო სამართლის იურიდიული პირები არ ექცევიან „საჯარო სამართლის იურიდიული პირის შესახებ“ საქართველოს კანონით განსაზღვრულ საჯარო სამართლის იურიდიული პირის დეფინიციაში, თუმცა, საქართველოს სამოქალაქო კოდექსის მიზნებისათვის, მიიჩნევიან საქართველოს სამოქალაქო კოდექსით განსაზღვრულ საჯარო სამართლის იურიდიულ პირად.

საქართველოს სამოქალაქო კოდექსით განსაზღვრული მიზნის გარდა, საქართველოს ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“ მუნიციპალიტეტს დამოუკიდებელ საჯარო სამართლის იურიდიულ პირად მიიჩნევს.<sup>8</sup>

## **2. საჯარო სამართლის იურიდიული პირის დაფუძნების სამართლებრივი საფუძვლები**

1980 წლიდან მსოფლიოს სხვადასხვა ქვეყნის მთავრობებმა ნახევრად-ავტონომიური სააგენტოების დაფუძნება დაიწყეს. ნახევრად-ავტონომიური სააგენტოები მოქმედებენ მთავრობის მიერ მინიჭებული უფლებამოსილების საფუძველზე და ასრულებდნენ ისეთ საჯარო დავალებებს, როგორც არის რეგულაცია, მომსახურების მიწოდება და პოლიტიკის განხორციელება. სამთავრობო ბიუროკრატიისაგან განსხვავებით, სააგენტოები ნაკლებად იერარქიულები და პოლიტიკური ზედმხედველობისგან თავისუფლები იყვნენ თავიანთ ყოველდღიურ საქმიანობაში, ამასთან, მათ მმართველობითი თავისუფლება ჰქონდათ.<sup>9</sup>

საქართველოში 1999 წელს მიიღეს „საჯარო სამართლის იურიდიული პირის შესახებ“ საქართველოს კანონი, რომლის საფუძველზეც,

<sup>7</sup> საქართველოს სამოქალაქო კოდექსის 1509-ე მუხლის პირველი ნაწილი.

<sup>8</sup> ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის მე-2 მუხლის მე-2 ნაწილი.

<sup>9</sup> Verhoest T., Van Thiel S., Bouckaert G., Legreid P., Government Agencies, Practices and Lessons from 30 Countries, United Kingdom, 2012, 18.

თანამედროვე მსოფლიოში არსებული ტენდენციის გათვალისწინებით, საქართველოში, სააგენტოების მსგავს საჯარო სუბიექტებად დაფუძნდნენ საჯარო სამართლის იურიდიული პირები.

„საჯარო სამართლის იურიდიული პირის შესახებ“ საქართველოს კანონის მიღებიდან 2005 წლამდე, საჯარო სამართლის იურიდიულ პირთა დაფუძნების სამართლებრივ საფუძველს წარმოადგენდა კანონი, საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანებულება, სახელმწიფო მმართველობის ორგანოს ადმინისტრაციული აქტი კანონით პირდაპირ გათვალისწინებულ შემთხვევაში. ამასთან, კანონი უშვებდა რამდენიმე სახელმწიფო მმართველობის ორგანოს მიერ საჯარო სამართლის იურიდიულ პირთა ერთობლივად დაფუძნებას.<sup>10</sup> 2005 წელს კანონში განხორციელებული ცვლილებით, საჯარო სამართლის იურიდიული პირის დაფუძნების სამართლებრივ საფუძველს ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი ადმინისტრაციული ორგანოს ნორმატიული აქტი დაემატა, ხოლო 2008 წელს საჯარო სამართლის იურიდიული პირის დაფუძნების უფლება მიეცა ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტს. საჯარო სამართლის იურიდიული პირის დაფუძნების სამართლებრივი საფუძველი, საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანებულება, 2010 წელს განხორციელებული კონსტიტუციური რეფორმის საფუძველზე, 2013 წლიდან შეიცვალა საქართველოს მთავრობის დადგენილებით.

### **3. საჯარო სამართლის იურიდიული პირის შექმნის მიზანი**

საჯარო სამართლის იურიდიული პირები იქმნებიან საჯარო საქმიანობის განსახორციელებლად და ამ შემთხვევაში, განმარტების საგანი ხდება, თუ რას ნიშნავს საჯარო საქმიანობა, რომელიც შესაძლოა განიმარტოს, როგორც უფლებამოსილი ხელისუფლების საჯარო არჩევანი კოლექტიური ღონისძიებებისა და მიზნების მიმართ.<sup>11</sup>

ქართულ სამართლებრივ სივრცეში საჯარო სამართლის იურიდიულ პირთა შექმნის მიზანი რეგლამენტირებული არ არის. შესაბამისად, საჯარო სამართლის იურიდიულ პირთა დაფუძნებაზე უფლებამოსილი ორგანოები კანონით შეზღუდულნი არ არიან და მათ შეუძლიათ შესაბამისი მიზნის არარსებობის გარეშე დააფუძნონ საჯარო სამართლის იურიდიული პირები. საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად, კონკრეტული საჯარო სამართლის იურიდიულ პირის მიზანი უნდა განისაზღვროს საჯარო

---

<sup>10</sup> საქართველოს კანონის „საჯარო სამართლის იურიდიული პირის შესახებ“ 09/06/1999-22/03/2005 წლებში მოქმედი რედაქცია.

<sup>11</sup> Bovaird T., Loffler E., Public Management and Governance, New York, 2009, 5.

რო სამართლის იურიდიული პირის დებულებაში (წესდებაში).<sup>12</sup> დებულების (წესდების) დამტკიცება საჯარო სამართლის იურიდიული პირის უფლებაუნარიანობის წარმოშობას უკავშირდება, შესაბამისად, მას უფლებაუნარიანობის წარმომშობი სამართლებრივი აქტით კონკრეტული მიზანი უჩნდება.

საჯარო სამართლის იურიდიულ პირთა სამართლებრივი ბუნების, მათ მიერ განხორციელებული საქმიანობისა და თანამედროვე სახელმწიფო მმართველობის პრინციპების გათვალისწინებით, შესაძლებელია განისაზღვროს ის მიზნები, რომლებიც საფუძვლად დაედება საჯარო სამართლის იურიდიულ პირთა დაფუძნებას.

საქართველოს კანონმდებლობის ანალიზის საფუძველზე შესაძლოა გამოიყოს საჯარო სამართლის იურიდიულ პირთა დაფუძნების რამდენიმე ძირითადი მიზანი: ა) სახელმწიფო მმართველობის ორგანოს პოლიტიკის განხორციელება; ბ) საჯარო სერვისების მოქალაქეებისათვის მიწოდება; გ) კონტროლის განხორციელება საჯარო სუბიექტთა საქმიანობაზე.

პოლიტიკის განხორციელება არის „აქტივობათა ერთობლიობა, რომლებიც მიმართულია პროგრამის განსახორციელებლად“.<sup>13</sup> საჯარო სერვისი არის საქონელი და მომსახურება, რომლის შედეგაა კვაზი-ოპტიმალური სოციალური კეთილდღეობა, რომელიც უზრუნველყოფილია საჯარო სექტორის მიერ.<sup>14</sup> ხოლო კონტროლის განხორციელება დაკავშირებულია საჯარო სუბიექტთა ეფექტურად და გამჭვირვალების პრინციპის დაცვით ფუნქციონირების შემოწმებასთან.

უცხო ქვეყნებში სააგენტოების შექმნის ორ ზოგად მიზანს გამოყოფენ, რომლებიც რამდენიმე საფუძველს მოიცავს: 1. სამთავრობო ორგანიზაციების ეფექტიანობისა და ეფექტურობის გაუმჯობესება სპეციალიზირებული ფუნქციებით, ვინაიდან: ა) სეპარატულად შეერთებული განსხვავებული მმართველობითი სტრუქტურა ფუნქციების სპეციალიზაციის საშუალებას იძლევა და ფოკუსირებულია მომხმარებლის საჭიროებებზე; ბ) მენეჯერული ავტონომია, ზოგიერთ შემთხვევაში შეერთებულია განსხვავებულ მმართველობით სტრუქტურასთან, უზრუნველყოფს უფრო მეტი ორგანიზაციული კულტურის განვითარებას და ფოკუსირებულია პროდუქციასა და შედეგზე; გ) განსხვავებული კონტროლის მექანიზმი ორგანიზაციას ეხმარება თავიდან აიცილოს მძიმე ადმინისტრაციული და ფინანსური წესები. 2. გადაწყვეტილების მიღების პროცესში კანონიერებისა და

<sup>12</sup> „საჯარო სამართლის იურიდიული პირების შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-6 მუხლის პირველი პუნქტის „ბ“ ქვეპუნქტი.

<sup>13</sup> დენჰარტი რ.ბ., დენჰარტი ჯ.ვ., საჯარო მართვა: მოქმედების კურსი, თბილისი, 2012, 90.

<sup>14</sup> Bovaird T., Löffler E., Public Management and Governance, New York, 2009, 7.

ექსპერტიზის გაუმჯობესება, ვინაიდან სახეზეა: ა) პოლიტიკური დამოუკიდებლობა; ბ) პოლიტიკური თანმიმდევრობა; გ) განსხვავებული სტრუქტურა ხელს უწყობს მოქალაქეებისა და სპეციალისტების ჩართვას გადაწყვეტილების მიღების პროცესში; დ) მენეჯერული ავტონომია იძლევა საზოგადო ურთიერთობის საფუძველს ეროვნულ მთავრობასთან და ორგანიზაციასთან, რომელიც მიეკუთვნება ხელისუფლების სხვა საფეხურს.<sup>15</sup>

საჯარო სამართლის იურიდიული პირის დაფუძნების მიზანი უნდა იყოს კონკრეტული, ხოლო აღნიშნული სუბიექტი – სახელმწიფო მმართველობის ორგანოს მიზნის მიღწევის საშუალება. ერთი და იმავე მიზნით დაფუძნებული რამდენიმე საჯარო სამართლის იურიდიული პირის არსებობა ვერ უზრუნველყოფს თანამედროვე მენეჯმენტის მიზნის მიღწევას, რომელიც თავის მისწრაფებებში თანმიმდევრულად ცდილობს, შექმნას მისიაზე ორიენტირებული, დეცენტრალიზებული და სტიმულზე დაფუძნებული ორგანიზაციები.<sup>16</sup>

ქართულ სამართლებრივ სივრცეში, ხშირ შემთხვევაში, პრობლემურ საკითხს საჯარო სამართლის იურიდიული პირის დაფუძნების მიზნის განსაზღვრა წარმოადგენს, ვინაიდან ამ მდგომარეობით, მომრავლდა ერთი და იმავე ფუნქციის მატარებელი ორი საჯარო სამართლის იურიდიული პირი, რომელთაც სახელმწიფო კონტროლს ერთი და იგივე სამინისტრო უწევს. აღნიშნული შემთხვევის მაგალითად შესაძლებელია საჯარო სამართლის იურიდიული პირის – იუსტიციის სახლის განხილვა, რომელიც მომხმარებლებს ერთი ფანჯრის პრინციპით აწვდის ოთხი საჯარო სამართლის იურიდიული პირის საჯარო სერვისს<sup>17</sup>, იმ პირობებში, როდესაც ოთხივე საჯარო სამართლის იურიდიული პირი მომხმარებლებს იმავე სერვისს დამოუკიდებლადაც სთავაზობს. ამასთან, პრაქტიკაში ხშირია შემთხვევა, როდესაც ორ დამოუკიდებელ და ავტონომიურ საჯარო სამართლის იურიდიულ პირს დებულებაში ერთი და იგივე მიზანი აქვთ განსაზღვრული.<sup>18</sup>

<sup>15</sup> OECD, Distributed Public Governance, Agencies, Authorities and Other Government Bodies, France, 2002, 14.

<sup>16</sup> დენჰარტი რ.ბ., დენჰარტი ჯ.ვ., საჯარო მართვა: მოქმედების კურსი, თბილისი, 2012, 544.

<sup>17</sup> საჯარო სამართლის იურიდიული პირის – სახელმწიფო სერვისების განვითარების სააგენტოს, საჯარო სამართლის იურიდიული პირის – ეროვნული არქივის, საჯარო სამართლის იურიდიული პირის – საჯარო რეესტრის ეროვნული სააგენტოს, საჯარო სამართლის იურიდიული პირის – აღსრულების ეროვნული ბიუროს საჯარო სერვისები.

<sup>18</sup> შეად., საქართველოს იუსტიციის მინისტრის 2012 წლის 13 ივლისის N117 ბრძანებით დამტკიცებული „საჯარო სამართლის იურიდიული პირის – სახელმწიფო სერვისების განვითარების სააგენტოს დებულების“ მე-2 მუხლის „ა“ ქვეპუნქტი და საქართველოს იუსტიციის მინისტრის 2015 წლის 25 ივლისის N85

ქართულ სამართლებრივ სივრცეში არსებობს საჯარო სამართლის იურდიული პირებიც, რომელთა საქმიანობაც არ გამომდინარეობს სახელმწიფო მმართველობის ორგანოს მმართველობის სფეროდან. ამასთან, აღნიშნული საჯარო სამართლის იურდიული პირები ახორციელებენ იმ საქმიანობას, რომელიც სახელმწიფო მმართველობის ორგანოს ორგანიზაციული საქმიანობიდან გამომდინარეობს და შესაძლებელია, თავად სახელმწიფო მმართველობის ორგანომ განახორციელოს. მაგალითის სახით შესაძლებელია საჯარო სამართლის იურდიული პირის – საქართველოს იუსტიციის სასწავლო ცენტრის განხილვა, რომლის მიზანია საქართველოში მიმდინარე სამართლებრივი რეფორმის და ქართული სამართლის საერთაშორისო სამართლის სტანდარტებსა და ევროპულ სამართალთან ჰარმონიზაციის პოლიტიკის ხელშეწყობა, სასწავლო პროგრამების განხორციელებით, აგრეთვე, იუსტიციის სამინისტროს, მისი მმართველობის სფეროში მოქმედი საჯარო სამართლის იურდიული პირების ორგანიზაციული განვითარების, მართვის და მომსახურების ხარისხის განვითარების ხელშეწყობა.<sup>19</sup> ამ შემთხვევაში აღნიშნული იურდიული პირის მიზანი არ არის საჯარო საქმიანობის განხორციელება, იგი საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს მმართველობის სფეროში დამხმარე ორგანიზაციულ წარმონაქმნს წარმოადგენს.

საჯარო სამართლის იურდიული პირის – საქართველოს იუსტიციის სასწავლო ცენტრის მსგავს საქმიანობას ახორციელებს საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს აკადემია, რომლის მიზანია, საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს სისტემაში პროფესიული განვითარების სისტემის სრულყოფა, სამინისტროს სისტემის თანამშრომელთა, სტაჟიორთა და სხვა დაინტერესებულ პირთა პროფესიული განვითარების უზრუნველყოფა; შესაბამისი მოთხოვნების შემთხვევაში, ფინანსთა სამინისტროს სისტემისა და სხვა დაინტერესებულ პირთათვის სტაჟიორებისა და კადრების შერჩევის, თანამშრომელთა შესაძლებლობების შეფასების, ადამიანური რესურსების მართვის საკითხებთან დაკავშირებულ სხვა პროცესებში მონაწილეობა.<sup>20</sup> ამ შემთხვევაში, აღნიშნული საჯარო სამართლის იურდიული პირის მიზანი საჯარო საქმიანობის განხორციელება არ არის, მისი საქმი-

---

ბრძანებით დამტკიცებული „საჯარო სამართლის იურდიული პირის – იუსტიციის სახლის დებულების“ მე-2 მუხლის „ბ“ და „გ“ ქვეპუნქტები.

<sup>19</sup> საქართველოს იუსტიციის მინისტრის 2015 წლის 28 იანვრის N56 ბრძანებით დამტკიცებული „საჯარო სამართლის იურდიული პირის – საქართველოს იუსტიციის სასწავლო ცენტრის დებულების“ მე-2 მუხლი.

<sup>20</sup> საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2011 წლის 27 აპრილის N253 ბრძანებით დამტკიცებული „საჯარო სამართლის იურდიული პირის – ფინანსთა სამინისტროს აკადემიის დებულების“ მე-2 მუხლის პირველი პუნქტი.

ანობა მიმართულია საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს ორგანიზაციული საქმიანობის ხელშეწყობისა და მომხმარებელთათვის სერვისის შეთავაზებისა, რაც საჯარო სერვისს არ მიეკუთვნება.

შესაბამისად, შესაძლებელია ითქვას, რომ ზემოაღნიშნულ იურიდიულ პირთა საქმიანობა დაკავშირებულია საჯარო მოსამსახურეთა გადამზადებასა და სწავლებასთან იმ პირობებში, როდესაც, იგივე ფუნქციის განსორციელება თავად სახელმწიფო მმართველობის ორგანოს შეუძლია. სერვისი, რომელსაც აღნიშნული იურიდიული პირი აწვდის სხვა პირებს, არ გამოძინარეობს სახელმწიფო მმართველობის ორგანოს მმართველობის სფეროში შემავალი საქმიანობიდან. მსგავსი სახის სერვისი შესაძლოა შესყიდულ იქნეს კერძო იურიდიული ან ფიზიკური პირისგან.

ზემოაღნიშნულ შემთხვევებში, პრობლემური საკითხი ხდება საჯარო ფინანსების ეფექტურად გამოყენება და მომხმარებელს<sup>21</sup> და შედეგებზე<sup>22</sup> ორიენტირებული მთავრობის პრინციპი.<sup>23</sup>

ზემოაღნიშნულის გათვალისწინებით, საქართველოში, თანამედროვე საჯარო მმართველობის გამოწვევების გათვალისწინებით, მნიშვნელოვანია საჯარო სამართლის იურიდიული პირების დაფუძნების კონკრეტული მიზნის საკანონმდებლო რეგლამენტაცია, იმისათვის, რომ უზრუნველყოფილ იქნეს, საჯარო ფინანსებისა და მატერიალური რესურსის ეფექტური გამოყენება და თავიდან იქნეს აცილებული საჯარო სამართლის იურიდიული პირების ბიუროკრატიზაცია.

#### **4. საჯარო სამართლის იურიდიული პირის ადგილი საჯარო ადმინისტრაციაში**

საქართველოში საჯარო სამართლის იურიდიული პირები გამიზნულად შეიქმნა სამინისტროების სახელმწიფო კონტროლს ან მის ფარგლებს გარეთ. აღნიშნული ორგანიზაციები მთავრობის მიერ მინიჭებული უფლებამოსილების ფარგლებში მოქმედებენ, ასრულებენ საჯარო დავალებებს, ახორციელებენ პოლიტიკას, აწესრიგებენ ბაზრებს და პოლიტიკურ სექტორს, ან საჯარო სერვისების მიწოდებას.<sup>24</sup>

---

<sup>21</sup> მომხმარებელზე ორიენტირებული მთავრობა: ორიენტირებულია მომხმარებლის და არა ბიუროკრატიის საჭიროებებზე.

<sup>22</sup> შედეგებზე ორიენტირებული მთავრობა: აფინანსებს შედეგებს და არა წარმოების ხარჯებს.

<sup>23</sup> ლენჰარტი რ.ბ., ლენჰარტი ვ.ვ., საჯარო მართვა: მოქმედების კურსი, თბილისი, 2012, 546.

<sup>24</sup> Verhoest T., Van Thiel S., Bouckaert G., Legreid P., Government Agencies, Practices and Lessons from 30 Countries, United Kingdom, 2012, 3.



საქართველოში საჯარო სამართლის იურიდიულ პირები არსებობს სამი სახით, პირველ სახეს მიეკუთვნება საჯარო სამართლის იურიდიული პირები, რომლებიც წარმოდგენილი არიან სამინისტროების სისტემაში და ექვემდებარებიან მათ სახელმწიფო კონტროლს, მეორეს საჯარო სამართლის იურიდიული პირები, რომლებიც არ შედიან არცერთი სამინისტროს სისტემაში და მათ სახელმწიფო კონტროლს ახორციელებს საქართველოს მთავრობა.<sup>25</sup> მესამე სახეს მიეკუთვნებიან საჯარო სამართლის იურიდიული პირები, რომლებზეც სახელმწიფო კონტროლს არ ახორციელებს არცერთი სახელმწიფო მმართველობის ორგანო და ანგარიშვალდებულები არიან მხოლოდ საქართველოს პრემიერ-მინისტრის წინაშე.<sup>26</sup>

თანამედროვე სახელმწიფოებში საჯარო სამართლის იურიდიული პირის მსგავსი ორგანიზაციების – სააგენტოების დაფუძნების მიზეზად განიხილავენ ორ შემთხვევას: ერთია ინსტიტუციური და მეორე – დავალებასთან დაკავშირებული.<sup>27</sup> ინსტიტუციური მიზეზი იყოფა სამ სახედ: ა) პირველი ეფუძნება იმ ფაქტს, რომელიც დაკავშირებულია ბუნებით კომპეტენციასთან და ვერ იქნება შესრულებული სხვა „დემოკრატიული კომპლექსის“ სუბიექტის მიერ; აღნიშნული სახე, უპირველეს ყოვლისა, დაფუძნებულია უფლებამოსილებისა და ძირითადი უფლებების გადასანაწილებლად; ბ) მეორე დაკავშირებულია პოლიტიკისა და აღსრულების განაწილებასთან (ძირითადი დავალება). აღნიშნული სახე ყოველთვის დაკავშირებულია გადაწყვეტილების მიღების კომპეტენციასთან, დიდი მოცულობით ინდივიდუალურ საქმეებთან, ან ერთგვაროვან სპეციფიკურ დავალებებთან, რომლებიც არ შეიძლება დაეკისროს სხვა პირს; გ) თანამონაწილეები (თანამონაწილეები (ორგანიზაციები), რომლებიც დაინტერესებული არიან საჯარო ადმინისტრაციით) სახელმწიფოებრივი ხედვას მესამე სახისთვის,

---

<sup>25</sup> მაგ., საჯარო სამართლის იურიდიული პირი – ვეტერანების საქმეთა სახელმწიფო სამსახური, რომლის სახელმწიფო კონტროლსაც საქართველოს მთავრობა ახორციელებს საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 23 იანვრის N102 დადგენილებით დამტკიცებული „საჯარო სამართლის იურიდიული პირის – ვეტერანების საქმეთა სახელმწიფო სამსახურის დებულების“ მე-11 მუხლის პირველი პუნქტის საფუძველზე.

<sup>26</sup> მაგ., საჯარო სამართლის იურიდიული პირი – საქართველოს ინტელექტუალური საკუთრების ეროვნული ცენტრი – „საქპატენტი“, რომელიც საქართველოს პრემიერ მინისტრის წინაშე ანგარიშვალდებულია, საქართველოს მთავრობის 2010 წლის 3 ივლისის N181 დადგენილებით დამტკიცებული „საჯარო სამართლის იურიდიული პირის – საქართველოს ინტელექტუალური საკუთრების ეროვნული ცენტრის დებულების“ მე-7 მუხლის საფუძველზე.

<sup>27</sup> Verhey L., Zwart T., Agencies in European and Comparative Perspective, New York, 2003, 85.

მოტივი, რომელიც შეიძლება იყოს დაკავშირებული, ძირითადად, დემოკრატიულ, ძირითად უფლებებთან (თვითრეგულაცია) და ეფექტურობასთან (მომატებული მხარდაჭერა ადმინისტრაციული ქმედებებისათვის).<sup>28</sup>

საქართველოში საჯარო სამართლის იურიდიული პირის სახით ორგანიზაციის ჩამოყალიბება, საზღვარგარეთის ქვეყნების მსგავსად, შეიძლება ორ ძირითად მიზეზს დაუკავშირდეს: ერთი არის ინსტიტუციური, ხოლო მეორე – დავალებითი. ინსტიტუციური მიზეზი შეიძლება ორგანიზაციის საჯარო სამართლის იურიდიული პირის სახით დამოუკიდებლად არსებობის აუცილებლობას უკავშირდებოდეს, ხოლო დავალებებთან დაკავშირებული მიზეზი – სახელმწიფო მმართველობის ორგანოს პოლიტიკის განხორციელებას და საჯარო სერვისების მომხმარებლებისათვის მიწოდებას.

საქართველოში, ბოლო წლებში, განსაკუთრებით იმატა საჯარო სამართლის იურიდიულ პირთა რაოდენობამ. აღნიშნული შესაძლოა განპირობებულია იმ ფაქტით, რომ საჯარო სამართლის იურიდიული პირები არიან სტრუქტურულად დამოუკიდებელნი, ნაკლებად ბიუროკრატიულნი, აქვთ მენეჯერული თავისუფლება საფინანსო და საკადრო საკითხებში და სარგებლობენ მცირე ავტონომიით. თუმცა, საჯარო სამართლის იურიდიული პირები, ჩვეულებრივ, არ არიან სრულად დამოუკიდებლები, უმრავლეს შემთხვევაში აღმასრულებელ ხელისუფლებას აქვს საბოლოო პოლიტიკური პასუხისმგებლობა მათ საქმიანობაზე.<sup>29</sup>

სახელმწიფო მმართველობის ორგანოთა პოლიტიკის განხორციელების მიზნით შექმნილმა საჯარო სამართლის იურიდიულმა პირებმა მნიშვნელოვანი გავლენა მოიპოვეს პოლიტიკის პროცესში. საჯარო სამართლის იურიდიულ პირთა საქმიანობა სახელმწიფო მმართველობის სფეროს კონკრეტულ დარგს უკავშირდება, ხოლო აღნიშნულ დარგში დაგროვილი გამოცდილება კომპეტენციის მნიშვნელოვან რესურსს ქმნის. მაგალითად, გარემოს დაცვის სფეროში სახელმწიფო მმართველობას ახორციელებს საქართველოს გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის სამინისტრო, მათ შორის ტყის ფონდების მიმართ. თუმცა, მის სახელმწიფო კონტროლს დაქვემდებარებული საჯარო სამართლის იურიდიული პირი – ეროვნული სატყეო სააგენტო, ახორციელებს ტყის ფონდის მართვას, აღდგენისა და მოვლის ღონისძიებებს, ტყითსარგებლობის მოწესრიგებას, ტყის ფონდის ტერიტორიაზე კონტროლს, ტყის აღრიცხვას.<sup>30</sup> აღნიშნულ საჯარო სა-

<sup>28</sup> იქვე.

<sup>29</sup> Verhoest T., Van Thiel S., Bouckaert G., Legreid P., Government Agencies, Practices and Lessons from 30 Countries, United Kingdom, 2012, 3.

<sup>30</sup> საქართველოს გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის მინისტრის 2013 წლის 10 მაისის N25 ბრძანებით დამტკიცებული „საქართველოს გარემოსა და

მართლის იურიდიულ პირს დაგროვილი აქვს ტყის ფონდის მართვის სფეროში უფრო მეტი კომპეტენცია, ვიდრე, საქართველოს გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის სამინისტროს, ვინაიდან, მისი ყოველდღიური აქტიური საქმიანობა დაკავშირებულია ტყის ფონდებთან. შესაბამისად, სახელმწიფო მმართველობის ორგანოები გააზრებული გადამწყვეტილების მიღებისას ეყრდნობიან იმ საჯარო სუბიექტის კომპეტენტურობას, რომელსაც მმართველობის სფეროს კონკრეტულ მმართველებაში დაუგროვდა გამოცდილება. ამ შემთხვევაში, საჯარო სამართლის იურიდიულ პირებში არსებული ინფორმაცია „ძალაუფლების განსაკუთრებული წყაროა“.<sup>31</sup>

საჯარო სამართლის იურიდიული პირები თავიანთ საქმიანობაში მოქმედებენ დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებში და განსაზღვრავენ მათ მიერ განსახორციელებელ ღონისძიებებს. ადმინისტრაციული თავისუფლება აუცილებელია, რადგან ცვალებადი პირობები პოლიტიკის ცვლილებასაც მოითხოვს და ყოველთვის შესაძლებელი არ არის კონკრეტული კანონის ცვლილების ლოდინი.<sup>32</sup> აღნიშნული დისკრეციული უფლებამოსილება საჯარო სამართლის იურიდიულ პირების უფლებამოსილებებსა და კომპეტენციის ფარგლებს აძლიერებს და აძლევს მათ საჯარო პოლიტიკის განსაზღვრის შესაძლებლობას.

საჯარო სამართლის იურიდიულ პირის მიერ საჯარო პოლიტიკის განსაზღვრაში მონაწილეობად შესაძლებელია „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის განხილვა, რომელიც მიღებულ იქნა 2015 წლის 27 ოქტომბერს. ამ შემთხვევაში, კანონის პროექტის ავტორია საჯარო სამართლის იურიდიული პირი – საჯარო სამსახურის ბიურო, რომელმაც კანონში განსაზღვრა სახელმწიფოს ხედვა საჯარო სამსახურის სფეროში.<sup>33</sup> საჯარო სამართლის იურიდიული პირი – საჯარო სამსახურის ბიურო, მიეკუთვნება იმ საჯარო სამართლის იურიდიულ პირთა რიცხვს, რომლებიც მონაწილეობენ კონკრეტულ სფეროში სახელმწიფო პოლიტიკის განსაზღვრაში.

საჯარო სამართლის იურიდიული პირთა საქმიანობა არ შემოიფარგლება მხოლოდ საჯარო საქმიანობის განხორციელებით, საჯარო საქმიანობის განხორციელებას თან სდევს, მათ მიერ საჯარო პოლიტიკის შემუშავებაშიც მონაწილეობა. შესაბამისად, მათი ფუნქციური დანიშნულება ხდება

---

ბუნებრივი რესურსების დაცვის სამინისტროს საჯარო სამართლის იურიდიული პირის – ეროვნული სატყეო სააგენტოს დებულების“ მე-2 მუხლის მე-2 პუნქტი.

<sup>31</sup> დენჰარტი რ.ბ., დენჰარტი ჯ.ვ., საჯარო მართვა: მოქმედების კურსი, თბილისი, 2012, 97.

<sup>32</sup> იქვე, 98.

<sup>33</sup> იხ., <<http://www.parliament.ge/ge/law/9814/22896>> [19.01.2016]

არა მხოლოდ შექმნავებული საჯარო პოლიტიკის აღსრულება, არამედ მისი შექმნაც. ამდენად, შეიძლება ითქვას, რომ საჯარო სამართლის იურდიულ პირთა ფუნქციური დანიშნულება მხოლოდ საჯარო საქმიანობის განხორციელება კი არ არის, არამედ მათი ფუნქციური დანიშნულებაა საჯარო პოლიტიკის განსაზღვრაც. შესაბამისად, მათი არსებობა, სახელმწიფო მმართველობის ორგანოებთან ერთად, მნიშვნელოვანია საჯარო ადმინისტრაციის ეფექტურად ფუნქციონირებისათვის.

## **5. საჯარო სამართლის იურდიულ პირთა უფლებამოსილები და საქმიანობის ავტონომია**

საჯარო სამართლის იურდიულ პირთა საქმიანობის საგანს, საჯარო საქმიანობის განხორციელება წარმოადგენს. შესაბამისად, მათი უფლებამოსილებები წარმოიშობა იმ საჯარო საქმიანობის მიმართ, რომელსაც ისინი ახორციელებენ. საჯარო სამართლის იურდიულ პირთა უფლებამოსილებები და მათი ფარგლები განისაზღვრება მათი საქმიანობის საგნისა და ფუნქციების ფარგლებში.

საქართველოს მოქმედი კანონმდებლობით, საჯარო სამართლის იურდიული პირები აღჭურვილნი არიან ფართო უფლებამოსილებებით. საჯარო სამართლის იურდიული პირები სახელმწიფოს მიერ გამოზნულად იქმნება სტანდარტული სამინისტროს ფარგლებს გარეთ, თუმცა, მათი საქმიანობა გამოძინარეობს სახელმწიფო მმართველობის ორგანოს საქმიანობის საგნიდან და იმ სფეროდან, რომელშიც სახელმწიფო მმართველობის ორგანო განსაზღვრავს პოლიტიკას.

ინდერლანდებში საჯარო სუბიექტების ძირითადი ელემენტი არის საჯარო-სამართლებრივი ვალდებულებებისა და უფლებამოსილებების შესრულება. სხვადასხვა სახის სააგენტოებს, რომლებიც ფუნქციონირებენ, უფლებამოსილებები აქვთ მოქალაქეთა დაცვისა და ინდივიდუალური თავისუფლების სფეროში, ან ეკონომიკურ აქტივობასა და სერვისებში.<sup>34</sup> აშშ-ში სააგენტოების ერთ-ერთ ადმინისტრაციულ უფლებამოსილებას გადაწყვეტილებების მიღება წარმოადგენს ინდივიდუალურ საქმეებთან დაკავშირებით, რომელიც პირის უფლებებსა და ვალდებულებებს განსაზღვრავს.<sup>35</sup>

საქართველოში საჯარო სამართლის იურდიულ პირთა უფლებამოსილებები პოლიტიკურ, სახელმწიფოებრივ, სოციალური, საგანმა-

---

<sup>34</sup> Verhey L., Zwart T., Agencies in European and Comperative Perspective, New York, 2003, 49.

<sup>35</sup> იქვე, 9.

ნათლებლო, კულტურულ და სხვა საჯარო საქმიანობას უკავშირდება. ასევე, საჯარო სამართლის იურიდიულ პირთა უფლებამოსილები დაკავშირებულია იმ ავტონომიურობის ხარისხთან, რომელსაც, სახელმწიფო მმართველობის ორგანო გადასცემს მას, როდესაც სახელმწიფო საჯარო სამართლის იურიდიულ პირს აფუძნებს, მთავრობამ უნდა დააბალანსოს ავტონომიის დონე, რომელიც მათ აქვთ, რათა საჯარო სამართლის იურიდიულ პირთა უფლებამოსილებები სახელმწიფო მმართველობის ორგანოთა უფლებამოსილებებისაგან გაიმიჯნოს.

ავტონომია განიმარტება გადაწყვეტილების მიღების კომპეტენციად (დისკრეტია) ორგანიზაციაში. ამ შემთხვევაში განხილვის საგანი არის მმართველობითი ავტონომია და პოლიტიკური ავტონომია სტრატეგიულ და ოპერაციულ დონეზე.<sup>36</sup> საჯარო სამართლის იურიდიულ პირს მმართველობითი ავტონომია იმ შემთხვევაში გააჩნია, თუ მას აქვს უფლება, მმართველობით საკითხებთან დაკავშირებით გადაწყვეტილებები დამოუკიდებლად მიიღოს (პერსონალისა და ფინანსური მართვა), მისი დამფუძნებელი სამინისტროს თანხმობის გარეშე, ინდივიდუალური საქმისწარმოების ან დასაქმებულთა (ოპერაციულ), ან ზოგადი წესებისა და კრიტერიუმების დონეზე, რომლებთან დაკავშირებითაც უფლებამოსილია გამოიყენოს აღნიშნული საშუალებები (სტრატეგიული).<sup>37</sup> პოლიტიკური ავტონომია მმართველობითი დისკრეტული უფლებამოსილებისაგან, საჯარო სუბიექტმა მიიღოს გადაწყვეტილება პოლიტიკის განხორციელებასთან დაკავშირებით, დამფუძნებელი სამინისტროს თანხმობის გარეშე. ამ შემთხვევაში იგი არჩევს იმ დონის მიხედვით, რომელიც უნდა განხორციელდეს, განსაზღვრავს სამიზნე ჯგუფს პოლიტიკის განხორციელებლად, სახესა და რაოდენობას, წარმოების და პოლიტიკურ ინსტრუმენტებს, რომლებიც უნდა იქნეს გამოყენებული.<sup>38</sup>

შესაბამისად, საჯარო სამართლის იურიდიულ პირთა უფლებამოსილების ფარგლების სახელმძღვანელო იდეა და ამოსავალი დებულება უკავშირდება იმ ავტონომიურობის ხარისხს, რომელიც მას აქვს.

საქართველოს მოქმედი კანონმდებლობა არ განსაზღვრავს იმ კრიტერიუმებს, რომლითაც უნდა შეირჩეს საჯარო სამართლის იურიდიული პირისათვის გადასაცემი უფლებამოსილებები. თუმცა, აღნიშნულის განსაზღვრის სახელმძღვანელო იდეა შესაძლოა იყოს საჯარო სამართლის იურიდიული პირის ცნების ელემენტი – საქმიანობის დამოუკიდებლად განხორციელება. სიტყვა „განხორციელება“ გულისხმობს ცხოვრებაში

<sup>36</sup> Verhoest T., Van Thiel S., Bouckaert G., Legreid P., Government Agencies, Practices and Lessons from 30 Countries, United Kingdom, 2012, 7.

<sup>37</sup> იქვე, 8.

<sup>38</sup> იქვე.

(პრაქტიკაში) გატარებას, რაიმეს სინამდვილედ (საქმედ) ქცევას, რაიმესთვის ზორცის შესხმას, რეალიზაციას, შესრულებას.<sup>39</sup> შესაბამისად, საჯარო სამართლის იურიდიულ პირთა საქმიანობა და მათი უფლებამოსილების ფარგლები დაკავშირებულია საჯარო საქმიანობის რეალიზაციასთან, შესრულებასა და ცხოვრებაში გასატარებელ ღონისძიებებთან. ამდენად, შეიძლება ითქვას, რომ საჯარო სამართლის იურიდიული პირის უფლებამოსილებები აღსრულების მექანიზმებსა და იმ ღონისძიებებს უკავშირდება, რომლებიც საჯარო საქმიანობის განხორციელებასთან პირდაპირ კავშირშია.

საქართველოში, სამინისტროების სახელმწიფო კონტროლს დაქვემდებარებული საჯარო სამართლის იურიდიული პირების გარდა, წარმოდგენილია საჯარო სამართლის იურიდიული პირები, რომლებიც არცერთი სამინისტროს სისტემაში არ შედის. აღნიშნული საჯარო სამართლის იურიდიული პირები შექმნილია კონკრეტულ სფეროებში და მათ აქვთ სფეროში საჯარო პოლიტიკის განსაზღვრის შესაძლებლობაც. მაგალითად: საჯარო სამართლის იურიდიული პირი – სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტო.

საჯარო პოლიტიკის შემუშავების პროცესი მოიცავს ხუთ საფეხურს: დღის წესრიგის განსაზღვრა, პოლიტიკის ფორმულირება, პოლიტიკის დამტკიცება, პოლიტიკის განხორციელება, პოლიტიკის შეფასება და შეცვლა.<sup>40</sup> დღის წესრიგის დადგენა პრიორიტეტული და არაპრიორიტეტული პრობლემების განსაზღვრას გულისხმობს.<sup>41</sup> პოლიტიკის ფორმულირება მოიცავს იმ ფორმალური პოლიტიკის განაცხადის (კანონმდებლობა, მთავრობის დადგენილება, ადმინისტრაციული წესები და ა.შ.) შემუშავებას, რომელიც ლეგიტიმურად მიიჩნევა;<sup>42</sup> პოლიტიკის დამტკიცება გულისხმობს „გადაწყვეტილებებისათვის იურიდიული ძალის მინიჭებას ან პოლიტიკური ქმედებების დამტკიცებას“; პოლიტიკის გატარება არის „აქტივობათა ერთობლიობა, რომლებიც მიმართულია პროგრამის განსახორციელებლად“; პოლიტიკის შეფასება „არის შეფასება იმისა, თუ როგორ მუშაობს პოლიტიკური კურსი“.<sup>43</sup>

საჯარო სამართლის იურიდიული პირი – სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტო, მონაწილეობს სახელმწიფო შესყიდვების საჯარო პოლიტიკის

---

<sup>39</sup> იხ., <<http://ena.ge/explanatory-online>> [19.01.2016]

<sup>40</sup> დენჰარტი რ.ბ., დენჰარტი ჯ.ვ., საჯარო მართვა: მოქმედების კურსი, თბილისი, 2012, 84.

<sup>41</sup> იქვე.

<sup>42</sup> იქვე, 87.

<sup>43</sup> იქვე, 89-91. იხ., Kraft M.E., Furlong S.R., Public Policy: Politics, Analysis, and Alternative, Washington, 2007, 86.

სფეროს ხუთივე საფეხურში. აღნიშნულს ამყარებს ის გარემოებაც, რომ „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-4 მუხლის მე-6 პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტის შესაბამისად, სააგენტოს ფუნქციას მიეკუთვნება „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“ საქართველოს კანონის მოქმედებისთვის საჭირო ნორმატიული აქტებისა და სტანდარტული სატენდერო დოკუმენტაციის შეუქმნა და გამოცემა, მათი საერთაშორისო ნორმებთან ჰარმონიზაცია.

საზღვარგარეთის ქვეყნებში ზოგადად უფლებამოსილებები, რომლითაც სააგენტო ადჭურვილი, რეკომენდაციების გამოცემასთან, რჩევების მიცემასთან და წინადადებების მომზადებასთანაა დაკავშირებული, ან, ზოგიერთ შემთხვევაში, ისინი უფლებამოსილნი არიან, მიიღონ სავალდებულო ინდივიდუალური გადაწყვეტილებები ან სავალდებულო წესები.<sup>44</sup>

## დასკვნა

ზემოაღნიშნულის გათვალისწინებით, შესაძლებელია ითქვას, რომ საჯარო სამართლის იურიდიულ პირებს მნიშვნელოვანი ადგილი უჭირავთ საჯარო ადმინისტრაციაში. თითოეული საჯარო სამართლის იურიდიული პირის ფუნქციური დანიშნულება და უფლებამოსილების ფარგლები განსხვავებულია, ხოლო მათი განსხვავებულობა დამოკიდებულია მათი ავტონომიურობის ხარისხზე. ავტონომიურობის ხარისხი, საჯარო სამართლის იურიდიულ პირთა მიზანი და მათი შექმნის მიზეზები საჯარო სამართლის იურიდიულ პირთა კომპეტენციის დიფერენციაციას ახდენს და მათ განსხვავებულ როლს აკისრებს საჯარო პოლიტიკის შექმნასა და განხორციელებაში, რაც აღმასრულებელი ხელისუფლების საქმიანობაზე აისახება.

---

<sup>44</sup> Verhey L., Zwart T., Agencies in European and Comperative Perspective, New York, 2003, 49.