

# მათა ყოველდღიური

საიუბილეო  
გამოცემა



მათა ყოველდღიური 55 საიუბილეო გამოცემა



მაია კოპალეიშვილი

55

# საიუბილეო კრებული



თბილისი, 2019  
გამომცემლობა „იურისტების საფარო“

წინამდებარე გამოცემა ეძღვნება ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის იურიდიული ფაკულტეტის პროფესორ **მაია კოპალეიშვილის** 55 წლის იუბილეს.

კრებულში წარმოდგენილია ქალბატონი მაიას დოქტორანტებისა და კოლეგების მისალმება/მილოცვა და სამართლის სხვადასხვა დარგის აქტუალურ საკითხებზე შესრულებული ნაშრომები.

## **რედაქტორი:**

### **შალვა ყიფშიძე**

ივ. ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის იურიდიული ფაკულტეტის დოქტორანტი.

დავით ბატონიშვილის სამართლის ინსტიტუტის ასოცირებული მკვლევარი

იუსტიციის სასწავლო ცენტრის იურიდიული მიმართულების მონვეული ტრენერი

საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს სსიპ - სახელმწიფო ქონების ეროვნული სააგენტოს პრივატიზების დეპარტამენტის წამყვანი სპეციალისტი.



**გამომცემლობა „იურისტების სამყარო“**

**თბილისი, მ. კოსტავას №75; 0171**

**ტელ.: (+995 032) 238 35 99; (+995) 557 51 51 34**

**ვებ-გვერდი: [www.law.ge](http://www.law.ge)**

**ელ-ფოსტა: [Info@law.ge](mailto:Info@law.ge)**

**[www.facebook.com/PublishingWorldofLawyers](https://www.facebook.com/PublishingWorldofLawyers)**

ISBN 978-9941-9648-4-8



**მაია კობალეიშვილი**



## შინაარსი

### შალვა ყიფშიძე

წინართქმა ..... 7

### მაია ივანიძე

როდესაც შენს გვერდით ნამდვილი მეგობარია ..... 9

### ლეილა მამულაშვილი

საიმედო მეგობარი ..... 12

### ლელა კალიჩენკო

მისალოცი სიტყვა ..... 13

## სამეცნიერო ნაშრომები

### თამარ ზარანდია

ბინის საკუთრების მოწესრიგება მრავალბინიან

სახლებში ..... 16

### ირმა ხარშილაძე

ადმინისტრაციული წარმოება, როგორც საჯარო მმართველობის ეფექტური განხორციელების ინსტრუმენტი (ესტონეთის კანონმდებლობასთან შედარებითი ანალიზი) ..... 36

### პაატა ტურავა

საგადასახადო დავებზე ადმინისტრაციული საჩივრის

განხილვის პრაქტიკა ..... 60

### ხათუნა ლორია

ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გაცნობა საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მიხედვით (სასამართლო პრაქტიკის მაგალითზე) ..... 72

### თამარ ღვამიჩავა

საკასაციო სამართალწარმოების პრინციპები ..... 89

### ნანა ჭილაძე

თანამედროვე საარჩევნო პრინციპები და მათი გავლენა

არჩევნების პროცესზე ..... 110

**კობა ყალიჩავა**

„მცოდნე პირთა“ წვლილი საქართველოს 1921 წლის 21 თებერვლის კონსტიტუციის შემუშავებაში ..... 130

**ლელა ჯანაშვილი**

Prudentia et Prudentia iuris ..... 144

**ნინო კილასონია**

ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების წინარე საკანონმდებლო კონტროლი ამერიკაში და საქართველოში ..... 153

**ქეთევან ცხადაძე**

ადმინისტრაციული ორგანოს ამბივალენტური ფუნქცია ..... 161

**შალვა ყიფშიძე**

სუსპენზიური ეფექტი, როგორც უფლების წინასწარი დაცვის დროებითი საპროცესო ღონისძიება ..... 170

**ლევან ალაფიშვილი**

სახელმწიფო საიდუმლოების მართვის საპარლამენტო კონტროლი, როგორც ეროვნული უსაფრთხოების უზრუნველყოფის ფუნქცია - ქართული და ევროპული გამოცდილება ... 187

**ნინო მეგენიშვილი**

ადმინისტრაციული (სამართალდარღვევების) და სამოქალაქო (დელიქტის) პასუხისმგებლობის შედარებით-სამართლებრივი ანალიზი ..... 207

**გოგა ჩხაიძე**

ევროკავშირის ახალი, ვაუჩერების შესახებ დირექტივა - ჭრის თუ არა აღნიშნული დირექტივა ვაუჩერების სფეროში არსებულ პრობლემატიკას ..... 217

**აკაკი ჩანადირი**

ეროვნული უსაფრთხოება და დეოკუპაციის სამართლებრივი პოლიტიკა ..... 229

**რუსუდან კემულარია**

THEORETICAL FRAMEWORK OF PUBLIC INTEGRITY AND INSTITUTIONAL CHANGES OF GEORGIA'S TAX ADMINISTRATION ..... 244

## წინართქმა

წინამდებარე კრებული ეძღვნება, ქართული ადმინისტრაციული სამართლისა და სასამართლო პრაქტიკის ერთ-ერთ ყველაზე გამორჩეულ და თვალსაჩინო წარმომადგენელს, ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის იურიდიული ფაკულტეტის პროფესორს ქალბატონ მაია კოპალეიშვილს. ქალბატონ მაიას 2019 წლის 20 ივნისს დაბადებიდან 55 წელი შეუსრულდა და წარმოუდგენელი იყო მისი დოქტორანტები, მეგობრები და კოლეგები არ გამოვხმაურებოდით ამ საიუბილეო თარიღს.

ქალბატონ მაიას ღვაწლსა და დამსახურებაზე საუბარი ნამდვილად შორს წაგვიყვანს, მაგრამ აუცილებლად უნდა აღინიშნოს, რომ იგი თანამედროვე ქართული ადმინისტრაციული სამართლის ერთ-ერთი ფუძემდებელია. 1995 წლიდან დღემდე ქალბატონი მაია უძღვება ადმინისტრაციული სამართლის კურსს იურიდიულ ფაკულტეტზე, არის არაერთი სახელმძღვანელოს ავტორი და თანაავტორი. ცალკე აღნიშვნის ღირსია მისი სამოსამართლეო საქმიანობა. ქალბატონი მაია გახლდათ თბილისის საქალაქო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა კოლეგიის მოსამართლე და ამავე კოლეგიის თავმჯდომარე, ხოლო 2009 წლიდან დღემდე არის საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრი.

ქალბატონი მაია გახლავთ თავისი საქმის ნამდვილი პროფესიონალი, პრინციპული და უაღრესად სამართლიანი პიროვნება. იგი მუდამ ორიენტირებულია სტუდენტთა ცოდნის ამაღლებას შეუწყოს ხელი. ქალბატონ მაიას პირველს 2012 წელს შევხვდი, როგორც თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის მეორე კურსის სტუდენტი. ეს ის პერიოდია როდესაც გატაცებული გახლდით სისხლის სამართლის მეცნიერებით და ჩემს მომავალ პროფესიულ განვითარებას აღნიშნული მიმართულებით წარმოვიდგენდი, თუმცა ქალბატონი მაიას ლექციებმა, მისმა დამოკიდებულებამ ადმინისტრაციული სამართლისადმი განსაკუთრებული შთაბეჭდილება მოახდინა ჩემზე. არ ყოფილა საკითხი, რომლის ირგვლივაც სტუდენტების დაინტერესება საფუძვლიანად არ დაეკმაყოფილებინოს ქალბატონ მაიას. ერთ-ერთი ლექციის შემდეგ მისმა სიტყვებმა „ძალიან ცოტანი ვართ ადმინისტრაციები, მიხარია რომ დაინტერესებული ხარ ადმინისტრაციული



სამართლით, შეეცადე სიღრმისეულად შეისწავლო ეს დარგი და კითხვების შემთხვევაში ნებისმიერ დროს შეგიძლია მომმართო“ საბოლოოდ გასაზღვრა ჩემი ადმინისტრაციული სამართლით დაინტერესება. ჩემს მსგავსად, ქალბატონი მაია გახდა ძალიან ბევრი სტუდენტის ადმინისტრაციული სამართლით დაინტერესების საფუძველი. ამიტომ შემთხვევითი არ არის, რომ წინამდებარე საიუბილეო კრებული მომზადდა ქ.ნ. მაიას დოქტორანტების თაოსნობით. მინდა დიდი მადლობა გადავუხადო ქ.ნ. მაიას დოქტორანტებს - ლელა კალიჩენკოს, ლევან ალაფიშვილს, ნინო მეგენიშვილს, აკაკი ჩანადირს, გოგა ჩხეიძეს, რუსუდან კემულარიას, ქეთევან ცხადაძეს და ნინო კილასონიას, ასევე ქ.ნ. ლეილა მამულაშვილს, რომ არა მათი თანადგომა წინამდებარე კრებული დღის სინათლეს ვერ იხილავდა.

მადლობას ვუხდის კრებულში თავმოყრილი თითოეული სტატიის, მისასალმებელი თუ მისალოცი სიტყვის ავტორებს. განსაკუთრებული მადლობა იურიდიული ფაკულტეტის დეკანს ქალბატონ თამარ ზარანდიას საგულისხმო რჩევებისათვის.

იმედს ვიტოვებ, რომ კრებულში წარმოდგენილი სტატიები საინტერესო აღმოჩნდება მკითხველისათვის და დაეხმარება სამართლებრივი პრობლემებით დაინტერესებულ პირებს.

და ბოლოს კიდევ ერთხელ ვულოცავ იუბილეს ქალბატონ მაიას, ვუსურვებ მას დიდხანს სიცოცხლეს, ჯანმრთელობას და პროფესიულ წარმატებას. ღრმად ვარ დარწმუნებული კვლავაც ჩვეული ენერჯითა და შემართებით დიდხანს იღვანებთ ქართული ადმინისტრაციული სამართლის განვითარებისათვის.

პატივისცემით და საუკეთესო სურვილებით,

**შალვა ყიფშიძე**

ივ. ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო

უნივერსიტეტის იურიდიული ფაკულტეტის დოქტორანტი.

დავით ბატონიშვილის სამართლის ინსტიტუტის ასოცირებული მკვლევარი

იუსტიციის სასწავლო ცენტრის იურიდიული მიმართულების მონვეული ტრენერი

საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს სსიპ -

სახელმწიფო ქონების ეროვნული სააგენტოს პრივატიზების დეპარტამენტის

ნამყვანი სპეციალისტი.

თბილისი, 2019 წლის 20 ივნისი

## როდესაც შენს გვერდით ნამდვილი მეგობარია

დამეთანხმებით, ჩვენს ცხოვრებაში გამორჩეული ადგილი უჭირავთ იმ ადამიანებს, რომლებიც ყოველდღიურობას გვიღამაზებენ, გვივსებენ და ბედნიერებას გვანიჭებენ.

თუკი ამ ყველაფერს პროფესიისადმი სიყვარული და მრავალი წლის ურთიერთობა აერთიანებს, მაშინ ხმამაღლა შეგვიძლია ვთქვათ, რომ უბრალოდ გაგვიმართლა.

განგება საუკეთესო თვისებებით მხოლოდ გამორჩეულ ადამიანებს აჯილდოებს.

სამართლიანი, ერთგული, გულისხმიერი, გამჭრიახი და საოცრად მოაზროვნე, ნამდვილი პროფესიონალი, შეუდარებელი მეგობარი და პიროვნება - ეს თვისებები ერთიანად არის თავმოყრილი ყველასათვის მისაბაძი ქალბატონის – მაია კოპალეიშვილის პიროვნებაში.

ბედნიერებაა, როდესაც ასეთი ადამიანი წლების განმავლობაში ერთგულად დგას შენს გვერდით და შენი ჭეშმარიტი გულშემმატკივარია.

მაიკო წლების წინ თეთრ ტაძარში, თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტში გავიცანი. იგი თავისი ცხოვრების ყველა ეტაპზე სამაგალითო და მისაბაძი ადამიანია. სტუდენტობის წლებში გამორჩეულმა, მეცნიერებაში ადრეული ასაკიდანვე დაიმკვიდრა ადგილი. მის მაღალ პასუხისმგებლობასა და პროფესიონალიზმს სამაგალითოდ მიიჩნევენ, მისი სახელმწიფოებრივი აზროვნება ყველასათვის ცნობილია.

ასეთია პორტრეტი იურისტი ქალისა, რომელიც წლების განმავლობაში თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტში მოღვაწეობს და თითქმის ათი წელია, რაც საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს მოსამართლეა. იგი ღირსეულად ატარებს თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის პროფესორის ნოდებას და ასევე ღირსეულად ახორციელებს სამოსამართლეო საქმიანობას ისე, რომ ირგვლივ მყოფთაგან მხოლოდ პატივისცემასა და სიყვარულს იმსახურებს.

საოცარი შრომისმოყვარეობისა და პროფესიისადმი განსაკუთრებული სიყვარულის დასტურია მაია კოპალეიშვილის თითოეული ნაბიჯი, რომელიც მან პროფესიული კუთხით გადადგა და რომელსაც ერთი სახელი – შემოქმედებითი გზა ჰქვია. ეს გზა

საინტერესოა, როგორც აკადემიური, ისე პრაქტიკული კუთხით ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის ასპირანტურის დამთავრების შემდეგ მან წარმატებით დისერტაცია დაიცვა თემაზე: „ცენტრალიზმი და დეცენტრალიზმი სახელმწიფო მმართველობაში“.

დისერტაციის დაცვის შემდეგ გახლდათ თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის იურიდიული ფაკულტეტის სამართლის თეორიისა და სახელმწიფო სამართლის კათედრის მასწავლებელი, ადმინისტრაციული სამართლის კათედრის მასწავლებელი, ადმინისტრაციული სამართლის კათედრის დოცენტი. მაია კოპალეიშვილი ათ წელზე მეტი ხნის განმავლობაში თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის იურიდიული ფაკულტეტის ადმინისტრაციული სამართლის მიმართულების პროფესორია.

მაია გამორჩეული ლექტორია, სტუდენტებისთვის დროსა და ენერჯიას არ იშურებს. მისი გამოცდილება, სამართლებრივი აზროვნება ყველა თაობის სტუდენტს სამაგალითოდ მიაჩნდა და დღესაც ესეა.

ქალბატონი მაია არაერთი სახელმძღვანელოსა და პუბლიკაციის ავტორია. მაია კოპალეიშვილი საინტერესო ტრენინგების: კაზუსის ამოხსნის მეთოდიკა, სწავლების მეთოდოლოგია, სწავლების მეთოდოლოგიის გაღრმავება – ორგანიზატორია.

ცნობილია მისი გამოსვლები და მოხსენებები საერთაშორისო კონფერენციებზე. ქალბატონი მაია აქტიურად თანამშრომლობს უცხოეთის სამეცნიერო ცენტრებთან და ჩართულია სამეცნიერო პროგრამებში.

მაია კოპალეიშვილი წლების განმავლობაში სხვადსხვა არასამთავრობო ორგანიზაციის იურისტი გახლდათ. პრაქტიკულ საქმიანობაში იგი ისეთივე წარმატებულია, როგორც სამეცნიერო-პედაგოგიურ მოღვაწეობაში. მას წლების განმავლობაში მოუწია ისეთი საპასუხისმგებლო საქმიანობის განხორციელება, როგორიც გახლავთ თბილისის საქალაქო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა კოლეგიის მოსამართლეობა და ამავე კოლეგიის თავმჯდომარეობა. იყო საქართველოს იუსტიციის მინისტრის მოადგილე და საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების მინისტრის მოადგილე. ათი წელი სრულდება, რაც საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრია.

ყველასათვის ცნობილია მისი ობიექტურობა და მაღალი პროფესიონალიზმი.

ამ ყველაფერს ავსებს და ალამაზებს მისი საუკეთესო პიროვნული თვისებები.

გამორჩეულად მიყვარს მისი ღიმილი და სიტბო, რომელსაც უშურველად გასცემს.

კიდევ მისი რჩევები მიყვარს. მაიკო... ასე მომმართავს და უამრავ კეთილ რჩევას მოაყოლებს.

რაც შეეხება მის გამორჩეულ პიროვნულ თვისებებს - გამოვყოფდი შეუდარებელი ლიდერისა და სხვებზე მზრუნველი ადამიანის განსაკუთრებულ უნარს.

მეგობრობაშიც ასეთია, მის სიტყვას გადამწყვეტი მნიშვნელობა აქვს. დღენიადაც სხვებზე ზრუნავს და ეს უდიდეს სიამონებას ანიჭებს, ოღონდ სანაცვლოდ არაფერს ითხოვს.

მაია კოპალეიშვილთან მრავალწლიანი მეგობრობა სხვებისთვის გამოცდილების გაზიარების უფლებას მაძლევს, როდესაც შენს გვერდით ნამდვილი მეგობარია - ცხოვრება საინტერესოა, ხოლო ცხოვრების ტვირთი - უფრო მსუბუქი.

მაია კოპალეიშვილი ყველაზე ბედნიერი - ოჯახურ გარემოშია, სადაც სიყვარულითა და სიტბოთია გარშემორტყმული.

ასეთი სიტბო მინდა ვუსურვო მას მთელი ცხოვრების განმავლობაში და გულწრფელად მსურს მივულოცო საიუბილეო თარიღი.

პატივისცემითა და სიყვარულით,

**მაია ივანიძე**

ივ. ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის

იურიდიული ფაკულტეტის პროფესორი

## საიმიდო მემოარი

ჩემო მაიკო,  
მინდა მოგილოცო დღე - სასწაული, დღე, როდესაც მოევილინე ამ ქვეყანას და შენი არსებობით გაალამაზე და გააფერადე სამყარო.

ჩვენ ერთმანეთს უნივერსიტეტში შევხვდით, ერთ ჯგუფში აღ-მოჩნდით.

ვალბარებ, თადაპირელად, ჩემი ყურადღება დიდმა ნითელმა საყურებმა მიიპყრო, შემდეგ დავინახე ლამაზი გოგონა, ძალიან ჭკვიანი თვალებით. შევხედეთ, გავუღიმეთ ერთმანეთს და დაიწყო მეგობრობა, რომელიც უკვე სამ ათეულ წელზე მეტს ითვლის.

ყველა, ვინც შენ გიცნობს, დამეთანხმება, რომ მაია კოპალეიშვილი არის საუკეთესოთა შორის საუკეთესო მეგობარი. ერთგული, საიმიდო, მზრუნველი, გულისხმიერი, თავდადებული, უანგარო და ნამდვილი მეგობარი. ადამიანი, რომელსაც შეუძლია თანადგომა, სიკეთის ჩუმად კეთება, თავდადება, რაც მე, პირადად არაერთხელ გამოვცადე.

გავიხსენებ ერთ შემთხვევას: წლების წინ ჯანმრთელობის პრობლემების გამო, ბევრი ვინერვიულე. მაიამ, ჩემი მონაცემები, თავისი ერთ-ერთი მეგობრის მეშვეობით, უცხოეთის რამდენიმე კლინიკაში გადააგზავნა. მე, მხოლოდ, პასუხის მიღების შემდეგ დამირეკა, მაცნობა ამის შესახებ, თან ჩემი შეხვედრაც შეუთანხმა იმ პირს, ვინც სამედიცინო ენაზე ამიხსნიდა ყველაფერს.

აღსანიშნავია, რომ ადმინისტრაციული სამართლის საკითხებით, სტუდენტობის პერიოდშივე დაინტერესდა და დღეს, როდესაც უკვე მრავალი წელია ჩემი საქმიანობაც დაკაშირებულია ადმინისტრაციულ სამართალთან, მინდა თამამად განვაცხადო, რომ განუზომელია პროფესორ მაია კოპალეიშვილის ღვაწლი ქართული ადმინისტრაციული სამართლის განვითარებაში.

მინდა იყო ჯანმრთელი, იდეგრძელო, იმზეგრძელო, იხარო და იბედნიერო შენს ლამაზ და დიდ ოჯახთან ერთად.

უფალს ებარებოდე, იხარე ორსავე სოფელსა შინა!

ულრმესი მადლობა ყველაფრისათვის.

პატივისცემით და სიყვარულით,

**ლელია მამულაშვილი**

ივ. ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის  
იურიდიული ფაკულტეტის მონვეული ლექტორი,  
თბილისის საქალაქო სასამართლოს მოსამართლე

## მისალოცი სიტყვა

მაქვს პატივი თქვენს წინაშე ვისაუბრო ჩემთვის ძალიან ახლობელ და ამავე დროს სამაგალითო ადამიანზე - მაია კოპალეიშვილზე.

სტუდენტობის პირველივე დღეებიდან ცოდნის თეთრ ტაძარში მოხვედრილებს გული სიამაყით გვევსებოდა, რომ გვერგო ბედნიერება გვესწავლა დედა უნივერსიტეტში, მიგველო ცოდნა და საუკეთესო პროფესორ-მასწავლებლებისგან შეგვეძინა არამარტო პროფესიული უნარ-ჩვევები, არამედ ცხოვრების გზაზე ესოდენ საჭირო და გამოსადეგი პიროვნული და ადამიანური თვისებები.

მაია კოპალეიშვილი ერთ-ერთი იმ ადამიანთაგანია, რომლისთვისაც პასუხისმგებლობა, შრომისმოყვარეობა და საქმისადმი უპირობო ერთგულება ნიჭიერებასთან ერთად ცხოვრების მთავარი ცნებებია. მისთვის არ არსებობს შეუძლებელი და მიუღწეველი. პროფესიული და პიროვნული სრულყოფისკენ სწრაფვა ის თვისებაა, რაც მის წარმატებებს განაპირობებს.

ამ ადამიანის გვერდით დგომა დიდი იმედი, სიხარული და პასუხისმგებლობაა, რადგან იცი, არასოდეს გიღალატებს. ყველა შენს ტკივილს გაიზიარებს და იმედიანი სიტყვებით განუგეშებს. საიმედო და ობიექტური მრჩეველია. მეგობრობაშიც ისეთივე გულწრფელი და ადამიანურია, როგორც პროფესიაში - საკუთარი პრინციპებისა და სამართლიანობის ერთგული. არის გამორჩეულად ნესიერი და დიდი შინაგანი კულტურის პიროვნება.

მაიამ თავიდანვე გაითავისა ჩვენი დედა უნივერსიტეტის საუკეთესო ტრადიციები, იურისტისათვის საჭირო უნარ-ჩვევები და შეძლო მნიშვნელოვანი წვლილი შეეტანა იურიდიული ფაკულტეტისა და ქართული ადმინისტრაციული სამართლის განვითარებაში. არის ამ დარგის გამორჩეული სპეციალისტი, იურიდიული ფაკულტეტის პროფესორი, სტუდენტთა, მაგისტრანტთა, დოქტორანტთა არაერთი თაობის აღმზრდელი, მრავალი სამეცნიერო ნაშრომისა და სახელმძღვანელოს ავტორი, თანაავტორი, სამეცნიერო კონფერენციებისა და პროექტების ორგანიზატორი.

იგი საკონსტისტუციო სასამართლოს მოსამართლეა და დიდი ერთგულებით და რუღუნებით ემსახურება მართლმსაჯულებას.

მისი მოღვაწეობაა დასტური იმისა, თუ როგორი უნდა იყოს ნამდვილი მოსამართლე - სამართლიანი, მიუკერძოებელი, საკუთარი თავისა და პრინციპების ერთგული. დარწმუნებული ვარ, მაია არასოდეს მიიღებს ისეთ გადაწყვეტილებას, რომელიც მის შინაგან რწმენასა და მყარად ჩამოყალიბებულ მაღალ ზნეობრივ პრინციპებს ეწინააღმდეგება.

დღეს, ასეთი რთული და იურისტებისათვის დიდი გამოწვევების ეპოქაში, როდესაც ძალიან მნიშვნელოვანია მცოდნე და კვალიფიციური კადრების აღზრდა, მაია საუკეთესო მაგალითს აძლევს სტუდენტებს მისი პიროვნული თვისებებით და რაც მთავარია ცდილობს, გადასცეს მათ თავისი მდიდარი გამოცდილება. არამარტო ასწავლოს, არამედ შეაყვაროს ადმინისტრაციული სამართალი, რომელიც იურისტისათვის ასე მნიშვნელოვანი და საჭიროა. სტუდენტებს უყვართ და აფასებენ სამართლიანობისა და კომპეტენტურობის გამო. მათაც იციან, რომ მაია უპირველესად ცოდნას და შრომისმოყვარეობას ანიჭებს უპირატესობას და პასუხისმგებლობით ეკიდებიან მის საგანს. იგი ივანე ჯავახიშვილის სახელობის უნივერსიტეტისთვის და იურიდიული ფაკულტეტისათვის არის დიდი შენაძენი, ვინაიდან აგრძელებს იმ საუკეთესო ტრადიციებს, რითაც ჩვენი დედა უნივერსიტეტი ყოველთვის გამოირჩეოდა და თავის სიტყვას ამბობდა სახელმწიფოს პოლიტიკურ და საზოგადოებრივ ცხოვრებაში.

მინდა კიდევ ერთხელ დიდი პატივისცემა გამოვხატო მაიას წინაშე, უღრმესი მადლობა გადავუხადო ყველაფრისათვის, ერთგულებისა და თავდადებისთვის, დაულალავი შრომისთვის. მადლობა მისი ადამიანობისთვის, გულგებობისა და მეგობრობისთვის, ორი სასახელო ვაჟკაცის აღზრდისათვის. მინდა გულისურვო ჯანმრთელობა, ბედნიერი დღეებით აღსავსე ცხოვრება, უფლის წყალობა და უთვალავი წარმატება. საკუთარი იდეების რეალიზება, რისი ნიჭი და ნებისყოფაც მას შესწევს.

პატივისცემით და სიყვარულით,

**ლელა კალიჩენკო**

ივ. ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის

იურიდიული ფაკულტეტის დოქტორანტი,

თბილისის საქალაქო სასამართლოს მოსამართლე

## სამეცნიერო ნაშრომები



სიამოვნებით ვუერთდები ჩვენი დოქტორანტების ინიციატივას, გამოვხატავ განსაკუთრებულ პატივისცემას და ვუძღვნი ამ მოკრძალებულ ნაშრომს ჩემს ძვირფას კოლეგასა და მეგობარს, პროფესორ მაია კოპალეიშვილს მისი 55 წლის იუბილის აღსანიშნავად. თამამად შეიძლება ითქვას, რომ პროფესორი მაია კოპალეიშვილი არის თანამედროვე ქართული ადმინისტრაციული სამართლის ერთ - ერთი მესაძირკვლე, შესანიშნავი პროფესორი, მტკიცე, შეუპოვარი, პრინციპული და სამართლიანი ადამიანი. მისი შრომები უკვე დამკვიდრდა ქართულ იურიდიულ სამეცნიერო ბრუნვაში და იმედი მაქვს, რომ ეს კრებულიც ასეთივე წარმატებით ისარგებლებს იურიდიულ საზოგადოებაში.

## ბინის საკუთრების მონესრიგება მრავალბინიან სასლაზში

### 1. ზოგადი მიმოხილვა

კონდომინიუმის კონცეფციას უძველესი ისტორია აქვს<sup>1</sup> და თითქმის ყველა სამართლებრივ სისტემაშია გავრცელებული, რაც განპირობებული იყო ბინაზე საკუთრების უფლებისადმი განსაკუთრებული დამოკიდებულებით. სწორედ აღნიშნულმა გამოიწვია ამ ტიპის საკუთრების მსოფლიო აღიარება საკუთრების უფლების ტრადიციული კონცეფციის მხრიდან მუდმივი დოქტრინალური ანტაგონიზმის მიუხედავად.<sup>2</sup> პირველი მსოფლიო და განსაკუთრებით მეორე მსოფლიო ომის შემდეგ

\* სამართლის დოქტორი, თსუ-ის იურიდიული ფაკულტეტის დეკანი, კერძო სამართლის მიმართულების ასოცირებული პროფესორი.

1 საცხოვრებელი ერთეულის უფლება მრავალსართულიან ნაგებობებში, როგორც ჩანს, ქრისტიანულ ერამდე რამდენიმე ათასი წლის წინაც არსებობდა აღმოსავლეთის სამართლებრივ სისტემებში. შესაძლოა ყველაზე ძველი ხელშეკრულება, რომელიც დღემდე არის შემორჩენილი, თარიღდება მეხუთე საუკუნით ჩვენს წელთაღრიცხვამდე (ძველი ეგვიპტე) და მასში საუბარია საცხოვრებელ ერთეულზე საკუთრების უფლების გადაცემაზე ებრაულ კოლონიაში ქმრის მიერ საკუთარი მეუღლისათვის; შეად. **Merwe V. D.** (editor), *European Condominium law*, 9.

2 შეად. **Merwe V. D.** (editor), *European Condominium law*, 9.

სოციალურ - ეკონომიკურმა პირობებმა და საცხოვრებელი ფართის დეფიციტმა, აიძულა ევროპული ქვეყნების კანონმდებელი განსაკუთრებული ყურადღება დაეთმო ბინის საკუთრების ინსტიტუტისათვის. ზოგიერთმა ქვეყანამ აღნიშნული საკითხი დეტალურად მოაწესრიგა სამოქალაქო კოდექსით, თუმცა ევროპის ქვეყნების უმეტესობამ მიიღო სპეციალური კანონი.

## 2. ბინა მრავალბინიან სახლში და superficies solo cedit-ის პრინციპი

სანივთო სამართლის ერთ-ერთი პრინციპია superficies solo cedit-ის პრინციპი, რომლის თანახმად, მიწის ნაკვეთზე მდებარე ნაგებობის სამართლებრივი ბედი დაკავშირებულია მოცემული მიწის ნაკვეთის სამართლებრივ ბედთან, რაც უზრუნველყოფს ნაკვეთის და ნაგებობის სამართლებრივ ერთიანობას.<sup>3</sup> ზოგადად, სამართლის პრინციპების გავლენა კავკასიისა და ცენტრალური აზიის ქვეყნების სანივთო სამართალში მთლიანობაში საკმაოდ მცირეა.<sup>4</sup> ამათან ერთად, სანივთო სამართლის პრინციპების როლი წარმოჩინდება იმით, რომ ისინი ქმნიან გარკვეულ ორიენტირებს, რაც აუცილებელია სამართლის ნორმის განმარტებისას.

აღნიშნული პრინციპის ფესვები რომის სამართლიდან მოდის. რომის სამართლით უძრავ ნივთებს განეკუთვნებოდა არა მარტო მიწის ნაკვეთი და მიწის წიაღი, არამედ მიწის ზედაპირზე სხვისი ან მესაკუთრის შრომით შექმნილი სიკეთე, რომელიც მიწის ზედაპირის ხელოვნურ ან ბუნებრივ ნაწილად ითვლებოდა და მასზე ვრცელდებოდა წესი მიწის ზედაპირზე შექმნილის მიწის ნაკვეთისაგან განუყოფლობის თაობაზე.<sup>5</sup> საქართველოს სამოქალაქო კოდექსის (შემდგომში - სსკ) 193-ე მუხლის თანახმად, თუ მოძრავი ნივთი ისეა მიწის ნაკვეთთან დაკავშირებული, რომ იგი ამ მიწის ნაკვეთის არსებითი შემადგენელი ნაწილი გახდება, მაშინ მიწის ნაკვეთის მესაკუთრე სსკ-ის 150-ე მუხლის II ნაწილის მიხედვით, იმავდროულად ხდება ამ ნივთის მესაკუთრეც. სსკ-ის 150-ე მუხლის II ნაწილი კი მიწის ნაკვეთის არსებით შემადგენელ ნაწილებს მიაკუთვნებს შენობა-ნაგებობებს და მიწასთან მყარად

3 შუად. *Staudinger-Jickli/Stieper*, Kommentar zum BGB Neubearbeitung 2004, § 94 Rn. 2.

4 შუად. *Chanturia* in: Knieper/Chanturia/Schramm, Das Privatrecht im Kaukasus und Zentralasien, Berlin, 2010, 232.

5 შუად. *გარიშვილი მ. ხოფერია მ.*, რომის სამართალი, მერიდიანი, თბ., 2013, 277.

დაკავშირებულ სხვა ნივთებს. ამ გზით superficies solo cedit-ის პრინციპი უზრუნველყოფს სამართლებრივ განსაზღვრულობას, რადგან ის საშუალებას აძლევს ნაკვეთის პოტენციურ შემძენს საკმაოდ მარტივად განსაზღვროს, თუ რა ნივთებზე ვრცელდება შეთანხმება. ამასთან, ამ გზით თავიდან არის აცილებული ის ეკონომიკური დანაკარგები, რომლებიც შეიძლება წარმოიშვას ნაკვეთისა და შენობის სხვადასხვა პირისათვის კუთვნილების შემთხვევებში.<sup>6</sup>

ამასთან superficies solo cedit-ის პრინციპი არ არის უგამონაკლისო. გამონაკლისის კარგი ილუსტრაციაა სწორედ ბინის საკუთრების შემთხვევები მრავალბინიან სახლებში, რომელიც მოქმედი კანონმდებლობით შესაძლოა იყოს ცალკე უფლების ობიექტი. ერთი მიწის ნაკვეთის მიმართ ხდება მრავალბინიანი სახლის ბინის მესაკუთრეების - არაერთი პირის საკუთრების უფლების „დაგროვება“. ამდენად, თუკი superficies solo cedit-ის პრინციპის დოგმატურ მოცემულობას დავიყვანთ მის ფაქტობრივ მნიშვნელობამდე და დავუბრუნდებით ძირითად წესებს უძრავ ნივთთან მიერთების შესახებ, შესაძლოა ჩამოყალიბდეს კონცეფცია რამდენიმე განზომილებიანი საკუთრების უფლების შესახებ.<sup>7</sup> ამდენად, შეიძლება ითქვას, რომ ამ პრინციპის მაქსიმალური მიდევნება ყველგან არ ხდება.<sup>8</sup>

### 3. ბინა მრავალბინიან სახლში და მისი არსებითი და არაარსებითი შემადგენელი ნაწილები

შედგენილი ნივთი შედგება მისი შემადგენელი ნაწილებისაგან. ამ ნაწილებს, რომელთა ერთობლიობაც ქმნის შედგენილ ნივთს, ნივთის შემადგენელი ნაწილები ეწოდება. ერთმანეთისაგან განსხვავდება არსებითი და არაარსებითი შემადგენელი ნაწილები. არსებითი შემადგენელი ნაწილები ნივთის ისეთი ნაწილებია, რომლებიც შეუძლებელია ერთმანეთისგან იმგვარად იქნეს დაშორებული, გამოცალკევებული, რომ ამით არ განადგურდეს ერთი ან მეორე ნაწილი ან არ შეიცვალოს მათი ბუნება და დანიშ-

6 შეად. *Staudinger-Jickli/Stieper*, Kommentar zum BGB Neubearbeitung 2004, § 94 Rn. 3; *Palandt-Heinrichs*, Kommentar zum BGB § 94 Rn 1.

7 შეად. *Bouly*, The relation between the Superficies and the ground... back to basics, Property Law Perspectives, Bram Akkermans and Eviline Ramaekers (eds), Metro, 2012, 43.

8 შეად. *Merwe V. D.* (editor), European Condominium law, 23.

ნულეა და არ მიადგეთ მათ არსებითი ზიანი (სსკ, მუხლი 150 I). ასეთი ნივთები შეერთების შედეგად კარგავენ თავიანთ სხეულე-ბრივ დამოუკიდებლობას და ერთი მთლიანი ნივთის ნაწილები ხდებიან (მაგალითად, ჩაშენებული ბუხარი, ჩაშენებული სამზა-რეულო, ცენტრალური გათბობის მილები, აგრეთვე მშენებლო-ბისას გამოყენებული სამშენებლო მასალები). იგივე შეიძლება ითქვას იმ შემთხვევებზე, როდესაც გამოცალკეება კი არის შესაძლებელი, მაგრამ ამისათვის საჭირო ხარჯები შეუსაბამოდ მაღალია. საქართველოს უზენაესი სასამართლოს განმარტებით, ნივთის შემადგენელი ნაწილის განსაზღვრისას მხედველობაში მიიღება სამოქალაქო ბრუნვის ტრადიციები, ხოლო თუ ასეთი არ არსებობს, თვით ნივთის სამეურნეო დანიშნულება. ამდენად, ნივთის შემადგენელ ნაწილად უნდა ჩაითვალოს ის, რაც მიზნო-ბრივად დაკავშირებული მასთან. ასევე საჭიროა, რომ ამ კა-ვშირის შედეგები განვიხილოთ, როგორც ერთიანი ნივთი. როცა ნივთების კავშირით იქმნება ერთიანი ნივთი, მაშინ არ შეიძლება ვილაპარაკოთ სხვადასხვა ნივთებზე ერთმანეთისაგან დამოუკი-დებელი საკუთრების უფლებით. ამდენად, არსებით შემადგენელ ნაწილს მიეკუთვნება ის, რაც სამართლებრივად დაკავშირებუ-ლია ნივთთან და არ წარმოადგენს განსაკუთრებული უფლების ობიექტს. ე. ი. არსებითი შემადგენელი ნაწილის ბედი მთლიანა-დაა დაკავშირებული ნივთთან და შეუძლებელია შემადგენელი ნაწილის დამოუკიდებელი განკარგვა.<sup>9</sup>

არაერთი შემთხვევაა, როდესაც ბინაზე ხორციელდება მინა-შენი და მნიშვნელოვანია გაირკვეს, არის თუ არა ბინაზე განხორ-ცილებული ასეთი მიშენება ამ ბინის შემადგენელი ნაწილი და უნდა გავრცელდეს თუ არა მასზე, მაგალითად ბინასთან დაკავში-რებული ვალდებულებით-სამართლებრივი ტვირთი? საქართვე-ლოს უზენაესმა სასამართლომ საცხოვრებელ სახლზე არსებუ-ლი მინაშენი ცნო ამ სახლის არსებით შემადგენელ ნაწილად.<sup>10</sup> სასამართლომ მიუთითა, რომ საცხოვრებელ სახლზე არსებული

9 სუსგ საქმეზე N3კ-675-02, 22 ოქტომბერი, 2002.

10 შუად. საფრანგეთის სასამართლო პრაქტიკაში სადავო იყო ვერანდის, როგორც უძრავი ნივთის ბუნება, მხარეთა შეთანხმებით, მყიდველის მიერ თანხის სრულ გადახდამდე ხელშეკრულებაში ჩადებული იყო საკუთრების უფლების გადაცემის შეჩერების პირობა და ვერანდა განიხილებოდა იმ მოძრავ ნივთად, რომელიც უძრავ ნივთში იქნება დაფიქსირებული. სასამართლომ უპირატესობა მიანიჭა რა საჯარო წესრიგის გათვალისწინებით შექმნილ საკანონმდებლო დებულებებს, ვერანდა უძრავ ნივთად აღიარა, *Mathieu, Droit Civil, les biens*, Sirey, 2013, 59.

მინაშენები სამოქალაქო სამართლებრივი თვალსაზრისით არ შეიძლება ყოფილიყო ცალკე უფლების ობიექტი, რაც იმას ნიშნავდა, რომ სახლზე არსებული სანივთო უფლებები ვრცელდებოდა მის მინაშენებზეც.<sup>11</sup>

ამასთან ერთად, სამოქალაქო ბრუნვაში მაინც რთულია არსებითი და არაარსებითი ნაწილების განსხვავება, ამ შემთხვევაში გადამწყვეტია სამოქალაქო ბრუნვაში დამკვიდრებული შეხედულება ან ობიექტური დამკვირვებლის (მესამე პირის) ბუნებრივი განსჯა. მნიშვნელობა ენიჭება ნივთების შეერთების დროს.<sup>12</sup> ნივთის არსებითი შემადგენელი ნაწილები შეუძლებელია სხვისი განსაკუთრებული უფლებების საგანს წარმოადგენდნენ, მაგალითად, სხვის საკუთრებაში არსებობდნენ. ამდენად, მთავარი ნივთის მესაკუთრე, ყოველთვის წარმოადგენს არსებითი შემადგენელი ნაწილის მესაკუთრეს. ამიტომაც, სსკ-ის 193-ე მუხლი პირდაპირ განსაზღვრავს, რომ თუ მოძრავი ნივთი გახდება მიწის ნაკვეთის არსებითი შემადგენელი ნაწილი, მთავარი ნივთის (ამ შემთხვევაში მიწის ნაკვეთის მესაკუთრე) იმავდროულად ხდება ამ ნივთის მესაკუთრეც. ამდენად, ძირითად ნივთზე არსებული უფლებრივი მდგომარეობა ვრცელდება მის არსებით შემადგენელ ნაწილზეც. ამასთან, მნიშვნელოვანია აღინიშნოს, რომ შესაბამისად, ძირითად ნივთზე თანასაკუთრების შემთხვევაში, უფლებრივი პროპორციის რეჟიმში ექცევა მისი არსებითი შემადგენელი ნაწილიც.<sup>13</sup>

არაარსებითი შემადგენელი ნაწილები შესაძლებელია ნივთისაგან ზიანის გარეშე გამოცალკევდნენ, ასეთ ნივთებზე შესაძლებელია ცალკე უფლებების არსებობა.

სარდაფი მრავალბინიან სახლში, საქართველოს უზენაესი სასამართლოს განმარტებით, არ მიიჩნევა ბინის არსებით შემადგენელ ნაწილად და შესაძლოა იყოს ცალკე უფლების ობიექტი. ნივთის შემადგენელი ნაწილის თვისებაა ის, რომ იგი ყოველთვის მეორე ნივთთანაა დაკავშირებული და ამ ნივთების კავშირით იქმნება ერთიანი ნივთი, მაშინ შეიძლება ვისაუბროთ სხვადასხვა ნივთებზე ერთმანეთისაგან დამოუკიდებელი საკუთრების უფლებით. სადავო სარდაფი მდებარეობდა ცალკე და

11 სუსგ საქმეზე Nას-820-872-2011, 29 ივლისი, 2011.

12 შუად. **Wolf/Wellenhofer**, Sachenrecht, §1, Rn. 23.

13 სუსგ საქმეზე Nას-1653-1550-2012, 15 აპრილი, 2013.

მოსარჩელის ბინასთან არავითარი კავშირი არ ჰქონდა, სარდაფისა და ბინის კავშირით არ იქმნებოდა ერთიანი ნივთი და მათ სხვადასხვა დანიშნულება ჰქონდათ. აქედან გამომდინარე, საკასაციო პალატამ მიიჩნია, რომ სარდაფი ცალკე უფლების ობიექტია.<sup>14</sup>

#### **4. კონდომინიუმის კონცეფცია ევროპულ ქვეყნებში და მრავალბინიან სახლებთან დაკავშირებული მონესრიგება საქართველოში**

იურისდიქციების უმეტესობაში კონდომინიუმის კონცეფცია ეფუძნება ძირითადად სამ კომპონენტს. ესენია: (1) ინდივიდუალური საკუთრება ბინაზე, (2) მიწისა და შენობის ნაწილების საერთო საკუთრების საერთო ფლობა და (3) მესაკუთრეთა ასოციაციის, გაერთიანების წევრობა. ამასთან ბინის მესაკუთრე პირველ რიგში თავს თვლის საკუთარი ბინის ექსკლუზიურ მესაკუთრედ და მხოლოდ ირიბად არის დაკავშირებული საერთო საკუთრებასთან. საერთო საკუთრება მისთვის არის მის ინდივიდუალურ საკუთრებასთან დაკავშირებული კვოტა.<sup>15</sup> თუმცა, ბინის შექმნისას პირი იძენს საკუთრების უფლებას საკუთარ ბინაზე, წილს საერთო საკუთრებაში და ხდება მესაკუთრეთა გაერთიანების წევრი. ამდენად, სამიდან ორი ელემენტი დაკავშირებულია საკუთრების უფლებასთან, ხოლო მესამე, გაერთიანების წევრობასთან. ევროპის ქვეყნებში ცნობილია სხვადასხვა სახის კონდომინიუმები, ეს შეიძლება იყოს როგორც კლასიკური საცხოვრებელი კონდომინიუმი (residential condominium), ისე კომერციული ან ინდუსტრიული კონდომინიუმი, როდესაც მრავალსართულიანი შენობა სტრუქტურირებულია როგორც მაღაზიების, კინოთეატრების, ავტოფარეხების, საწყობების, სასტუმროების ქსელი; პროფესიული კონდომინიუმი, რომელშიც მესაკუთრეები შეიძლება იყვნენ ერთი პროფესიის ადამიანები, რომლებიც ახორციელებენ პროფესიულ საქმიანობას, მაგალითად, ექიმების ჯგუფმა შესაძლოა გამოიყენოს კონდომინიუმი სამედიცინო ცენტრის განსათავსებლად; ბოლო დროს ევროპაში პოპულარული გახდა საკურორტო კონდომინიუმები, რომლებიც გასართობი პარკების, მთის კურორტების

<sup>14</sup> სუსგ საქმეზე N ას-355-641-04, 02 ივლისი, 2004.

<sup>15</sup> შეად. *Terré, Simler*, Droit civil, Les biens, 8-e édition, Dalloz, 2010, 432.

შემოგარენში არის განთავსებული და წარმოადგენს რა დროში სტრუქტურირებულ საკუთრებას, უკანასკნელი სიახლეა საკურორტო - საბინაო საკუთრების უფლებასთან დაკავშირებით.<sup>16</sup> დღეს უკვე ცხადი ხდება - მხოლოდ მარტივი საკუთრების უფლება თანამედროვე რთული სამოქალაქო ბრუნვის ინტერესებს ვერ პასუხობს და საჭიროა ისეთი მექანიზმების შექმნა, რომელიც საშუალებას იძლევა საკუთრება ისე იყოს გამოყენებული, რომ საერთო სარგებლიანობა მაქსიმალურად იყოს უზრუნველყოფილი.<sup>17</sup>

საქართველოში მრავალბინიან სახლში საკუთრების უფლებასთან დაკავშირებული ურთიერთობები სამოქალაქო კოდექსის მიღებისას წესრიგდებოდა კოდექსით,<sup>18</sup> თუმცა, მოგვიანებით, 2007 წლიდან მრავალბინიან სახლებში ბინის საკუთრების საკითხი სპეციალური კანონით მოწესრიგდა.<sup>19</sup> უნდა ითქვას, რომ ბინის მესაკუთრეთა ამხანაგობის საკითხების სამოქალაქო კოდექსით მოწესრიგება თავიდანვე ინვევდა აზრთა სხვადასხვაობას სამოქალაქო კოდექსის შემმუშავებელი კომისიის წევრებში, რადგან ეს ნორმები ორგანიზაციული ხასიათის ნორმებად მიიჩნეოდა,<sup>20</sup> მართლაც, ბინის საკუთრების მომწესრიგებელი ნორმები არის პრაქტიკული წესების ნაკრები, რომელიც მიმართულია მრავალბინიან სახლებში არსებული ყოველდღიური პრობლემების გადასაწყვეტად. დღეის მდგომარეობით, მრავალბინიან სახლში ბინის საკუთრების მომწესრიგებელი 25 მუხლიდან, 23 ამოღებულია სამოქალაქო კოდექსიდან და აღნიშნულ საკითხთან დაკავშირებით მოქმედებს სპეციალური

16 შეად. *Merwe V.D.* (editor), *European Condominium law*, გვ. 55 და შემდგ.

17 შეად. *Akkermans*, *Sustainable property law?*, *European Property law Journal*, 2018, Volume 7, Issue 1, 3.

18 შეად. *ზონძე ბ.*, ევროპული კერძო სამართლის რეცეფცია საქართველოში, თბ., 2005, 119; ასევე, 191, აღნიშნულთან დაკავშირებით იხ. ასევე *უბერი*, ბინის მესაკუთრეთა ამხანაგობა და მისი წინარე ისტორია, „აღამიანი და კონსტიტუცია“, N2, 2004, 70 და შემდგ.

19 იხ. საქართველოს კანონი „ბინათმესაკუთრეთა ამხანაგობის შესახებ“, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, N5277, 11.07.2007. ამასთან საინტერესოა, რომ ზოგიერთი ქვეყნის სამართალში საბინაო სფეროში მოქმედებს სპეციალური კანონი (გერმანია, საფრანგეთი), ხოლო ზოგ ქვეყანაში მიღებულია ცალკე კოდექსი, მაგალითად, რუსეთის საბინაო კოდექსი. შეად. *ნინუა*, ამხანაგობა ვალდებულებით სამართლებრივ ურთიერთობებში, თბ., 2012, 16.

20 შეად. *ზონძე ბ.*, ევროპული კერძო სამართლის რეცეფცია საქართველოში, თბ., 2005, 163.



კანონი „ბინათმესაკუთრეთა ამხანაგობის შესახებ“, რომლის საკვანძო საკითხებიც ქვემოთ იქნება განხილული.

## 5. საერთო საკუთრება და ინდივიდუალური საკუთრების უფლება ბინაზე

საერთო საკუთრების კლასიკური შემთხვევაა საერთო საკუთრება მრავალბინიან სახლებში, თუმცა აქაც ხაზგასასმელია, რომ ბინის მესაკუთრე პირველ რიგში ბინის ექსკლუზიური მესაკუთრეა, ხოლო საერთო საკუთრება მის ინდივიდუალურ საკუთრებასთან დაკავშირებული ფასეულობაა. თუმცა ეს რეფლექსი, რომელიც ილუსტრირებას უწევს ინდივიდთა უმეტესობის ბმას საკუთრების ექსკლუზიურ ხასიათთან, არ გვაძლევს უფლებას იგნორირება გავუკეთოთ საკუთრების კოლექტიური ასპექტების სულ უფრო მზარდ მნიშვნელობას. საერთო საკუთრების ფორმები სხვადასხვაგვარია. თავად იურიდიული პირის საკუთრების უფლებაც, სოციოლოგიური თვალსაზრისით, შეიძლება იქნას განხილული, როგორც ჯგუფის წევრების საერთო საკუთრება გარკვეულ ქონებაზე.<sup>21</sup> ამასთან, იურიდიული ტექნიკის თვალსაზრისით, იურიდიული პირების ქონება ექვემდებარება ინდივიდუალური საკუთრების რეჟიმს.

ბინათმესაკუთრეთა ამხანაგობის შესახებ საქართველოს კანონი განსაზღვრავს მრავალბინიანი სახლისა და მრავალბინიან სახლში ბინის ცნებებს. მრავალბინიანი სახლი არის სახლი, რომელიც შედგება ორზე მეტი ინდივიდუალური საკუთრების საგნისაგან (ბინისაგან), ხოლო ბინა მრავალბინიან სახლში არის ინდივიდუალური საკუთრების საგანი, რომელიც შეიძლება იყოს ერთ სისტემაში გაერთიანებული (ურთიერთდაკავშირებული) მომიჯნავე სათავსოების ერთობლიობა ან იზოლირებული სათავსო (სათავსოების ერთობლიობა), რომელიც გამოიყენება საცხოვრებლად ან არასაცხოვრებლად, მათ შორის, კომერციული მიზნებისათვის.<sup>22</sup> ამდენად, აღნიშნული რეჟიმის დადგენა ხდება მაშინ, როდესაც კონკრეტული შენობა იურიდიულად დაყოფილია ცალკეულ ერთეულებად და საერთო საკუთრებად. ამ განსაზღვრებისათვის მნიშვნე-

21 შეად. *Terré, Simler*, Droit civil, Les biens, 8-e édition, Dalloz, 2010, გვ. 432.

22 მუხლი 3, (პუნქტები ბ; გ), საქართველოს კანონი „ბინათმესაკუთრეთა ამხანაგობის შესახებ“, N5277, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, N29, 11.07.2007.



ლობის მექონეა შენობის/ბინის/სათავსის სტრუქტურა, ხოლო ბინა მრავალბინიან სახლში, არის ოთახების გარკვეული ნაკრები, რომელიც შესაძლებელს ხდის საოჯახო მეურნეობის გაძღოლას,<sup>23</sup> ან ფართი, რომლის გამოყენება შესაძლებელია კომერციული მიზნებისათვის.

ამდენად, ბინის საკუთრება მრავალბინიან სახლში მის მე-საკუთრეს ანიჭებს საკუთრების უფლებას ამ სახლში განთავსებულ ბინაზე. საკუთრების უფლება ბინაზე მოიცავს თავად ბინაზე ინდივიდუალურ საკუთრებას და ამ უფლებისაგან განუყოფელ წილს თანასაკუთრებაზე. ცალკეულ ბინაზე ინდივიდუალური საკუთრების უფლების არსებობის აღიარება წარმოადგენს გამონაკლისს სამოქალაქო კოდექსის იმ ზოგადი პრინციპიდან, რომ არსებითი შემადგენელი ნაწილები არ შეიძლება განიხილებოდეს ცალკე უფლების ობიექტებად.<sup>24</sup> სახლის ცალკეული ბინა ამ სახლის არსებითი შემადგენელი ნაწილია, მაგრამ ბინაზე საკუთრების უფლება წარმოადგენს სწორედ გამონაკლისს სსკ-ის 150-ე მუხლის დანაწესიდან.<sup>25</sup> თუმცა, საქმე აუცილებლად უნდა ეხებოდეს დამოუკიდებელ, გამოცალკევებულ, იზოლირებულ ბინას.<sup>26</sup> საკუთრების უფლება ბინაზე საჯარო რეესტრში რეგისტრაციით ფუძნდება. ამდენად, უზრუნველყოფილია საკუთრების უფლების გადასვლის საჯაროობა უძრავი ქონების თაობაზე გარიგების საჯარო რეესტრში სავალდებულო რეგისტრაციით, თუმცა, რამდენად უზრუნველყოფს ეს გამარტივებული წესი (მხოლოდ რეესტრში რეგისტრაცია, სანოტარო დამონშემების გარეშე)<sup>27</sup> სამოქალაქო ბრუნვის სტაბილურობას, საკითხი საკამათოა.<sup>28</sup> მოქმედი კანონმდებლობით, სანოტარო დამონშემა, რომელიც

23 შეად. *Wolf/Wellenhofer*, Sachenrecht, §2, Rn. 15.

24 ნივთის შემადგენელი ნაწილი, რომლის გამოცალკევებაც შეუძლებელია მთლიანი ნივთის ან ამ ნაწილის განადგურების ანდა მათი დანიშნულების მოსპობის გარეშე (ნივთის არსებითი შემადგენელი ნაწილი), ცალკე უფლების ობიექტად შეიძლება იყოს მხოლოდ კანონით გათვალისწინებულ შემთხვევებში, სსკ 150 მუხლის 1 ნაწილი.

25 შეად. *ზოდუ ბ.*, ქართული სანივთო სამართალი, თბ., 2003, 206 და შემდეგ.

26 შეად. *Wolf/Wellenhofer*, Sachenrecht, §2, Rn. 16.

27 შეად. *ჭანტურია ლ.*, სამოქალაქო სამართლის ზოგადი ნაწილი, თბ., 2011, 38.

28 შეად. *ზარანდია თ.*, უძრავი ნივთების კეთილსინდისიერი შექმნა არაუფლებამოსილი გამსხვისებლისაგან ქართულ სასამართლო პრაქტიკაში, ქართული სამართლის აქტუალური საკითხები (ლუარსაბ ანდრონიკაშვილის ხსოვნისადმი მიძღვნილი კრებული), თბ., 2014, 61.

იყო გათვალისწინებული სამოქალაქო კოდექსის მიღებისას, როგორც აუცილებელი წინაპირობა უძრავ ნივთზე საკუთრების შექმნის პროცესში, შემდგომ კანონმდებლის გადაწყვეტილებით ამოღებულ იქნა და დღეს აღარ მიიჩნევა სავალდებულო პროცედურად.

## **6. ბინათმესაკუთრეთა ამხანაგობა**

ბინათმესაკუთრეთა ამხანაგობის ფორმატი ძალიან მომგებიანია სამართლებრივად. ეს არის ფორმატი, რომელშიც გაერთიანებულია ბინის ექსკლუზიური მესაკუთრეები და ამდენად, მუნიციპალიტეტს შეუძლია შემოიერთოს მესაკუთრეთა ამხანაგობები იმ ვალდებულებებში, რაც დაკავშირებულია კონკრეტულ ტერიტორიაზე ინფრასტრუქტურული ობიექტების მხარდაჭერასთან.<sup>29</sup>

### **ა) ბინათმესაკუთრეთა ამხანაგობის წევრთა ინდივიდუალური და საერთო საკუთრება**

ბინათმესაკუთრეთა ამხანაგობის წევრთა ინდივიდუალური საკუთრების საგანია ცალკეულ პირთა საკუთრებაში არსებული ბინა, აგრეთვე ბინათმესაკუთრეთა ამხანაგობის წევრის მფლობელობაში არსებული მრავალბინიანი სახლის სამეურნეო სათავსები (სარდაფები, სხვენები და ა.შ. ინდივიდუალური საკუთრების თვისება ისაა, რომ იგი იზოლირებული უნდა იყოს საერთო საკუთრებისაგან.<sup>30</sup> ბინათმესაკუთრეთა ამხანაგობის წევრთა საერთო ქონების შემადგენელი მიწის ნაკვეთი, სახლის ნაწილი და ის შენობა-ნაგებობები, დანადგარები, საინჟინრო ქსელები, მოწყობილობები, რომლებიც არ არის ინდივიდუალური საკუთრება, ბინათმესაკუთრეთა ამხანაგობის წევრთა საერთო ქონებას (საერთო საკუთრებას) წარმოადგენს. საერთო ქონების მენილეთა რაოდენობა განისაზღვრება მრავალბინიან სახლში ბინების რაოდენობის შესაბამისად. ამდენად, საერთო ქონებას განეკუთვნება: მიწის ნაკვეთი, ბინათმესაკუთრეთა ამხანაგობის წევრთა საერთო ქონების მომსახურებისათვის განკუთვნილი შენობა-ნაგებობები და საინჟინრო-საკომუნიკაციო მოწყობილობები და გაყვანილობა; სადარბაზოები, დერეფნები, მრავალ-

<sup>29</sup> შეად. *Merwe V.D* (editor), *European Condominium law*, 56.

<sup>30</sup> შეად. *ბ. ზოიძე ბ.*, ქართული სანივთო სამართალი, თბ., 2003, 206.

ბინიანი სახლის ვესტიბიული, კიბის უჯრედი, სარდაფი, სხვენი, საქვაბე, ტექნიკური სართულები, სახურავი, ლიფტი, სხვადასხვა დანიშნულების შახტები, არხები, ნაგავგამტარი, ბუნკერი, სატრანზიტო გაყვანილობა და ა. შ. რომლებიც არ ირიცხება რომელიმე პირის ინდივიდუალურ საკუთრებაში. ამასთან, ბინაზე განსაკუთრებული საკუთრების უფლება, ისევე, როგორც ინდივიდუალურ საკუთრებაში არსებული სხვა სახის ქონება, არ შეიძლება გასხვისდეს ან უფლებრივად დაიტვირთოს თანასაკუთრებაში წილის გარეშე.<sup>31</sup>

აღსანიშნავია, რომ საქართველოს მთავრობის 2010 წლის 25 აგვისტოს №261 დადგენილების „ბინათმესაკუთრეთა ამხანაგობის წევრთა საერთო ქონებაში შემავალი მიწის ნაკვეთების საზღვრების დადგენის წესის დამტკიცების თაობაზე“ მე-8 მუხლის შესაბამისად, თვითმმართველი ერთეული კანონმდებლობით გათვალისწინებული წესით, მარტივი ადმინისტრაციული წარმოებით იხილავს და გამოსცემს ადმინისტრაციული სამართლებრივ აქტს, მრავალბინიანი საცხოვრებელი სახლის მიწის ნაკვეთის საზღვრების დამტკიცების ან აღნიშნულზე უარის თქმის შესახებ.

ბინათმესაკუთრეთა ამხანაგობის წევრს, შეუძლია საკუთარი შეხედულებისამებრ გამოიყენოს თავის ინდივიდუალურ საკუთრებაში არსებული შენობის ნაწილები და გამორიცხოს სხვა პირთა მხრიდან მათი გამოყენება, თუ ამით იგი არ არღვევს კანონს ან მესამე პირთა უფლებებს. მას ასევე შეუძლია ისარგებლოს ბინათმესაკუთრეთა ამხანაგობის წევრთა საერთო ქონებით. ამასთან, როდესაც საქმე ეხება ისეთ საკითხს, რომელიც პირდაპირ არაა დაკავშირებული ბინათმესაკუთრეთა ამხანაგობის საერთო ქონების მოვლა პატრონობასთან და ექსპლუატაციასთან, მესაკუთრეს, რომელსაც არ მიუცია ხმა რაიმე ამტიპის ღონისძიებისათვის, არ ეკისრება ამგვარი ღონისძიებების შედეგად წარმოშობილი ხარჯების ანაზღაურება, თუმცა, აქედან გამომდინარე, არც სარგებლის მოთხოვნის უფლება არ აქვს.

---

31 შეად. მუხლი 6, (პუნქტები 1,2), საქართველოს კანონი „ბინათმესაკუთრეთა ამხანაგობის შესახებ“, N5277, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, N29, 11.07.2007. შეად. ასევე *Wolf/Wellenhofer*, Sachenrecht, §2, Rn. 18.

## ბ) საერთო საკუთრების მართვა

საერთო საკუთრების მართვას ახორციელებს ბინათმესაკუთრეთა ამხანაგობა. ამხანაგობის წევრობა ბინათმესაკუთრეს უფლებას აძლევს მონაწილეობა მიიღოს ბინათმესაკუთრეთა ამხანაგობის მართვის პროცესში. ბინათმესაკუთრეთა ამხანაგობა არ არის იურიდიული პირი, თუმცა, მას შეიძლება ჰქონდეს ანგარიში ბანკში, აგრეთვე, სხვა საჭირო რეკვიზიტები. ბინათმესაკუთრეთა ამხანაგობას აქვს განცალკევებული ქონება; მას შეუძლია თავისი სახელით შეიძინოს ქონებრივი, არა-ქონებრივი უფლებები და ვალდებულებები; სამართლებრივ ურთიერთობებში ამხანაგობას წარმოადგენს თავმჯდომარე ან საამისოდ უფლებამოსილი სხვა პირი. ბინათმესაკუთრეთა ამხანაგობა პასუხს არ აგებს თავისი წევრების ვალდებულებებზე. აგრეთვე ბინათმესაკუთრეთა ამხანაგობის თავმჯდომარეს არ აქვს უფლება, ცალკეული ბინის მესაკუთრე, განსაკუთრებული მინდობილობის გარეშე, კანონის საფუძველზე პერსონალურად გახადოს ვალდებული. იგი მხოლოდ უფლებამოსილია ყველა ბინის მესაკუთრის და ბინათმესაკუთრეთა ამხანაგობის სახელით იმოქმედოს. ამხანაგობის ვალდებულებებისათვის კრედიტორის წინაშე პასუხისმგებლობა შეიძლება განისაზღვროს ბინათმესაკუთრეთა ამხანაგობის ქონებით. ეს ქონება, შედგება იმ თანხისაგან, რომელიც ბინის მესაკუთრეებმა, ბინათმესაკუთრეთა ამხანაგობის შესახებ საქართველოს კანონიდან გამომდინარე, უნდა გადაიხადონ. ბინათმესაკუთრეთა ამხანაგობის ქონებას არ მიეკუთვნება ბინათმესაკუთრეთა საერთო საკუთრებაში არსებული ქონება.<sup>32</sup> ეს საკუთრება დაკავშირებულია ბინაზე ინდივიდუალურ (განსაკუთრებულ) საკუთრებასთან და მიეკუთვნება ბინის მესაკუთრეებს, როგორც წილობრივი საკუთრება.<sup>33</sup> ინდივიდუალური საკუთრების საგანზე საკუთრების უფლების მიტოვებისათვის საჭიროა უფლებამოსილი პირის ნების გამოვლენა და მისი რეგისტრაცია საჯარო რეესტრში, ამასთან, მესაკუთრის მიერ ინდივიდუალური საკუთრების გასხვისება ან უფლებრივად დატვირთვა ხორციელდება მხოლოდ საერთო საკუთრებაში არ-

32 მიწის ნაკვეთი, რომელზეც განთავსებულია მრავალბინიანი სახლი, სახლის ნაწილი და ის შენობა-ნაგებობები, დანადგარები, საინჟინრო ქსელები, მოწყობილობები, რომლებიც არ არის ინდივიდუალური საკუთრება ან მესამე პირის საკუთრებას მიეკუთვნება.

33 შეად. *Wolf/Wellenhofer*, Sachenrecht, §2, Rn. 24.

სებული წილის გათვალისწინებით.<sup>34</sup> გამომდინარე იქიდან, რომ ბინათმესაკუთრეთა ამხანაგობასაკუთარი ქონებისმატარებელია და ამ ქონებით როგორც პასუხისმგებელი სუბიექტი, ამხანაგობის ვალდებულებების გამო კრედიტორთან პასუხს თავად აგებს, გერმანიის ფედერალურმა სასამართლომ ბინათმესაკუთრეთა ამხანაგობა აღიარა, როგორც უფლებაუნარიანი სუბიექტი *sui generis*.<sup>35</sup>

ხშირია შემთხვევები, როდესაც ბინათმესაკუთრეთა ამხანაგობის წევრი არ ასრულებს თავის ვალდებულებას ბინათმესაკუთრეთა ამხანაგობის წინაშე. ასეთ შემთხვევაში ბინათმესაკუთრეთა ამხანაგობის თავმჯდომარეს, ბინათმესაკუთრეთა ამხანაგობის წევრთა კრებასთან შეთანხმებით ან ბინათმესაკუთრეთა ამხანაგობის მიერ უფლებამოსილ სხვა პირს შეუძლია, საჯარო რეესტრში დაარეგისტრიროს ბინათმესაკუთრეთა ამხანაგობის წევრის დავალიანება ბინათმესაკუთრეთა ამხანაგობის წინაშე, როგორც უძრავ ნივთზე მიბმული ვალდებულება, თუ იგი აღემატება 500 ლარს.<sup>36</sup> ინდივიდუალური საკუთრების გასხვისების შემთხვევაში, ბინათმესაკუთრეთა ამხანაგობის წევრის ბინათმესაკუთრეთა ამხანაგობის წევრობასთან დაკავშირებულ შეუსრულებელ ვალდებულებებზე პასუხს აგებს ახალი მესაკუთრე პერსონალურად და როგორც სოლიდარული მოვალე. ბინათმესაკუთრეების ერთმანეთთან არსებულ ვალდებულებით კავშირს წარმოქმნის კანონიერი ვალდებულებითი ურთიერთობა, რომლის დარღვევასაც ზიანის ანაზღაურების მოთხოვნებთან მივყავართ.<sup>37</sup>

### გ) სახელწოდება

ბინათმესაკუთრეთა ამხანაგობის შესახებ კანონის მე-17 მუხლი მოითხოვს, რომ სამართლებრივ ურთიერთობებში მონაწილეობის მისაღებად, ბინათმესაკუთრეთა ამხანაგობას ჰქონდეს სახელწოდება. სახელწოდების წინ აუცილებელია ბინათმესაკუთრეთა ამხანაგობის აბრევიატურის – „ბმა“ გამოყე-

34 შეად. *ჭეჭელაშვილი ზ.*, საწივო სამართალი, თბ., 2014, 307.

35 შეად. *Wolf/Wellenhofer*, Sachenrecht, §2, Rn. 25.

36 შეად. მუხლი 14, (პუნქტები 5), საქართველოს კანონი „ბინათმესაკუთრეთა ამხანაგობის შესახებ“, N5277, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, N29, 11.07.2007.

37 შეად. *Wolf/Wellenhofer*, Sachenrecht, §2, Rn. 22.

ნება. თუ ბინათმესაკუთრეთა ამხანაგობას არ აქვს სახელწოდება, სახელწოდებად ჩაითვლება ბინათმესაკუთრეთა ამხანაგობის მისამართი. მაგალითად: ბმა ჭავჭავაძის 66.

#### **დ) ამხანაგობის წევრობა და წევრთა უფლება - მოვალეობანი**

ბინათმესაკუთრეთა ამხანაგობის წევრობასთან დაკავშირებული საკითხები წესრიგდება ბინათმესაკუთრეთა ამხანაგობის შესახებ კანონის მე-19, მე-20 და 21-ე მუხლებით. ბინათმესაკუთრეთა ამხანაგობის წევრი არის ბინის მესაკუთრე მრავალბინიან სახლში. ბინათმესაკუთრეთა ამხანაგობის წევრობა წარმოიშობა მრავალბინიან სახლში ინდივიდუალური საკუთრების შექმნისთანავე. იმ შემთხვევაში, თუ ბინა ეკუთვნის რამდენიმე მესაკუთრეს საერთო საკუთრების უფლებით, ისინი იღებენ გადაწყვეტილებას ბინათმესაკუთრეთა ამხანაგობაში თავიანთი წარმომადგენლის დანიშვნის შესახებ. თუ მესაკუთრეები არ დანიშნავენ წარმომადგენელს, წარმომადგენლად ჩაითვლება მესაკუთრეებს შორის უხუცესი მესაკუთრე. ბინის მესაკუთრის გარდაცვალების, იურიდიული პირის ლიკვიდაციის, ბინის გასხვისების ან სხვა მიზეზით საკუთრების უფლების შეწყვეტის მომენტიდან, წყდება შესაბამისი პირის წევრობა ბინათმესაკუთრეთა ამხანაგობაში. ამ პირის სამართალმემკვიდრე ან ქონების შემძენი, ბინათმესაკუთრეთა ამხანაგობის წევრი ხდება ქონებაზე საკუთრების უფლების წარმოშობის მომენტიდან.

ბინათმესაკუთრეთა ამხანაგობის წევრი უფლებამოსილია, საკუთარი შეხედულებისამებრ, ბინათმესაკუთრეთა ამხანაგობის სხვა წევრებთან შეუთანხმებლად, ფლობდეს, სარგებლობდეს და განკარგოს ინდივიდუალურ საკუთრებაში არსებული ბინა, გამორიცხოს მასზე სხვა პირთა ყოველგვარი ზემოქმედება, თუ ამით იგი არ არღვევს კანონს ან მესამე პირთა უფლებებს; ბინათმესაკუთრეთა ამხანაგობის სახსრებიდან აინაზღაუროს ბინათმესაკუთრეთა ამხანაგობის წევრთა საერთო ქონების ზარალის თავიდან აცილების მიზნით, გონივრულობის ფარგლებში, განეული გადაუდებელი ხარჯები; მას უფლება აქვს, მონაწილეობდეს ბინათმესაკუთრეთა ამხანაგობის საქმიანობაში პირადად ან თავისი წარმომადგენლის მეშვეობით; შეუძლია აირჩიოს ან არჩეულ იქნეს ბინათმესაკუთრეთა ამხანაგობის თავმჯდომარე; მიიღოს ინფორმაცია ბინათმესაკუთრეთა ამხანაგობის საქმიანობის, ბი-

ნათმესაკუთრეთა ამხანაგობის წევრთა საერთო ქონების მდგომარეობისა და განუული ხარჯების შესახებ და სხვა.

ამასთან, ბინათმესაკუთრეთა ამხანაგობის წევრს აკისრია ვალდებულებებიც, კერძოდ, ისეთ მდგომარეობაში შეინარჩუნოს და იმგვარად გამოიყენოს ინდივიდუალური საკუთრება და ბინათმესაკუთრეთა ამხანაგობის წევრთა საერთო ქონება, რომ ამით სხვა მესაკუთრეს არ მიადგეს ზიანი და იმოქმედოს სამეზობლო ზემოქმედებათა თმენის ვალდებულების ფარგლებში. მან უნდა იზრუნოს იმისათვის, რომ მრავალბინიან სახლში განთავსებულ მის საწარმოში დასაქმებულმა პირებმა ან მათ, ვისაც იგი თავის ინდივიდუალურ ან ბინათმესაკუთრეთა ამხანაგობის წევრთა საერთო საკუთრებაში არსებულ მიწის ნაკვეთს ან შენობის ნაწილებს სარგებლობაში გადასცემს, ასევე შეასრულონ ეს ვალდებულება.<sup>38</sup> ნება დართოს უფლებამოსილ პირს, შევიდეს ბინაში და დროებით გამოიყენოს ის, თუ ეს აუცილებელია ბინათმესაკუთრეთა ამხანაგობის წევრთა საერთო ქონების სათანადო მდგომარეობაში მოსაყვანად და მისთვის მიმდინარე რემონტის ჩასატარებლად; თუკი ამ დროს წარმოიშვა რაიმე სახის ზიანი, იგი უფლებამოსილია, მოითხოვოს ამ ზიანის ანაზღაურება; ბინათმესაკუთრეთა ამხანაგობის წევრთა საერთო ქონების უსაფრთხოების მიზნით, დაიცვას სამშენებლო-ტექნიკური, ხანძარსაწინააღმდეგო, სანიტარიული და სხვა ნორმები; იგი მოვალეა მონაწილეობა მიიღოს ბინათმესაკუთრეთა ამხანაგობის წევრთა საერთო ქონების მოვლა-პატრონობისა და ექსპლუატაციისათვის საჭირო ხარჯების განევაში. ამხანაგობის მიერ განუული ხარჯების თანამონაწილეობა, ბინათმესაკუთრეს მაშინაც ევალება, როდესაც იგი ნაგებობას არ იყენებს.<sup>39</sup> ამდენად, ბინათმესაკუთრეთა ამხანაგობის წევრის მიერ თავისი კუთვნილი ქონების გამოუყენებლობა, ისევე, როგორც უარის თქმა ბინათმესაკუთრეთა ამხანაგობის წევრთა საერთო ქონებით სარგებლობაზე, არ ათავისუფლებს მას ბინათმესაკუთრეთა ამხანაგობის წევრთა საერთო ქონების მოვლა-პატრონობისა და ექსპლუატაციის ხარჯებში მონაწილეობისაგან. თუკი ბინათმესაკუთრეთა ამხანაგობის წევრი ასხვისებს ქონებას, იგი ვალდებულია, ამ ქონების შექმნის მსურველს მიაწოდოს სრული

38 შეად. *Wolf/Wellenhofer*, Sachenrecht, §2, Rn. 20.

39 შეად. *Wolf/Wellenhofer*, Sachenrecht, §2, Rn. 21.



ინფორმაცია ბინათმესაკუთრეთა ამხანაგობის წინაშე არსებული ან მოსალოდნელი ვალდებულებების შესახებ. თუკი ბინათმესაკუთრეთა ამხანაგობის წევრი არ ასრულებს თავის ვალდებულებებს, ამხანაგობას შეუძლია მიმართოს სასამართლოს.<sup>40</sup>

ამდენად, ბინათმესაკუთრეთა ამხანაგობის წევრობიდან გამომდინარეობს განსაზღვრული ვალდებულებები, რომლებიც მესაკუთრეთა თავისუფალ ნებას ზღუდავს. თავად ცალკეული ბინის მესაკუთრესაც კი, თავის ინდივიდუალურ საკუთრებაში არსებული ბინა შეუძლია მხოლოდ იმგვარად გამოიყენოს, რომ ეს იყოს თავსებადი და მისაღები სხვა თანამესაკუთრეებისათვის და მათ ამით ზიანი არ მიადგეთ.<sup>41</sup> როგორც აღინიშნა, მესაკუთრე პასუხისმგებელია მაშინაც, როდესაც მის საკუთრებაში არსებულ ბინას სხვა პირებს გადასცემს სარგებლობისათვის. ბინის საკუთრება მრავალბინიან სახლში მჭიდროდ არის დაკავშირებული სამეზობლო ემისიების საკითხთან, ამ შემთხვევაში ხდება ასევე სამეზობლო სამართლის ნორმების გამოყენება.<sup>42</sup>

### **ე) წესდება და სამენარმო საქმიანობის განხორციელების შესაძლებლობა**

ბინათმესაკუთრეებს შეუძლიათ სამართლებრივი ურთიერთობები ბინათმესაკუთრეთა ამხანაგობის შესახებ კანონის შევსებით, ბინათმესაკუთრეთა ამხანაგობის წესდებით მოაწესრიგონ.<sup>43</sup> საბინაო ურთიერთობებში, თუკი ურთიერთობა არ არის მოწესრიგებული კანონით, კერძო პირთა ნებას და შეთანხმებას აქვს გადამწყვეტი მნიშვნელობა, რადგან ეს არის კერძო ავტონომიის არე და კერძო პირთა თავისუფალ მოსაზრებას აქედლევა ფართო გასაქანი.<sup>44</sup> აღნიშნული, როგორც წესი, შეთანხმების მეშვეობით უნდა განხორციელდეს, რომელსაც ყველა ბინის მესაკუთრე უნდა დაეთანხმოს. შეთანხმება საჭიროა, რადგან ბინის მესაკუთრის თანხმობის გარეშე, არ შეიძლება მისი საკუთრების უფლებაში ჩარევა. ამ მოწესრიგების საგანი, შესაძლებელია მხოლოდ ამხანაგობის ურთიერთობისათვის დამახასია-

40 შეად. *ზოიძე, ბ.* ქართული სანივთო სამართალი, თბ., 2003, 210 და შემდეგ.

41 შეად. *Wolf/Wellenhofer*, Sachenrecht, §2, Rn. 20.

42 შეად. *ზოიძე, ბ.*, ქართული სანივთო სამართალი, თბ., 2003, 210.

43 მუხლი 23, საქართველოს კანონი ბინათმესაკუთრეთა ამხანაგობის შესახებ.

44 შეად. *ვაჩიშვილი აღ.*, სამართლის ზოგადი თეორია, თბ., 1926, მეორე გამოცემა, თბ., 2010, 130.



თებელი დისპოზიციური საკითხები იყოს და არა ის საკითხები, რაც, მაგალითად, საკუთრებითი ურთიერთობის შეცვლასთან არის დაკავშირებული.<sup>45</sup> ამდენად, ბინათმესაკუთრეთა ამხანაგობას შეიძლება ჰქონდეს წესდება (დებულება), რომელშიც განისაზღვრება საერთო ქონების განვითარების, წევრებს შორის ხარჯების განაწილების, საერთო ქონების გასხვისების, გაქირავების, იჯარით გაცემის და სხვაგვარი დატვირთვის და სხვა მნიშვნელოვანი საკითხები.

ბინათმესაკუთრეთა ამხანაგობას უფლება აქვს, ეწეოდეს არასამეწარმეო ეკონომიკურ საქმიანობას. მიღებული შემოსავალი, პირველ რიგში, გამოყენებულ უნდა იქნას ბინათმესაკუთრეთა ამხანაგობის წესდების შესაბამისად<sup>46</sup> და კანონმდებლობით განსაზღვრული ამოცანების განსახორციელებლად.

### **ვ) ბინათმესაკუთრეთა ამხანაგობის მართვა**

ამხანაგობის საქმიანობას უძღვება ბინათმესაკუთრეთა ამხანაგობის თავმჯდომარე, რომელიც აირჩევა განსაზღვრული ვადით, ამხანაგობის წევრთა საერთო კრებაზე, ბინათმესაკუთრეთა ამხანაგობის წევრთა ხმების 2/3-ით. თავმჯდომარედ შეიძლება აირჩიონ ბინათმესაკუთრეთა ამხანაგობის ნებისმიერი წევრი ან მოწვეული მმართველი. თავმჯდომარის არყოფნისას ან მის მიერ თავისი მოვალეობის შესრულების შეუძლებლობის შემთხვევაში, მისივე დავალებით, თავმჯდომარის მოვალეობას ასრულებს ბინათმესაკუთრეთა ამხანაგობის ერთ-ერთი წევრი.

**ბინათმესაკუთრეთა ამხანაგობის მართვის ძირითადი ორგანოა ბინათმესაკუთრეთა ამხანაგობის წევრთა კრება,<sup>47</sup> რომელიც მოიწვევა თავმჯდომარის მიერ, სულ მცირე, ერთხელ წელიწადში, თუ წესდებით სხვა რამ არ არის გათვალისწინებული.. თუ თავმჯდომარე არ არის ადგილზე ან იგი, თავისი მოვალეობის სანინააღმდეგოდ, თავს არიდებს კრების მოწვევას, კრება შეიძლება მოიწვიოს ნებისმიერმა მესაკუთრემ. გადაუ-**

45 შეად. *Wolf/Wellenhofer*, Sachenrecht, §2, Rn. 23.

46 შეად. მუხლი 16, საქართველოს კანონი „ბინათმესაკუთრეთა ამხანაგობის შესახებ“, N5277, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, N29, 11.07.2007.

47 ბინათმესაკუთრეთა ამხანაგობის მართვის საკითხებთან დაკავშირებით, შეად. მუხლი 26 და შემდგ. საქართველოს კანონი „ბინათმესაკუთრეთა ამხანაგობის შესახებ“, N5277, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, N29, 11.07.2007.

დებელი აუცილებლობის შემთხვევაში, კრების მოწვევა ხდება დაუყოვნებლივ. კრების მოწვევის შესახებ ბინათმესაკუთრეთა ამხანაგობის წევრებს უნდა ეცნობოს წერილობით. კრებას უძღვევა ბინათმესაკუთრეთა ამხანაგობის თავმჯდომარე, თუ კრება სხვა რამეს არ გადანყვეტს. **ბინათმესაკუთრეთა ამხანაგობის წევრთა კრება გადანყვეტილებაუნარიანია, თუ მას ესწრება ბინათმესაკუთრეთა ამხანაგობის წევრთა 2/3.** თუ ბინათმესაკუთრეთა ამხანაგობის წევრთა კრება არ არის გადანყვეტილებაუნარიანი, მაშინ ბინათმესაკუთრეთა ამხანაგობის თავმჯდომარე ხელმეორედ იწვევს კრებას იმავე დღის წესრიგით. ეს კრება გადანყვეტილებაუნარიანია მონაწილეთა რაოდენობის მიუხედავად. ბინათმესაკუთრეთა ამხანაგობის წევრთა კრებაზე გადანყვეტილების მიღებისას თითოეულ მესაკუთრეს აქვს მხოლოდ ერთი ხმა. თუ ბინას რამდენიმე მესაკუთრე ჰყავს, მათ შეუძლიათ ხმის უფლება მხოლოდ ერთობლივად გამოიყენონ. თუ მესაკუთრეს აქვს რამდენიმე ბინა, მას აქვს ბინათა რაოდენობის შესაბამისი ხმები. სხდომაზე დგება ოქმი, რომელშიც აისახება გადანყვეტილება. ოქმი ხელმისაწვდომი უნდა იყოს ბინათმესაკუთრეთა ამხანაგობის ნებისმიერი წევრისათვის. საერთოდ, დავების მიმართ, რომელიც ბინათმესაკუთრეთა ამხანაგობიდან წარმოიქმნება, გადანყვეტილება გამოაქვს სასამართლოს სამოქალაქო სამართალწარმოების გზით.<sup>48</sup> ბინათმესაკუთრეთა ამხანაგობის წევრთა კრების გადანყვეტილების შესრულება სავალდებულოა ბინათმესაკუთრეთა ამხანაგობის ყველა წევრისათვის, მათ შორის, მათთვისაც, ვინც კენჭისყრაში მონაწილეობა არ მიიღო ნებისმიერი მიზეზით.

## **ზ) ბინათმესაკუთრეთა ამხანაგობის ლიკვიდაცია**

ბინათმესაკუთრეთა ამხანაგობის ლიკვიდაცია ხდება იმ შემთხვევაში, თუ მრავალბინიანი სახლი, მრავალბინიანი სახლის ის სადარბაზო (სადარბაზოები), რომელშიც (რომლებშიც) შექმნილი იყო ბინათმესაკუთრეთა ამხანაგობა, მთლიანად დაინგრა ან ამხანაგობაში შემავალი ყველა ბინის მესაკუთრე გახდა ერთი პირი.<sup>49</sup>

48 შეად. *Wolf/Wellenhofer*, Sachenrecht, §2, Rn. 26.

49 შეად. მუხლი 24, საქართველოს კანონი „ბინათმესაკუთრეთა ამხანაგობის შესახებ“, N5277, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, N29, 11.07.2007.

აღსანიშნავია ასევე, რომ ბინათმესაკუთრეთა ამხანაგობების ჩამოყალიბებას ხელს უწყობენ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები, რომლებიც აღრიცხავენ ბინათმესაკუთრეთა ამხანაგობებს, შეიმუშავენ პროგრამებს ბინათმესაკუთრეთა ამხანაგობების ხელშესაწყობად, ახორციელებენ ბინათმესაკუთრეთა ამხანაგობების წევრთა სწავლებას.<sup>50</sup>

## დასკვნა

ამდენად, კონდომინიუმი თითქმის ყველა სამართლებრივ სისტემაშია გავრცელებული და იურისდიქციების უმეტესობაში კონდომინიუმის კონცეფცია სამ კომპონენტს ეფუძნება: (1) ინდივიდუალური საკუთრება ბინაზე, (2) მიწისა და შენობის ნაწილების საერთო საკუთრების საერთო ფლობა და (3) მესაკუთრეთა ასოციაციის, გაერთიანების წევრობა.

აღსანიშნავია, რომ ბინა მრავალბინიან სახლში წარმოადგენს გამონაკლისს superficies solo cedit-ის ზოგადი პრინციპიდან. ამ შემთხვევაში, ერთი მიწის ნაკვეთის მიმართ ხდება მრავალბინიანი სახლის ბინის მესაკუთრეების - არაერთი პირის საკუთრების უფლების „დაგროვება“. ამდენად, თუკი superficies solo cedit-ის პრინციპის დოგმატურ მოცემულობას დავიყვანთ მის ფაქტობრივ მნიშვნელობამდე და დავუბრუნდებით ძირითად წესებს უძრავ ნივთთან მიერთების შესახებ, შესაძლოა ჩამოყალიბდეს კონცეფცია რამდენიმე განზომილებიანი საკუთრების უფლების შესახებ.

საყურადღებოა მრავალბინიან სახლში ბინის საკუთრებასთან მასთან დაკავშირებული სარდაფისა და მინაშენის სამართლებრივი ბედის საკითხი. საქართველოს სასამართლო პრაქტიკა ამ მიმართულებით ჩამოყალიბდა ისე, რომ საცხოვრებელ სახლზე არსებული მინაშენს მიაკუთვნებს სახლის არსებით შემადგენელ ნაწილს, რაც ნიშნავს, მათ შორის, ძირითად ნივთზე არსებული უფლებრივი ტვირთის გავრცელებას მინაშენზე. ხოლო სარდაფი მრავალბინიან სახლში, სასამართლო პრაქტიკაში არსებული შეხედულებით არ მიიჩნევა ბინის არსებით შემადგენელ ნაწილად და შესაძლოა იყოს ცალკე უფლების ობიექტი, რაც აღნიშნული

50 მუხლი 29, საქართველოს კანონი „ბინათმესაკუთრეთა ამხანაგობის შესახებ“, N5277, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, N29, 11.07.2007.

საკითხების გონივრულ გადანწყვეტად გვესახება. მინაშენი ხშირად მართლაც არსებითად არის დაკავშირებული ბინასთან და ამ ერთობლიობით იქმნება ერთიანი ნივთი. ეს იმგვარი ერთობაა, რომ მათი გამოცალკევება ისე, რომ ამით არ განადგურდეს ერთი ან მეორე ნაწილი ან არ შეიცვალოს მათი ბუნება და დანიშნულება და არ მიადგეთ მათ არსებითი ზიანი, უკვე შეუძლებელი ხდება. ამდენად, ბინა და მისი მინაშენი, ძირითადად, მიშენების შედეგად კარგავენ თავიანთ სხეულებრივ დამოუკიდებლობას და ერთი მთლიანი ნივთის - ბინის ნაწილები ხდებიან. სარდაფი, რომელიც, როგორც წესი მდებარეობს ცალკე, მთლიანად იზოლირებული და გამოცალკევებულია და ხშირად ბინასთან არანაირი კავშირი არ აქვს, კი ცალკე უფლების ობიექტად უნდა მივიჩნიოთ.

ბინის საკუთრება მრავალბინიან სახლში მის მესაკუთრეს ანიჭებს საკუთრების უფლებას ამ სახლში განთავსებულ ბინაზე, რაც მოიცავს თავად ბინაზე ინდივიდუალურ საკუთრებას და ამ უფლებისაგან განუყოფელ წილს თანასაკუთრებაზე. მრავალბინიან სახლებში იქმნება ბინათმესაკუთრეთა ამხანაგობები და ეს ფორმატი აერთიანებს ბინის ექსკლუზიურ მესაკუთრეებს და ამარტივებს საერთო პრობლემების მოგვარებასა და მუნიციპალიტეტების მხრიდან ინფრასტრუქტურული პროექტების მხარდაჭერას.

**ადმინისტრაციული წარმოება, როგორც საჯარო  
მმართველობის ეფექტური განხორციელების  
ინსტრუმენტი**

**(ისტონეთის კანონმდებლობასთან შედარებით  
ანალიზი)**

**შესავალი**

დემოკრატიულ და სამართლებრივ სახელმწიფოში საჯარო მმართველობის განხორციელება გულისხმობს გადაწყვეტილების მიღების პროცესის გამჭვირვალობას და მასში დაინტერესებული მხარეების ჩართულობას. აღნიშნულ მიზანს ემსახურება საქართველოს ზოგად ადმინისტრაციულ კოდექსში ადმინისტრაციული წარმოების საკითხის მონესრიგება.<sup>1</sup>

საქართველოს 1995 წლის კონსტიტუციის პირველადი რედაქცია არ შეიცავდა დათქმას სამართლიანი ადმინისტრაციული წარმოების უფლებაზე, მაგრამ დასახელებულ საკანონმდებლო აქტში 2017 წელს შეტანილი ცვლილებების შედეგად ადამიანის ძირითად უფლებათა ჩამონათვალს დაემატა მე-18 მუხლის ახალი რედაქცია, რომლის თანახმად, ყველას აქვს ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ მასთან დაკავშირებული საქმის გონივრულ ვადაში სამართლიანი განხილვის უფლება. აღნიშნული მიუთითებს ადმინისტრაციული წარმოების როლის მნიშვნელობას საჯარო მმართველობის განხორციელების პროცესში. საქართველოს კონსტიტუცია არ განსაზღვრავს ადმინისტრაციული წარმოების ცნებას და ფუნქციებს. საქართველოში ადმინისტრაციული წარმოების სამართლებრივი საფუძვლები შექმნა საქართველოს ზოგადმა ადმინისტრაციულმა კოდექსმა,<sup>2</sup>

\* სამართლის დოქტორი, თსუ-ის იურიდიული ფაკულტეტის ადმინისტრაციული სამართლის მიმართულების პროფესორი

1 *განერელია ა., გვეგენავა დ., ზომერმანი კ.პ., როგავა ზ., სვანიშვილი ს., ყალიჩავა კ., ხუბუა გ.*, საჯარო მმართველობის სამართლებრივი საფუძვლები, რედ. ხუბუა გ., *ზომერმანი კ.პ.*, თბ., 2016, 134.

2 *ტურავა პ.*, სამართლიანი ადმინისტრაციული წარმოება, როგორც ძირითადი კონსტიტუციური უფლება და მისი ინსტიტუციური გარანტია ადამიანის უფლებათა დაცვა: კანონმდებლობა და პრაქტიკა, (რედ. *კორკელია კ.*, თბ., 2018, 246.

(შემდგომში - სზაკ) რომლის მე-2 მუხლის პირველი ნაწილის „კ“ ქვეპუნქტის თანახმად, ადმინისტრაციული წარმოება არის ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობა ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის მომზადების, გამოცემის და აღსრულების, ადმინისტრაციული საჩივრის გადაწყვეტის, აგრეთვე ადმინისტრაციული ხელშეკრულების მომზადების, დადების ან გაუქმების მიზნით.

სზაკ-ის მიზანს წარმოადგენს, როგორც კერძო პირის სამართლებრივი პოზიციის გაუმჯობესება, ისე ადმინისტრაციული წარმოების ეფექტურობის გაზრდას, რაც გულისხმობს არასასურველი და დამლელი ფორმალობის უგულვებელყოფას, ზედმეტი ფულადი სახსრების დაზოგვას, ასევე გადაწყვეტილების მიღების დროში გაჭიანურებული პროცესის თავიდან არიდებას.<sup>3</sup>

ადმინისტრაციული წარმოების არსის დასადგენად, საჭიროა განისაზღვროს რომელი ორგანოები ჩაითვლებიან ადმინისტრაციულ ორგანოებად. ადმინისტრაციულ ორგანოდ ითვლება აღმასრულებელი ხელისუფლების ყველა სტრუქტურული ერთეული (გარდა მთავრობისა): სამინისტროები, დეპარტამენტები, დამოუკიდებელი მარეგულირებელი ორგანოები (ენერგეტიკის, სატელეკომუნიკაციო სისტემების გამანაწილებელი ეროვნული კომისია), ეროვნული ბანკი, ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოები (საკრებულოები, მერიები, გამგეობები), საჯარო სამართლის იურიდიული პირები (ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტი), ასევე კერძო პირები, რომლებიც საჯარო ამოცანებს ახორციელებენ თავისი სახელით (ნოტარიუსები).

ინსტიტუციურად პარლამენტი, სასამართლო და მთავრობა არ წარმოადგენენ ადმინისტრაციულ ორგანოებს, თუმცა მათი საქმიანობიდან გამომდინარე, აღნიშნულმა ორგანოებმა შეიძლება შეასრულონ ადმინისტრაციული ფუნქციები და მიიღონ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტები, დადონ ადმინისტრაციული ხელშეკრულებები ან განახორციელონ რეალაქტები. მაგალითად, პარლამენტის ზოგიერთი გადაწყვეტილება თავისი

3 Руководство по административному производству Издательство Тартуского университета Анно Аедмаа Нэле Паррэт Иво Пилвиг Эйнар Вэне 2005.

არსით შეიძლება წარმოადგენდეს აღმასრულებელი ხელისუფლების განხორციელებას (მაგალითად, კონკურსის შედეგად ცალკეული საჯარო მოხელეების სამსახურში დანიშვნა), სასამართლოებიც მართლმსაჯულების განხორციელების გარდა ასრულებენ ადმინისტრაციულ ფუნქციებს (მაგალითად: სასამართლო მოხელეების სამსახურში აყვანა, საჯარო ინფორმაციაზე პასუხის გაცემა). ხოლო, პარლამენტის მიერ პლენარული სხდომის ჩატარება ან საპარლამენტო კომისიების მიერ საქმიანობის წარმართვა არ ითვლება ადმინისტრაციულ წარმოებად მაშინაც, როდესაც საქმე არსებითად ეხება აღმასრულებელი ხელისუფლების განხორციელებას. თუმცა, ადმინისტრაციულ წარმოებად ითვლება პარლამენტის კანცელარიის მიერ დამხმარე საქმიანობის განხორციელება, მაგალითად, განცხადებების, წერილების განხილვა და მათზე პასუხის გაცემა. ადმინისტრაციულ წარმოებად ითვლება სასამართლოს საქმიანობა, რომელზეც არ ვრცელდება სასამართლოს მიერ მართლმსაჯულების განხორციელების მარეგულირებელი საპროცესო კოდექსები. ისინი პირველ რიგში ვრცელდება საერთო სასამართლოების მიერ მართლმსაჯულების განხორციელებასა და საკონსტიტუციო კონტროლის განმახორციელებელ სასამართლოზე, აგრეთვე იმ გამონაკლის შემთხვევებზე, როდესაც ადმინისტრაციული საკითხების გადაწყვეტა გადაცემული აქვს სასამართლოს, მაგალითად, სასამართლოს მიერ გადაწყვეტილების მიღება უცხოელის გაძევების თაობაზე, მენარმის საქმიანობის შემოწმების თაობაზე ნებართვის გაცემა და ა. შ. აღნიშნული მაგალითებიდან გამომდინარე, ნათლად ჩანს, რომ ქართულ რეალობაში სასამართლო ხელისუფლება ჩართულია საჯარო მმართველობის განხორციელების პროცესში. ასევე აღმასრულებელმა ორგანომ შეიძლება განახორციელოს საკანონმდებლო საქმიანობა, როდესაც ის გამოსცემს ზოგადი შინაარსის კანონქვემდებარე ნორმატიულ ადმინისტრაციულ - სამართლებრივ აქტებს (მაგალითად, მინისტრების ბრძანების გამოცემა წარმოადგენს ადმინისტრაციული წარმოების შედეგს). ამდენად, ადმინისტრაციულ ორგანოებს პირველ რიგში წარმოადგენენ აღმასრულებელი ხელისუფლების დანესებულებები, რომლებიც ახორციელებენ აღმასრულებელ და კანონქვემდებარე საქმიანობას, ხოლო პარლამენტის კანცელარია და სასამართლო



დანესებულებები მათ მიერ ადმინისტრაციული, დამხმარე შინა-არსის ამოცანების განხორციელებისას გვევლინებიან ადმინისტრაციულ ორგანოებად. პარლამენტის პლენარული სხდომის მუშაობა ან პარლამენტის კომისიების მუშაობა, პარლამენტის წევრი, ასევე მართლმსაჯულების განმახორციელებელი ორგანო, არ წარმოადგენს ადმინისტრაციულ ორგანოს.

ადმინისტრაციულ საქმიანობად არ ჩაითვლება ადმინისტრაციული ორგანოს ნებისმიერი საქმიანობა. ასეთია მხოლოდ ის, რომელიც დაკავშირებულია გადაწყვეტილებების, ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტების მიღებასთან ადმინისტრაციული ხელშეკრულების დადებასთან ასევე, რეალაქტის განხორციელებასთან. აღნიშნული ცნებები წარმოადგენენ ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობის საჯარო-სამართლებრივ ფორმებს, რომლებიც ეხება კერძო პირებს. რას ნიშნავს ეს? ადმინისტრაციული ორგანოების საქმიანობას არეგულირებს როგორც კერძო, ისე საჯარო სამართალი. კერძო სამართლის ნორმები სამართლებრივ ურთიერთობებს არეგულირებენ უპირველეს ყოვლისა კერძო პირებს შორის, პირველ რიგში ქონებრივად დაკავშირებული პირებს შორის (სანივთო, მემკვიდრეობითი, ინტელექტუალური სამართალი), კერძო პირებს შორის დადებული გარიგებები (ხელშეკრულებები), კერძო სამართლის იურიდიული პირების საქმიანობა და ა.შ. საჯარო სამართალი არეგულირებს სახელმწიფო ხელისუფლების განხორციელებას, სპეციფიკურ ამოცანებს, რომლებიც პირველ რიგში შედიან სახელმწიფოს საქმიანობის სფეროში ასევე, სახელმწიფოსა და კერძო პირებს შორის ურთიერთობას. ის ნორმები, რომლებიც ეხება სახელმწიფოს, უმეტეს წილად არის საჯარო-სამართლებრივი ნორმები. სახელმწიფო, თავისი სპეციფიკური საქმიანობით - ხელისუფლების განხორციელებით, ხშირად ებმება კერძო პირებთან თანაბარ ურთიერთობაში. სახელმწიფო ასევე ყიდულობს და ყიდის ნივთებს, ხდება აქციონერი ან კომერციული გაერთიანებების მონაწილე და ა.შ. ამ შემთხვევაში სახელმწიფოს საქმიანობას არეგულირებს კერძო სამართალი, ხოლო სხვა შემთხვევაში საჯარო სამართალი და ა.შ.

ადმინისტრაციული წარმოება ფართო გაგებით, ნიშნავს ნებისმიერ საქმიანობას, რომელიც ხორციელდება საჯარო-სამართლებრივი უფლებამოსილების განხორციელების მიზნით.



რამდენადაც ადმინისტრაციული წარმოების მიზანს წარმოადგენს მოქალაქის დაცვა ხელისუფლების თვითნებობისგან, ადმინისტრაციულ წარმოებად ჩაითვლება სახელმწიფოს მხოლოდ ის საქმიანობა, რომელიც ეხება მოქალაქეებსაც. ადმინისტრაციულ წარმოებას არ წარმოადგენს დაწესებულების შიდაორგანიზაციული საქმისწარმოება (მაგალითად, თანამდებობის პირის მიერ დაქვემდებარებული პირისადმი განკარგულების გაცემა) (ადმინისტრაციული წარმოება ვინრო გაგებით), თუმცა საჯარო სამსახურის სფეროში გაცემული გადაწყვეტილებები საჯარო მოსამსახურის სამსახურში მიღებისა და გათავისუფლების თაობაზე, ხელფასის დანიშვნა, ასევე წარმოადგენს ადმინისტრაციული წარმოებას.

### **1. ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობის საჯარო-სამართლებრივი ფორმები**

ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობის საჯარო-სამართლებრივი ფორმებია:

- ა) ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი - ადმინისტრაციული ორგანოს ცალმხრივი სამართლებრივი გადაწყვეტილება ცალკეულ შემთხვევებში, რომელიც მიმართულია კონკრეტული პირისაკენ, მაგალითად: საქმიანობის ლიცენზიის გაცემა, სოციალურად დაუცველთათვის შემწეობის დანიშვნა, საჯარო მოხელის თანამდებობაზე დანიშვნა და ა.შ.
- ბ) ნორმატიული ადმინისტრაციულ - სამართლებრივი აქტი - ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ საკანონმდებლო აქტის საფუძველზე გამოცემული ცალმხრივი სამართლებრივი აქტი, რომელიც შეიცავს მისი მუდმივი ან დროებითი და მრავალჯერადი გამოყენების ქცევის ზოგად წესს (ანესრიგებს განუსაზღვრელ შემთხვევებს) მაგალითად: მშენებლობის შესახებ მთავრობის დადგენილება.
- გ) ადმინისტრაციული რეალაქტი<sup>4</sup> (დე ფაქტო მოქმედება, რეალური მოქმედება, უბრალო მმართველობითი საქმიანობა) - ეს არის ადმინისტრაციული ორგანოს ისეთი საჯარო-სამართლებრივი ღონისძიება, რომელიც მიმართულია არა სამართლებრივი ურთიერთობის წარმოშობის, შეცვლის ან

<sup>4</sup> Realakte, Leistungsverwaltung. Maurer/ Waldhoff, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2017, 462

შენწყვეტისკენ, არამედ - ფაქტობრივი შედეგების დადგომისკენ.

დ) ადმინისტრაციული ხელშეკრულება - რამდენიმე ადმინისტრაციულ ორგანოს ან ადმინისტრაციულ ორგანოსა და კერძო პირებს შორის დადებული ხელშეკრულება საჯარო-სამართლებრივი ურთიერთობის რეგულირებისათვის, მაგალითად, სახელმწიფო ქონების პრივატიზაციის საფუძველზე ხელშეკრულების დადების გზით, სახელმწიფოს ბალანსზე არსებული ქონების კერძო სექტორისათვის გადაცემა მისი შემდგომი ექსპლუატაციის მიზნით.

საქმიანობის ყველა ეს ფორმა შედის ადმინისტრაციული გადაწყვეტილების ცნების ქვეშ, იმდენად, რამდენადაც სამართლებრივი აქტის გამოცემას, ხელშეკრულების დადებას ან რეალაქტის განხორციელებას წინ უძღვის გადაწყვეტილების მიღება, შესაბამისად, ადმინისტრაციული წარმოება, ვინრო გაგებით, წარმოადგენს მხოლოდ ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობას, რომელიც მიმართულია ადმინისტრაციული გადაწყვეტილების მიღებისაკენ. ამასთანავე სზაკ-ი ითვალისწინებს ადმინისტრაციულ წარმოებაში იმ კერძო პირებისა და დაინტერესებული პირების მონაწილეობას, რომელთა ინტერესებსაც შეიძლება შეეხოს ადმინისტრაციული გადაწყვეტილება. ამიტომ სზაკ-ი არეგულირებს კერძო პირების საქმიანობასაც, ადმინისტრაციული წარმოების პროცესში. ადმინისტრაციულ წარმოებად არ ჩაითვლება ადმინისტრაციული სამართალდარღვევათა საქმის წარმოება და დავების სამართალწარმოება.

არასასამართლო წარმოება ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევებზე ხორციელდება აღმასრულებელი ხელისუფლების წარმომადგენლების მიერ. სამართალშეფარდების პროცესში ისინი ასრულებენ არა მმართველობით, არამედ სასამართლო (იუსტიციურ) ფუნქციას. შესაბამისად, სზაკ-ის მოქმედება მათზე არ ვრცელდება. მათზე ვრცელდება ადმინისტრაციული სამართალდარღვევისა და საპროცესო ადმინისტრაციული კოდექსები. გარდა ამისა, ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის წარმოება, განსხვავებით ადმინისტრაციული წარმოებისა, მიმართულია უკვე მომხდარ იურიდიულ ფაქტზე. კერძოდ, წარმოადგენს მომხდარ სამართალდარღვევაზე რეაგირებას, ჩადენილია საჯარო მმართველობის სფეროში და რეგულირდება სა-

ქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსით და სხვა ნორმატიული აქტებით.

ადმინისტრაციული სამართლის შესწავლის არეალი საკმაოდ ფართოა იგი მოიცავს საჯარო მმართველობას და ადმინისტრაციულ სამართალდაღვევის სფეროებს. შესაბამისად, საკმაოდ მრავალფეროვანია ამ პროცესებში მიღებული ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტებიც.

ამ კუთხით აღსანიშნავია პოლიციის საქმიანობა, რომელიც მოიცავს როგორც პრევენციულ, ისე რეპრესიულ ღონისძიებებსაც. ორივე შემთხვევაში პოლიციელი იღებს ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტებს. მათი ერთმანეთისაგან გამიჯვნის მიზნით, მეცნიერი და მკვლევარი კახა ყურაშვილის სადისერტაციო ნაშრომში: „პოლიციის პრევენციული და ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევაზე რეაგირების ღონისძიებების სამართლებრივი ფორმების გამიჯვნა“ გვთავაზობს საინტერესო მოსაზრებას იმის თაობაზე, რომ პოლიციის მუშაკები სამართალშეფარდების პროცესში ასრულებენ იუსტიციურ და არა მმართველობით ფუნქციას და ამიტომ მათ მიერ ამ პროცესში მიღებულ ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ - სამართლებრივ აქტს ეწოდოს იუსტიციური სამართლებრივი აქტი.

საქართველოს უზენაესი სასამართლო მიუთითებს, რომ „ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის გამოვლენა და შესაბამისი სახდელის დადება ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ფორმით ხორციელდება და ადრესატისათვის მისი გაცნობა განეკუთვნება ნორმატიულად გარანტირებულ უფლებას - გააჩნდეს კანონიერი მოლოდინი აღსრულების სტადიაში გადაზრდამდე დაკისრებული ვალდებულების გაცნობისა და გასაჩივრების უფლების გამოყენებასთან დაკავშირებით.“<sup>5</sup>

საქართველოს უზენაესი სასამართლოს მსგავსად, ასეთივე მიდგომა ასახულია ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტის 1991 წლის №R(91)1 რეკომენდაციაში,<sup>6</sup> აღნიშნული რეკომენდაცია შემუშავებულია ნევრი სახელმწიფოებისათვის და ეხება

5 სუსგ საქმეზე №ბს-220-212(2კ-13), 9 ივლისი, 2013.

6 Recommendation №R (91)1 du Comité des Ministres aux Etats Membres relative aux sanctions administrative, 13 février 1991 <http://www.coe.int>

ადმინისტრაციულ სანქციებს. რეკომენდაციაში მითითებულია, რომ ადმინისტრაციული სანქციის ქვეშ მოიაზრება ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ - სამართლებრივი აქტი, ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ მიღებული გადაწყვეტილება პირისათვის მართლსაწინააღმდეგო ქმედების შედეგად ჯარიმის დაკისრების ან სხვა ფულადი ხასიათის დამსჯელობითი ღონისძიების შეფარდების თაობაზე

როგორც აღვნიშნეთ, ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის წარმოებისაგან განსხვავებით, ადმინისტრაციული წარმოება მიმართულია მომავალზე. ადმინისტრაციული ორგანო გადაწყვეტილებას იღებს მომავალში განსახორციელებელ ღონისძიებებთან დაკავშირებით, რაც შეიძლება გამოიხატებოდეს მოქალაქეების მიმართ აღმჭურველი გადაწყვეტილებების გამოცანაში.

საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით განსაზღვრული საქმიანობის სამართლებრივი ფორმები ემსახურება მოქალაქის სამართლებრივ დაცვას (დაცვის ფუნქცია). იმავდროულად, ის ადმინისტრაციულ ორგანოს აძლევს შესაძლებლობას სისრულეში მოიყვანოს ლეგიტიმური ამოცანები (უზრუნველყოფის ფუნქცია).

რაც შეეხება ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის წარმოებას, იგი მიმართულია უკვე მომხდარ იურიდიულ ფაქტზე, კერძოდ, წარმოადგენს მომხდარ სამართალდარღვევაზე რეაგირებას, რომელიც ჩადენილია საჯარო მმართველობის სფეროში და რეგულირდება საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსით და სხვა ნორმატიული აქტებით.

ადმინისტრაციული დავის სასამართლოში განხილვის წესს არეგულირებს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსი. თუ ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი აწესრიგებს გადაწყვეტილების მიღების პროცესს, საპროცესო კოდექსით რეგულირდება უკვე ძალაში შესული აქტებისა თუ ხელშეკრულების კანონიერების შესახებ დავა. იგი შეიცავს სპეციალურ ადმინისტრაციულ წარმოებებსაც.

ადმინისტრაციული წარმოება მთელ რიგ სფეროებში დეტალურად წესრიგდება სპეციალური კანონებით (მაგალითად: სამშენებლო კოდექსი, ლიცენზიებისა და ნებართვების კანონი). მაგრამ სპეციალური კანონის არსებობა არ გამოორიციხავს სზაკ-ის გამოყენების შესაძლებლობას.

## 2. ადმინისტრაციული წარმოების დაწყება

მარტივი ადმინისტრაციული წარმოება ადმინისტრაციული წარმოების ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი სახეა. ადმინისტრაციულ ორგანოში, როგორც წესი გადაწყვეტილება მიიღება მარტივი ადმინისტრაციული წარმოების განხორციელების საშუალებით. მას ხშირად არაფორმალურ წარმოებასაც უწოდებენ. ის გამოიყენება ყოველთვის, როდესაც ადმინისტრაციული წარმოების მიზანს წარმოადგენს:

ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის მომზადება, გამოცემა, აღსრულება, ადმინისტრაციული საჩივრის გადაწყვეტა, ადმინისტრაციული ხელშეკრულების მომზადება, დადება და გაუქმება.<sup>7</sup> ადმინისტრაციული წარმოება იყოფა რამდენიმე ეტაპად:

1. ადმინისტრაციული წარმოების აღძვრა
2. ადმინისტრაციული წარმოების განხორციელება
3. გადაწყვეტილების მიღება
4. მიღებული გადაწყვეტილების გაცნობა

სხვა სიტყვებით შეიძლება ითქვას, რომ: ადმინისტრაციული წარმოება არის დროში განსაზღვრული პროცესი, რომელიც მოიცავს სხვადასხვა ფაზებს: დასაწყისი, მიმდინარეობა და დასასრული. თუ ადმინისტრაციული წარმოების ამგვარ დაყოფას ძირითადად აქვს თეორიული მნიშვნელობა და პირდაპირი პრაქტიკული დანიშნულება მას არ აქვს (მაგალითად: როცა საქმის აღძვრის სტადია გადადის წარმოების განხორციელების სტადიაში), ადმინისტრაციული წარმოების დაწყებისა და დამთავრების მომენტის ფიქსაციას უდიდესი სამართლებრივი მნიშვნელობა ენიჭება.

საქმის წარმოების აღძვრის ეტაპი ადმინისტრაციულ წარმოებაში უმნიშვნელოვანესია. პირველ რიგში იმიტომ, რომ საქმის აღძვრის მომენტიდან პირებს ენიჭებათ პროცესის მონაწილის სტატუსი და შესაბამისად, ისინი აღიჭურვებიან პროცესუალური უფლებებითა და მოვალეობებით (მაგალითად: მოითხოვონ საქმის გარემოებების გამოკვლევა ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ, საკუთარი მოსაზრებების წარდგენის უფლებამოსილება, ადმინისტრაციულ წარმოებაზე დასწრების ვალდებულება და ა.შ., მეორე მხრივ, ადმინისტრაციული წარმოების

<sup>7</sup> ტურავა პ., ხარშილაძე ი., ადმინისტრაციული წარმოება, თბ., 2006, 12.

დანყებასთან დაკავშირებულია ადმინისტრაციული წარმოების ვადებისა და პროცესუალური მოქმედებების განხორციელების ვადების ათვლა).

სამართალწარმოებისაგან განსხვავებით, სადაც სარჩელის აღძვრა შესაძლებელია მხოლოდ დაინტერესებული პირის სასარჩელო განცხადების საფუძველზე, ადმინისტრაციული წარმოება შეიძლება დაიწყო როგორც დაინტერესებული პირის, ისე ადმინისტრაციული ორგანოს ინიციატივითაც.

Ex officio ან როგორც მას უწოდებენ ადმინისტრაციული ორგანოს ინიციატივით ადმინისტრაციული წარმოების დაწყება, გავრცელებულია ძირითადად იმ სფეროებზე, რომლისთვისაც დამახასიათებელია მბრძანებლური, ამკრძალავი, მავალდებელი შინაარსის ურთიერთობები და შესაბამისად, მავალდებელი აქტების მიღება. მას ძირითადად მიეკუთვნება ზედამხედველობითი წარმოება, რომლის ფარგლებშიც მიიღება. სავალდებულო ხასიათის მითითებები.

მაგალითად: სურსათის უვნებლობის სამსახურის უფლებამოსილი თანამდებობის პირი მომხმარებლის უფლებების დარღვევის გამოვლენის შემთხვევაში ვალდებულია მიიღოს გადაწყვეტილება გამოვლენილი დარღვევის აღსაკვეთად (მაგალითად: სიცოცხლისა და ჯანმრთელობისათვის საშიში პროდუქტის რეალიზაციის შემთხვევაში). სამშენებლო ზედამხედველობის სფეროში უფლებამოსილი პირებიც ვალდებულნი არიან მიიღონ გადაწყვეტილება სამშენებლო ნორმების დარღვევის დროს.

ადმინისტრაციული ორგანო თავისი ინიციატივით ადმინისტრაციულ წარმოებას როგორც წესი, იწყებს იმ შემთხვევაშიც, როდესაც წარმოების მიზანია იმ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტებში ცვლილებების შეტანა, ბათილად ცნობა ან მოქმედების შეჩერება, რომლითაც პირებს გარკვეული შეღავათები მიენიჭათ. მაგალითად, როდესაცაა მეწარმემ მეორედ დაარღვია ვაჭრობის წესები, უფლებამოსილი ადმინისტრაციული ორგანო იღებს გადაწყვეტილებას დაიწყო ადმინისტრაციული წარმოება ვაჭრობის ნებართვის შეჩერების ან მისი ბათილად ცნობის თაობაზე. შემწეობის გაცემის შემდეგ დადგინდა, რომ პირმა წარადგინა გაყალბებული მონაცემები, ამიტომ ადმინისტრაციული ორგანო იღებს გადაწყვეტილებას დაიწყო ადმინისტრაციული წარმოება შემწეობის დანიშვნის შესახებ გაცემული ბრძანების ბათილად ცნობის თაობაზე.

აღნიშნულის საპირისპიროდ, მოქალაქის განცხადების საფუძველზე დაწყებული ადმინისტრაციული წარმოების დროს პირი ითხოვს აღმჭურველი ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემას ან მისთვის სასურველი მოქმედების შესრულებას. მაგალითად: მშენებლობის ნებართვის გაცემას, პენსიის დანიშვნას, ასევე სხვადასხვა ფინანსური დახმარებების გაცემას (სოცალური დახმარება, მენარმეებისათვის სუბსიდიების გაცემა, სოფლის მეურნეობის წარმოებისათვის დოტაციების გაცემა და ა.შ.).

დაიტერესებული პირის მიერ განცხადების შეტანა დაკავშირებულია ადმინისტრაციული წარმოებასთან, რომლის ჩატარება კერძო პირის ინტერესებში შედის, ხოლო ადმინისტრაციული ორგანოს ინიციატივით ადმინისტრაციული წარმოების დაწყება, როგორც წესი, საჯარო ინტერესებს ემსახურება.

ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 76-ე მუხლის პირველი ნაწილის „ბ“ ქვეპუნქტის თანახმად, ადმინისტრაციული წარმოების დაწყების ერთ-ერთ საფუძველს წარმოადგენს ადმინისტრაციული ორგანოსათვის კანონმდებლობით დაკისრებული ვალდებულება - გამოსცეს ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი. აღნიშნული დებულებიდან გამომდინარე, ადმინისტრაციული ორგანო ვალდებულია მიიღოს გადაწყვეტილება დაიწყებს, თუ არა და როდის დაიწყებს ადმინისტრაციულ წარმოებას. ადმინისტრაციული წარმოების დაწყება დაინტერესებული პირის ნებაზე კი არ არის დამოკიდებული, არამედ წარმოადგენს ადმინისტრაციული ორგანოს გადაწყვეტის სფეროს, რამდენადაც ადმინისტრაციული წარმოების უპირატესი მიზანია საჯარო ინტერესების დაცვა. ამ შემთხვევაში მოქმედებს ოფიციალურობის პრინციპი, რომელიც შერწყმულია ოპორტუნიტეტის პრინციპთან.<sup>8</sup>

ადმინისტრაციული წარმოების დაწყება არ დაწყება ადმინისტრაციული ორგანოს დისკრეციულ უფლებამოსილებას განეკუთვნება. იმავდროულად, ადმინისტრაციული წარმოების აღძვრა ადმინისტრაციული ორგანოსთვის შეიძლება იყოს სავალ-

<sup>8</sup> ოფიციალურობის პრინციპის ცნების ქვეშ მოიაზრება ადმინისტრაციული ორგანოს ვალდებულება, დაიწყოს ადმინისტრაციული წარმოება, ხოლო ოპორტუნიტეტის პრინციპი პრინციპი გულისხმობს, რომ ადმინისტრაციული ორგანოს გადაწყვეტილება დაიწყებს თუ არა ადმინისტრაციულ წარმოებას, წარმოადგენს ამ ორგანოს სავალდებულოდ განსახორციელებელ დისკრეციულ უფლებამოსილებას.



დებულო. თუ სამართლებრივი აქტის შესაბამისად, ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემის წინაპირობას წარმოადგენს დაინტრესებული პირის განცხადება, ასეთ შემთხვევაში ადმინისტრაციულ ორგანოს თავისი ინიციატივით ადმინისტრაციული წარმოების დაწყება შეიძლება აეკრძალოს კიდევაც.

მაგალითად, როდესაც ადმინისტრაციულ ორგანოში შედის განცხადება სოციალური დახმარების გაცემის მოთხოვნით, ადმინისტრაციული ორგანო ვალდებულია დაიწყოს წარმოება სოციალური დახმარების გაცემის ან გაცემაზე უარის თქმის თაობაზე. ასევეა ვალდებული მოიქცეს პოლიციელი, როდესაც ხედავს სავარაუდო ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის ჩადენის ფაქტს. ვაჭრობის ნებართვის ბათილად ცნობის თაობაზე ადმინისტრაციული წარმოების დაწყება უმეტეს შემთხვევაში წარმოადგენს ადმინისტრაციული ორგანოს დისკრეციულ უფლებამოსილებას (დარღვევის შინაარსისა და სიმძიმიდან გამომდინარე, ამგვარი წარმოების დაწყება შეიძლება სავალდებულო გახდეს ადმინისტრაციული ორგანოსათვის). საქმიანობისა და ვაჭრობის ნებართვის გაცემისას, ასევე პირის თანამდებობაზე დანიშნვის დროს ყოველთვის უნდა არსებობდეს დაინტერესებული პირის განცხადება ან ადმინისტრაციული ორგანოს შესაბამისი შუამდგომლობა ან დაინტერესებული პირის თანხმობა. წინააღმდეგ შემთხვევაში, ამგვარი ადმინისტრაციული წარმოების დაწყება გამორიცხულია (განსაკუთრებით, იმ შემთხვევაში, თუ პირს უფლებებთან ერთად, ეკისრება ვალდებულებებიც).

იმ შემთხვევაში, როდესაც ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემა ითვალისწინებს პირის ნების გამოვლენას, მაგრამ ის გამოიცემა პირის თანხმობის გარეშე, სახეზეა არაკორექტული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი. თუ რა სახის შედეგი მოჰყვება ამგვარ შეცდომიან აქტს დამოკიდებულია იმ მოთხოვნებზე, თუ რას უნდა აკმაყოფილებდეს შესაბამისი თანხმობის შეტანა და იმ სფეროს თავისებურების გათვალისწინებით, რომელ სფეროშიც მოხდა ასეთი ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემა (პროცედურული დარღვევების შედეგები შესაბამის მუხლში უნდა ეწეროს).

როდესაც ადმინისტრაციული ორგანო ვალდებულია დაინ-



ყოს ადმინისტრაციული წარმოება და იგი ამას არ აკეთებს, სახეზეა უმოქმედობა, დაინტერესებულ პირს კი აქვს უფლება, კანონმდებლობით დადგენილი წესით გაასაჩივროს ის.

სზაკ-ის 76-ე მუხლის მე-2 ნაწილი ადგენს ადმინისტრაციული წარმოების დაწყების მომენტს (ამ მომენტიდან პირებზე, როგორც პროცესის მონაწილეებზე ვრცელდება პროცესუალური უფლებები). ადმინისტრაციული წარმოება იწყება დაინტერესებული პირის განცხადების რეგისტრაციის მომენტიდან.

ადმინისტრაციული წარმოების დაწყებასთან დაკავშირებით დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებში გადაწყვეტილების მიღებისას განსაკუთრებით უნდა შემომწმდეს სახეზეა თუ არა ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით გათვალისწინებული წარმოების დაწყების საფუძვლები (განსაკუთრებით სზაკ-ის მე-2 მუხლის პირველი ნაწილის „კ“ ქვეპუნქტით დადგენილი ადმინისტრაციული წარმოების მიზანი ან სახეზეა თუ არა იმ ვარაუდისათვის საკმარისი საფუძველი, რომ არსებობს ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემის ან ადმინისტრაციული ხელშეკრულების დადების მატერიალურ-სამართლებრივი წინაპირობები.<sup>9</sup>

სპეციალურ კანონებში და მათ საფუძველზე გამოცემულ კანონქვემდებარე აქტებში მოცემულია მითითება, რომ ადმინისტრაციული ორგანო იღებს გადაწყვეტილებას ადმინისტრაციული წარმოების დაწყების შესახებ (მაგალითად, განცხადების წარმოებაში მიღების შესახებ ან ზედამხედველობითი წარმოების აღძვრის შესახებ). აღსანიშნავია, რომ წარმოების დაწყების შესახებ გადაწყვეტილება არ წარმოადგენს ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტს - ეს არის ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ შრომის ორგანიზაციის თაობაზე მიღებული შიდაორგანიზაციული აქტი, რომელიც უშუალოდ და პირდაპირ ზეგავლენას არ ახდენს დაინტერესებული პირის უფლებებსა და მოვალეობებზე. აქ ადგილი აქვს პროცესუალურ მოქმედებებს, რომელთანაც შესაბამისი რეგულაციებიდან გამომდინარე, შეიძლება დაკავშირებული იყოს მაგალითად: პროცესუალური ვადის დინების დაწყება, პროცესუალური მოქმედებების შესრულება და ა.შ.

<sup>9</sup> ტურავა პ., ხარშილაძე ი., ადმინისტრაციული წარმოება, თბ., 2006, 14.

### **3. განცხადების საფუძველზე ადმინისტრაციული წარმოების დაწყება**

განცხადება ეს არის პირის მიერ ყოველგვარი ნების გამოვლენა, მაგალითად: თანხმობის გაცემა, ხოლო შუამდგომლობა - ეს არის პირის ნების გამოვლენა, რომელიც მიმართულია ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ რაიმეს შესრულებისაკენ, ქმედების განხორციელება ან ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემა.

შუამდგომლობას მხარე აყენებს არა მხოლოდ ადმინისტრაციული წარმოების დაწყების მიზნით, არამედ, იგი შეიძლება გამოცემული იქნას ადმინისტრაციული წარმოების პროცესში, მაგალითად, შუამდგომლობა ექსპერტიზის დაწყების მიზნით, სხვა ადმინისტრაციული ორგანოს წარმოებაში ჩართვის, მტკიცებულებების ან გარემოებების გამოკვლევის მიზნით.

სზაკ-ი არ ადგენს საშუალებებს, რომელთა გამოყენებითაც განცხადება უნდა იქნას წარდგენილი ადმინისტრაციულ ორგანოში და რა მომენტიდან ითვლება იგი მიღებულად ადმინისტრაციული ორგანოს მხრიდან. პირი ყოველთვის ვალდებულია ნებაყოფლობით პირადად ან წარმომადგენლის მეშვეობით შეიტანოს განცხადება დაწესებულებაში. მაგალითად, პირადობის დამადასტურებელი დოკუმენტების გაცემისას პირი ვალდებულია პირადად მიმართოს კომპეტენტურ ორგანოს პირადობის მოწმობის გაცემის მოთხოვნის შესახებ განცხადებით (მაგალითად: პასპორტის) და დოკუმენტის ჩაბარების თაობაზე. დოკუმენტის გამოცემის, ცვლილების შეტანის ან დოკუმენტის გაცემის დროს დაწესებულება ვალდებულია დაადგინოს განმცხადებლის ვინაობა.

ადმინისტრაციულ წარმოებაში პროცესუალური ვადის დინების ათვლა იწყება განცხადების რეგისტრაციის მომენტიდან. სზაკ-ის 73-ე მუხლის მე-5 ნაწილის თანახმად, თუ კანონით დადგენილია ვადა, რომლის განმავლობაში ადმინისტრაციული ორგანო ვალდებულია შეასრულოს გარკვეული მოქმედება, ეს ვადა დაიწყება მხოლოდ თარგმანის წარდგენისას ასეთი აუცილებლობის შემთხვევაში. ამ მხრივ საინტერესოა ესტონეთის გამოცდილება.... რომლის თანახმად, როდესაც განცხადება ან დოკუმენტი წარდგენილია არასახელმწიფო ენაზე და ადმინისტრაციული ორგანო ითხოვს თარგმანს, ასეთ შემთხვევაში, პრო-

ცესუალური ვადის დინება იწყება ადმინისტრაციულ ორგანოში თარგმანის წარდგენიდან მომდევნო დღეს.

მნიშვნელოვანია ის ფაქტორი, რომ ადმინისტრაციული ორგანო ვალდებულია დოკუმენტის წარდგენისთანავე, მოითხოვოს ქართულ ენაზე თარგმანის წარდგენა, წინააღმდეგ შემთხვევაში, უცხო ენაზე შესრულებული დოკუმენტი მიღებულად ჩაითვლება, ე.ი. იწყება ადმინისტრაციული წარმოების ვადის დინება.

იმისათვის, რომ სხვა პირებს, რომელთა უფლებებსა და მოვალეობებსაც შეეხება აღნიშნული განცხადება და რომელთა კანონიერ ინტერესზე პირდაპირ და უშუალო ზეგავლენას ახდენს ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი ან რეალაქტი, უნდა ეცნობოთ, რომ შეტანილია განცხადება ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემის ან ქმედების განხორციელების თაობაზე. ამდენად, განცხადების შეტანისთანავე, როდესაც დაიწყება ადმინისტრაციული წარმოება, აუცილებელია დადგინდეს იმ პირთა წრე, რომლებიც შეიძლება გახდნენ ადმინისტრაციული წარმოების მონაწილენი (სზაკ-ის 75-ე მუხლი) და ამის შემდგომ ეცნობოთ მათ. შეტყობინების ფორმა და ვადები დამოკიდებულია კონკრეტულ გარემოებებზე.

განცხადების შეტანის შემდეგ, ადმინისტრაციულმა ორგანომ უნდა განიხილოს მისი დასაშვებობის საკითხი, შეამოწმოს ადმინისტრაციული წარმოების ჩასატარებლად საკუთარი უფლებამოსილებები, ასევე შეამოწმოს რამდენად დაცულია განცხადების ფორმალური მოთხოვნები (მოთხოვნის ზუსტად და ნათლად ჩამოყალიბება, თანდართული დოკუმენტები).

#### **4. ადმინისტრაციული წარმოების განხორციელების კომპეტენცია**

თუ პირს სურვილი აქვს დაიწყოს ადმინისტრაციული წარმოება, მან განცხადებით უნდა მიმართოს კომპეტენტურ ადმინისტრაციულ ორგანოს. უმეტესად, დაინტერესებულ პირებს არ აქვთ იურიდიული განათლება, ამიტომ ხშირად ადგილი აქვს ისეთ შემთხვევას, როდესაც პირი განცხადებით მიმართავს არაუფლებამოსილ ადმინისტრაციულ ორგანოს. ეს უკანასკნელი ვალდებულია ამგვარ სიტუაციაში დაეხმაროს მოქალაქეს, დაადგინოს უფლებამოსილი ადმინისტრაციული ორგანო და მას 5 (ხუთი) დღის განმავლობაში გადაუგზავნოს ხსენებული

განცხადება. აღნიშნულის თაობაზე 2 (ორი) დღის განმავლობაში აცნობებს განმცხადებელს. ამასთანავე, თავიდან უნდა იქნას აცილებული სიტუაცია, როდესაც ადმინისტრაციული ორგანოს წარმომადგენელი თანამდებობის პირი გულგრილად აცხადებს, რომ აღნიშნული საკითხის გადანყვეტა არ შედის ადმინისტრაციული ორგანოს კომპეტენციაში და განცხადებას ყოველგვარი დამატებითი დამხმარე ახსნა-განმარტების გარეშე უკან უბრუნებს პირს. ასეთი ვითარების დროს ადმინისტრაციული ორგანო იღებს გადაწყვეტილებას განცხადების განუხილველად დატოვების შესახებ, მაგრამ იგი ვალდებულია განმცხადებელს აუხსნას ის ვითარება და გარემოება, თუ რატომ დარჩა მისი განცხადება განუხილველი და რომელ ორგანოს უნდა მიმართოს მან. პირისათვის აღნიშნული შეტყობინების ფორმა თავად ადმინისტრაციულმა ორგანომ უნდა შეარჩიოს, იგი უნდა განხორციელდეს იმ საშუალებით, რომელიც ერთმნიშვნელოვნად უზრუნველყოფდა განმცხადებლისათვის იმის გაგებას, თუ რა მოქმედება უნდა განეხორციელებია მას პრობლემის აღმოსაფხვრელად და რომელი უფლებამოსილი ადმინისტრაციული ორგანოსათვის უნდა მიემართა.

ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ განცხადების უფლებამოსილი ადმინისტრაციული ორგანოსათვის გადაგზავნის შემთხვევაში, საქმის განხილვის ვადის დინება დაიწყება კომპეტენტურ ადმინისტრაციულ ორგანოში განცხადების მიღების მომენტიდან.

## 5. განცხადების შინაარსი

ესა თუ ის დოკუმენტი რომ ჩაითვალოს განცხადებად, მისი შინაარსი არსებითად უნდა შეესაბამებოდეს გარკვეული მოთხოვნების მინიმუმს. წერილობითი განცხადება უნდა შეესაბამებოდეს სზაკ-ის 78-ე მუხლის პირველი ნაწილის მოთხოვნებს და იგი უნდა შეიცავდეს:

- ა. იმ ადმინისტრაციული ორგანოს დასახელებას, რომელსაც მიმართავს განმცხადებელი;
- ბ. განმცხადებლის ვინაობას და მისამართს;
- გ. მოთხოვნას;
- დ. განცხადების წარდგენის თარიღსა და განმცხადებლის ხელმოწერას;

ე. განცხადებაზე დართული საბუთების ნუსხას, მათი არსებობის შემთხვევაში

ასევე განცხადებას თან უნდა დაერთოს ყველა ის საბუთი, რომლის წარდგენის ვალდებულებაც განმცხადებელს ეკისრება.

თუ განცხადება არ შეიცავს ზემოაღნიშნულ რეკვიზიტებს, მაშინ აუცილებელია, რომ ადმინისტრაციულმა ორგანომ განმცხადებელს დაუნიშნოს ვადა აღნიშნული ხარვეზის აღმოაფხვრელად. ეს განსაკუთრებით აუცილებელია მაშინ, როდესაც განცხადებაზე მითითებულია მხოლოდ განმცხადებლის ინციანლები ან განცხადებას საერთოდ არ აქვს ხელმოწერა. ასეთი დარღვევები ფორმალური ხასიათისაა და ისინი არსებით ზეგავლენას ვერ მოახდენენ ადმინისტრაციულ წარმოებაზე და ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემაზე.

წერილობითი განცხადება შეიძლება უშუალოდ არ იყოს დაწერილი განმცხადებლის მიერ, მთავარია, არა ის ვინ დაწერა განცხადება, არამედ ის, რომ განცხადებაზე საკმარისია მხოლოდ განმცხადებლის ხელმოწერა.

განცხადება წარმოადგენს პირის საჯარო-სამართლებრივ ნების გამოვლენას.

ნების გამოვლენა, რომელიც მიმართულია კონკრეტული პირისაკენ, განმარტებული უნდა იყოს ნების გამომვლენელი პირის ნების შესაბამისად, თუ ნების გამოვლენის მიმღებმა იცოდა ან უნდა სცოდნონა ამგვარი ნების შესახებ. თუ ნების გამოვლენის მიმღებმა არ იცოდა და არც შეეძლო სცოდნოდა ნების გამომვლენის ნამდვილი ნების შესახებ, მაშინ ნების გამოვლენა ისე უნდა იყოს განმარტებული, როგორც იმავე გარემოებებში ამას აღიქვამდა შერაცხადი პირი.

ნების გამოვლენა, რომელიც არ არის მიმართული კონკრეტული პირის მიმართ, განმარტებული უნდა იყოს ნების გამომვლენელის ნების შესაბამისად. თუ ასეთი ნების გამოვლენა მიმართულია საზოგადოებისაკენ, ის იმგვარად უნდა იყოს განმარტებული, როგორც ამას გაიგებდა შერაცხადი პირი.

ამგვარად, განმცხადებლის ნების შინაარსის გარკვევისას, ადმინისტრაციულ წარმოებაში ადმინისტრაციული ორგანო უნდა გამოვიდეს განმცხადებლის ნამდვილი ნების შინაარსიდან. თუმცა, ნამდვილი ნების დადგენის შემთხვევაში, აუცილებ-

ბელ კრიტიკრიუმად ყოველთვის უნდა ჩაითვალოს განცხადების ფორმულირება და მისი შესაბამისობა განმცხადებლის ნამდვილ ნებასთან. იმ შემთხვევაში, როდესაც კონკრეტული კაზუსის გარემოებების საერთო შეფასებიდან და სხვადასხვა ფაქტებიდან დგინდება, რომ სინამდვილეში განმცხადებელს სხვა მიზანი ამოძრავებდა, ვიდრე ეს განცხადების შინაარსშია დეკლარირებული, ამ შემთხვევაში ადმინისტრაციული ორგანო უნდა გამოვიდეს განმცხადებლის მიზნებისა და ნამდვილი ნებისგან. ადმინისტრაციული ორგანო არ უნდა შემოიფარგლოს მხოლოდ განმცხადებლის მიერ გადმოცემული განცხადების შინაარსით, არამედ, იგი ვალდებულია თავის საქმიანობა დააფუძნოს გამოკვლევის პრინციპს, დაადგინოს განმცხადებლის ნება, დაუკავშირდეს მას დამატებითი ფაქტობრივი გარემოებების დასადგენად. განცხადების შინაარსის განმარტების თაობაზე საინტერესოა ესტონეთის სასამართლოს მსჯელობა: „კოლეგიას მიაჩნია, რომ განცხადების შინაარსი განმარტებული უნდა იყოს კეთილსინდისიერად და განმცხადებლის ნამდვილი ნების შესაბამისად. არაგონივრულია ვივარაუდოთ, რომ პირს შეაქვს განცხადება საცხოვრებელი სახლის დაბრუნების შესახებ და არ ითხოვდეს იმ მიზნის ნაკვეთის დაბრუნებას, რომელზეც დგას ეს სახლი“.<sup>10</sup>

გარდა ამისა, განცხადებაში მითითებული უნდა იყოს დოკუმენტის მიღების საშუალება და ამისათვის აუცილებელი კონკრეტული მონაცემები. ეს მოთხოვნა არ შეიძლება ჩაითვალოს ნაკლებ მნიშვნელოვნად. ამ მხრივ საინტერესოა სასამართლოს განმარტება: „ზოგადად, ადმინისტრაციული აქტი ადმინისტრაციული წარმოების მონაწილეს უნდა ჩაბარდეს მის მიერ მითითებულ მისამართზე. თუ მას მისამართი არ აქვს მითითებული, მაშინ ადმინისტრაციულ ორგანოს შეუძლია აქტი მიიტანოს იმ მისამართზე, სადაც დარეგისტრირებულია ადმინისტრაციული პროცესის მონაწილე ან სადაც ის ცხოვრობს ფაქტობრივად. ეს ნიშნავს, რომ ყველა პირი უნდა ზრუნავდეს იმის თაობაზე, რომ საჯარო რეესტრში რეგისტრირებულ მისამართზე მოხდეს აქტის ჩაბარება ან ფოსტის მეშვეობით გადაგზავნა ან/და თვალყური ადევნონ იმას, რომ ადმინისტრაციული ორგანო ინფორმირებული იყოს პირის ნამდვილ საცხოვრებელ მისამართზე, თუ ის გან-

10 Руководство по административному производству Издательство Тартуского университета Анно Аедмаа Нэле Паррэст Иво Пилвиг ЭйнарВэне 2005 г.з. 164

სხვავენება საჯარო რეესტრში მითითებული მისამართისაგან“.<sup>11</sup>

## 6. განცხადების ხარვეზი

ადმინისტრაციული ორგანო წარმოებაში იღებს ნებისმიერ განცხადებას, მიუხედავად იმისა, აქვს თუ არა მას რაიმე ხარვეზი. ისევე როგორც სასამართლო სამართალწარმოების დროს, ადმინისტრაციული ორგანო ადმინისტრაციული წარმოებისას, ვალდებულია დაეხმაროს მხარეს განცხადებაში დაშვებული შეცდომის აღმოფხვრაში, რაც განაპირობა მისმა გამოუცდებლობამ ან არცოდნამ (მაგალითად: ფორმის დაუცველად წარდგენილი განცხადება, რომ მოვიდეს სზაკ-ის შესაბამისობაში, მოხდეს პირადი მონაცემების შევსება, წარუდგენელი დოკუმენტები, რომ იყოს წარდგენილი და ა.შ.).

სასამართლოში მოქმედებს იგივე პრინციპი, რაც ადმინისტრაციულ ორგანოშია: ადმინისტრაციული სასამართლო ეყრდნობა რა გამოკვლევის პრინციპს, ვალდებულია იზრუნოს იმაზე, რომ განცხადებასა და შუამდგომლობაში აღმოფხვრილი იქნას ფორმალური შეცდომები, მოთხოვნა სწორად და ნათლად იყოს ჩამოყალიბებული და განცხადების განხილვისათვის წარდგენილი იქნას ყველა საჭირო დოკუმენტი და განმარტება. თუ სასამართლო ჩათვლის, რომ განცხადების შინაარსი არ არის ნათლად ჩამოყალიბებული, მან უნდა მისცეს შესაძლებლობა მხარეს, რათა დააზუსტონ საკუთარი მოთხოვნა.

ამასთანავე ერთმანეთისაგან უნდა გაიმიჯნოს ის საკითხები, რომლებიც შეეხება განცხადების ფორმალურ ასპექტებს (ფორმალური მოთხოვნების დაუცველობა, განცხადებას როდესაც არ აქვს განმცხადებლის ხელმოწერა ან მოთხოვნა არ არის ნათლად ჩამოყალიბებული) და არსებით საკითხებს, მაგალითად, განცხადება შეტანილია თუ არა უფლებამოსილი პირის მიერ (მაგალითად, რედესაც საკითხი შეეხება სოციალური დახმარების მიღებას ან საქმიანობის ლიცენზიის გაცემას).

თუ განცხადების 78-ე მუხლთან შემონმებისას დადგინდება, რომ იგი შეიცავს ფორმალურ ხარვეზებს (მაგალითად საჭირო დოკუმენტების ან მონაცემების წარუდგენლობა), რომელიც ხელს უშლის განცხადების განხილვას ან წარმოების მართლ-

<sup>11</sup> Руководство по административному производству Издательство Тартуского университета Анно Аедмаа Нэле Паррэт Иво Пилвиг Эйнар Вэне 2005, 165



ზომიერ განხორციელებას, კანონით იპერატიულად დადგენილია (კანონით დადგენილია გამონაკლისი შემთხვევები, მაგრამ აღნიშნული გამონაკლისები უნდა იყოს მოტივირებული), რომ ადმინისტრაციული ორგანო ვალდებულია პირველსავე შემთხვევაში ხარვეზის აღმოსაფხვრელად, მხარეს დაუდგინოს შესაბამისი ვადა და გააცნოს ხარვეზის გამოუსწორებლობის შედეგი - განცხადება არ იქნება განხილული. ადმინისტრაციული ორგანო ასევე ვალდებულია განუმარტოს მხარეს, თუ რა ხარვეზი აქვს მის განცხადებას და რა ღონისძიებებს უნდა მიმართოს მან ამის აღმოსაფხვრელად. მაგალითად, თუ ადმინისტრაციული ორგანო ყურადღებას არ გაამახვილებს შესაძლო დარღვევებზე (განმცხადებელმა გაუშვა განცხადების წარდგენის ვადა და ამიტომ მას უნდა დაენერა განცხადება გაშვებული ვადის აღდგენის თაობაზე, რომ მხარეს განცხადებისათვის უნდა დაერთო მისი პირადობის დამდგენი დოკუმენტები და ა.შ. ) და იწყებს წარმოებას განცხადების განხილვის თაობაზე, ისე, რომ მხარეს არ დაუნიშნავს ხარვეზების აღმოფხვრის ვადას, ითვლება რომ წარდგენილი განცხადება არის უხარვეზო და ადმინისტრაციულ ორგანოს არ შეუძლია მიუთითოს მოგვიანებით პირის საწინააღმდეგოდ ამგვარი ხარვეზის არსებობაზე.

თუ ხარვეზი დადგენილია კანონით განსაზღვრულ ვადაში, განცხადება ითვლება დროულად წარდგენილად. კანონით დადგენილ ვადაში აუცილებელია მოხდეს განცხადების შეტანა, თუ ეს ვადა გაშვებულია, ადმინისტრაციული ორგანო აღნიშნულ განცხადებას არ მიიღებს წარმოებაში და ეს ვადა არ აღდგება. დაუშვათ, რომ განცხადება შემწეობის დანიშვნის შესახებ შეიძლება შეტანილი იქნას ყოველწლიურად 31 მაისამდე. პირს განცხადება შეაქვს 30 მაისს. ადმინისტრაციული ორგანო წარმოებაში იღებს განცხადებას და აწესებს 10 დღიან ვადას ხარვეზის აღმოსაფხვრელად. თუ მხარე დადგენილ ხარვეზს აღმოფხვრის კანონით დადგენილ დროში, განცხადება მიღებულად ჩაითვლება 30 მაისიდან (მიუხედავად, იმისა, რომ მან ხარვეზი აღმოფხვა 5 ივნისს და განცხადება შეიძლება მიღებულად ჩაითვალოს სწორედ 5 ივნისიდან).

სზაკ-ის 79-ე მუხლის პირველი ნაწილის თანახმად, ადმინისტრაციული ორგანო ვალდებულია კანონმდებლობით დადგენილი წესით რეგისტრაციაში გაატაროს განცხადება მიღების



დღესვე და დასვას მასზე რეგისტრაციის თარიღი და ნომერი. პროცესუალური ვადის დინება სზაკ-ის მიხედვით, იწყება განცხადების რეგისტრაციის მომენტიდან (მათ შორის ხარვეზიანი განცხადებისაც). ასეთ შემთხვევაში წამოიჭრება საკითხი იმის თაობაზე, როგორ უნდა მოვიქცეთ, როდესაც ადმინისტრაციული ორგანო პირს უნიშნავს ხარვეზის აღმოსაფხვრელად გარკვეულ დროს, მაგრამ იმავდროულად ადმინისტრაციული ორგანოსათვის დადგენილია განცხადების განხილვის კონკრეტული ვადა, ჩერდება თუ არა ყველა სხვა საპროცესო ვადა?

ამ შემთხვევაში მოქმედებს ზოგადი პრინციპი: ხარვეზის აღმოფხვრის ვადას აქვს უკუძალა და შესაბამისად, ჩერდება ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ საქმის განხილვისათვის დადგენილი ვადის დინება. არ შეიძლება იმ განცხადების განხილვა, რომელიც შეიცავს არსებით ხარვეზებს, ამიტომ, იმ შემთხვევაში, თუ წარდგენილი განცხადების განხილვის ვადა არ იქნება შეჩერებული ხარვეზის აღმოფხვრამდე, აღნიშნული მდგომარეობა წარმოების შედეგების მიზანშეწონილობასა და კანონიერებას დააყენებდა დარტყმის ქვეშ, რადგან დარჩენილ დროში შეუძლებელი იქნებოდა ყველა გარემოებების გამოკვლევა. ესტონეთში ზოგიერთ სპეციალურ კანონში გათვალისწინებულია, რომ განცხადების განხილვის პროცესუალური ვადის დინება იწყება მას შემდეგ, რაც აღმოფხვრილი იქნება ყველა ხარვეზი. ვფიქრობ, აღნიშნულის გათვალისწინება ნაადგებოდა ქართულ რეალობასაც.

თუ ხარვეზიანი განცხადების განხილვას მოჰყვება გაჭიანურებული წარმოება, აღნიშნულზე ადმინისტრაციული ორგანო არ აგებს პასუხს.

## **7. ადმინისტრაციული წარმოების დაწყება ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ**

რამდენადაც ადმინისტრაციული წარმოების დაწყებისას შინაგან ადმინისტრაციულ მოქმედებას ძირითადად აქვს განკარგულებითი ხასიათი, ამდენად სზაკ-ში ყურადღება უპირველეს ყოვლისა, გამახვილებულია ადმინისტრაციულ წარმოებაზე, რომლის დაწყებისათვის იმპულსის მიმცემია დაინტერესებული პირის განცხადება. ადმინისტრაციული ორგანოს ინიციატივით, ადმინისტრაციული წარმოების დაწყების დროს მხოლოდ დგინდება, რომ პროცესის

მონაწილემ ადმინისტრაციული ორგანოსაგან უნდა შეიტყოს ადმინისტრაციული წარმოების დაწყების შესახებ. როგორც ზემოთ აღინიშნა, უპირველეს ყოვლისა, ადგილი აქვს იმ შემთხვევას, როდესაც აღიძვრება წარმოება პირის მიმართ (დამამძიმებელი) ამკრძალავი ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემით - იწყება ზედამხედველობითი წარმოება ან აღიძვრება წარმოება აღმჭურველი ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის შეცვლის, შეჩერების ან გაუქმების შესახებ. დაინტერესებული მხარის მიერ განცხადების საფუძველზე ადმინისტრაციული წარმოების დაწყება არ განსხვავდება ადმინისტრაციული ორგანოს ინიციატივით ადმინისტრაციული წარმოებისაგან, რადგან ორივე შემთხვევაში აუცილებელია პროცესის მონაწილეთა ინფორმირება ადმინისტრაციული წარმოების დაწყების შესახებ.

ადმინისტრაციული ორგანოს ინიციატივით ადმინისტრაციული წარმოების დაწყებისას, ყოველ კონკრეტულ შემთხვევაში უნდა გაირკვეს ადმინისტრაციული წარმოების დაწყება არის ადმინისტრაციული ორგანოს უფლება თუ მოვალეობა. ამასთანავე აღნიშნული საკითხი განხილული უნდა იყოს დამოუკიდებლად იმისა, თუ რა ღონისძიებას განახორციელებს ადმინისტრაციული ორგანო (მაგალითად: ადმინისტრაციული ორგანო გამოიტანს თუ არა გადაწყვეტილებას უკანონოდ აშენებული შენობის დემონტაჟის თაობაზე), ეს უკანასკნელი დგინდება მოგვიანებით, ადმინისტრაციული წარმოების შემდეგ, ყველა არსებითი გარემოებების დადგენისა და სხვადასხვა ინტერესების შეფასებების შემდეგ.

გასაგებია, რომ ჩინოვნიკები ზედამხედველობის განხორციელებისას ყველა სფეროს ვერ მოიცავენ, ადმინისტრაციული ორგანოს ბიუჯეტი და საშტატო რესურსები შეზღუდულია, ამიტომ ტოტალური კონტროლი, რომელიც განაპირობებდა ადმინისტრაციული ორგანოს საქმეში გარკვევას თითოეული სამართალდარღვევის საქმეზე, რომელიც ჩადენილია რეალურ ცხოვრებაში, ასევე ყველაფერზე ადეკვატური რეაგირება, პრაქტიკაში ალბათ, შეუძლებელია. ეს არის მხოლოდ იდეური მდგომარეობა, რისკენაც უნდა ისწრაფოდეს ადმინისტრაციული ორგანო. ამიტომ აუცილებელია, რომ თითოეულ ადმინისტრაციულ

ციულ ორგანოს ზედამხედველობის განხორციელების დროს შემუშავებული უნდა ჰქონდეს თავისი მეთოდისა და პოლიტიკა - როგორ ხდება ინფორმაციის მოპოვება შესაძლო დარღვევასთან დაკავშირებით, რა პერიოდის განმავლობაში უნდა განხორციელდეს მორიგი კონტროლი, როგორი სიხშირით და როგორი შერჩევის საფუძველზე უნდა განხორციელდეს კონტროლი. ამგვარი მეთოდის არც ერთ შემთხვევაში არ გამოორიცხავს აუცილებლობის დროს არაგეგმიურ შემოწმებას სამართალდარღვევაზე.

ისევე როგორც ადმინისტრაციული ორგანოს საერთო საქმიანობის დაგეგმარებისას, ასევე ცალკეულ შემთხვევებში ადმინისტრაციული წარმოების დაწყების შესახებ გადაწყვეტილების მიღებისას, აუცილებლად გასათვალისწინებელია ის მდგომარეობა, რომ შემზღუდველი ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტების გამოცემის მიზანი უპირველეს ყოვლისა, არის საჯარო ინტერესებისა და მესამე პირების უფლებების დაცვა. სხვა სიტყვებით რომ ვთქვათ მიუხედავად იმისა, რომ უმეტეს შემთხვევაში გადაწყვეტილების მიღება შემზღუდველი ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტების გამოცემის წარმოების დაწყების თაობაზე წარმოადგენს ადმინისტრაციული ორგანოს დისკრეციულ უფლებამოსილებას (ადმინისტრაციული ორგანო უფლებამოსილია დაიწყოს ადმინისტრაციული წარმოება), მაგრამ გარკვეულ შემთხვევაში ის შეიძლება გადაიზარდოს ადმინისტრაციული წარმოების დაწყების მოვალეობაში. იმდენად, რამდენადაც სახელმწიფო და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები იქმნებიან საჯარო ინტერესების ფარგლებში, მათი სტატუსიდან გამომდინარე, მათ აქვთ მოვალეობა სხვა პირთა დასაცავად მიიღონ გარკვეული ზომები. სამსახურებრივი მოვალეობის შეუსრულებლობას შეიძლება შედეგად მოჰყვეს ზიანის ანაზღაურების მოთხოვნა.

მაგალითად: გარე ვაჭრობის უფლების მქონე მესაკუთრისათვის სამართალდარღვევის აღკვეთის თაობაზე გადაწყვეტილების მიღება ან ვაჭრობის უფლების შეჩერება (ადმინისტრაციული წარმოების დაწყების უფლება) შეიძლება გადაიზარდოს მოვალეობად, თუ გარევაჭრობის წესების დარღვევის შედეგად საფრთხე ექმნება მომხმარებლის ჯანმრთელობას. იგივე მდგომარეობაა, როდესაც მიმდინარე მშენებლობა არ შეესაბამება დადგენილ ტექნიკურ ნორმებს, რასაც შედეგად შეიძლება მო-

ჰყვეს შენობის ჩამონგრევა და სხვა პირთა სიცოცხლის, ჯანმრთელობისა და საკუთრების უფლების ხელყოფა.

უპირველეს ყოვლისა, ადმინისტრაციული წარმოების დაწყების მოვალეობა მაშინ არის სახეზე, როდესაც ადმინისტრაციულ ორგანოში შედის საჩივარი, პრობლემა შექდება პრესით ან სხვა საინფორმაციო საშუალებებით და აღწევს ადმინისტრაციული ორგანოს ყურამდე, ამასთანავე, როდესაც ნათელია, რომ რეაგირების გარეშე საკითხის დატოვებამ შეიძლება ზიანი მიაყენოს საჯარო ინტერესს ან ამას შეიძლება მოჰყვეს მესამე პირთა უფლებების ან ინტერესების შეზღუდვა. ამ შემთხვევაში არ შეიძლება გამოვიდეთ იმ დასაბუთებიდან, რომ ადმინისტრაციულ ორგანოს არ აქვს რეაგირებისათვის საჭირო საშუალებები - ადმინისტრაციული ორგანო ასეთ დროს ვალდებულია გაატაროს ყველა აუცილებელი ღონისძიება დარღვევის თავიდან ასაცილებლად.

მაგალითად, საჯარო ინტერესების საზიანოდ შეიძლება ჩაითვალოს სიტუაცია, როდესაც ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანო ხანგრძლივი დროის განმავლობაში თვალს ხუჭავდა სანაპირო ზოლზე მიმდინარე უკანონო მშენებლობაზე, რაზეც არსებობს აკრძალვა. აღნიშნულის შედეგად, ბევრს გაუჩნდა დაუსჯელობის შეგრძნება - ისინი დარწმუნებულები იყვნენ, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის მხრიდან არ იქნებოდა შესაბამისი სანქცია მიღებული (მაგალითად, მშენებლობის დემონტაჟი). ეს ეხება სანაპირო ზოლის მშენებლობასაც, თუმცა კანონის თანახმად, უძრავი ქონების მესაკუთრეებისა და მფლობელებისათვის გარანტირებული უნდა იყოს თავისუფალი მიმოსვლა სანაპირო ზოლზე.

## დასკვნა

ადმინისტრაციული წარმოების ეფექტურობის ამაღლებისათვის საჭიროდ მიგვაჩნია მთელ რიგ საკითხებზე გაზიარებული იქნეს ესტონეთის გამოცდილება. ასევე ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტების მრავალფეროვნებიდან გამომდინარე, პოლიციის მიერ რეპრესიული ღონისძიების განხორციელების შედეგად ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის ფაქტზე სახდელის შეფარდების აქტს ეწოდოს იუსტიციური სამართლებრივი აქტი.

**საგადასახადო დავებზე ადმინისტრაციული  
საჩივრის განხილვის პრაქტიკა**

**შესავალი**

ადმინისტრაციულ საჩივარს მნიშვნელოვანი ადგილი უჭირავს უფლების დაცვის ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ სისტემაში. როგორც იურიდიულ ლიტერატურაში, ისე უზენაესი სასამართლოს ერთგვაროვან გადაწყვეტილებებში განსაკუთრებული აქცენტი კეთდება ადმინისტრაციული საჩივარის ფუნქციებზე. ადმინისტრაციულ საჩივარს, როგორც უფლების დაცვის საშუალებას გააჩნია უპირატესობა, კერძოდ, ადმინისტრაციულ საჩივარზე ადმინისტრაციული წარმოების ფარგლებში მოწმდება გადაწყვეტილების მიზანშეწონილობა და კანონიერება, მაშინ როდესაც სასამართლო შემოიფარგლება მხოლოდ აქტის კანონიერების შემოწმებით. ამასთან დაკავშირებით აღსანიშნავია უზენაესი სასამართლოს განმარტება, რომლის თანახმად ადმინისტრაციული საჩივრის, როგორც უფლების დაცვის საშუალების სრული მასშტაბით გამოყენებას, მხარისთვის განსაკუთრებული მნიშვნელობა გააჩნია. ადმინისტრაციული წარმოება ადმინისტრაციულ საჩივართან დაკავშირებით გულისხმობს ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის კანონიერების გადამოწმებას, რომელიც თავის თავში მოიცავს აქტის, როგორც ფორმალური, ისე მატერიალური კანონიერების გადამოწმებას.<sup>1</sup>

ადმინისტრაციული წარმოება ადმინისტრაციული საჩივრის განხილვასთან დაკავშირებით, პირველ რიგში, ეფუძნება საქართველოს კონსტიტუციის დებულებებს, რომელიც ადმინისტრაციული

\* სამართლის დოქტორი (პოტსდამის უნივერსიტეტი, გერ), თსუ-ის იურიდიული ფაკულტეტის ადმინისტრაციული სამართლის მიმართულების პროფესორი

<sup>1</sup> იხ. საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ერთგვაროვანი პრაქტიკა, №ბს-1037-1031(კ-17) 17 მაისი, 2018., №ბს-180-177(კ-15) 29 ოქტომბერი, 2015., №ბს-481-469 (4კ-13) 10 ივლისი, 2014. იურიდიულ ლიტერატურაში აღნიშნულია საჩივრის სამი ძირითადი ფუნქცია: ადმინისტრაციული საჩივარი, როგორც უფლების დაცვის საშუალება, ადმინისტრაციული ორგანოების მიერ თვითკონტროლის განხორციელების შესაძლებლობა, სასამართლოების განტვირთვა. იხ. ტურავა პ., ზოგადი ადმინისტრაციული სამართალი, თბ., 2018, 238.

ტრაციულ ორგანოებს ზღუდავს ადამიანის ძირითადი კონსტიტუციური უფლებებით, როგორც უშუალოდ მოქმედი სამართლით. სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპი<sup>2</sup> ადგენს ადმინისტრაციული ორგანოს ვალდებულებას საჯარო მმართველობის განხორციელებისას დაიცვას კანონიერების პრინციპი. საქართველოს კონსტიტუციაში 2017 წელს შეტანილი ცვლილებების შედეგად ადამიანის ძირითად უფლებათა ჩამონათვალს დაემატა მე-18 მუხლის ახალი რედაქცია, რომლის თანახმადაც, ყველას აქვს ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ მასთან დაკავშირებული საქმის გონივრულ ვადაში სამართლიანად განხილვის უფლება. საქართველოს კონსტიტუციის მიერ სამართლიანი ადმინისტრაციული წარმოების უფლებების რანგში აყვანა გამომდინარეობს ადმინისტრაციული წარმოების არსიდან. სამართლებრივი სახელმწიფოს საჯარო მმართველობის მნიშვნელოვანი ელემენტია კანონით დადგენილი გადაწყვეტილების მიღების პროცესი, მასში მონაწილე სუბიექტების ნათლად განსაზღვრული უფლებამოსილებებით.<sup>3</sup> იმისათვის, რომ საგადასახადო დავებში უზრუნველყოფილი იქნას უფლების დაცვა დავის განხილვის ორსაფეხურიანი ადმინისტრაციული წარმოების ფარგლებში, აუცილებელია, სწორად მოხდეს საგადასახადო კოდექსის ნორმების განმარტება და პრაქტიკაში გამოყენება.

წინამდებარე ნაშრომის მიზანია საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს სიტემაში დავების განხილვის ერთგვაროვანი პრაქტიკის საქართველოს კონსტიტუციით და საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით გარანტირებულ უფლების დაცვის სტანდარტებთან შესაბამისობის დადგენა. საგადასახადო დავის განმხილველი ორგანოების მხრიდან დამკვიდრებული საგადასახადო დავების განხილვის პრაქტიკა<sup>4</sup> ექცევა ინტერესის სფეროში, იმდენად რამდენადაც მის საფუძველს ქმნის ორი საკანონმდებლო აქტი - საქართველოს ზოგადი ადმინის-

2 საქართველოს კონსტიტუცია, მე-4 მუხლი, საქართველოს პარლამენტის უწყებანი, 31-33, 24/08/1995.

3 ტურავა პ., სამართლიანი ადმინისტრაციული წარმოება, როგორც ძირითადი კონსტიტუციური უფლება და მისი ინსტიტუციური გარანტია, სტატიათა კრებული - ადამიანის უფლებათა დაცვა: კანონმდებლობა და პრაქტიკა, თბ., 2018, 245-260.

4 იხ. ფინანსთა სამინისტროს დავების განხილვის საბჭოს ვებ-გვერდზე განთავსებული საქმეები, სადაც უფლების დაცვაზე უარის თქმის საფუძველი არის ერთგვაროვანი. მაგ., გადაწყვეტილება საჩივარზე №6385/2/2018., საჩივარზე №6294/2/2018., საჩივარზე №5654/2/2018., საჩივარზე №8098/2/2019

ტრაციული კოდექსი (შემდგომში -სზაკ) და საქართველოს საგადასახადო კოდექსი (შემდგომში - სსკ). სზაკ-ი განსაზღვრავს ადმინისტრაციული საჩივრის განხილვაზე უფლებამოსილ ადმინისტრაციულ ორგანოს და საჩივრის განხილვის პროცედურებს, ხოლო სსკ-ი ადგენს საგადასახადო დავის განმხილველ სპეციალურ სუბიექტებს, ამასთან, ადმინისტრაციულ წარმოებასთან დაკავშირებით არ შეიცავს სზაკ-ისგან განსხვავებულ დათქმებს. საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს სიტყვაში საგადასახადო დავის განხილვის პრაქტიკა არაერთგვაროვანი პროცედურებით ხასიათდება, რაც მოითხოვს მისი სზაკ-ით დადგენილ ადმინისტრაციული წარმოების ძირითად პრინციპებთან და დებულებებთან შესაბამისობის შემოწმებას.

## **1. საგადასახადო დავების განხილვის ქართული მოდელი**

სსკ-ის XLII თავი აწესრიგებს საგადასახადო დავების განხილვის წესს საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს სისტემაში. სსკ-ით დადგენილი უფლების დაცვის სისტემა გვთავაზობს უფლების დაცვის ორსაფეხურიან მოდელს. საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს სისტემაში საგადასახადო დავის განმხილველი ორგანოებია: შემოსავლების სამსახური და საქართველოს ფინანსთა სამინისტროსთან არსებული დავების განხილვის საბჭო. ამავე კოდექსის 297-ე მუხლის მე-3 ნაწილის შესაბამისად, საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს სისტემაში საგადასახადო დავა იწყება საჩივრის შემოსავლების სამსახურში წარდგენით. შემოსავლების სამსახურის მიერ დამკვიდრებულ საჩივრის განხილვის პრაქტიკაში საყურადღებოა საჩივრის ნაწილობრივ დაკმაყოფილების შესახებ გადაწყვეტილება, რომლის შინაარსი გულისხმობს საკითხის დამატებით შესასწავლად და გადაწყვეტილების მისაღებად შემოსავლების სამსახურის აუდიტის დეპარტამენტისათვის გადაგზავნას. შემოსავლების სამსახურის აუდიტის დეპარტამენტი მხარის მიერ წარდგენილი დამატებითი მტიცებულებების და სათანადო საფუძვლების გათვალისწინებით, დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებში იღებს გადაწყვეტილებას გადამხდელისათვის დარიცხული თანხების კორექტირების (შემცირების) თაობაზე.

მოდავე მხარის მოთხოვნის ნაწილობრივ დაკმაყოფილება, არ



გამოიყენება ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ ადმინისტრაციულ საჩივარზე გადაწყვეტილების მიღებისას. განსხვავებული ვითარებასასამართლოს მიერ სარჩელის ნაწილობრივ დაკმაყოფილების თაობაზე გადაწყვეტილების მიღების დროს, რაც გულისხმობს სადავო საკითხის გადაუწყვეტლად გასაჩივრებული ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ბათილად ცნობას და ქვემდგომი ინსტანციის სასამართლოსათვის დაბრუნებას შესაბამისი მითითებით, რომ საქმისათვის არსებითი მნიშვნელობის მქონე გარემოებების გამოკვლევისა და შეფასების შემდეგ კანონით დადგენილ ვადაში გამოსცეს ახალი ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი.<sup>5</sup>

სასამართლო დავის გადაუწყვეტლად ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტს ბათილად ცნობს იმ შემთხვევაში, თუ მიიჩნევს, რომ აქტი გამოცემულია საქმისათვის არსებითი მნიშვნელობის გარემოებების გამოკვლევის და შეფასების გარეშე.<sup>6</sup> ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის გათვალისწინებით, სასამართლო არ ერევა ადმინისტრაციული ორგანოს უფლებამოსილებებში და არ ახდენს საქმის გარემოებათა დამატებით გამოკვლევას, მით უფრო, როდესაც საკითხი მიეკუთვნება ადმინისტრაციული ორგანოს დისკრეციულ უფლებამოსილებას. საჩივრის განმხილველ ადმინისტრაციულ ორგანოს აღნიშნული შეზღუდვა არ აქვს, არამედ, პირიქით, ის ვალდებულია, რომ საჩივრის განხილვის მიზნით ჩატარებული ადმინისტრაციული წარმოების ფარგლებში განახორციელოს დასაბუთებული გადაწყვეტილების მისაღებად საჭირო ყველა ღონისძიება კანონიერების და ინკვიზიციურობის პრინციპებზე დაყრდნობით.

შემოსავლების სამსახურის მიერ საჩივრის განხილვის პრაქტიკის გაცნობით ნათელი ხდება, რომ მოთხოვნის ნაწილობრივ დაკმაყოფილების თაობაზე გადაწყვეტილება არ შეესაბამება სზაკ-ის 201-ე მუხლის პირველი ნაწილის შინაარსს. სახეზე გვაქვს შემთხვევა, როდესაც საჩივრის განხილვაზე უფლებამოსილი ადმინისტრაციული ორგანო (შემოსავლების სამსახური) ადმინისტრაციული წარმოების ფარგლებში იღებს ნაწილობრივ გადაწყვეტილებას და საჩივარში დასმული სადავო საკითხების

5 სასკ-ის 32-ე მუხლის მე-4 ნაწილი.

6 სასკ-ის 32-ე მუხლის მე-4 ნაწილი.



შესწავლის და საბოლოო გადანყვეტილების მიღების უფლებამოსილებას გადასცემს სხვა ადმინისტრაციულ ორგანოს (შემოსავლების სამსახურის აუდიტის დეპარტამენტს). შემოსავლების სამსახურის მიერ გადანყვეტილებაში მოცემული გადამხდელისათვის შეთავაზებული წინადადებები და აუდიტის დეპარტამენტისათვის განსაზღვრული დავალებები<sup>7</sup> არ შეესაბამება საჩივრის განხილვის საფუძველზე მიღებული გადანყვეტილების შინაარსისათვის დადგენილ საკანონმდებლო სტანდარტებს. ის უნდა შეფასდეს, როგორც ნაწილობრივი გადანყვეტილება. აღნიშნული დასკვნა გამომდინარეობს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის XIII თავის - „ადმინისტრაციულ საჩივართან დაკავშირებით ადმინისტრაციული წარმოების“ მოთხოვნებიდან. მმართველობის ორგანოების უფლებამოსილება - განახორციელონ ქვემდგომი ორგანოების გადანყვეტილებების კანონიერებაზე კონტროლი, გულისხმობს მათ მიუკერძოებლად, ობიექტურად და კანონიერებისა და კანონის წინაშე თანასწორობის პრინციპებზე დაყრდნობით განხილვა-გადანყვეტის ვალდებულებას. იმ შემთხვევაში, როდესაც ქვემდგომ ადმინისტრაციულ ორგანოს საფუძვლიანად არ დაუდგენია აქტის გამოცემისათვის საჭირო, არსებითი მნიშვნელობის მქონე ყველა ფაქტობრივი გარემოება, ზემდგომმა ადმინისტრაციულმა ორგანომ უნდა გამოიკვლიოს და მათი შეფასება-დადგენის საფუძველზე კანონიერად გადანყვიტოს დავა.<sup>8</sup>

## **2. შემოსავლების სამსახურის აუდიტის დეპარტამენტის ადგილი უფლების დაცვის სისტემაში**

ყურადღება უნდა მიექცეს იმ გარემოებას, რომ შემოსავლების სამსახურის აუდიტის დეპარტამენტი (შემდგომში - აუდიტის დეპარტამენტი) არ არის საჩივრის განმხილველი ორგანო სზაკ-ის 178-ე მუხლის შესაბამისად, არამედ ის ადმინისტრაციულ წარმოებაში ერთვება საჩივრის განმხილველი ორგანოს - შემოსავლების სამსახურის გადანყვეტილების საფუძველზე. შემოსავლების სამსახურის ბრძანებით დადგენილ ვადებში მო-

<sup>7</sup> რაც გულისხმობს მაგ., მომჩივნის მიერ დაზუსტებული დეკლარაციის წარდგენის ვალდებულებას და მის საფუძველზე აუდიტის დეპარტამენტის მიერ სათანადო საფუძვლების არსებობისას აღრიცხვა განხორციელდეს ამ საგადასახადო დეკლარაციის მიხედვით.

დავე მხარე აუდიტის დეპარტამენტს წარუდგენს მთელ რიგ დამატებითი მტკიცებულებებს, რომელიც ამ მტკიცებულებების და საქმის ფაქტობრივი გარემოებების შესწავლის საფუძველზე დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებში იღებს შესაბამის გადაწყვეტილებას.

მიუხედავად იმისა, რომ აუდიტის დეპარტამენტი არ არის საჩივრის განმხილველი ორგანო, სახეზე გვაქვს ადმინისტრაციული საჩივრის განხილვის მიზნით ჩატარებული დამოუკიდებელი ადმინისტრაციული წარმოება და მის ფარგლებში მიღებული გადაწყვეტილება.<sup>9</sup> აუდიტის დეპარტამენტის გადაწყვეტილება (გამოცემული კორექტირებული საგადასახადო მოთხოვნა) შეიცავს მითითებას, რომ აღნიშნული საგადასახადო მოთხოვნა შეიძლება გასაჩივრდეს საქართველოს საგადასახადო კოდექსის XIV კარით დადგენილი წესით, საგადასახადო მოთხოვნის ჩაბარებიდან 30 დღის ვადაში, საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს სისტემაში, აგრეთვე, სასამართლოში საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით. აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ დასახელებული ერთგვაროვანი პრაქტიკა (როდესაც აუდიტის დეპარტამენტის გადაწყვეტილებაში ზოგადად არის მითითება საჩივრის განხილვაზე უფლებამოსილ ადმინისტრაციულ ორგანოზე), არ შეესაბამება სზაკ-ით დადგენილ მოთხოვნებს, კერძოდ, ის არ არის სრულყოფილი (განჭვრეტადი). საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს სისტემაში საგადასახადო დავის განმხილველი ორგანოები არიან შემოსავლების სამსახური და საქართველოს ფინანსთა სამინისტროსთან არსებული დავების განხილვის საბჭო. ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტში კონკრეტულად უნდა მიეთითოს ის ორგანო, რომელშიც შეიძლება აქტის გასაჩივრება, მისი მისამართი და საჩივრის წარდგენის ვადა.<sup>10</sup> გადაწყვეტილებაში აღნიშნული მითითება, რომ საგადასახადო მოთხოვნა შეიძლება გასაჩივრდეს

9 სზაკ-ის 187-ე მუხლის თანახმად, დაუშვებელია ადმინისტრაციული საჩივრის გადაწყვეტაში მონაწილეობა მიიღოს პირმა, რომელიც მონაწილეობდა გასაჩივრებული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის მომზადებაში და გამოცემაში, ხოლო სზაკ-ის 195-ე მუხლის მე-3 ნაწილის თანახმად, გასაჩივრებული აქტის გამოცემა ადმინისტრაციული ორგანო ადმინისტრაციულ საჩივართან დაკავშირებულ ადმინისტრაციულ წარმოებაში სარგებლობს იმავე უფლებით, რომელიც მინიჭებული აქვს ადმინისტრაციულ წარმოებაში მონაწილე დაინტერესებულ მხარეს.

10 სზაკ-ის 52-ე მუხლი.

მისი ჩაბარებიდან 30 დღის ვადაში,<sup>11</sup> იძლევა საფუძველს ვარაუდისთვის, რომ აუდიტის დეპარტამენტი საჩივრის განმხილველ ორგანოდ გულისხმობს შემოსავლების სამსახურს. სამართლებრივი სტაბილურობის პრინციპიდან გამომდინარე, აქტის ადრესატი ვარაუდებზე დაყრდნობით არ უნდა ადგენდეს აქტის შინაარსს, არამედ, მას მარტივად უნდა შეეძლოს აქტით განსაზღვრული უფლებების და ვალდებულებების შეცნობა.

აუდიტის დეპარტამენტის საგადასახადო მოთხოვნაში არსებული მითითება, რომ ის შეიძლება გასაჩივრდეს მისი ჩაბარებიდან 30 დღის ვადაში, ადრესატში წარმოშობს კანონიერ ნდობას, რომ აუდიტის დეპარტამენტი საჩივრის განმხილველ ორგანოდ გულისხმობდა შემოსავლების სამსახურს. როგორც საკასაციო სასამართლო ერთ-ერთ გადაწყვეტილებაში განმარტავს, ადმინისტრაციული სამართლის უმნიშვნელოვანეს ინსტიტუტს წარმოადგენს კანონიერი ნდობა. კანონიერი ნდობის უფლება ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ ურთიერთობებში განსაკუთრებულ დატვირთვას ატარებს, რადგან ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ ურთიერთობას თავისი არსით სუბორდინაციული ხასიათი გააჩნია. კანონიერი ნდობის უფლება იცავს პირს ადმინისტრაციული ორგანოს სამართლებრივი შეცდომის და მომავალში განსახორციელებელი მოქმედების შეუსრულებლობისაგან. აღნიშნული ინსტიტუტის სრულფასოვანი დამკვიდრება უზრუნველყოფს მმართველობის კანონიერებას, სტაბილურობას, მის ავტორიტეტს საზოგადოებაში. საკასაციო სასამართლომითითებს, რომ თუ ადმინისტრაციულმა ორგანომ დაუშვა სამართლებრივი შეცდომა აქტის გასაჩივრების უფლების განმარტებისას, ხოლო, დაინტერესებული პირი სარგებლობს, კანონიერი ნდობის ინსტიტუტით, იგი უფლებამოსილია აქტი გაასაჩივროს იმ წესით და ვადაში, როგორც ეს ადმინისტრაციულმა ორგანომ განუმარტა.<sup>12</sup>

11 სსკ-ის 299-ე მუხლის თანახმად, პირს უფლება აქვს, გაასაჩივროს საგადასახადო ორგანოს გადაწყვეტილება მისი ჩაბარებიდან 30 დღის ვადაში. სსკ-ის 305-ე მუხლის პირველი პუნქტის თანახმად, შემოსავლების სამსახურის მიერ მომჩივნისთვის არასასურველი გადაწყვეტილების მიღების შემთხვევაში მომჩივანს უფლება აქვს, გადაწყვეტილება მისი ჩაბარებიდან 20 დღის ვადაში გაასაჩივროს დავების განხილვის საბჭოში ან სასამართლოში.

12 სუსგ საქმეზე №ბს-168-162(კს-09), 28 აპრილი, 2009.

### 3. შემოსავლების სამსახურის ერთგვაროვანი პრაქტიკა

შემდეგი სამართლებრივი პრობლემა მდგომარეობს იმაში, რომ აუდიტის დეპარტამენტის მიერ მიღებული გადაწყვეტილების შემოსავლების სამსახურის დავების განხილვის საბჭოში გასაჩივრების შემთხვევაში, ეს უკანასკნელი იღებს გადაწყვეტილებას საჩივრის განხილვაზე უარის თქმის შესახებ. გადაწყვეტილებაში უარის საფუძვლად მითითებულია სსკ-ის 301-ე მუხლის „თ“ ქვეპუნქტი (გასაჩივრებული გადაწყვეტილება გამოცემულია იმავე პირის მიმართ, იმავე დავის განმხილველი ორგანოს მიერ მიღებული გადაწყვეტილების შესაბამისად).

შემოსავლების სამსახურის გადაწყვეტილება ადასტურებს, რომ ის საჩივრის განხილვაზე უფლებამოსილ ორგანოდ მიიჩნევის ფინანსთა სამინისტროს დავების განხილვის საბჭოს, თუმცა არ ითვალისწინებს საკანონმდებლო მოთხოვნას, რომლის თანახმადაც, თუ ადმინისტრაციული ორგანო მიიჩნევს, რომ საჩივარი შეტანილია არაუფლებამოსილ ორგანოში, ის ვალდებულია საჩივარი გადააგზავნოს საჩივრის განხილვაზე უფლებამოსილ ადმინისტრაციულ ორგანოში.<sup>13</sup> აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ სსკ-ის 305-ე მუხლის მე-3 ნაწილის თანახმად, საჩივრის საგადასახადო ორგანოში ან სხვა რომელიმე სახელმწიფო ორგანოში გასაჩივრებისათვის დადგენილ ვადაში წარდგენა ითვლება გასაჩივრების ვადის დაცვად.

ასევე, პრობლემურია ის საკითხი, რომ საჩივრის განხილვაზე უფლებამოსილი ორგანო - შემოსავლების სამსახური მის მიერ დელეგირებული უფლებამოსილების ფარგლებში მიღებულ გადაწყვეტილებაზე არ ახდენს რევიზიას. საჩივრის განხილვის იმ მოდელის ფარგლებში, რომელსაც შემოსავლების სამსახური იყენებს, გამართლებული იქნებოდა, რომ საბოლოო სიტყვა თავად შემოსავლების სამსახურს ეთქვა, სხვაგვარად სახეზე გვაქვს „გაქცევა“ საკუთარი უფლებამოსილების შესრულების ვალდებულებისაგან, რამდენადაც ის იწყებს ადმინისტრაციულ წარმოებას, იღებს ნაწილობრივ გადაწყვეტილებას, ხოლო მეორე ნაწილი მიიღება მისი ადმინისტრაციულ წარმოებაში მონაწილეობის და მიღებულ გადაწყვეტილებაზე პასუხისმგებლობის გაზიარების გარეშე.

<sup>13</sup> სზაკ-ის მე-80 მუხლის პირველი ნაწილი.

#### **4. საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს დავების განხილვის საბჭოს ერთგვაროვანი პრაქტიკა**

საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს დავების განხილვის საბჭოს მიერ მიღებული გადაწყვეტილებების (აუდიტის დეპარტამენტის გადაწყვეტილებებზე წარდგენილ საჩივრებზე) გაცნობის შედეგად ირკვევა, რომ აღნიშნული გადაწყვეტილებები შეიცავენ ურთიერთგამომრიცხავ დასაბუთებას.

საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს დავების განხილვის საბჭო, ერთი მხრივ, იზიარებს შემოსავლების სამსახურის პოზიციას საჩივრის განუხილველად დატოვების შესახებ, მეორე მხრივ, თავადაც უარს ამბობს საჩივრის განხილვაზე, ხოლო ადმინისტრაციული წარმოების ჩატარებაზე უარის საფუძვლად მითითებულია სსკ-ის 301-ე მუხლის „ე“ (გასულია საჩივრის წარდგენის ვადა) ქვეპუნქტი.

საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს დავების განხილვის საბჭო, შემოსავლების სამსახურის დავების განხილვის საბჭოს გადაწყვეტილების კანონიერად მიჩნევით ავტომატურად აღიარებს, რომ აუდიტის დეპარტამენტის წინააღმდეგ შეტანილ საჩივრის განხილვაზე უფლებამოსილ ორგანოს წარმოადგენს არა შემოსავლების სამსახური, არამედ ფინანსთა სამინისტროს დავების განხილვის საბჭო (ამაზე მიუთითებს ის ფაქტიც, რომ ის სადავოდ ხდის არა უფლებამოსილებას, არამედ ხანდაზმულობას).

ფინანსთა სამინისტროს დავების განხილვის საბჭო ხანდაზმულობის ვადის ათვლას ახდეს შემოსავლების სამსახურის გადაწყვეტილების ოფიციალური გაცნობიდან და არ ითვალისწინებს იმ გარემოებას, რომ საჩივრის კანონით დადგენილ ვადებში შეტანა, თუნდაც, საჩივრის განხილვაზე არაუფლებამოსილ ადმინისტრაციულ ორგანოში ითლება გასაჩივრების ვადების დაცვად. როგორც უკვე აღინიშნა, სსკ-ის 305-ე მუხლის მე-3 ნაწილის თანახმად, საჩივრის საგადასახადო ორგანოში ან სხვა რომელიმე სახელმწიფო ორგანოში გასაჩივრებისათვის დადგენილ ვადაში წარდგენა ითვლება გასაჩივრების ვადის დაცვად.

#### **5. გადაწყვეტილების დასაბუთება**

საგადასახადო დავების ანალიზის შედეგად გამოიკვეთა საჩივარზე მიღებული გადაწყვეტილებების დასაბუთების პრო-

ბლემა. შემოსავლების სამსახურის და ფინანსთა სამინისტროს დავების განმხილველი საბჭოს მიერ მიღებული გადაწყვეტილებების გასაჩივრებისას კითხვის ნიშნის ქვეშ დგება მისი შეესაბამისობა სზაკ-ით დადგენილ სტანდარტებთან. განსაკუთრებით, აუდიტის დეპარამენტის მიერ საჩივრის განხილვის საფუძველზე მიღებულ გადაწყვეტილებაში ხშირად არ არის დასაბუთებული მოდავე მხარის მიერ შემოსავლების სამსახურის მითითების საფუძველზე წარმოდგენილი დამატებითი მტკიცებულებების გაუთვალისწინებლობის მიზეზები.

ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის დასაბუთება (სზაკ-ის 53-ე მუხლი) არის მისი კანონიერების ერთ-ერთი კრიტერიუმი. როგორც სასამართლო გადაწყვეტილებებშიც არის აღნიშნული, ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის დასაბუთების კანონისმიერი ვალდებულება განპირობებულია იმ გარემოებით, რომ ადმინისტრაციული ორგანო შებოჭოს სამართლით და მოაქციოს თვითკონტროლის ფარგლებში, რამდენადაც გადაწყვეტილების მიღება უნდა ეფუძნებოდეს კონკრეტულ გარემოებებს და ფაქტებს, რომელთა შეფასებასაც ადმინისტრაციული ორგანო მიჰყავს საკითხის ამ თუ იმ გადაწყვეტამდე. 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 დაიკავებს მმართველობითი ორგანოს სახელისუფლო ძალაზე დამყარებული თვითნებობა, მაშინ, როდესაც ადმინისტრაციული ორგანოსადმი, შესაბამისად სახელმწიფოსადმი ნდობის პრინციპი და სამართლებრივი უსაფრთხოება, სამართლებრივი სახელმწიფოს ერთ-ერთი უმთავრესი ნიშანია. გარდა აღნიშნულისა, გადაწყვეტილების დასაბუთება აუცილებელია ადრესატისათვის, რათა შეაფასოს მისი მართლზომიერება, დარწმუნდეს მის კანონშესაბამისობაში, ხოლო უფლების დარღვევის განცდის შემთხვევაში ისარგებლოს გასაჩივრების შესაძლებლობით. აქტის ადრესატს უნდა შეეძლოს იცოდეს რა არგუმენტებით დაუპირისპირდეს მიღე-

ბულ გადაწყვეტილებას, რომელსაც დასაბუთების გარეშე გადაწყვეტილების მიღების პირობებში, მოკლებულია. აგრეთვე, დასაბუთებული აქტის გამოცემა ადვილს ხდის საჩივრის ან სარჩელის განმხილველი ორგანოების მიერ მისი კანონიერებისა და მიზანშეწონილობის გადამოწმების პროცესს.<sup>14</sup>

## დასკვნა

სამართლიანი ადმინისტრაციული წარმოების კონსტიტუციური პრინციპი ითხოვს, რომ საჩივრის განხილვაზე უფლებამოსილი ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ მოხდეს საქმის ფაქტობრივი და სამართლებრივი გარემოებების სრულყოფილი შესწავლა და დასაბუთებული გადაწყვეტილების მიღება. ერთმანეთისგან ნათლად უნდა გაიმიჯნოს საჩივრის განხილვის მიზნით ჩატარებული ადმინისტრაციული წარმოების შედეგად მიღებული გადაწყვეტილება და მისი აღსრულების პროცესი.

პროცედურული უფლებების სამართლებრივი მნიშვნელობა აღიარებულია საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ერთგვაროვანი პრაქტიკით.<sup>15</sup> როგორც საქართველოს უზენაესი სასამართლო ერთ-ერთ გადაწყვეტილებაში აღნიშნავს, საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი, რომელიც დეტალურად განსაზღვრავს ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ ურთიერთობების მონაწილეთა პროცედურული უფლება-მოვალეობების საზოგადო წესებს, მიზნად ისახავს ადმინისტრაციულ ორგანოთა მიერ ადამიანის უფლებებისა და თავისუფლებების, საჯარო ინტერესებისა და კანონის უზენაესობის დაცვის უზრუნველყოფას. საკასაციო სასამართლო განმარტავს, რომ ადმინისტრაციული კანონმდებლობით დადგენილი სავალდებულო პროცედურების ჩაუტარებლობა არღვევს სამართლებრივი სახელმწიფოს ერთ-ერთ მნიშვნელოვან და ფუნდამენტურ მოთხოვნას პროცედურული დემოკრატიის უზრუნველყოფის შესახებ, რომლის ხარისხი თავის მხრივ, უზრუნველყოფს სახელმწიფოს ქვეშევრდომების კანონიერ მოლოდინს - ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ მმართველობის განხორციელება კანონიერების პრინციპის საფუძველზე. პროცედურული მოქმე-

14 სუსგ საქმეზე Nზს-1342-1284(კ-09), 27 აპრილი, 2010.

15 სუსგ საქმეზე Nზს-1725-1679(კ-08), 30 ივნისი, 2009.



დებების ჩატარების ვალდებულება ემსახურება კერძო ინტერესის - ადამიანის უფლების მაქსიმალური დაცვის უზრუნველყოფას.<sup>16</sup>

ერთი შეხედვით გვიჩნდება განცდა, რომ საქართველოს საგადასახადო კოდექსი ითვალისწინებს უფლების დაცვის მაღალ სტანდარტს. უფლების დაცვა გარანტირებულია უფლების დაცვის ორსაფეხურიანი სისტემის გამოყენებით. სინამდვილეში, პრაქტიკაში გვხვდება შემთხვევები, როდესაც გადასახადის გადამხდელი რჩება უფლების დაცვის საშუალების გარეშე. შემოსავლების სამსახური იხსნის პასუხისმგებლობას და საჩივრის განხილვის უფლებამოსილებას გადასცემს აუდიტის დეპარტამენტს, თავად არც კი ახდენს მიღებული გადაწყვეტილების რევიზიას, ხოლო ფინანსთა სამინისტროს დავების განმხილველი საბჭო უარს ამბობს საჩივრის მიღებაზე იმ საფუძვლით, რომ მხარემ შემოსავლების სამსახურის აუდიტის დეპარტამენტის მიერ მიღებულ გადაწყვეტილებაზე საჩივრის ამავე დეპარტამენტში წარდგენით გაუშვა საჩივრის ფინანსთა სამინისტროს დავების განმხილველ საბჭოში წარდგენის ხანდაზმულობის ვადები.

შემოსავლების სამსახურის საგადასახადო დავების განხილვის საბჭოს პრაქტიკა, რომლის თანახმადაც, დავის განხილვაში ჩართულია აუდიტის სამსახური, ეწინააღმდეგება კანონისმიერი დათქმის პრინციპს. როგორც სზაკ-ი, ისე სსკ-ი არ ითვალისწინებს ადმინისტრაციულ წარმოების ასეთ, ორსაფეხურიან პროცედურებს (საჩივრის განხილვის უფლებამოსილების გაზიარებას სხვა ადმინისტრაციული ორგანოსათვის). კანონიერების პრინციპიდან გამომდინარე, საგადასახადო დავების განხილვის მიზნით ჩატარებული ადმინისტრაციული წარმოება შესაბამისობაში უნდა მოვიდეს სზაკ-ით დადგენილ მოთხოვნებთან და საქართველოს კონსტიტუციით აღიარებულ სამართლიანი ადმინისტრაციული წარმოების უფლებასთან.

---

16 სუსგ საქმეზე №ბს-667-642(კ-12), 21 ივნისი, 2014.

**ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი  
აქტის გაცნობა საქართველოს ზოგადი  
ადმინისტრაციული კოდექსის მიხედვით  
(სასამართლო პრაქტიკის მაგალითზე)**

**შესავალი**

ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი წარმოადგენს ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობის ერთ-ერთ სამართლებრივ ფორმას. მისი მეშვეობით განისაზღვრება პირთა გარკვეული წრისთვის შესასრულებლად სავალდებულო დათქმები. ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის სავალდებულო ძალა უკავშირდება მის გაცნობას ამდენად, პოზიტიური მოლოდინისთვის მნიშვნელოვანია აქტის გაცნობა, ვინაიდან დაინტერესებული პირისთვის ცხადი და გასაგები იყოს რა ვალდებულება ეკისრება<sup>1</sup>, ხოლო ნეგატიური მოლოდინის შემთხვევაში, გაცნობა პირდაპირ არის დაკავშირებული გასაჩივრების შესაძლებლობასთან. როგორც ადმინისტრაციული კანონმდებლობა ადგენს, ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გასაჩივრებას საფუძვლად უდევს მისი გაცნობა, მხოლოდ ოფიციალური გაცნობიდან ხდება კანონით დადგენილი გასაჩივრების ვადების ათვლა.

საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატა განმარტავს, რომ ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ძალაში შესვლის ინსტიტუტი პირდაპირ კავშირშია აქტის აღსრულების ინსტიტუტთან.<sup>2</sup> ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-

\* სამართლის დოქტორი, თსუ-ის იურიდიული ფაკულტეტის ასოცირებული პროფესორი.

1 აქ ყურადღება გამახვილებულია შემზღუდველი (ამკრძალავი) შინაარსის მქონე ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტებზე. მიზეზი არის ის, რომ ამ შემთხვევაში ოფიციალური გაცნობა პირდაპირ კავშირშია ამ გადაწყვეტილებების გასაჩივრების შესაძლებლობასთან. ტურავა პ., ზოგადი ადმინისტრაციული სამართალი, თბ., 2016, 107.

2 სუსგ საქმე №ბს-220-212 (2კ-13), 9 ივლისი, 2013.

სამართლებრივი აქტის გაცნობა წარმოადგენს პრეზუმფციას მისი ნებაყოფლობით შესრულებისთვის მაშინაც კი, თუ იგი ადრესატისთვის შემზღვევლია (ამკრძალავია). აქიგულისხმება პირის კეთილსინდისიერი დამოკიდებულება ადმინისტრაციული ორგანოს საჯარო სამართლებრივი მითითების შესრულებისადმი და არა განწყობა იმ სამართლებრივი შედეგისადმი, რომელიც დადგება აღსრულებით. დაინტერესებული პირი ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტს აღასრულებს მაშინაც, თუ ამის არავითარი სურვილი არ ექნებოდა არჩევანის არსებობის პირობებში. მაგ. იხდის ჯარიმას, სადაც ნებას ავლენს უშუალოდ აღსრულების ნაწილთან მიმართებით, რაც არ შეესაბამება მის ემოციურ განწყობას თავად ამ აქტის შინაარსიდან გამომდინარე.

გაცნობა წარმოადგენს შუალედურ რგოლს ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემასა და აღსრულებას შორის. საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის<sup>3</sup> (შემდგომში - სზაკ) 54-ე მუხლის თანახმად, ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ძალაში შესვლა დაკავშირებულია მის გაცნობასთან. გაცნობის მიზანია უზრუნველყოს დაინტერესებული პირისთვის აქტით გათვალისწინებული შინაარსის მიწოდება, რათა ხელი არ შეეშალოს აღსრულებას ან ცალკეული სამართლებრივი პროცედურების გამოყენებას. ასევე გაცნობით ხდება პირისთვის გადაწყვეტილების მიღების სამართლებრივი საფუძვლების გაცხადება. ამიტომაც, მხოლოდ სარეზოლუციო ნაწილის გამოცხადება არ წარმოადგენს გადაწყვეტილების გაცნობის ფაქტს. მნიშვნელოვანია, რომ დაინტერესებული პირი გაეცნოს აქტს მთლიანად და არა ფრაგმენტულად. მისთვის აუცილებელია იმ გარემოებებზე მითითებაც, რაც წარმოადგენს გადაწყვეტილების მიღების სამართლებრივ საფუძველს.

როგორც სზაკ-ი ადგენს, ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი ძალაში შედის კანონით დადგენილი წესით გაცნობისთანავე ან გამოქვეყნების დღეს. გარდა ამისა, ძალაში შესვლა შეიძლება უკავშირდებოდეს კონკრეტულ თარიღს, ხოლო გამონაკლის შემთხვევებში შესაძლებელია აქტის ძალაში შესვლა გამოქვეყნებამდე ან ოფიციალურ გაცნობამდე.

3 საქართველოს კანონი, „საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი“, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, N2182, 25.06.1999.

საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის განმარტებით, ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის იმ პირისათვის ოფიციალური გაცნობის მოთხოვნა, ვის მიმართაც არის იგი გამოცემული, კანონმდებლობის კატეგორიული იმპერატივია, ვინაიდან აქტის გამოქვეყნება და ადრესატისთვის გაცნობა არის ადმინისტრაციული წარმოების ფინალი, ხოლო მისი ნაყოფი - წარმოების შედეგად გამოცემული გადაწყვეტილება, ძალაში შედის მხარისათვის ოფიციალური გაცნობით. აქტის ძალაში შესვლის განსაზღვრა მნიშვნელოვანია აქტის გასაჩივრებისათვის დადგენილი ვადების დასაცავად. სწორედ აქტის ძალაში შესვლის, ანუ მხარისათვის კანონით დადგენილი წესით - გაცნობით იწყება მისი გასაჩივრების ვადების ათვლა, გაცნობის შემდეგ ხდება შესაბამისი ადრესატის უფლებამოვალეობების წარმოშობა, შეცვლა ან შეწყვეტა, შესაბამისად, სწორედ ამ მომენტიდან პირს ეძლევა გასაჩივრების შესაძლებლობა.<sup>4</sup>

ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გაცნობის ვალდებულება აქვს მის გამომცემ ადმინისტრაციულ ორგანოს. კანონი მასვე აკისრებს მტკიცების ტვირთს. საქართველოს უზენაესი სასამართლოს განმარტების თანახმად, „ადმინისტრაციული ორგანო საქმისწარმოების მკაცრი წესებით ხელმძღვანელობს, შესაბამისად, მას უნდა შეეძლოს მის მიერ საქმიანი კორესპონდენციის გაგზავნისა და ჩაბარების ნამდვილობის დასადასტურებლად დოკუმენტური მტკიცებულების წარმოდგენა.“<sup>5</sup>

ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გაცნობის ინტერესი აქვს როგორც ადმინისტრაციულ ორგანოს, ასევე ადრესატს. ადმინისტრაციული ორგანოსთვის ეს წარმოშობს ამ აქტის აღსრულების მოლოდინს, ხოლო დაინტერესებული პირისთვის - მის სამართლებრივი მდგომარეობაში გარკვევის შესაძლებლობას. საჭიროების შემთხვევაში დაინტერესებული პირი გეგმავს სამართლებრივი გზით შემდგომი მოქმედებების განხორციელებას (მაგ. გასაჩივრებას).

საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მიხედ-

4 სუსგ საქმე №ბს-854-836(კ-12), 10 ოქტომბერი, 2013.

5 სუსგ საქმე №ბს-564-533(კ-06), 12 აპრილი, 2007.

ვით დასახელებულ საკითხებს განსაზღვრავს 54-ე -58-ე მუხლები.

ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გაცნობის რამდენიმე საშუალება არსებობს. მათ შორისაა აქტის გადაცემა დაინტერესებული პირისათვის, გამოქვეყნება, საჯაროდ გამოცხადება, ფოსტით გაგზავნა. არჩევანი რიგ შემთხვევებში აქვს ადმინისტრაციულ ორგანოს. თუმცა, არის შემთხვევები, სადაც კანონი ცალსახად მიუთითებს გაცნობის რომელიმე ფორმას. ეს უკანასკნელი დამოკიდებულია მთელ რიგ გარემოებებზე, მაგალითად, წარმოების სახეზე, დაინტერესებულ პირთა (ადრესატთა) რაოდენობაზე, აქტის შინაარსზე და სხვ.

სზაკ-ის 58-ე მუხლის თანახმად, ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ოფიციალური გაცნობა შესაძლებელია მოხდეს ადრესატისთვის გადაცემით ან ფოსტით გაგზავნით. სზაკ-ი არ აკონკრეტებს, შესაძლებელია თუ არა გამოყენებული იყოს ელექტრონული კომუნიკაციის საშუალება-ელექტრონული ფოსტა. მაგ., საგადასახადო კანონმდებლობა<sup>6</sup> უშვებს ადმინისტრაციულ ორგანოსა და გადასახადის გამამხდელს შორის ელექტრონული კომუნიკაციის შესაძლებლობას. ამასთან, როგორც წერილობითი, ასევე ელექტრონული ფორმით განხორციელებულ მიმონერას თანაბარი იურიდიული ძალა გააჩნიათ.<sup>7</sup> „ლიცენზიებისა და ნებართვების შესახებ“ საქართველოს კანონის 26<sup>3</sup> მუხლის თანახმად, დაინტერესებული მხარისათვის ელექტრონული ფორმით გამოცემული ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ოფიციალური გაცნობა ნიშნავს ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ელექტრონული ფოსტით ან სხვა ტექნიკური საშუალებით გაცნობას.<sup>8</sup> ამდენად, მოქმედ კანონმდებლობაში ვხვდებით ელექტრონული საშუალებების გამოყენების შესაძლებლობას. სხვაგვარად წარმოუდგენელიცაა, ვინაიდან თანამედროვე მმართველობა გულისხმობს აქტიურ და სწრაფ კომუნიკაციას, რასაც უზრუნველყოფს ელექტრონული/ციფრული

6 საქართველოს კანონი, „საქართველოს საგადასახადო კოდექსი“, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, N3591, 17.09.2010.

7 ნადარაია ლ., როგავა ზ., რუხაძე კ., ბოლქვაძე ბ, საქართველოს საგადასახადო კოდექსის კომენტარი, რედ.: რუხაძე კ., ჯულელი გ., წიგნი პირველი, §§ 1-155, თბ., 2012, 317.

8 საქართველოს კანონი „ლიცენზიებისა და ნებართვების შესახებ“, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, N1775, 24.06.2005.

საშუალებების გამოყენება. უნდა დავეთანხმოთ მოსაზრებას, რომ „ელექტრონული მმართველობა ეფუძნება ინფორმაციისა და კომუნიკაციათა ტექნოლოგიების გამოყენებას ქვეყნის მართვის პროცესში. ელექტრონულ მმართველობას შეუძლია სახელმწიფო სექტორის ყოველდღიური მუშაობა გახადოს გაცილებით უფრო: რაციონალური, ხალხთან დაახლოებული და ამასთან გაცილებით უფრო ეკონომიური; დაზოგოს ფინანსები, მატერიალური და ადამიანური რესურსები.“<sup>9</sup> თანამედროვე მმართველობა გულისხმობს მაღალი ხარისხის სერვისის მიწოდებას,<sup>10</sup> სადაც უნდა იქნეს გამოყენებული ყველა ის შესაძლებლობა, რომელიც უფრო ეფექტიანს და სწრაფს გახდის ასეთი საშუალებების მიწოდებას, იგივე შეიძლება ითქვას გაცნობის საშუალებებზეც. ელექტრონული დოკუმენტის შექმნისა და მისი მოძრაობის შესაძლებლობას ასევე ითვალისწინებს კანონი ელექტრონული დოკუმენტისა და ელექტრონული სანდო მომსახურების შესახებ.<sup>11</sup> დასახელებული კანონის თანახმად, ელექტრონული დოკუმენტის გამოყენება შესაძლებელია ყველა შემთხვევაში, როდესაც მოითხოვება წერილობითი ფორმის მატერიალური დოკუმენტი, თუ კანონით სხვა რამ არ არის დადგენილი (მუხ. 4.2).

ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გაცნობა არ საჭიროებს ადრესატის თანხმობას მის შინაარსზე<sup>12</sup>.

9 ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი, საინფორმაციო ბიულეტენი #1, ელექტრონული მმართველობა საქართველოში: მსოფლიო ტენდენციები, პოლიტიკურ მეცნიერებათა დოქტორი, პროფესორი ქეთევან როსტიაშვილი, 6-7, <http://www.idfi.ge/uploadedFiles/27-32.pdf>. [ნანახია 12.05.2019]

10 ხუბუა გ., ყალიჩავა კ., ადმინისტრაციული მეცნიერების სახელმძღვანელო, თსუ ადმინისტრაციულ მეცნიერებათა ინსტიტუტის გამოცემები, ტომი IV, თბ., 2018, 38-39.

11 საქართველოს კანონი „ელექტრონული დოკუმენტისა და ელექტრონული სანდო მომსახურების შესახებ“, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, N639-III, 21.04.2017.

12 ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის, როგორც ადმინისტრაციული ორგანოს ცალმხრივი ნების გამოვლენა, რასაკვირველია, არ საჭიროებს ადრესატის თანხმობას. მიუხედავად ამისა, კანონმდებლობა შეიცავს იმგვარ ნორმებს, რომელიც შესაძლებლობას აძლევს დაინტერესებულ მხარეს მონაწილეობა მიიღოს ადმინისტრაციული ორგანოს ამ ნების ჩამოყალიბებაში. საუბარია ადმინისტრაციულ წარმოებაზე, რომელიც აქტის გამოცემის წინაპირობაა. კანონმდებლობა ითვალისწინებს დაინტერესებული პირის (პირების) მონაწილეობას, მოსაზრების გამოთქმის შესაძლებლობას. კანონი თავად ადმინისტრაციულ ორგანოს ავალდებულებს გამოიკვლიოს საქმისათვის მნიშვნელობის მქონე ყველა გარემოება და მხოლოდ ამის შემდეგ მიიღოს გადაწყვეტილება. ასე რომ, ინდივიდუალური

გაცნობა დამოუკიდებელია ადრესატის სუბიექტური განწყობისაგან. ხელმოწერით ადრესატი ადასტურებს, რომ მას კანონით დადგენილი წესით ჩაბარდა აქტი, ხელმოწერა არ არის თანხმობა აქტის შინაარსზე, გარდა იმ შემთხვევისა, თუ სახეზეა განცხადების საფუძველზე გამოცემული აღმჭურველი ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი.<sup>13</sup>

პრაქტიკაში არის შემთხვევები, როდესაც აქტი, რომელიც გამოცემულია კონკრეტული პირის მიმართ და იმავდროულად მიმართულია სხვა პირის უფლებების ან მოვალეობების განსაზღვრისკენ, ბარდება უშუალო ადრესატს. ასეთ შემთხვევაში ადმინისტრაციული ორგანო, აცხადებს რომ სხვა პირისთვისაც ცნობილია აქტით განსაზღვრული ვალდებულებები, ან არსებობს ობიექტური გარემოებები, რაც ასეთი ცოდნის შესაძლებლობას იძლევა. რანარმოადგენს ამგვარი ვარაუდის საფუძველს გაუგებარია, თუმცა უნდა აღინიშნოს, რომ არაოფიციალური წყაროებით რაიმე ინფორმაციის მიღება ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის შინაარსის შესახებ, არ ცვლის ადმინისტრაციული ორგანოს ვალდებულებას თავად უზრუნველყოს კანონით დადგენილი წესით მისი გაცნობა შესაბამისი პირისათვის. მაგალითად, საკასაციო სასამართლოს მიაჩნია, „რომ ბრძანება მხარისათვის გაცნობილად ჩაითვლება და სასარჩელო ხანდაზმულობის ვადის ათვლა უნდა მოხდეს მხარისათვის აღნიშნული ბრძანების პირადად ჩაბარების მომენტიდან ან ხსენებული ბრძანების პირადად ჩაბარებაზე უარის თქმის შესახებ შესაბამისი აქტის შედგენის მომენტიდან. ამასთან, აღნიშნული ფორმალური მოთხოვნის დაცვა აუცილებელია და მას, სამართლებრივად, ვერ შეცვლის შინაგანი რწმენა, რომ მხარისათვის უდავოდ ცნობილი იყო სამუშაოდან გათავისუფლების შესახებ.“<sup>14</sup>

---

ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი, როგორც საჯარო სამართლებრივი საქმიანობის ცალმხრივი ნების გამოხატველი ფორმა, სულაც არ გამოირიცხავს დაინტერესებული პირის ინტერესის გათვალისწინების შესაძლებლობას.

13 ასეთ შემთხვევაში აქტის შინაარსი მისაღები და სასურველია მისი ადრესატისთვის. მართალია, აღმჭურველი აქტიც ასევე ადმინისტრაციული ორგანოს ცალმხრივი ნების გამოვლენას უკავშირდება, მაგარამ ეს ის შემთხვევაა, როცა ადმინისტრაციული ორგანოს ნება და დაინტერესებული პირის სურვილი ერთმანეთს ემთხვევა.

14 სუსგ საქმე №ბს-317-301(კ-06), 27 სექტემბერი, 2006.



## 1. ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოქვეყნება

ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოქვეყნება წარმოადგენს გაცნობის ერთ-ერთ სახეს. სზაკ-ის 55-ე მუხლის თანახმად, ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი ქვეყნდება ორ შემთხვევაში: ა) რედესაც ამას პირდაპირ ითვალისწინებს კანონი, ბ) ადმინისტრაციული ორგანოს გადაწყვეტილებით.

კანონით გათვალისწინებულ შემთხვევას მიეკუთვნება მაგ., სზაკ-ის 121-ე მუხლით დადგენილი იმპერატიული მოთხოვნა, რომლის თანახმად, საჯარო ადმინისტრაციული წარმოების საფუძველზე გამოცემული ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი აუცილებლად უნდა გამოქვეყნდეს. ამ შემთხვევაში დაუშვებელია ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოქვეყნების ჩანაცვლება გაცნობის სხვა საშუალებით. ეს დათქმა იმპერატიულია და ადმინისტრაციულ ორგანოს ავალდებულებს აქტი აუცილებლად გამოაქვეყნოს. თუ საჯარო ადმინისტრაციული წარმოება დაიწყო დაინტერესებული პირის განცხადების საფუძველზე, ადმინისტრაციული ორგანო უფლებამოსილია განმცხადებელს სხვა ფორმითაც გააცნოს მიღებული გადაწყვეტილება, მაგრამ ამით თავს მაინც ვერ აარიდებს ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოქვეყნების ვალდებულებას.

რაც შეეხება ადმინისტრაციული ორგანოს გადაწყვეტილებით აქტის გამოქვეყნებას, კანონი ამ შესაძლებლობას<sup>15</sup> განიხილავს როგორც ოფიციალური გაცნობის ალტერნატივას. აღნიშნულ შემთხვევაში ადმინისტრაციული ორგანო გამოდის გაცნობის ამ საშუალების მიზანშეწონილობიდან და გამოქვეყნებას ირჩევს იმისათვის, რომ პირთა რაოდენობიდან გამომდინარე, გაამარტივოს მათთვის აქტის შინაარსის მონოდება. სზაკ-ის 55-ე მუხლის მეორე ნაწილის თანახმად, თუ ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი ეხება 50-ზე მეტ პირს, მისი ოფიციალური გაცნობა

<sup>15</sup> როგორც სზაკ-ის 55-ე მუხლის მე-2 ნაწილი ადგენს, იმ შემთხვევაში, თუ ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი ეხება 50-ზე მეტ პირს, მისი ოფიციალური გაცნობა შეიძლება შეიცვალოს გამოქვეყნებით. აქ საკვანძო სიტყვაა „შეიძლება“. კანონი საუბრობს შესაძლებლობაზე და არა ცალსახად ადმინისტრაციული ორგანოს ვალდებულებაზე.

შეიძლება შეიცვალოს გამოქვეყნებით. ასეთ შემთხვევაში ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი გასაცნობად გადაეცემა მხოლოდ განმცხადებელს, ხოლო თუ განცხადებას ხელს აწერს რამდენიმე პირი – პირს, რომლის ხელმოწერაც განცხადებაში პირველია. მოცემულ შემთხვევაში ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოქვეყნების მიუხედავად, ადმინისტრაციულ ორგანოს კანონი ავალდებულებს ეს აქტი გასაცნობად გადასცეს განმცხადებელს ან განცხადებაზე პირველ ხელმოწერ პირს. მოცემულ შემთხვევაში, ადმინისტრაციული ორგანო ვალდებულია დაინტერესებული პირის მოთხოვნით გადასცეს მას ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი.

სზაკ-ი ადგენს ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოქვეყნების წესს. გამოქვეყნება გულისხმობს ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოქვეყნებას ადმინისტრაციული ორგანოს ოფიციალურ ბეჭდვით ორგანოში, ხოლო ასეთის არარსებობის შემთხვევაში, ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი უნდა გამოქვეყნდეს ბეჭდვით ორგანოში, რომელიც ვრცელდება ადმინისტრაციული ორგანოს მთელ სამოქმედო ტერიტორიაზე და გამოიცემა კვირაში ერთხელ მაინც, ან გამოცხადდეს საჯაროდ. მაგალითად, საჯარო რეესტრის შესახებ კანონის<sup>16</sup> 27-ე მუხლის მე-3 პუნქტის თანახმად, გადაწყვეტილების გამოქვეყნებად ასევე ჩაითვლება გადაწყვეტილების მარეგისტრირებელი ორგანოს ოფიციალურ ვებგვერდზე გამოქვეყნება. ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოქვეყნების შესახებ უნდა არსებობდეს შესაბამისი ნორმატიული დოკუმენტი, სადაც მითითებული იქნება გამოქვეყნების ადგილი და წესი.

## **2. ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გადაცემა**

ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ოფიციალური გაცნობის ერთ-ერთ სახეს წარმოადგენს მისი

<sup>16</sup> საქართველოს კანონი „საჯარო რეესტრის შესახებ“, N820, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, N41, 19.12.2008.

გადაცემა დაინტერესებული პირისთვის. ცალკეული კანონები ოფიციალური გაცნობის სახედ მიიჩნევენ გადაწყვეტილების ჩაბარებას. მაგ., ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსი<sup>17</sup>, პროდუქტის უსაფრთხოებისა და თავისუფალი მიმოქცევის კოდექსი<sup>18</sup> და საგადასახადო კოდექსი<sup>19</sup> იყენებს ტერმინს „ჩაბარება“, რომელიც გულისხმობს ადმინისტრაციული ორგანოს გადაწყვეტილების ოფიციალურ გაცნობას. მოცემულ შემთხვევაში სახეზე გვაქვს ტერმინთა განსხვავება, თუმცა შინაარსობრივად „გადაცემა“ და „ჩაბარება“ ერთსა და იმავე მიზანს უკავშირდება. მაგ. საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 240-ე მუხლის მე-2<sup>1</sup> ნაწილის თანახმად, ელექტრონული საჯარიმო ქვითარი სამართალდარღვევისთვის ჩაბარებულად ჩაითვლება უფლებამოსილი პირის მიერ მისი ამობეჭდვის შემთხვევაში.<sup>20</sup>

ერთ-ერთ საქმეზე უზენაესმა სასამართლომ დაადგინა, „გამომდინარე იქიდან, რომ პენსიის შეჩერების აქტი ადმინისტრაციულ ორგანოს მხარისთვის არ გაუცვნიან, არ მომხდარა მისი ძალაში შესვლა. შესაბამისად, ადმინისტრაციული ორგანო არ იყო უფლებამოსილი იმ ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის საფუძველზე შეჩერებისამისთვის პენსიის დარიცხვა, რომელიც კანონიერ ძალაში არ იყო შესული.“<sup>21</sup> ეს ნათლად მეტყველებს, რაოდენ დიდი მნიშვნელობა აქვს ადმინისტრაციული ორგანოს ვალდებულებას, კანონით დადგენილი წესით უზრუნველყოს ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გაცნობა დაინტერესებული პირისათვის.

საჯარო მმართველობაში არსებული სერვისების გამოყენებით ადგილი აქვს დაინტერესებული პირების ინფორმირებას. არის შემთხვევები, როდესაც ასეთი ინფორმაციის მიწოდებას ადმინისტრაციული ორგანო აიგივებს გადაწყვეტილების

17 საქართველოს კანონი, „ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსი“, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, N161, 15.12.1984,

18 საქართველოს კანონი, „პროდუქტის უსაფრთხოებისა და თავისუფალი მიმოქცევის კოდექსი“, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, N6157-IX, 08.05.2012.,

19 საქართველოს კანონი, „საქართველოს საგადასახადო კოდექსი“, N3591, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, N54, 17.09.2010.

20 საქართველოს კანონი, „საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსი“, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, N161, 15.12.1984.

21 სუსგ საქმე №ზს-798(კ-18), 17 დეკემბერი, 2018.

გაცნობასთან. მსგავს შემთხვევასთან დაკავშირებით უზენაესი სასამართლო განმარტავს, რომ ინფორმაციული ხასიათის შეტყობინების გაგზავნა არ ათავისუფლებდა ადმინისტრაციულ ორგანოს სზაკ-ით გათვალისწინებული ვალდებულების შესრულებისაგან, განმცხადებლისათვის განცხადებაზე გამოცემულიწერილობითი ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გაცნობის ვალდებულებისაგან, სადაც სზაკ-ის 52.2 მუხლის მოთხოვნის შესაბამისად, მითითებული იქნებოდა ის ორგანო, რომელშიც შეიძლება ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გასაჩივრება, მისი მისამართი და საჩივრის წარდგენის ვადა.<sup>22</sup>

ადმინისტრაციული ორგანოსთვის კანონით დაკისრებული ვალდებულებიდან გამომდინარე, აუცილებელია, რომ გადანყვეტილების გაცნობა ატარებდეს ინდივიდუალურ ხასიათს.<sup>23</sup> მხოლოდ ოფიციალური გაცნობით იძენს აქტი შესასრულებლად სავალდებულო ძალას.<sup>24</sup> თუ ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი მიმართულია რამდენიმე ადრესატის მიმართ, აუცილებელია თითოეული მათგანისათვის მისი ოფიციალური გაცნობა.<sup>25</sup> მართალია, დაინტერესებულ პირთა სიმრავლის შემთხვევაში სზაკ-ი შესაძლებლად მიიჩნევს მის გამოქვეყნებას, მაგრამ დაინტერესებული პირის მოთხოვნით, ადმინისტრაციული ორგანო ვალდებულია გადასცეს მას ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი. საკასაციო სასამართლო განმარტავს, რომ „ადმინისტრაციული სამართლის კანონმდებლობა ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ძალაში შესვლას არაორაზროვნად და მკაფიოდ უკავშირებს ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ოფიციალურ გაცნობას (ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 58-ე მუხლი), რაც ნიშნავს, რომ აქტით განსაზღვრული მოწესრიგება, სამართლებრივი შედეგი შესასრულებლად სავალდებულო ძალას იძენს

22 სუსგ საქმე №ბს-854-836(კ-12), 10 ოქტომბერი, 2013 წელი.

23 ტურავა პ., ზოგადი ადმინისტრაციული სამართალი, თბ., 2016, 104

24 იქვე, 106

25 სუსგ საქმე №ბს-220-212 (2კ-13), 9 ივლისი, 2013.

მხოლოდ ადრესატისათვის აქტის გადაცემის შემთხვევაში.“<sup>26</sup> აღსანიშნავია, რომ ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გაცნობა ატარებს პერსონალურ ხასიათს, რაც ავალდებულებს ადმინისტრაციულ ორგანოს, კონკრეტულ პირებამდე დაიყვანოს აქტის შინაარსის მიწოდება. მაშინაც კი, თუ ადმინისტრაციული ორგანო ირჩევს გაცნობის სხვა სახეს (გამოქვეყნებას ან საჯაროდ გამოცხადებას), პირის უფლების დაცვის უზრუნველსაყოფად, ადმინისტრაციული ორგანო დაინტერესებული პირის მოთხოვნის საფუძველზე, ვალდებულია გადასცეს მას ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი.

### **3. ინდივიდუალური ადმინისტრაციული სამართლებრივი აქტის ფოსტის მეშვეობით გაგზავნა**

სზაკ-ის თანახმად, ინდივიდუალური ადმინისტრაციული სამართლებრივი აქტი შეიძლება დაინტერესებულ პირს გაეგზავნოს ფოსტით. აქ კანონი პირდაპირ არ საუბრობს ელექტრონული ფოსტის საშუალებით აქტის გაცნობის შესაძლებლობაზე, არამედ იგულისხმება საფოსტო გზავნილის ადრესატამდე მიტანა. თანამედროვე სახელმწიფოები იყენებენ ელექტრონული კომუნიკაციების შესაძლებლობებს, რაც უფრო მარტივს და მოქნილს ხდის მმართველობითი ღონისძიებების გატარებას. მართალია, სზაკ-ი პირდაპირ არ განსაზღვრავს ასეთი შესაძლებლობის გამოყენებას, მაგრამ მსგავს ჩანაწერს ვხვდებით სხვადასხვა კანონებში. მაგალითად, საქართველოს საგადასახადო კოდექსის<sup>27</sup> თანახმად, საგადასახადო ორგანოს მიერ პირისათვის ელექტრონული ფორმით გაგზავნილი დოკუმენტი ჩაბარებულად ითვლება ადრესატის მიერ მისი გაცნობისთანავე, ხოლო ამ კოდექსის 264-ე მუხლის მე-2 ნაწილით გათვალისწინებულ შემთხვევაში – გაცნობისთანავე ან გადასახადის გადამხდელის ავტორიზებული მომხმარებლის გვერდზე განთავსებიდან 30-ე დღეს, თუ ამ ვადაში ადრესატი შეტყობინებას არ გასცნობია. მსგავსი ნორმა ადასტურებს, რომ მოქმედი კანონმდებლობა

<sup>26</sup> სუს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის განჩინება საქმეზე №ზს-1580-1509(კ-09), 16 მარტი, 2010.

<sup>27</sup> საქართველოს კანონი, „საქართველოს საგადასახადო კოდექსი“, N3591, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, N54, 17.09.2010, მუხ.44.

ითვალისწინებს ტექნიკური და ელექტრონული საშუალებების გამოყენებას ადმინისტრირებაში. ვფიქრობთ, კანონმდებელმა უნდა ასახოს მსგავსი საშუალებების გამოყენების შესახებ საქართველოს ზოგად ადმინისტრაციულ კოდექსშიც. მართალია, ელექტრონული საშუალებების გამოყენების ინტენსივობაზე გავლენას ახდენს სხვადასხვა ფაქტორები (როგორც ასაკობრივი კატეგორია, ასევე გეოგრაფია. მაგ., ინტერნეტით არასრული დაფარვის პრობლემა ცალკეულ რეგიონებში, ტექნიკურ საშუალებებზე წვდომის პრობლემა შესაბამისი უნარების არქონის გამო), მიუხედავად ამისა, უნდა აღინიშნოს, რომ სახელმწიფოში არსებობს საჯარო სერვისები (მაგ., საზოგადოებრივი ცენტრები) რომელიც შესაძლებლობას აძლევს ყველას ისარგებლოს ამ საშუალებებით.

ფოსტით გაგზავნისას ერთერთი მნიშვნელოვანი საკითხი უკავშირდება გზავნილის მიღებას და დადასტურებას. აქაც გარკვეულ პრობლემებს ვაწყდებით. მაგ., როცა პირი არ იმყოფება კონკრეტულ (რეგისტრაციის ან ფაქტობრივ) მისამართზე ან უარს აცხადებს ჩაბარებაზე. მსგავს შემთხვევაში, კანონმდებლობა ითვალისწინებს რამდენიმე შესაძლებლობას. საქართველოს საგადასახადო კოდექსის თანახმად,<sup>28</sup> თუ პირი უარს აცხადებს დოკუმენტის მიღებაზე, დოკუმენტის წარმდგენი აკეთებს შესაბამის აღნიშვნას. თუ წერილობითი დოკუმენტის წარმდგენის ფაქტი ტექნიკური საშუალებებით არის დაფიქსირებული, დოკუმენტი ჩაბარებულად ითვლება. ასევე საგადასახადო კოდექსის თანახმად, დოკუმენტი ფიზიკური პირისათვის ჩაბარებულად ითვლება, თუ დოკუმენტი ჩაჰბარდა:

- ა) ადრესატს პირადად;
- ბ) ამ პირის უფლებამოსილ ან კანონიერ წარმომადგენელს;
- გ) მის საცხოვრებელ ადგილზე ამ პირთან მცხოვრებ ოჯახის რომელიმე სრულწლოვან წევრს;
- დ) მეწარმე ფიზიკური პირის საქმიანობის ადგილზე კანცელარიას ან ასეთივე დანიშნულების სტრუქტურულ ერთეულს.

მსგავს რეგულაციას ვხვდებით საზღვარგარეთის ქვეყნების კანონმდებლობაში. მაგალითად, **ფინეთის** ადმინისტრაციულ კანონმდებლობაში საკმაოდ დიდი ადგილი უკავია გაცნობის განმსაზღვრელ ნორმებს. ფინეთის რესპუბლიკის

<sup>28</sup> იქვე.

კანონი ადმინისტრაციული პროცედურების შესახებ,<sup>29</sup> ადმინისტრაციულ ორგანოს ავალდებულებს, უზრუნველყოს გადანყვეტილების მიწოდება ყველა მხარისათვის, ასევე იმ პირებისთვისაც, რომელთა მიმართაც შეიძლება დადგეს რაიმე შედეგი, მაგ. შეეზღუდოთ რაიმე უფლების განხორციელება. გაცნობა შეიძლება მოხდეს ფოსტით გაგზავნის, უშუალოდ გადაცემის ან გამოქვეყნებით. საჯაროდ გაცნობა შეიძლება მოხდეს, თუ გადანყვეტილება ეხება 30-ზე მეტ პირს ან თუ ადრესატთა რაოდენობა წინასწარ დაუდგენელია. ფოსტით გაგზავნის შემთხვევაში, თუ ადრესატი ვერ მოიძებნა, კანონი ითვალისწინებს აქტის ჩაბარებას: ა) ოჯახის მინიმუმ 15 წლის წევრისთვის, ბ) ადრესატის დამსაქმებლისთვის, გ) თუ ადრესატს აქვს მუდმივი სამუშაო ადგილი, მისი ერთერთი თანამშრომლისთვის. ჩაბარებისას უნდა შედგეს წერილობითი დოკუმენტი შესაბამისი პირების ხელმოწერით. გადანყვეტილება ჩაბარებულად ითვლება სამი დღის შემდეგ ამ დოკუმენტზე აღნიშნული თარიღიდან. დოკუმენტი არ უნდა ჩაბარდეს სხვა პირს, თუ არსებობს გონივრული ვარაუდი იმის შესახებ, რომ დადგენილ დროში ვერ მოხდება უშუალო ადრესატისთვის გადანყვეტილების გაცნობა. კანონი მიჯნავს ფიზიკური და იურიდიული პირებისათვის აქტის გაცნობის საშუალებებს. ფიზიკურ პირს აქტი გადაეცემა პირადად. უშუალო გადაცემა (გაცნობა) გულისხმობს უშუალოდ მხარისთვის ან მისი კანონიერი წარმომადგენლისთვის გადაცემას. თუ რამოდენიმე პირს ეხება აქტი, ასეთ შემთხვევაში აქტი გადაეცემა საკონტაქტო პირს, ხოლო თუ ასეთი პირი არ არის მითითებული საქმეში, აქტი გადაეცემა პირველ ხელმომწერ პირს. ამ პირმა უნდა უზრუნველყოს ყველა დანარჩენის ინფორმირება. იურიდიულ პირებს გადანყვეტილებები ეგზავნებათ ფოსტით, რის შესახებაც ინფორმაცია მიეწოდება იურიდიული პირის ხელმძღვანელს ან სხვა უფლებამოსილ პირს.

**გერმანიის** ფედერაციული რესპუბლიკის ადმინისტრაციული კანონმდებლობით,<sup>30</sup> ელექტრონული ფორმით გაგზავნისას, აქტი

29 Сборник законодательных актов по административным процедурам, GIZ, BMZ, 2013, 365-384.

30 გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკის კანონი ადმინისტრაციული პროცედურების შესახებ, *Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG)*. <https://www.gesetze-im-internet.de/vwvfg/> [ნანახია 15.05.2019.]



გაცნობილად ითვლება გაგზავნიდან მესამე დღეს. მტკიცე-ბის ტვირთი ფოსტით გაგზავნისას გადადის ადმინისტრაციულ ორგანოზე. **ესტონეთის** კანონმდებლობა<sup>31</sup> ითვალისწინებს გა-დანყვეტილების გაცნობის რამდენიმე შესაძლებლობას, მათ შორის გადაცემას, ფოსტით გაგზავნას, საჯაროდ გამოცხადე-ბას, გამოქვეყნებას. კანონით დადგენილია ელექტრონული ფოს-ტით გაგზავნის შესაძლებლობაც. ასევე, კანონი ითვალისწინებს ოჯახის წევრისთვის გადაცემას, თუ მისი ასაკი შეადგენს მინი-მუმ 10 წელს. კანონი ადგენს დოკუმენტის მიწოდების დროს, სა-მუშაო დღეებში 08 საათიდან 20 საათამდე. არასამუშაო დროს და დასვენების დღეებში დოკუმენტის მიწოდებისთვის კანონი ითვალისწინებს ადმინისტრაციული ორგანოს ან ადრესატის თანხმობას. თუ პირი უარს აცხადებს დოკუმენტის ჩაბარება-ზე, ადმინისტრაციული ორგანოს წარმომადგენელი ადგენს მის ვინაობას და და საბუთზე აკეთებს ხელმოწერას. ასეთ შემთვე-ვაშიც დოკუმენტი ითვლება ჩაბარებულად, გარდა იმ შემთხ-ვევისა, თუ დარღვეულია დოკუმენტის მიწოდების კანონით დადგენილი დრო. გამოქვეყნებას კანონი ითვალისწინებს: თუ გადანყვეტილება ეხება 100-ზე მეტ პირს, თუ დაინტერესებული პირის ადგილსამყოფელი დაუდგენელია, არ იმყოფება რეგის-ტრირებულ მისამართზე, ადმინისტრაციული აქტი გასაცნობად უნდა წარედგინოს საზოგადოების ფართი წრეს. ადმინისტრა-ციული აქტი ძალაში შედის პირისთვის მისი გაცნობისთანავე. პირთა ფართო წრისთვის გათვალისწინებული აქტი კი ძალა-ში შედის მისი საჯარო გაცნობიდან 10 (ათი) დღის შემდეგ, თუ კონკრეტული ვადა არ არის მითითებული. კანონი ადგენს ასევე საკითხს ხარჯების ანაზღაურებასთან დაკავშირებით.

საზღვარგარეთის ქვეყნების ადმინისტრაციული კანონმდე-ბლობა ითვალისწინებს სხვა ქვეყნებში ადმინისტრაციული აქტე-ბის გაცნობის შესაძლებლობასაც, რასაც არეგულირებს საერ-თამორისო აქტები და სახელმწიფოთამორისი შეთანხმებები. ასეთ შემთხვევებში გაცნობა ხდება დიპლომატიური არხებით.

ელექტრონული ფოსტით გაგზავნა შესაძლებელს ხდის გა-დანყვეტილების გაცნობას მსოფლიოს ნებისმიერ წერტილში. **ამიტომ, ვფიქრობთ** კანონმდებელმა მეტი ყურადღება უნდა

31 ესტონეთის რესპუბლიკის კანონი ადმინისტრაციული წარმოების შესახებ, 2001, Сборник законодательных актов по административным процедурам, GIZ, BMZ, 2013, 415-452.

გამახვილოს ასეთი შესაძლებლობის გამოყენების სამართლებრივ მოწესრიგებაზე.

#### 4. საჯაროდ გამოცხადება

საჯაროდ გამოცხადება ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გაცნობის ერთ-ერთი სახეა. სზაკ-ის თანახმად, საჯაროდ გამოცხადება შესაძლებელია ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოქვეყნების ნაცვლად.<sup>32</sup> ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის საჯაროდ გამოცხადება ადმინისტრაციული ორგანოს აძლევს შესაძლებლობას, მიღებული გადაწყვეტილება ხელმისაწვდომი გახადოს პირთა ფართო წრისთვის. გაცნობის ამ ფორმას ადმინისტრაციული ორგანოები იყენებენ როგორც გამოქვეყნების ალტერნატიულ საშუალებას. ძირითადად ეს ფორმა გამოიყენება მაშინ, როდესაც გაცნობა მეტ პროცედურულ სირთულეს უკავშირდება. მაგ. შვეიცარიის კანონი ადმინისტრაციული პროცედურის შესახებ, აქტის გამოქვეყნებას დასაშვებად მიიჩნევს, თუ გაცნობის სხვა ფორმა უფრო დიდ ხარჯებთან იქნება დაკავშირებული,<sup>33</sup> გერმანიაში<sup>34</sup> აქტის საჯაროდ გამოქვეყნება შესაძლებელია კანონით გათვალისწინებულ შემთვევაში, ასევე მაშინაც, თუ მისი გაცნობა უშუალოდ დაინტერესებული პირებისთვის შეუძლებელია.

საჯაროდ გამოცხადება არ ნიშნავს ინდივიდუალური ადმინისტრაციული სამართლებრივი აქტის გამოქვეყნებას.<sup>35</sup> როგორც სზაკ-ი ადგენს, აქ იგულისხმება<sup>36</sup> ადმინისტრაციულ ორგანოში ყველასათვის ხელმისაწვდომ ადგილზე ღიად

32 საქართველოს კანონი, „საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი“, N2181, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, N32(39), 25.06.1999, მუხ. 56-57.

33 შვეიცარიის კონფედერაციის ფედერალური კანონი ადმინისტრაციული პროცედურის შესახებ, მუხ.36. Сборник законодательных актов по административным процедурам, GIZ, BMZ, 2013, 398-399.

34 გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკის კანონი ადმინისტრაციული პროცედურების შესახებ, Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG). <https://www.gesetze-im-internet.de/vwvfg/> [ნანახია 15.05.2019].

35 ოფიციალურ ბექდვით ორგანოში გამოქვეყნებას ითვალისწინებს სზაკ-ის 55-ე მუხლი.

36 საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის კომენტარი, „ადეიშვილი ზ., ვინტერი გ., ქიტოშვილი დ., თბ., 2002., 148.

განთავსება. მაგ., საქართველოს კანონმდებლობის თანახმად, შემოსავლების სამსახურს ან აღსრულების ეროვნულ ბიუროს უფლება აქვს, დოკუმენტი საჯაროდ გაავრცელოს, თუ შესრულებულია შემდეგი პირობები: ა) პირს 2-ჯერ მაინც გაეგზავნა/წარედგინა დოკუმენტი წერილობითი ფორმით და ადრესატისათვის მისი ჩაბარება ვერ მოხერხდა; ბ) პირი არ არის შემოსავლების სამსახურის ოფიციალური ვებგვერდის ავტორიზებული მომხმარებელი ან ავტორიზებული მომხმარებლის გვერდზე განთავსებიდან 30 დღის განმავლობაში ადრესატი დოკუმენტს არ გასცნობია.<sup>37</sup> საჯაროდ გამოცხადების მთავარი მიზანია, ყოველგვარი დაბრკოლების გარეშე აქტის შინაარსის გაცნობის შესაძლებლობის არსებობა. ამდენად, საჯარო ადგილად მიიჩნევა ისეთი დახურული თუ ღია სივრცეები, სადაც პირს შესასვლელად არ ესაჭიროება დამატებითი ბარიერების გადალახვა (მაგ. საშვის დაშვება). ასეთად შეიძლება მივიჩნიოთ ადმინისტრაციული ორგანოების შესასვლელი სივრცეები, ასევე საჯაროდ გამოცხადებაში შეიძლება ვიგულისხმოთ ტექნიკური საშუალებების გამოყენება, როგორცაა ვებგვერდზე განთავსება<sup>38</sup>, საინფორმაციო-ელექტრონული დაფების გამოყენება. საჯაროდ გამოცხადება ქმნის მოლოდინს, რომ დაინტერესებული პირი გაეცნობა ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტს. მიუხედავად ამისა, კანონი ადმინისტრაციულ ორგანოს არ ათავისუფლებს ამ აქტის ოფიციალური გაცნობის ვალდებულებისგან. მაგალითად, ერთ-ერთ საქმეზე უზენაესი სასამართლო აღნიშნავს, რომ გადაწყვეტილების ვებგვერდზე გამოქვეყნება ვერ მიიჩნევა დაინტერესებული მხარისათვის ოფიციალურ გაცნობად.<sup>39</sup> ეს იმით აიხსნება, რომ ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გაცნობა პირდაპირ კავშირშია გასაჩივრების უფლებასთან, გასაჩივრების ვადების ათვლა იწყება ამ აქტის ოფიციალური

37 საქართველოს კანონი, საქართველოს საგადასახადო კოდექსი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, 17.09.2010, მუხ.44.10

38 ვებგვერდზე განთავსება შეიძლება ატარებდეს ინფორმაციულ ხასიათს. იგი ყოველთვის არ წარმოადგენს ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ოფიციალური გაცნობის ალტერნატივას. ხშირად გაცნობის ამ საშუალებას იყენებენ ინფორმაციის გავრცელებისთვის, რომლის შემდეგაც დაინტერესებული პირი თავად გამოითხოვს მიღებულ გადაწყვეტილებას.

39 სუსგ საქმე №Nბს-618-606(კ-12), 16 ივლისი, 2013.

გაცნობიდან.

## **დასკვნა**

სასამართლო პრაქტიკა ეყრდნობა ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გაცნობის ისეთ სახეს, როგორცაა დაინტერესებული პირისთვის გადაცემა, ვინაიდან მას უკავშირებს როგორც აღსრულების დაწყების შესაძლებლობას, ასევე გასაჩივრების უფლების გამოყენებას.

ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსისა და სპეციალური კანონების ჰარმონიზაციის საკითხიდან გამომდინარე, მიზანშეწონილი იქნებოდა ზოგად ადმინისტრაციულ კოდექსში ცვლილებების განხორციელება, სადაც პირდაპირ და მკაფიოდ იქნება მითითებული ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გაცნობის ელექტრონული საშუალებების გამოყენების შესახებ. ვფიქრობთ, ასეთი ჩანაწერი გაამარტივებს ადმინისტრაციული ორგანოებისა და დაინტერესებული პირებს შორის კომუნიკაციას და თავიდან აგვარიდებს არაერთგვაროვან დამოკიდებულებას.

## საკანსაციო სამართალწარმოების პრინციპები

### შესავალი

სამართლის სისტემა მოიცავს, როგორც სამართლის პოზიტიურ ნორმებს, ისე სამართლის პრინციპებს. პრინციპი ლათინური სიტყვაა და ნიშნავს დასაწყისს, დასაბამს. ამ ტერმინს იყენებენ რომელიმე თეორიის, მოძღვრების, მეცნიერების ძირითადი ამოსავალი დებულების, ასევე ქცევის ძირითადი წესის აღსანიშნავად.<sup>1</sup> ზოგიერთი სამართლებრივი ურთიერთობის სწორად გადაწყვეტა შეუძლებელია, მხოლოდ სამართლის კონკრეტული ნორმის საფუძველზე და საჭირო ხდება სამართლის პრინციპების მოშველიება.<sup>2</sup>

პრინციპებს განსაკუთრებული მნიშვნელობა აქვთ ადმინისტრაციულ სამართალწარმოებაში კონკრეტული ადმინისტრაციული დავის გაინხილვისა და გადაწყვეტის დროს. უმეტესად გვხვდება კონსტიტუციურ-სამართლებრივი პრინციპები, რომლებიც სამართლის თითქმის ყველა დარგისთვის საერთოა, მაგრამ არსებობს დარგობრივი პრინციპები, რომლებიც მხოლოდ კონკრეტული დარგის სამართლებრივ შინაარსს განსაზღვრავს, სამართლის დარგის განმსაზღვრელ სახელმძღვანელო<sup>3</sup> იძებნს წარმოადგენს.

მატერიალური ადმინისტრაციული სამართალი მართლმსაჯულების განმახორციელებელი პირებისათვის წარმოადგენს სამართლებრივ საშუალებას შეაფასოს მესამე პირთა ქმედებები, მაშინ როდესაც ადმინისტრაციული პროცესუალური ნორმები თავად მართლმსაჯულების განმახორციელებელთა ქმედებების განმსაზღვრელია.<sup>4</sup>

\* სამართლის დოქტორი, თსუ-ის იურიდიული ფაკულტეტის ასისტენტ-პროფესორი.  
1 თ. ლილუაშვილი, გ. ლილუაშვილი, ვ. ხრუსტალი, ზ. ძლიერიშვილი, სამოქალაქო საპროცესო სამართალი, I ნაწილი, თბ., 2014, 74.

2 გ. ხუბუა, სამართლის თეორია, თბ., 2004, 164.

3 საქართველოს უზენაესი სასამართლო, „პრაქტიკული რეკომენდაციები ადმინისტრაციული საპროცესო სამართლის საკითხებზე მაგისტრატის მოსამართლეებისათვის“, თბ., 2010, 18.

4 J. Schwarze, European Administrative Law, Sweet and Maxwell, 1992. 1173.

იმ შემთხვევაში, როდესაც პროცესი ატარებს სამძებრო, ინკვიზიციურ ხასიათს, რაც დამახასიათებელია ადმინისტრაციული სამართალწარმოებისთვის, სასამართლოს შეუძლია საკუთარი ინიციატივით უზრუნველყოს ფაქტობრივი გარემოებების და მტკიცებულებების მოპოვება.

იურიდიულ ლიტერატურაში სხვადასხვა ავტორის მიერ არაერთგვაროვნად არის ჩამოყალიბებული და განხილული პრინციპები, რომლებიც საკმაოდ მრავალრიცხოვანია. ამ კონკრეტულ შემთხვევაში განხილულია ისეთი პრინციპები, რომლებსაც მნიშვნელოვანი ადგილი უკავიათ და ზეგავლენას ახდენენ საკასაციო სამართალწარმოებისას ადმინისტრაციულ საქმის განხილვაზე.

ადმინისტრაციული სამართალწარმოების პროცესში შემდეგი მიზნები მიიღწევა: **1.** მოქალაქეთა სუბიექტური საჯარო უფლებების დაცვა (ანუ ისეთი უფლებების, რომლებიც ცალკეულ პირს გააჩნია სახელმწიფოს მიმართ); **2.** (ობიექტური) კონტროლი ადმინისტრაციაზე (რომელიც ამავდროულად შეიძლება განხილულ იქნეს, როგორც ინდივიდუალური სარჩელების შედეგი); **3.** სამართლებრივი სახელმწიფოს მოთხოვნათა განხორციელება; **4.** კანონმდებლობის დახვეწა და მისი გამოყენება ტექნიკაში, ეკონომიკაში და ოფიციალურ სფეროში მომხდარი ცვლილებების გათვალისწინებით, აგრეთვე, **5.** მაგალითად გერმანიაში სამართლებრივი სტაბილურობის მხარდაჭერა.<sup>5</sup>

საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის (შემდგომში - სასკ) 1-ლი მუხლის მე-2 ნაწილი<sup>6</sup> აღნიშნულია, რომ ადმინისტრაციულ სამართალწარმოებაში გამოიყენება საქართველოს სამოქალაქო საპროცესო კოდექსის დებულებანი. ეს ნორმა ეხება სამართალწარმოების პრინციპების გამოყენების საკითხსაც, თუმცა ადმინისტრაციულ კანონმდებლობაში ჩამოყალიბებულია მხოლოდ დარგისთვის დამახასიათებელი, მნიშვნელოვანი პრინციპები, რომლებზეც დანვრილებით ქვემოთ გვექნება საუბარი.

5 Административное право зарубежных стран: Учебник. Под ред. А. Н. Козирова и М. А. Шатиной. -М.: Спарк, 2003 г. მთარგმნელები: ი. ხარშილაძე, ნ. ვსიანიკოვა, საზღვარგარეთის ქვეყნების ადმინისტრაციული სამართალი, თბ., 2014, 467.

6 შეად. საქართველოს კანონი „საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსი“, პირველი მუხლის მე-2 ნაწილი, N2352, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, N39(46), 23.07.1999.

## 1. დისპოზიციურობის პრინციპი

დისპოზიციურობის პრინციპი ადმინისტრაციული სამართალწარმოების ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი პრინციპია. ტერმინი დისპოზიციურობა ლათინურია - „dispositivus“ და ნიშნავს „განვკარგავ“.<sup>7</sup>

აღნიშნული პრინციპი პროცესის მხარეებს ანიჭებს უფლებას თვითონ გადაწყვიტონ სასამართლოსადმი მიმართვის, დავის საგნის განსაზღვრისა და საქმის მორიგებით დასრულების საკითხები. ამ პრინციპის თანახმად ადმინისტრაციული საქმეთა განხილვა იწყება მოსარჩელის წერილობითი განცხადების საფუძველზე. სასამართლო განიხილავს და წყვეტს საქმეს მხოლოდ სარჩელში ჩამოყალიბებული მოთხოვნის ფარგლებში. სასამართლო არაა უფლებამოსილი გასცდეს სასარჩელო მოთხოვნის ფარგლებს. ადმინისტრაციული პროცესის მსვლელობისას სასამართლოს უფლება აქვს მხოლოდ სასარჩელო მოთხოვნის შევსებისა თუ დაზუსტების მიზნით მისცეს გარკვეული რეკომენდაციები მხარეებს. ამ ფორმით ხდება მხოლოდ სარჩელში არსებული ხარვეზებისა და ნაკლოვანებების გამოსწორება და არა ზემოქმედება სარჩელის შინაარსზე.<sup>8</sup> შეუძლებელია სარჩელის წარდგენა სხვა პირის უფლებების დარღვევის თაობაზე.<sup>9</sup>

საქართველოს სამოქალაქო საპროცესო კოდექსის (შემდგომში - სსსკ) 248-ე მუხლის<sup>10</sup> თანახმად სასამართლოს უფლება არ აქვს მიაკუთვნოს თავისი გადაწყვეტილებით მხარეს ის, რაც მას არ მოუთხოვია ან იმაზე მეტი ვიდრე იგი მოითხოვდა. იურიდიულ ლიტერატურაში, დისპოზიციურობის პრინციპის გამოვლინებადაა მიჩნეული აგრეთვე მხარეთა უფლება, გაასაჩივრონ სასამართლოს ესა თუ ის აქტი. მხარეთა საპროცესო უფლებაა - გასაჩივრონ სასამართლო გადაწყვეტილებები ან შეურიგდნენ ამ გადაწყვეტილებას, ცნონ იგი, მოითხოვონ მისი

7 შ. ქურდაძე., ნ. ხუნაშვილი., საქართველოს სამოქალაქო საპროცესო სამართალი, თბ., 2012, 86.

8 მ. კობაღიშვილი., ნ. სხირტლაძე., ე. ქარდავა., პ. ტურავა (რედ.) ადმინისტრაციული საპროცესო სამართლის სახელმძღვანელო, (kas), (gtz), თბ., 2008, 21.

9 Административное право зарубежных стран: Учебник. Под ред. А. Н. Козирина и М. А. Шатиной. –М.: Спарк, 2003 г. მთარგმნელები: ი. ხარშილაძე., ნ. ვსიანიკოვა., საზღვარგარეთის ქვეყნების ადმინისტრაციული სამართალი, თბ., 2014, 468.

10 შუად. საქართველოს კანონი „საქართველოს სამოქალაქო საპროცესო კოდექსი“, 248-ე მუხლი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, N1106, 14.11.1997,



აღსრულება ან უარი თქვან მის აღსრულებაზე.<sup>11</sup> დაინტერესებულ პირზეა დამოკიდებული გაასაჩივრებს თუ არა სასამართლოს გადაწყვეტილებას სააპელაციო და საკასაციო წესით. ასევე უნდა აღინიშნოს, რომ სააპელაციო სასამართლო გადაწყვეტილებას ამონმებს სააპელაციო საჩივრის ფარგლებში ფაქტობრივი და სამართლებრივი თვალსაზრისით. აქედან გამომდინარე პირველი ინსტანციის სასამართლო შებოჭილია სასარჩელო მოთხოვნის (სარჩელის საგნის) ფარგლებით და ვერ გასცდება ამ ფარგლებს, ხოლო სააპელაციო სასამართლო შებოჭილია სააპელაციო საჩივრის ფარგლებით, უფრო სწორად სააპელაციო საჩივრის მოთხოვნის ფარგლებით, რაც იმას ნიშნავს, რომ ამ მოთხოვნის ფარგლებში შეუძლია შეამონოს გადაწყვეტილების კანონიერება და დასაბუთებულობა.<sup>12</sup>

ფრანგი ადმინისტრაციისტი გუი ბრებანი წერილობითი საქმისწარმოების პრინციპთან დაკავშირებით, რომელშიც იგულისხმება საქმის განხილვა მხოლოდ განცხადებასა თუ სარჩელში აღნიშნული გარემოებების გამო, იმ დოკუმენტებითა და მოთხოვნების გარშემო, რომლებიც საქმეშია წერილობით წარმოდგენილი, აღნიშნავს, რომ სასამართლოს ამ პრინციპის თანახმად, არ შეუძლია დამატებითი გამოძიება ჩაატაროს და გადაწყვეტოს მმართველობის საკითხები ან საქმის სხვა მხარეები, რომლებიც წარმოდგენილი დოკუმენტებიდან არ გამომდინარეობს.<sup>13</sup>

დისპოზიციურობის პრინციპი მოქმედებს საკასაციო სამართალწარმოებაშიც სსსკ-ის 404-ე მუხლის<sup>14</sup> თანახმად საკასაციო სასამართლო ამონმებს გადაწყვეტილებას საკასაციო საჩივრის ფარგლებში. საკასაციო საჩივრის ფარგლები გულისხმობს იმას თუ რა მოცულობით საჩივრდება გადაწყვეტილება მთლიანად თუ ნაწილობრივ. საკასაციო საჩივარი მოთხოვნის ფარგლებში უნდა იყოს შემონმებული. რაც შეეხება საკასაციო საჩივრის სამართლებრივი საფუძვლიანობის შემონმებას აქ საკასაციო სასამართლო არაა შეზღუდული საკასაციო საჩივრის ფარგლე-

11 თ. ლილუაშვილი, გ. ლილუაშვილი, ვ. ხრუსტალი, ზ. ძლიერიშვილი, სამოქალაქო საპროცესო სამართალი, I ნაწილი, თბ., 2014, 85.

12 ვ. ხრუსტალი, კასაცია სამოქალაქო სამართალწარმოებაში, დისერტაცია, თბ., 2004, 109.

13 *Бребан, Г.*, Французское административное право, М. 1998 стр. 447-451.

14 შეად. საქართველოს კანონი „საქართველოს სამოქალაქო საპროცესო კოდექსი“, 404-ე მუხლი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, N1106, 14.11.1997.

ბით და მას შეუძლია შეამომნოს არა მარტო საჩივარში მითითებული კანონის დარღვევები, არამედ აგრეთვე კანონის სხვა დარღვევებიც.<sup>15</sup>

სააპელაციო და საკასაციო სასამართლოებს უფლება აქვთ გააუქმონ ქვემდგომი სასამართლოს გადაწყვეტილება მხოლოდ საჩივრის საფუძველზე და მასში დასმული მოთხოვნის ფარგლებში.

სასკ-ის მე-3 მუხლის მეორე ნაწილის თანახმად, ადმინისტრაციულ სამართალწარმოებაში მონაწილე ადმინისტრაციული ორგანო უფლებამოსილია საქმე მორიგებით დაამთავროს, უარი თქვას სარჩელზე ან ცნოს სარჩელი, თუ ეს არ ეწინააღმდეგება საქართველოს კანონმდებლობას.

მიუხედავად იმისა, რომ ადმინისტრაციულ სამართალწარმოებაში, დისპოზიციურობის პრინციპის საფუძველზე მხარეები ადმინისტრაციული პროცესის წარმართვისა და მისი დასრულების უფლებით სარგებლობენ, კანონი აწესებს გარგვეულ შეზღუდვებს კონკრეტულ შემთხვევებში. ადმინისტრაციული პროცესი შესაძლებელია არ დასრულდეს იმ შემთხვევაში, თუ კონკრეტული ადმინისტრაციული დავის განხილვა და საქმეზე ჭეშმარიტების დადგენა უპირველეს ყოვლისა საჯარო ინტერესებიდან გამომდინარეობს.<sup>16</sup>

ადმინისტრაციულ სამართალწარმოებაში, სამოქალაქო სამართალწარმოებისაგან განსხვავებით სასამართლო უფლებამოსილია, შეამომნოს რამდენად შესაბამისობაშია საქართველოს კანონმდებლობასთან ადმინისტრაციული ორგანოს უარი, მისი მხრიდან სარჩელის ცნობა ან მისი მონაწილეობით საქმის მორიგებით დასრულება.

თუ დადგინდება, რომ ადმინისტრაციული ორგანოს უარი სარჩელზე, სარჩელის ცნობა ან მისი მონაწილეობით საქმის მორიგებით დამთავრება ეწინააღმდეგება საქართველოს კანონმდებლობას, სასამართლო არსებითად განიხილავს საქმეს და გამოიტანს გადაწყვეტილებას, ხოლო იმ შემთხვევაში თუ ადმინისტრაციული ორგანო უარს განაცხადებს საქმის განხილვაში მონაწილეობაზე, სასამართლო გამოიტანს მის მიმართ

15 ვ. ხრუსტალი., კასაცია სამოქალაქო სამართალწარმოებაში, დისერტაცია, თბ., 2004, 110.

16 მ. კობალეიშვილი., ნ. სხირტლაძე., ე. ქარდავა., პ. ტურავა (რედ.) ადმინისტრაციული საპროცესო სამართლის სახელმძღვანელო, (kas), (gtz), თბ., 2008, 21-22.

დაუსწრებელ გადაწყვეტილებას სასკ-ის მე-4 და მე-19-ე მუხლების გათვალისწინებით.

ადმინისტრაციული პროცესის დაწყებაც და დამთავრებაც მხარეთა ნების გამოვლენაზე დამოკიდებულია. აღსანიშნავია, რომ გერმანული სამართლის მიხედვით, ერთ ინსტანციაში დავის დასრულების შემდეგ მხარეები თავად წყვეტენ გასაჩივრებას და დავის გაგრძელება მათ ნებაზეა დამოკიდებული, გარდა იმ შემთხვევისა როდესაც საჯარო ინტერესების სასარგებლოდ ადმინისტრაციულ სამართალწარმოებაში მონაწილე სუბიექტი თავად არ წარმოადგენს საჩივარს.<sup>17</sup>

## **2. შეჯიბრებითობისა და საქმის გარემოებების გამოკვლევა სასამართლოს მიერ; ადმინისტრაციული პროცესის ინკვიზიციური ბუნება.**

საკასაციო სასამართლო განმარტავს, რომ საქმის არსებითად ფაქტობრივი და სამართლებრივი თვასაზრისით განმხილველი სასამართლოების მიერ ოფიციალობის პრინციპის მეშვეობით საქმის გარემოებათა დამატებითი გამოკვლევა, მტკიცებულებათა მოპოვება სახელმწიფოში დღეისათვის არსებული სამართლებრივი კულტურის პირობებში არის უპირობო აუცილებლობა, ადმინისტრაციულ დავათა კანონიერად გადაწყვეტისათვის, ადმინისტრაციულ ორგანოთა საქმიანობაზე სრულფასოვანი სასამართლო კონტროლის განხორციელებისათვის, რის გარეშეც სამართლებრივი სახელმწიფოს, როგორც ღირებულებითი სიკეთით სარგებლობა შესაძლებელია ვერ მიიღწეს.<sup>18</sup>

შეჯიბრებითობის პრინციპი კონსტიტუციურ-სამართლებრივი პრინციპს წარმოადგენს. აღნიშნული პრინციპის საფუძველზე ადამიანის უფლებების დაცვა სასამართლოში გარანტირებულია. პროცესის მიმდინარეობისას მოქალაქე არა ობიექტის არამედ პროცესის სუბიექტის როლში გვევლინება, რომლსაც აქვს უფლება საკუთარი აზრისა თუ მტკიცებულებების წარმოდგენის მეშვეობით ზემოქმედება მოახდინოს ადმინისტრაციული

17 *M.P. Singh*, German administrative Law in Common Law perspective, Germany 2001. 224.

18 იხ. სუს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის გადაწყვეტილება საქმეზე №ბს-303-299(კ-14), 2 დეკემბერი, 2014.

პროცესის წარმართვასა და მის განვითარებაზე.<sup>19</sup>

ამ პრინციპის თანახმად მხარეები სარგებლობენ თანაბარი უფლებებითა და შესაძლებლობებით, დაასაბუთონ თავიანთი მოთხოვნები, უარყონ ან გააქარწყლონ მეორე მხარის მიერ წამოყენებული მოთხოვნები, მოსაზრებები თუ მტკიცებულებები. მხარეები თვითონვე განსაზღვრავენ, რომელი ფაქტები უნდა დაედოს საფუძვლად მათ მოთხოვნებს ან რომელი მტკიცებულებებით უნდა იქნას დადასტურებული ეს ფაქტები (სსსკ-ის მუხლი მე-4).<sup>20</sup>

სწორედ ამ პრინციპის პარალელურად ადმინისტრაციულ სამართალწარმოებაში მოქმედებს სასამართლოს მიერ საქმის გარემოებების ყოველმხრივი და ობიექტური გამოკვლევის პრინციპი, რაც გულისხმობს სასამართლოს აქტიურ როლს, რომელიც უფლებამოსილია საჯარო ინტერესებიდან გამომდინარე, თავისი ინიციატივით შეაგროვოს ფაქტობრივი გარემოებები და მტკიცებულებები, მიიღოს გადაწყვეტილება დამატებითი ინფორმაციისა და მტკიცებულებების წარმოსადგენად. ადმინისტრაციული პროცესი გამოირჩევა **ინკვიზიციური** ბუნებით, რადგან საჯარო ნორმების დაცვაზეა ორიენტირებული, რითაც იგი განსხვავდება სამოქალაქო პროცესისგან, სადაც ხდება კერძო სამართლებრივი ინტერესების დაცვა. თუ ადმინისტრაციული დავის განხილვის პროცესში სასამართლოს არ დააკმაყოფილებს მხარეთა მიერ წარმოდგენილი მტკიცებულებები და მიიჩნევს, რომ არასაკმარისია საქმის გარემოებების გამოკვლევისა და ობიექტური ჭეშმარიტების დასადგენად იგი თავისი ინიციატივით უზრუნველყოფს მტკიცებულებების მოძიებასა და გარემოებების გამოკვლევას. ასევე გასათვალისწინებელია ის, რომ სასამართლომ შეიძლება ყურადღება გაამახვილოს ისეთ გარემოებებთან და მტკიცებულებებთან დაკავშირებით, რომლებიც მხარეებს პროცესის მიმდინარეობისას არ წარუდგენიათ სასამართლოს წინაშე.

ადმინისტრაციული სასამართლო პროცესის ერთ-ერთ თავისებურებას, რომელიც არსებითად განსხვავებს მას სამოქალაქო პროცესისაგან, წარმოადგენს გამოკვლევის პრინციპი (კას §

19 . *კოპალიეშვილი, ნ. სხირტლაძე, ე. ქარდავა, პ. ტურავა* (რედ.) ადმინისტრაციული საპროცესო სამართლის სახელმძღვანელო, (kas), (gtz), თბ, 2008, 22.

20 შეად. საქართველოს კანონი „საქართველოს სამოქალაქო საპროცესო კოდექსი“ მე-4 მუხლი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, N1106, 14.11.1997.

86). ამის შესაბამისად, ადმინისტრაციული სასამართლო თავისი მოვალეობების ძალით განიხილავს საქმის გარემოებებს. ის არა არის შეზღუდული იმ განმარტებებითა და მტკიცებულებებით, რომელთაც მონაწილეები წარადგენენ.<sup>21</sup>

საქართველოს უზენაესი სასამართლო თავის ერთ-ერთ გადაწყვეტილებაში ასაბუთებს ადმინისტრაციულ პროცესში მოქმედი ოფიციალობის პრინციპის სპეციფიკურ ბუნებას და განმარტავს, რომ სამოქალაქო პროცესისაგან განსხვავებით ადმინისტრაციულ პროცესის მე-19 მუხლის პირველი ნაწილი, ოფიციალობის პრინციპის გათვალისწინებით, სასამართლოს ანიჭებს დამატებით უფლებამოსილებას - საკუთარი ინიციატივით შეაგროვის ფაქტობრივი გარემოებები და მტკიცებულებები საქმეზე კანონიერი გადაწყვეტილების მისაღებად. უფრო მეტიც, სამოქალაქო საპროცესო კოდექსის 107-ე მუხლი სასამართლოს ანიჭებს უფლებამოსილებას დასაბუთებული განჩინებით მტკიცებულებათა შეგროვება (შემომწება) დაავალოს იმ სასამართლოს, რომლისთვისაც ტერიტორიულად ეს უფრო მოსახერხებელია.<sup>22</sup>

ადმინისტრაციულ პროცესში გადაწყვეტილების გამოტანისას დიდი მნიშვნელობა აქვს მტკიცებულებებს.<sup>23</sup> სასკ-ის მე-17 მუხლის მე-2 ნაწილის თანახმად,<sup>24</sup> თუ კანონით სხვა რამ არ არის დადგენილი, ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის არარად აღიარების, ბათილად ცნობის ან ძალადაკარგულად გამოცხადების შესახებ სარჩელის წარდგენის შემთხვევაში მტკიცების ტვირთი ეკისრება ადმინისტრაციულ ორგანოს, რომელმაც გამოსცა ეს აქტი. ამასთან დაკავშირებით საინტერესოა საქართველოს უზენაესი სასამართლოს გადაწყვეტილება, რომელშიც აღნიშნულია, რომ სასკ-ის 17.2 მუხლის თანახმად, თუ კანონით სხვა რამ არ არის დადგენილი, ადმინისტრაციულ-

21 Административное право зарубежных стран: Учебник. Под ред. А. Н. Козирина и М. А. Шатиной. – М.: Спарк, 2003 г. მთარგმნელები: ი. ხარშილაძე., ნ. ოვსიანიკოვა., საზღვარგარეთის ქვეყნების ადმინისტრაციული სამართალი, თბ., 2014, 469.

22 იხ. სუს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის გადაწყვეტილება საქმეზე №ბს-435-430(კ-12), 26 თებერვალი, 2013.

23 მ. სალხინაშვილი., ზ. მეიშვილი., ადმინისტრაციული სამართლის საქმეებზე გადაწყვეტილებათა მიღების თავისებურებანი, თბ., 2005, 61.

24 შეად. საქართველოს კანონი „საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსი“, მე-17 მუხლის მე-2 ნაწილი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, №2352 23.07.1999.

სამართლებრივი აქტის ბათილად გამოცხადების შესახებ სარჩელის წარდგენის შემთხვევაში მტკიცების ტვირთი ეკისრება ადმინისტრაციულ ორგანოს, რომელმაც გამოსცა ეს აქტი. საკასაციო სასამართლო ასევე ყურადღებას ამახვილებს სასკ-ის მე-4 მუხლზე და აღნიშნავს, რომ ადმინისტრაციული სამართალწარმოებისათვის დამახასიათებელი ინკვიზიციურობის ელემენტი, ადმინისტრაციულ ორგანოს არ ათავისუფლებს მტკიცების ტვირთის ვალდებულებისაგან.<sup>25</sup>

ქართული ადმინისტრაციული სამართალწარმოების მსგავსად გერმანული ადმინისტრაციული კანონმდებლობით მოსამართლეები არ არიან შეზღუდულნი მხარეთა მიერ წარმოდგენილი შუამდგომლობებითა და მტკიცებულებებით. მოსამართლეს შეუძლია საერთოდ შეაცვლევინოს მხარეს შუამდგომლობა. იგი უფლებამოსილია არა მხოლოდ დაავალოს მხარეებს გარემოებების დადგენის მიზნით წარმოადგინონ მტკიცებულებები, არამედ იმოქმედოს მისთვის მინიჭებული უფლებამოსილების ფარგლებში და თავად დაადგინოს საქმისათვის მნიშვნელოვანი გარემოებები. თუმცა გარემოებების გამოკვლევის პროცესში მოსამართლეს არ შეუძლია უკან დაუბრუნოს ადმინისტრაციულ ორგანოს საკითხი შესასწავლად. ამასთან დაკავშირებით გერმანელი მეცნიერები მიუთითებენ, რომ ეს იქნებოდა ხელისუფლების გამიჯვნის პრინციპის დარღვევა და ერთი ხელისუფლების მხრიდან მეორის საქმიანობაში ჩარევა. ინკვიზიციურობის პრინციპის მიზანს წარმოადგენს ის, რომ მოხდეს საქმესთან დაკავშირებული გარემოებების სრულყოფილი შესწავლა, შეფასება და ნორმების სწორი მისადაგება ფაქტობრივ გარემოებებთან. ინკვიზიციურობის პრინციპის არსი გამომდინარეობს მნიშვნელოვნად საჯარო ინტერესებიდან, რომელიც ყოველთვის თან სდევს ადმინისტრაციულ დავებს და როგორც წესი უპირისპირდება კერძო ინტერესებს.<sup>26</sup>

25 იხ. სუს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის გადაწყვეტილება საქმეზე №ბს-1247-1191(2კ-09), 25 მაისი, 2010.

26 M.P. Singh., German administrative Law in Common Law perspective, Germany 2001, 223.

### 3. მოსამართლის მიერ პროცესის წარმართვის პრინციპი, კონცენტრაციის პრინციპი.

მოსამართლის აქტიურობა და ადმინისტრაციული პროცესის წარმართვაზე ზედამხედველობა პრიორიტეტულია ადმინისტრაციული სარჩელის წარმოებაში მიღებიდან საქმეზე გადაწყვეტილების გამოტანის მომენტამდე.<sup>27</sup> აქედან გამომდინარე ადმინისტრაციული დავის განმხილველი მოსამართლე ვალდებულია უზრუნველყოფს წესრიგის დაცვა სასამართლო სხდომაზე, ასევე მოახდინოს საქმის განხილვა კანონმდებლობით განსაზღვრულ ვადებში, ხარვეზების შემთხვევაში მათი აღმოფხვრის უზრუნველყოფა და ა.შ. რაც შეეხება **კონცენტრაციის** პრინციპს იგი გულისხმობს სასამართლოს მხრიდან პროცესის წარმართვის კონცენტრაციას, რომ რაც შეიძლება სწრაფად და მოკლე დროში, ეფექტურად და ხარისხიანად მოხდეს საქმისწარმოების დასრულება მას შემდეგ რაც სრულად და ობიექტურად იქნება შესწავლილი და გამოკვლეული საქმესთან დაკავშირებული გარემოებები და მტკიცებულებები.

აუცილებელია მხარეებისათვის ხელმისაწვდომი იყოს სამართალწარმოების გამარტივებული და დაჩქარებული ფორმები და ისინი დაცული იყოს ბოროტად გამოყენების ან დაყოვნებისაგან, რაც, უნდა განხორციელდეს სასამართლოსათვის სამართალწარმოების უფრო ეფექტური წარმართვის უფლებამოსილებათა მინიჭების გზით.<sup>28</sup>

უნდა აღინიშნოს, რომ გერმანიის ადმინისტრაციული საპროცესო კანონმდებლობით მარტივ საქმეებზე გადაწყვეტილება შეიძლება ერთპიროვნულად მიიღოს მოსამართლემ. გათვალისწინებულია აგრეთვე გამარტივებული სასამართლო წარმოების შესაძლებლობა: გადაწყვეტილების მიღება სასამართლოს დასკვნის სახით მხარეთა მოსმენის შემდეგ ზეპირი განხილვის ჩატარების გარეშე.<sup>29</sup> ასევე, პროცესის დაჩქარების მიზნით, მოსამართლეს შეუძლია დაეხმაროს მხარეს მოთხოვნის

27 მ. კობაღიშვილი, ნ. სხირტლაძე, ე. ქარდავა, კ. ტურავა (რედ.) ადმინისტრაციული საპროცესო სამართლის სახელმძღვანელო, (kas), (gtz), თბ., 2008, 28.

28 იხ. სამართლიანი სასამართლოს უფლება, თბ., 2001, 110.

29 Административное право зарубежных стран: Учебник. Под ред. А. Н. Козирина и М. А. Шатиной. – М.: Спарк, 2003 г. მთარგმნელები: ი. ხარშილაძე, ნ. ოვსიანიკოვა, საზღვარგარეთის ქვეყნების ადმინისტრაციული სამართალი, თბ., 2014, 471.



ტრანსფორმირებაში (სასკ-ის 28<sup>1</sup> მუხლი).<sup>30</sup>

საკასაციო სასამართლოს მითითებით, მაშინ როდესაც მხარე პროცესუალურად სწორად ვერ აყალიბებს თავის მოთხოვნას პროცესის დისპოზიციურობის პრინციპის გათვალისწინებით, მოსამართლემ სარჩელის ტრანსფორმირებისას სწორად უნდა დაადგინოს მოსარჩელის იურიდიული ინტერესი - რა უფლების აღსადგენად მიმართა მან სასამართლოს და რა არის მისი საბოლოო ინტერესი. საკასაციო სასამართლოს განმარტებით, პროცესუალური უფლებები და მატერიალური მოთხოვნები არ უნდა იქნას უარყოფილი მოსარჩელის გამოუცდებლობის გამო, არამედ მოსამართლეს შეუძლია ხელი შეუწყოს მოთხოვნის ტრანსფორმირებას.<sup>31</sup>

საკასაციო სასამართლოში თუ დადგა სარჩელის ტრანსფორმირების საკითხი, მოსამართლეს შეუძლია საქმე დაუბრუნოს სააპელაციო ინსტანციის სასამართლოს და მოითხოვოს სარჩელის ტრანსფორმირება.

ადმინისტრაციული საქმის განმხილველი სასამართლოს ინკვიზიციური ბუნება ვლინდება მესამე პირების მოწვევასთან დაკავშირებითაც. განსხვავებით სამოქალაქო სამართალწარმოებისაგან ადმინისტრაციულ პროცესში სასამართლო თავად წყვეტს საკითხს მესამე პირთა მოწვევის შესახებ. სასამართლოს მიერ მესამე პირი საქმეში აუცილებლად უნდა იქნეს ჩაბმული, თუ იგი იმ სამართალურთიერთობის მონაწილეა, რომლის თაობაზედაც სასამართლოს მიერ მხოლოდ საერთო გადანყვეტილების გამოტანაა შესაძლებელი (სასკ-ის მე-16 მუხლის მე-2 ნაწილი).

უნდა აღინიშნოს, რომ საკასაციო სასამართლოში სასკ-ის მე-16 მუხლის მე-2 ნაწილით გათვალისწინებული მესამე პირები (ანუ მესამე პირები სავალდებულო მოწვევით). შეიძლება ჩაბმულ იქნან მათივე თანხმობით, თუ ისინი სადავოდ არ ხდიან სააპელაციო სასამართლოს მიერ დადგენილ ფაქტობრივ გარემოებებს და წარადგენენ მხოლოდ სამართლებრივ მოსაზრებებს (სასკ-ის მუხლი 34<sup>1</sup> მუხლის მე-2 ნაწილი).

30 შეად. საქართველოს კანონი „საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსი“, 28<sup>1</sup> მუხლი, N2352, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, N39(46), 23.07.1999.

31 სუს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის გადანყვეტილება საქმეზე №ბს-203-200(კ-11), 15 სექტემბერი, 2011.

#### 4. კანონის წინაშე თანასწორობის პრინციპი

ადამიანის უფლებების საყოველთაო დეკლარაცია განსაკუთრებით იცავს კანონის წინაშე თანასწორობის პრინციპს, უდანაშაულობის პრეზუმფციას, კანონის შესაბამისად შექმნილი დამოუკიდებელი და მიუკერძოებელი სასამართლოს მიერ განხორციელებული სამართლიანი და ღია მართლმსაჯულების უფლებას.<sup>32</sup>

სზაკ-ის მე-4 მუხლის<sup>33</sup> თანახმად ყველა თანასწორია კანონის წინაშე, აღნიშნული ეხება როგორც ფიზიკურ და იურიდიულ პირებს, ასევე ადმინისტრაციული ორგანოებს. დაუშვებელია ადმინისტრაციული სამართლებრივი ურთიერთობის მონაწილე რომელიმე მხარის კანონიერი უფლებისა და თავისუფლების, კანონიერი ინტერესების შეზღუდვა ან მათი განხორციელებისათვის ხელის შეშლა, აგრეთვე მათთვის კანონმდებლობით გაუთვალისწინებელი რაიმე უპირატესობის მინიჭება ან რომელიმე მხარის მიმართ რაიმე დისკრიმინაციული ზომების მიღება. მიუხედავად ადმინისტრაციულ სამართლებრივ ურთიერთობებში სუბიექტებს შორის არსებული სუბორდინაციისა სასამართლო ვალდებულია კანონის წინაშე თანასწორობის პრინციპის საფუძვლზე დაიცვას პროცესში მონაწილე მხარეების თანასწორობა. მხარეთა საპროცესო თანასწორობის პრინციპით გამსჭვალულია პროცესის თითქმის ყველა ინსტიტუტი და ნორმა.<sup>34</sup> უნდა აღინიშნოს, რომ სასამართლო ვერ გამოიტანს გადაწყვეტილებას თუ მან არ მოუსმინა ორივე დაპირისპირებულ მხარეს ან არ მისცა მათ შესაძლებლობა გამოიყენონ საპროცესო კანონმდებლობით გათვალისწინებული ყველა უფლება და მექანიზმი თავიანთი პოზიციის გასამართლებლად, თავიანთი უფლებების დასაცავად.<sup>35</sup> გასათვალისწინებელია, რომ სსსკ-ის 394 მუხლის<sup>36</sup> თანახმად საქმის განხილვა ერთ-ერთი მხარის დაუსწრებლად, რომელსაც არ მიუღია შეტყობინება კანონით დადგენილი წესით წარმოადგენს საკასაციო საჩივრის გაუქმების აბსოლუტურ

32 იხ. სამართლიანი სასამართლოს უფლება, თბ., 2001 წ, 12.

33 შეად. საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მე-4 მუხლი, N2181, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, №32(39), 15.07.1999.

34 თ. ლილუაშვილი., გ. ლილუაშვილი., ვ. ხრუსტალი., ზ. ძლიერიშვილი., სამოქალაქო საპროცესო სამართალი, I ნაწილი, თბ., 2014, 97.

35 იქვე, 98.

36 შეად. საქართველოს კანონი „საქართველოს სამოქალაქო საპროცესო კოდექსი“, 394-ე მუხლი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, № 1106, 14.11.1997

საფუძველს.

აღსანიშნავია ასევე, რომ კანონმდებლობის კონსტიტუციური წესრიგისადმი, ხოლო აღმასრულებელი და სასამართლო ხელისუფლების კანონისა და სამართლისადმი დაქვემდებარების პრინციპი ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი კონსტიტუციური პრინციპია.<sup>37</sup>

## 5. კანონიერების პრინციპი

კანონიერების პრინციპი გულისხმობს, რომ სამართლის ნორმებს (კანონებს) პატივს სცემს და აღასრულებს ყველა (ხელისუფლების ორგანოები, თანამდებობის პირები, ორგანიზაციები თუ ფიზიკური პირები).<sup>38</sup> კანონის დარღვევის უფლება თვით კანონმდებელსაც კი არა აქვს. კანონის დარღვევის შემთხვევაში სახელმწიფომ უნდა უზრუნველყოს დარღვეული ან სადაო უფლების სათანადო დაცვა, კანონით დადგენილი პროცესუალური წესების დაცვით და ასევე განახორციელოს მიღებული გადანყვეტილების აღსრულება. ადმინისტრაციული დავის განმხილველმა სასამართლომ უნდა უზრუნველყოს, როგორც მატერიალური სამართლის, ასევე პროცესუალური სამართლის ნორმების სწორად გამოყენება. სასამართლოს მიერ განხილული კონკრეტული საქმე და ამ საქმეზე მიღებული გადანყვეტილება დასაბუთებული უნდა იყოს შესაბამისი ნორმების საფუძველზე. კანონიერების პრინციპი ნიშნავს, რომ სამართალწარმოების ყველა სახისა და სტადიის მსვლელობაში, პროცესის ყველა მონაწილის მოქმედება ხორციელდება კანონის შესაბამისად, დაუშვებელია კანონით დადგენილი მოთხოვნების დარღვევა.<sup>39 40</sup>

37 იხ. პროფ. დოქ. შ. შულცეი, ნ. შმიც-იუსტენი, დოქ. პ. ტურავა, თანაავტორები: თ. ზოდელავა, ა. კაპანაძე, ზოგადი ადმინისტრაციული სამართალი, სახელმძღვანელო მასწავლებელთათვის, მე-2 გადაშუშავებული გამოცემა, თბ., 2012, 12.

38 შ. ქურდაძე, სამოქალაქო სამართალწარმოება პირველი ინსტანციის სასამართლოში, თბ., 2006, 83-84.

39 ა. კობახიძე, სამოქალაქო საპროცესო სამართალი, თბ., 2003, 51.

40 იხ. საქართველოს ორგანული კანონით „საერთო სასამართლოების შესახებ“, რომელშიც განსაზღვრულია კოლეგიურობის პრინციპი. დასახელებული პრინციპის თანახმად, უზენაესი სასამართლო კოლეგიურობის პრინციპიდან გამომდინარე საქმეებს განიხილავს კოლეგიურად, სამი მოსამართლის შემადგენლობით. დაუშვებელია საკასაციო სამართალწარმოებისას მოსამართლემ საქმე განიხილოს ერთპიროვნულად.

## 6. სასამართლოს დამოუკიდებლობისა და მიუკერძოებლობის პრინციპი

აღნიშნული პრინციპი ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი კონსტიტუციური - სამართლებრივი პრინციპია. სასამართლოს დამოუკიდებლობა უნდა იყოს უზრუნველყოფილი სახელმწიფოს მიერ და დაცული ქვეყნის კონსტიტუციით და კანონით. ყველა სამთავრობო და სხვა დანესებულებათა მოვალეობაა, პატივი სცენ სასამართლოს დამოუკიდებლობას. სასამართლომ მის წინაშე წარდგენილი საქმეები უნდა გადაწყვიტოს მიუკერძოებლად, ფაქტებზე დაყრდნობით და კანონის შესაბამისად, ნებისმიერი მხრიდან და ნებისმიერი მიზნით ყოველგვარი შეზღუდვის, შეუსაბამო ზეგავლენის, იძულების, ძალდატანების, დაშინების ან პირდაპირი თუ არაპირდაპირი ჩარევის გარეშე.<sup>41</sup>

ევროპის სასამართლოს მიერ დადგენილია, რომ სასამართლო ორგანო დამოუკიდებელი უნდა იყოს როგორც აღმასრულებელი ხელისუფლების, ასევე საქმეში მონაწილე მხარეებისაგან.<sup>42</sup>

ადმინისტრაციულ სამართალწარმოებაში სასამართლო ვალდებულია უფლებამოსილება განახორციელოს კანონისა და შინაგანი რწმენის საფუძველზე, მოსამართლე თავის საქმიანობაში დამოუკიდებელია და ემორჩილება მხოლოდ საქართველოს კონსტიტუციასა და კანონს. რაიმე ზემოქმედება ან ჩარევა მის საქმიანობაში გადაწყვეტილების მიღებაზე ზეგავლენის მიზნით აკრძალულია და ისჯება კანონით (სსსკ-ის მე-6 მუხლის 1-ლი ნაწილი).<sup>43</sup>

ეს იმას გულისხმობს, რომ მართლმსაჯულება კანონით დადგენილ ჩარჩოებში უნდა განხორციელდეს.<sup>44</sup>

მოსამართლის დამოუკიდებლობა ნიშნავს იმას, რომ მან საქმე უნდა გადაწყვიტოს კანონის შესაბამისად და არა რომელიმე თანამდებობის პირის მითითებით.<sup>45</sup>

ადამიანის უფლებათა დაცვის ევროპულმა სასამართლომ და-

41 იხ. სამართლიანი სასამართლოს უფლება, თბ., 2001, გვ. 13-14.

42 ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო და თქვენი ფუნდამენტური უფლებები, სამართლიანი სასამართლოს უფლება (კონვენციის მე-6 მუხლი). [www.nplg.gov.ge](http://www.nplg.gov.ge),

43 შუად. საქართველოს სამოქალაქო საპროცესო კოდექსი, მე-6 მუხლის, პირველი ნაწილი. საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, № 1106, 14.11.1997.

44 *ა. კობახიძე*, სამოქალაქო საპროცესო სამართალი, თბ., 2003, 38.

45 იქვე, 38.

ადგინა, რომ ყველა მოსამართლემ რომლის მიუკერძოებლობაში ეჭვის შეტანისათვის არის კანონიერი საფუძველები, უარი უნდა თქვას ამა თუ იმ საქმეში მონაწილეობაზე. საქმეში „ზანდი ავსტრიის წინააღმდეგ“ ევროპულმა სასამართლომ დაადგინა, რომ საქმის განხილვა კანონის საფუძველზე შექმნილი ტრიბუნალის მიერ, მისი მიზანი არის ის, რომ დემოკრატიულ საზოგადოებაში სამართალწარმოება არ იყოს დამოკიდებული აღმასრულებელ ორგანოზე და ის რეგულირდებოდეს პარლამენტის მიერ მიღებული კანონის საფუძველზე.<sup>46</sup>

სასამართლოს დამოუკიდებლობისა და მიუკერძოებლობის პრინციპის საფუძველზე ადმინისტრაციული საქმის განხილვაში დაუშვებელია მონაწილეობდეს მოსამართლე, რომელსაც გააჩნია პირადი ინტერესი საქმის არსთან დაკავშირებით ან არსებობს ისეთი გარემოება, რომელიც ზეგავლენას<sup>47</sup> მოახდენს საქმის ობიექტურად გადანყვეტაზე. სასკ-ი განსხვავებით სსსკ-ისგან აცილების ინსტიტუტთან დაკავშირებით ითვალისწინებს საქმის განხილვაში მოსამართლის მონაწილეობის დაუშვებლობის დამატებით საფუძველს, კერძოდ, სასკ-ის მე-7 მუხლის<sup>48</sup> თანახმად მოსამართლე ვერ მიიღებს მონაწილეობას საქმის განხილვაში, თუ იგი ამ საქმესთან დაკავშირებით ადრე მონაწილეობდა ადმინისტრაციულ წარმოებაში (ადმინისტრაციული წარმოება არის ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობა ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის, მომზადების, გამოცემისა და აღსრულების, ადმინისტრაციული საჩივრის გადანყვეტის, აგრეთვე ადმინისტრაციული ხელშეკრულების, დადების ან გაუქმების მიზნით. სსკ-ის მე-2 მუხლი<sup>49</sup>). ადმინისტრაციული სამართალწარმოება გულისხმობს საქართველოს საერთო სასამართლოების მიერ ადმინისტრაციული საქმეების განხილვისა და გადანყვეტის საპროცესო წესებს.

46 იხ. ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო და თქვენი ფუნდამენტური უფლებები, სამართლიანი სასამართლოს უფლება (კონვენციის მე-6 მუხლი). [www.nplg.gov.ge](http://www.nplg.gov.ge),

47

48 შეად. საქართველოს კანონი, „საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსი“, მე-7 მუხლის მე-2 ნაწილი, N2352, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, №39(46), 23.07.1999.

49 შეად. საქართველოს კანონი, „საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი“ მე-2 მუხლი, N2181, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, №32(39), 15.07.1999.

სასამართლოს დამოუკიდებლობის პრინციპი უფლებას აძლევს და ავალებს სასამართლოს, უზრუნველყოს სასამართლოს საქმისწარმოების სამართლიანი მიმდინარეობა და მხარეთა უფლებების დაცვა.<sup>50</sup>

## 7. ადმინისტრაციული პროცესის ზეპირობისა და უშუალობის პრინციპი

ადმინისტრაციული სამართალწარმოება მიმდინარეობს ზეპირი ფორმით. ზეპირი მოსმენის დროს მხარეებს შეუძლიათ სასამართლოს წარუდგინონ არა მხოლოდ წერილობითი დოკუმენტები, არამედ ზეპირად გამოთქვან თავიანთი მოსაზრებები და გაამყარონ არგუმენტები. ადმინისტრაციული საპროცესო კანონმდებლობა, კერძოდ, სასკ-ის 27-ე მუხლი<sup>51</sup> ასევე ითვალისწინებს მხარეთა დაუხსრებლად, ზეპირი მოსმენის გარეშე ადმინისტრაციულ საქმეზე გადაწყვეტილების მიღებას გამარტივებული წესით, რომელიც დასაშვებია, მხოლოდ მხარეთა წერილობითი მოთხოვნის საფუძველზე. ზეპირობის პრინციპთან არის დაკავშირებული უშუალობის პრინციპი. მისი შინაარსი იმაში მდგომარეობს, რომ ადმინისტრაციულ საქმეზე გადაწყვეტილება უნდა მიიღოს იმ სასამართლოს შემადგენლობამ ან იმ მოსამართლემ, რომლებიც უშუალოდ მონაწილეობდნენ საქმის განხილვაში, ზეპირ მოსმენაში, მტკიცებულებათა მოძიებასა და განხილვის პროცესში.<sup>52</sup>

სასამართლო შეიძლება დაეყრდნოს მხოლოდ ზეპირი განხილვის შედეგად გამოკვლეულ მტკიცებულებებს და მიიღოს გადაწყვეტილება იმ გარემოებებზე დაყრდნობით, რაც ზეპირ სხდომაზე იქნება განხილული.<sup>53</sup>

(კას §1) ადგენს, რომ ადმინისტრაციული სასამართლო წარმოება ხორციელდება დამოუკიდებელი, ადმინისტრაციული ორ-

50 იხ. სამართლიანი სასამართლოს უფლება, თბილისი 2001 წ, 14.

51 შეად. საქართველოს კანონი, „საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსი“, 27-ე მუხლის მე-2 ნაწილი, N2352, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, №39(46), 23.07.1999.

52 მ. კობალეიშვილი., ნ. სხირტლაძე., ე. ქარდავა., პ. ტურავა (რედ.) ადმინისტრაციული საპროცესო სამართლის სახელმძღვანელო, (kas), (gtz), თბ., 2008, 30.

53 Walter Leisner., Aldo Piras., Massimo Stipo., Administrative Law the problem of Justice. Vol III WesternEuropean democracies Giuffre Milan 1997, 203.

განოებისაგან გამოყოფილი სასამართლოების მიერ.<sup>54</sup>

ასევე, გადანყვეტილება საქმეზე შეუძლია გამოიტანოს იმ სასამართლომ რომელმაც უშუალოდ გამოიკვლია, შეამოწმა და შეაფასა მხარეთა მიერ წარმოდგენილი გარემოებები და დამტკიცებულად ჩათვალა ამ გადანყვეტილებისათვის მნიშვნელობის მქონე ფაქტები.<sup>55</sup> უშუალოდ პრინციპის სრულყოფილად განხორციელებისთვის მნიშვნელოვანი და აუცილებელი პირობაა მოსამართლეთა უცვლელობა. მოსამართლის შეცვლა კი ზოგჯერ აუცილებელია, როდესაც იგი დაავადდება და საჭიროებს მკურნალობას, როდესაც მხარეებმა მას განუცხადეს აცილება ან თვითონ განაცხადა აცილება, როდესაც იგი კანონით გათვალისწინებული საფუძვლით ჩამოაცილეს საქმის განხილვას.<sup>56</sup>

მოსამართლის შეცვლის შემთხვევაში დამოუკიდებლად იმისა თუ რა საფუძვლით ხდება ეს, საქმის მთავარ სხდომაზე განხილვა გრძელდება იმ ეტაპიდან, რომელ ეტაპზეც მოხდა შეცვლა.<sup>57</sup> შეცვლილ მოსამართლეს შეუძლია მხარეთა მოსაზრებებს, ახსნა-განმარტებებს და საქმეში არსებულ სხვა მასალებს გაეცნოს სასამართლო სხდომის ოქმში.

## **8. ადმინისტრაციული პროცესის საქვეყნოების პრინციპი**

საქმის განხილვის საქვეყნოების პრინციპი განსაზღვრულია საქართველოს კონსტიტუციის 85-ე მუხლში, ასევე 2009 წლის ორგანულ კანონში „საერთო სასამართლოების შესახებ“ და სსსკ-ის მე-9 მუხლში,<sup>58</sup> ასევე სზაკ-ის მე-10 მუხლში.<sup>59</sup> იგი გულისხმობს, რომ სასამართლოში ზეპირი მოსმენა უნდა ჩატარდეს საჯაროდ, საქვეყნოდ და ღიად. საქმის განხილვას პროცესის მონაწილე პირებთან ერთად შეიძლება დაესწროს ნებისმიერი დაინტერე-

54 Административное право зарубежных стран: Учебник. Под ред. А. Н. Козирина и М. А. Шатиной. –М.: Спарк, 2003 г. მთარგმნელები: ი. ხარშილაძე, ნ. ოსიანიკოვა., საზღვარგარეთის ქვეყნების ადმინისტრაციული სამართალი, თბ., 2014, 468.

55 თ. ლილუაშვილი., გ. ლილუაშვილი., ვ. ხრუსტალი., ზ. ძლიერიშვილი., სამოქალაქო საპროცესო სამართალი“, I ნაწილი, თბ, 2014 წ, 117.

56 იქვე, 118.

57 თ. ლილუაშვილი., გ. ლილუაშვილი., ვ. ხრუსტალი., ზ. ძლიერიშვილი., სამოქალაქო საპროცესო სამართალი“, I ნაწილი, თბ, 2014 წ 118.

58 შეად. საქართველოს კანონი, „საქართველოს სამოქალაქო საპროცესო კოდექსი“, მე-9 მუხლი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, № 1106, 14.11.1997.

59 შეად. საქართველოს კანონი, „საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი“ მე-10 მუხლი, N22181, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, №32(39), 15.07.1999.



სებული პირი. აღნიშნული დემოკრატიული პრინციპი ხაზს უსვამს სასამართლოს დამოუკიდებლობასა და გამჭვირვალობას, ქმნის პირის უფლების დაცვის გარანტიას. ეს პრინციპი შეიძლება შეიზღუდოს იმ შემთხვევაში თუ სასამართლო სხდომაზე განიხილება სახელმწიფო, კომერციული, პროფესიული ან პირად საიდუმლოებას მიკუთვნებული იფორმაცია. ასევე მხარის შუამდგომლობით სასამართლო უფლებამოსილია საქმე განიხილოს დახურულ სხდომაზე, თუმცა მიღებული გადაწყვეტილება მაინც ცხადდება საჯაროდ.

მართალია გადაწყვეტილება უნდა გამოცხადდეს საჯაროდ, მაგრამ პრესა და საზოგადოება შეიძლება არ იქნას დაშვებული მთელ სხდომაზე ან მის ნაწილზე, დემოკრატიულ საზოგადოებაში ზნეობის, საზოგადოებრივი ნესრიგის ან ეროვნული უშიშროების თვალსაზრისიდან გამომდინარე, თუ ამას მოითხოვს არასრულწლოვნის ან მხარეთა პირადი ცხოვრების დაცვის ინტერესები, სასამართლოს მიერ მკაცრად განსაზღვრულ აუცილებელ ფარგლებში განსაკუთრებული გარემოებების არსებობისას, როდესაც საჯაროობა საფრთხეს უქმნის მართლმსაჯულების ინტერესებს.<sup>60</sup>

გერმანიაში კანონი ადმინისტრაციული სამართალწარმოების შესახებ (კას § 173) ადგენს, რომ იმ შემთხვევაში თუ (კას-ში) არაა სპეციალური პროცედურული მონერილობანი, მაშინ გამოიყენება სამოქალაქო საპროცესო კოდექსის ზოგადი პრინციპები, რომლებიც სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპიდან გამომდინარეობს, მოქმედებს აგრეთვე ადმინისტრაციული სასამართლო პროცესის მიმართაც. მათ მიეკუთვნება, მაგალითად, სასამართლო გარჩევის საჯაროობის პრინციპი.<sup>61</sup>

უნდა აღინიშნოს, რომ საქვეყნოობის პრინციპი არ მოქმედებს საქმის წინასწარი მომზადების ან სხვა მიზნით შესრულებულ ცალკეულ საპროცესო მოქმედების დროს. ასევე, სარჩელის წარმოებაში მიღების ან ასეთ მიღებაზე უარის თქმის, საპელაციო და საკასაციო საჩივრების დასაშვებობის და ა.შ. საკითხების განხილვა- გადაწყვეტისას.<sup>62</sup>

60 იხ. სამართლიანი სასამართლოს უფლება, თბ., 2001, 18.

61 იხ. Административное право зарубежных стран: Учебник. Под ред. А. Н. Козирина и М. А. Шатиной. –М.: Спарк, 2003 г. მთარგმნელები: ი. ხარშილაძე, ნ. ოვსიანიკოვა., საზღვარგარეთის ქვეყნების ადმინისტრაციული სამართალი, თბ., 2014, 468.

62 თ. ლილუაშვილი., გ. ლილუაშვილი., ვ. ხრუსტალი., ზ. ძლიერიშვილი., სამოქალაქო საპროცესო სამართალი, I ნაწილი, თბ., 2014, 106.

საქვეყნოობის (საჯაროობის) პრინციპის დარღვევა წარმოადგენს გადაწყვეტილების გაუქმების აბსოლუტურ საფუძველს. სსსკ-ის 394-ე მუხლის „დ“ პუნქტის<sup>63</sup> თანახმად გადაწყვეტილება ყოველთვის ჩაითვლება კანონის დარღვევით მიღებულად და უნდა გაუქმდეს თუ გადაწყვეტილება მიღებულია საქმის ზეპირი განხილვის საფუძველზე, რომლის დროსაც დარღვეულია პროცესის საჯაროობის წესები.<sup>64</sup>

## 9. სახელმწიფო ენის პრინციპი

საქართველოს კონსტიტუციის მე-8 მუხლის თანახმად საქართველოს სახელმწიფო ენა არის ქართული, ხოლო აფხაზეთის ავტონომიურ რესპუბლიკაში - აფხაზური. იგივე შინაარსის მატარებელია სზაკ-ის მე-14 მუხლი<sup>65</sup> რომლის თანახმადაც ადმინისტრაციული წარმოების ენაა ქართული, ხოლო აფხაზეთში - აგრეთვე აფხაზური. უნდა ღინიშნოს, რომ ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მე-6 მუხლის თანახმად მხარეებს შეუძლიათ ისარგებლონ თარჯიმნის უფასო მომსახურებით, თუ მათ არ იციან ენა, რომელზეც მიმდინარეობს სამართალწარმოება.

თუ დაინტერესებული მხარის განცხადება ან მის მიერ წარდგენილი სხვა დოკუმენტი შედგენილია არასახელმწიფო ენაზე, დაინტერესებული მხარე ვალდებულია ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ დადგენილ ვადაში, რომელიც არ შეიძლება იყოს სამ დღეზე ნაკლები, წარადგინოს განცხადების ან დოკუმენტის სანოტრო წესით დამონმებული თარგმანი. ამ ვადის გააშვება შეიძლება გახდეს დაინტერესებული მხარის განცხადების განხილვაზე უარის თქმის საფუძველი (სზაკ-ის მუხლი 73-ე<sup>66</sup>).

„საერთო სასამართლოების შესახებ“ საქართველოს ორ-

63 შეად. საქართველოს კანონი, „საქართველოს სამოქალაქო საპროცესო კოდექსი“, 394-ე მუხლის „დ“ პუნქტი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, № 1106, 14.11.1997.

64 თ. ლილუაშვილი., გ. ლილუაშვილი., ვ. ხრუსტალი., ზ. ძლიერიშვილი., სამოქალაქო საპროცესო სამართალი, I ნაწილი, თბ., 2014, 109.

65 შეად. საქართველოს კანონი, „საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი“ მე-14 მუხლი, N2181, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, №32(39), 15.07.1999.

66 შეად. საქართველოს კანონი, „საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი“ მე-73 მუხლი, N2181, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, №32(39), 15.07.1999.

განული კანონის მე-10 მუხლის<sup>67</sup> თანახმად თარჯიმნის მომსახურება ანაზღაურდება საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან.

სხვადასხვა სამართლებრივი სისტემებისათვის მათი თავისებურებებიდან გამომდინარე დამახასიათებელია სხვა პრინციპებიც. მაგალითად გერმანული ადმინისტრაციული სამართლისათვის დამახასიათებელია სწრაფი მართლმსაჯულების განხორციელების პრინციპი. ვინაიდან გერმანიაში ადმინისტრაციული დავების ხანგრძლივი განხილვა ერთ-ერთ დიდ გამოწვევას წარმოადგენდა წლების მანძილზე. ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს მიერ გერმანიის მიმართ უფლებათა დარღვევის დადგენის საფუძველზე, 1991 და 1997 წელს გატარებული რეფორმების შედეგად დავების განხილვის პერიოდები მნიშვნელოვნად შემცირდა და ეს პრინციპი გერმანული ადმინისტრაციული პროცესისთვის დღესდღეობით ძალიან მნიშვნელოვან პრინციპს წარმოადგენს.<sup>68</sup>

ასევე საინტერესოა პრინციპი, რომელიც მოსამართლის მიერ შინაგანი რწმენის საფუძველზე გადაწყვეტილების მიღების შესაძლებლობას იძლევა და წარმოადგენს ერთ-ერთ მნიშვნელოვან დებულებას რასაც უნდა ეყრდნობოდეს მოსამართლე გადაწყვეტილების მიღებისას. საქმის სრულყოფილად განხილვის შედეგი ამავდროულად უნდა იყოს შინაგანი რწმენის ჩამოყალიბება, რაც ასევე საჭიროებს დასაბუთებას.<sup>69</sup>

გერმანიაში, ადმინისტრაციული სამართლის სასამართლო დაცვის კონსტიტუციურ-სამართლებრივ საფუძველს წარმოადგენს ძირითადი კანონის მე-19 მუხლის მე-4 აბზაცი<sup>70</sup> ჩამოყალიბებული ნორმა: „თუ რომელიმე პირის პირადი უფლებები დარღვეულია საჯარო ხელისუფლების მიერ, მას შეუძლია მიმართოს სასამართლო დაცვას“. აღნიშნულკონსტიტუციურ ნორმას გერმანიაში უწოდებენ ძირითად საპროცესო სამართალს ან სამართლებრივი სახელმწიფოს გვირგვინს.<sup>71</sup>

67 საქართველოს ორგანული კანონი „საერთო სასამართლოების შესახებ“, № 2257. საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, 04/12/2009.

68 M.P. Singh., German administrative Law in Common Law perspective, Germany 2001. Page. 224.

69 იქვე, 226-227.

70 შეად. გერმანიის ძირითადი კანონის მე-19 მუხლის მე-4 აბზაცი, მიღებული 1949 წლის 23 მაისს, Grundgesetz.

71 Административное право зарубежных стран: Учебник. Под ред. А. Н. Козирова и М. А. Шатиной. – М.: Спарк, 2003 г. მთარგმნელები: ი. ხარშილაძე., ნ. ოვსიანიკოვა., საზღვარგარეთის ქვეყნების ადმინისტრაციული სამართალი, თბ., 2014, 466.

## დასკვნა

მართლმსაჯულების სათანადო განხორციელებას აქვს ორი ასპექტი: 1. ინტიტუციური (სასამართლოს დამოუკიდებლობა და მიუკერძოებლობა) და 2. პროცედურული (საქმის განხილვის სამართლიანი ხასიათი). ადამიანის უფლებათა და ძირითად თავისუფლებათა დაცვის ევროპული კონვენციის მონაწილე ქვეყნების მიერ გარანტირებული უნდა იყოს, დასახელებული კონვენციით აღიარებული უფლებების დაცვა სამართლიანი და საჯარო სასამართლო განხილვით.<sup>72</sup>

სამართლებრივი სახელწიფოს უმნიშვნელოვანესი პრინციპებია კანონის უზენაესობა, ხელისუფლების დანაწილება, ადამიანის უფლებების დაცვა. სამართლებრივ სახელმწიფოში სახელმწიფო ხელისუფლება ხორციელდება კანონის საფუძველზე და კანონის ჩარჩოებში. კანონისა და სასამართლოს წინაშე ყველა თანასწორია, კანონის მოთხოვნები თანაბრად სავალდებულოა სახელმწიფო ორგანოების, თანამდებობის პირებისა და მოქალაქეებისათვის. სახელმწიფო ხელისუფლება ხორციელდება ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის საფუძველზე, დაუმკვეთელია საკანონმდებლო, აღმასრულებელი და სასამართლო ხელისუფლების ფუნქციების აღრევა. უმაღლეს სოციალურ ღირებულებად მიჩნეულია ადამიანი, მისი ღირსება, უფლებები და თავისუფლებები.<sup>73</sup>

სახელწიფოს უმნიშვნელოვანეს და უპირველეს ვალდებულებას წარმოადგენს ადამიანის ღირსების დაცვა, რომელიც სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპის იდეაზეა დაფუძნებული, მასთან დაკავშირებულია ისეთი მნიშვნელოვანი პრინციპების უზრუნველყოფა რომელთა მნიშვნელობაზეც ზემოთ ვისაუბრეთ.

72 *Gomien / Harris/ Zvaak.*, Law and Practice of the European Convention on Human Rights and the European Social Charter, Council of Europe PubliSing, 1998, 305-309.

73 იხ., „სამოქალაქო განათლების ლექსიკონი“, მოხელის სამაგიდო ლექსიკონი; [შემდგ.: ურიდია ს., და სხვ.; რედ.: გურგენიძე ვ.] - თბ., 2004, 483. (საჯარო მოსამსახურის ბ-კა).-ISBN 99940-0-063-2:[ფ.ა] <<http://www.nplg.gov.ge/gwdict/index.php?a=term&d=6&t=6414>> [08.06.2019].

## თანამედროვე საარჩევნო პრინციპები და მათი გავლენა არჩევნების პროცესზე

### შესავალი

თანამედროვე დემოკრატიული და სამართლებრივი ქვეყნებისათვის ადამიანის თავისუფლებების აღიარება და უზრუნველყოფა უმნიშვნელოვანეს გამოწვევას წარმოადგენს. მათ შორის გამორჩეულია საარჩევნო უფლება. ნიშანდობლივია, რომ არსებულ რეალობაში, არჩევნების ორგანიზებისა და ჩატარების დემოკრატიული საფუძვლის გაღრმავების პირობებში, კიდევ უფრო აქტუალურია საარჩევნო უფლების განვითარება უნივერსალური საერთაშორისო სტანდარტების ფარგლებში.

დემოკრატიული საზოგადოებრივი წესწყობილება, ერთი მხრივ, გულისხმობს ხალხის, როგორც სახელმწიფო ხელისუფლების პირველადი წყაროს ნების განუხრელ გამოვლენას, ხოლო, მეორე მხრივ, ხალხის ნების მიუკერძოებლად აღსრულებას.<sup>1</sup> მნიშვნელოვანია ამომრჩეველთა კორპუსის გაფართოება და საარჩევნო პროცესში მაქსიმალურად ჩართვის უზრუნველყოფა, ისეთი საკანონმდებლო ბაზის შექმნა და საარჩევნო გარემოს ორგანიზება, რომელიც ეფექტურს გახდის ელექტორატის პოლიტიკურ მონაწილეობას. იმავდროულად, ნებისმიერი სახელმწიფოს პრიორიტეტული ამოცანაა ელექტორატის უზრუნველყოფა პოლიტიკური მონაწილეობის მნიშვნელობის და ეფექტურობის ცოდნით. ბევრი არ არის იმ ამომრჩეველთა რაოდენობა, რომელმაც ზუსტად იცის რა არის მისი არჩევნებში მონაწილეობის - ფუნდამენტური დემოკრატიული უფლებით სარგებლობის შედეგი.<sup>2</sup> მნიშვნელოვანია, ადამიანმა გააცნობიეროს საარჩევნო უფლების მნიშვნელობა.

\* სამართლის დოქტორი, თსუ-ის იურიდიული ფაკულტეტის კონსტიტუციური სამართლის მიმართულების პროფესორი

1 საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2016 წლის 14 აპრილის №3/2/588 გადაწყვეტილება საქმეზე „საქართველოს მოქალაქეები - სალომე ჭიქაძე, ნინო კვეციანიძე, ნინო ოდიშარია, დაჩი ჯანელიძე, თამარ ხითარაშვილი და სალომე სებისკვერაძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II, პ. 7.

2 *Herbert H., Wahl ohne Auswahl - Die Parteien und nicht die Bürger bestimmen die Abgeordneten, ZRP, 2004, 116.*

საარჩევნო პრინციპები შესაბამისი უფლების აღიარებისა და რეალიზაციის ის პირობებია, რომლებიც არჩევნებს აძლევს ხალხის რეალური ნების გამოვლენის ფორმას.<sup>3</sup> სწორედ მათ საფუძველზე გამოიკვეთება ის ძირითადი პარამეტრები, რომლის ფარგლებში ვითარდება საარჩევნო ურთიერთობების მარეგულირებელი საკანონმდებლო ჩარჩო.<sup>4</sup> შესაბამისად, დიდია საარჩევნო პრინციპების გავლენა საარჩევნო უფლების ეფექტურ რეალიზაციაზე და არჩევნების პროცესის დემოკრატიულობის ხარისხზე.

## 1. როგორი უნდა იყოს არჩევნები დღეს?

არჩევნების საერთაშორისო სტანდარტები მიმართულია მისი დემოკრატიულობის და სამართლიანობის ხარისხის ამაღლებისკენ. თანამედროვე სამყაროში იგი რამდენიმე თვალსაჩინო პრინციპს ეფუძნება.

### 1.1. არჩევნების სამართლიანობა

არჩევნები უნდა იყოს სამართლიანი. მოცემულ კონტექსტში „სამართლიანი“, უპირველესად, ყველა კანდიდატისთვის საარჩევნო კამპანიის ჩატარების თანაბარი შესაძლებლობის უზრუნველყოფას გულისხმობს. იგი პირებს, რომლებსაც უკავიათ ისეთი თანამდებობა, რომელსაც გავლენის მოხდენა შეუძლია საარჩევნო პროცესზე და სურს ხელახლა არჩევა, არ აძლევს საარჩევნო კამპანიაში ან ხმის მიცემის და შედეგების გამოვლენის პროცესში მონაწილეობის შესაძლებლობას.<sup>5</sup>

სამართლიანი არჩევნების პირობებში, მასში მონაწილეთა უფლებები გარანტირებული უნდა იყოს მოქმედი კანონმდებლობით და შესაბამისი საჯარო ხელისუფლების სტრუქტურების ხელშეწყობით. საარჩევნო კანონმდებლობა არ უნდა იყოს დისკრიმინაციული და მისი განხორციელება სამართლიანად უნდა ხდებოდეს. სახელისუფლებო რესურსების გამოყენება, უნდა მოხდეს სამართლიანად. საზოგადოებრივი მედია საშუალებები ყველასთვის ხელმისაწვდომი უნდა იყოს, ხოლო საარჩევნო

3 *Кожемякин П. Г.*, Избирательное право зарубежных стран. Днепропетровск, 2007, 10.

4 *Князев С. Д., Яшин А. А.*, Принципы избирательного права, Владивосток, 2012, 22-33.

5 *ბრენსონი მ., შეხტერი ს., ვონცი ტ.*, პოლიტიკური იდეების კვლევა, თბ., 2008, 79.

ადმინისტრაცია მიუკერძოებელი. ხმის მიცემის, დათვლისა და შედეგების გამოქვეყნების პროცესი თავისუფალი უნდა იყოს გაყალბებისგან. კანდიდატები და ამომრჩევლები უზრუნველყოფილ უნდა იქნან გასაჩივრების ეფექტიანი საშუალებებით, მათ შორის დამოუკიდებელი სასამართლო მექანიზმით. დარღვევაზე პასუხისმგებელი პირები უნდა მიეცენ პასუხისგებაში.<sup>6</sup> დღესდღეობით, სამართლიანობა არჩევნების აუცილებელი პირობაა.

## 1.2. არჩევნების კანონიერება

კანონიერი არჩევნები გულისხმობს მასში მონაწილე მხარეების ვალდებულებას ნებისმიერი მათი ქმედება გამომდინარეობდეს კანონმდებლობიდან. არავის არ უნდა ჰქონდეს უფლება, საკუთარი ინტერესებიდან გამომდინარე, თუნდაც საარჩევნო ნორმების არასათანადოდ ცოდნის გამო, გვერდი აუაროს კანონს. ნებისმიერი გადახრა დადგენილი წესებიდან უნდა ინვესტირდეს შესაბამის პასუხისმგებლობას. ყველა კანონისმიერი შესაძლებლობა უნდა არსებობდეს იმისთვის, რომ ამომრჩეველთა რეალური ნების შედეგად იქნას არჩეული ხელისუფლება. ეს პრინციპი ხასიათდება იმით, რომ არჩევნები წარმოადგენს არჩევითი ორგანოების ფორმირების სავალდებულო (იმპერატიულ) და ერთადერთ კანონიერ (ლეგიტიმურ) საშუალებას. ნებისმიერი სხვა ვარიანტი, რომელიც ჩაანაცვლებს არჩევით უფლებამოსილებას, ეწინააღმდეგება ძირითად კანონს და საერთოდ დემოკრატიული სახელმწიფოს პრინციპს და კვალიფიცირდება, როგორც სახელმწიფოს კონსტიტუციური წყობის წინააღმდეგ ქმედება.<sup>7</sup> კანონიერების პრინციპის რეალიზაცია არჩევნებს დემოკრატიული სახელმწიფოს ჩარჩოში აქცევს.

## 1.3. არჩევნების გამჭვირვალობა

არჩევნები უნდა იყოს ღია. ყველაფერი, რაც მას ეხება, საჯარო და გამჭვირვალე უნდა იყოს. ყველა კანდიდატისა და ამომრჩევლისათვის მნიშვნელოვანია საარჩევნო პროცესის შესახებ სრული ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა, წესებისა და პროცედურების ჩათვლით. საარჩევნო პროცესის საჯაროობა მნიშვნე-

6 არჩევნებზე ადგილობრივი დამკვირვებლების სახელმძღვანელო, თბ., 2008, 18.

7 Князев С. Д., Яшин А. А., Принципы избирательного права, Владивосток, 2012, 21.



ლოვანია იმისთვის, რომ, ჯერ ერთი, ინფორმაციის ნაკლებობა განსაკუთრებულად არახელსაყრელ რეალობას ქმნის და კითხვებს აჩენს ობიექტური არჩევანის შესაძლებლობასთან დაკავშირებით, ხოლო მეორე მხრივ, ყველა კანდიდატი ანგარიშვალდებულია თავისი დაპირებებისა და ქმედებებისთვის, შესაბამისად, მნიშვნელოვანია მათი ცნობადობა.<sup>8</sup> გამჭვირვალების პრინციპი საზოგადოებას უჩენს პოლიტიკურ პროცესებში თანამონაწილის განცდას.

#### 1.4. არჩევნების კონკურენტუნარიანობა

არჩევნები უნდა იყოს კონკურენტული. წინააღმდეგ შემთხვევაში, მატულობს დესტაბილიზაციის რისკი. ხანგრძლივად თანამდებობაზე მყოფი პირი ან პარტია არ უნდა ზღუდავდეს კონკურენციის პროცესს. არჩევნები საჯარო ხელისუფლების ორგანოთა ფორმირების სწორედ ისეთი წესია, რომელიც ხორციელდება ხმის მიცემის გზით, როგორც წესი, იმ პირობით, რომ ყოველ წარმოდგენილ მანდატზე პრეტენდენტია ორი ან მეტი კანდიდატი.<sup>9</sup> არ დაიშვება ხელისუფლების მიერ არჩევნების მართვა, მანიპულაციაა მხოლოდ ერთი სიით არჩევნები - ამომრჩეველს უნდა ჰქონდეს არჩევანის საშუალება.<sup>10</sup> ოპოზიციური კანდიდატების არ არსებობა, პოლიტიკური პარტიებისა და კანდიდატების უფლებების უხეშად დარღვევის შემთხვევები, ეჭვქვეშ აყენებს არჩევნების კანონიერების საკითხს.<sup>11</sup> Freedom house ადგენს, რომ თანამედროვე სახელმწიფოებში უნდა ტარდებოდეს კონკურენტუნარიანი არჩევნები, რომლებშიც ოპოზიციურ პარტიებს ხელისუფლებაში მოსვლის ლეგიტიმური შანსი აქვთ.<sup>12</sup> თუ ამომრჩეველს მოსწონს ესა თუ ის წარმომადგენელი, მას შეუძლია ხელახლა აირჩიოს იგი. თუ მაღალი ხარისხის მქონე დემოკრატიებში, კონკურენტულ საარჩევნო რბოლაში, ძირითადად ერთი და იგივე პოლიტიკური ძალები და კანდიდატები

8 ბრენსონი მ., შეხტერი ს., ვონცი ტ., პოლიტიკური იდეების კვლევა, თბ., 2008, 79.

9 Кожемякин П. Г., Избирательное право зарубежных стран. Днепропетровск. 2007 г., 5.

10 იზორია ლ., კორკელია კ., კუბლაშვილი კ., ხუბუა გ., საქართველოს კონსტიტუციის კომენტარები, ადამიანის ძირითადი უფლებანი და თავისუფლებანი, თბ., 2005, 249.

11 არჩევნებზე ადგილობრივი დამკვირვებლების სახელმძღვანელო, თბ., 2008, 17.

12 Misiroglu G., The Handy Politics Answer Book (Detroit: Visible Ink Press, 2003), p.97.

მითითებულია: ბრენსონი მ., შეხტერი ს., ვონცი ტ., პოლიტიკური იდეების კვლევა, თბ., 2008, 79.

იმარჯვებენ, ესეც ამომრჩეველთა მიერ გამოხატული ნდობის შედეგია.

### 1.5. არჩევნების პერიოდულობა

არჩევნები უნდა ჩატარდეს რეგულარულად. საერთაშორისო სამართლის ნორმებში განმტკიცებულია, რომ განსხვავებულ დროის ინტერვალში ჩატარებული თავისუფალი არჩევნები სამართლიანობის ელემენტთა რიცხვშია, რომელიც არსებითად მნიშვნელოვანია ყველა ადამიანის ღირსების სრულყოფილი გამოხატვისთვის, თანდაყოლილი პიროვნულობის, თანასწორობის, ხელშეუხებლობისთვის.<sup>13</sup> პერიოდულობის პრინციპი წარმოადგენს ერთ - ერთ აუცილებელ და სავალდებულო პირობას არჩევნების დემოკრატიულობისა და კანონიერებისთვის.

არჩევნების პერიოდულობა მნიშვნელოვანი გარანტიაა უფლებამოსილების ვადის არალეგიტიმურად გაგრძელების თავიდან აცილების.<sup>14</sup> „სახალხო წარმომადგენლები“ რეალურად ხალხის მიერ აირჩევიან და ხალხისავე მიერ, მომდევნო არჩევნებზე, გადაირჩევიან, როგორც ამას კონსტიტუციაც მოითხოვს, წინააღმდეგ შემთხვევაში, არსებობს საფრთხე, რომ დემოკრატიას გამოეცლება საფუძველი.<sup>15</sup> კანონით უზრუნველყოფილი უნდა იყოს არჩევით თანამდებობებზე ყოფნის ფიქსირებული ვადები - წლები და დადგენილი იყოს ახალი არჩევნების თარიღები. ოპტიმალურ შემთხვევაში, ვადები ისეთ განსაზღვრული, რომ, ერთი მხრივ, უზრუნველყოფილია არჩევითი ორგანოებისა და თანამდებობის პირების სტაბილურობა, ხოლო, მეორე მხრივ, გარანტირებულია მათი ჩანაცვლების შესაძლებლობა და ერთი და იმავე პირის ხელში არჩევითი უფლებამოსილების ხელახლა ზედმეტად ხანგრძლივ მფლობელობაში ყოფნის თავიდან აცილება.<sup>16</sup>

არაერთი სახელმწიფოს და საერთაშორისო სასამართლოს პრაქტიკაში არჩევნების პერიოდულობის დარღვევა მკაცრი შეფასების საგანი გახდა. იგი, ერთმნიშვნელოვნად, წინააღმდეგობა

14 *Матейкович М. С.*, Защита избирательных прав граждан, М, МГУ, 2003, 305.

15 *Herbert H.*, Wahl ohne Auswahl - Die Parteien und nicht die Bürger bestimmen die Abgeordneten, ZRP, 2004, 118.

16 *Князев С. Д., Яшин А.А.*, Принципы избирательного права, Владивосток, 2012, 21.

ბრევია კონსტიტუციურ ღირებულებებთან. ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს პრაქტიკა არ მიუთითებს, თუ რა ვადა შეიძლება იყოს „არასათანადო“ ან „არაგონივრული“. ადამიანის უფლებათა კომისიის შეხედულებით, საარჩევნო პერიოდი არ უნდა იყოს იმდენად ხანმოკლე, რომ შეუძლებელი გახდეს გრძელვადიანი პროექტების განხორციელება. მეორე მხრივ, იგი არ შეიძლება იმდენად გახანგრძლივდეს, რომ არჩევითი ორგანოების შემადგენლობამ ვერ ასახოს ამომრჩეველთა ნება და არ გაითვალისწინოს ამომრჩეველთა განწყობაში მომხდარი ფუნდამენტური ცვლილებები.<sup>17</sup> არჩევნებში მონაწილეობის უფლება დაირღვევა იმ შემთხვევაში, თუ სათანადო საფუძვლების გარეშე გადაინევა მორიგი არჩევნების ჩატარების ვადა და ამ ფორმით ამომრჩეველს არ მიეცემა საკუთარი ნების თავისუფალი გამოვლინების შესაძლებლობა.<sup>18</sup> კომპერენტურ სახელმწიფო და თვითმმართველობის ორგანოებს, როგორც წესი, არა აქვთ უფლება მიიღონ გადაწყვეტილება არჩევნების ჩატარების ან გადადების შესახებ, რომელიც ცვლის დადგენილ საკანონმდებლო ვადებს.

## 2. საარჩევნო პრინციპები და საერთაშორისო სტანდარტი

არჩევნების ოპტიმალური რეგლამენტაცია დიდი ხანია გაცდა ცალკეული სახელმწიფოს ინტერესს და საერთაშორისო სტრუქტურების ზრუნვის საგანი გახდა. თავდაპირველად, საერთაშორისო სტანდარტების შექმნა რთული აღმოჩნდა, რასაც საარჩევნო პროცედურების რეგულირების სახელმწიფოს სუვერენიტეტის სფეროსათვის მიკუთვნება განაპირობებდა. მაგალითად, 1975 წლამდე ადამიანის უფლებათა ევროპული კომისია ევროპული კონვენციის 1-ლი დამატებითი ოქმის მე-3 მუხლით განმტკიცებული თავისუფალი არჩევნების უფლების საფუძველზე წარმოშობილ დავებს, სისტემატურად ცნობდა დაუშ-

17 *Frowein/Peukert*, Europäische Menschenrechtskonvention, Kommentar, 1996, S. 837. მითითებულია: *იზორია ლ., კორკელია კ., კუბლაშვილი კ., ხუბუა გ.*, საქართველოს კონსტიტუციის კომენტარები, ადამიანის ძირითადი უფლებანი და თავისუფლებანი, თბ., 2005, 245.

18 BVerfGE 1, 14. მითითებულია: *იზორია ლ., კორკელია კ., კუბლაშვილი კ., ხუბუა გ.*, საქართველოს კონსტიტუციის კომენტარები, ადამიანის ძირითადი უფლებანი და თავისუფლებანი, თბ., 2005, 245.

ვებლად.<sup>19</sup> მიუხედავად ამისა, ეს პროცესი გარდაუვალი იყო. დღესდღეობით, საარჩევნო უფლების საერთაშორისო სტანდარტები მისი სრულყოფილი რეალიზაციის გარანტიად ითვლება და, შესაბამისად, ეროვნულ კანონმდებლობაში მათი ინიცირებისა და იმპლემენტაციის აუცილებლობას ქმნის. ევროპული სასამართლო სახელმწიფოს პირველხარისხოვან დანიშნულებას პლურალიზმის გარანტორის როლში ხედავს. ამიტომ, საარჩევნო უფლებებში ჩაურევლობის სახით სახელმწიფოს აკისრებს არა მხოლოდ ნეგატიურ ვალდებულებას, არამედ პოზიტიურ ვალდებულებასაც, უზრუნველყოს დემოკრატიული არჩევნების „ორგანიზება“.<sup>20</sup> ამასთან, თავისუფალი არჩევნების უფლების ფარგლებში არაპირდაპირი ფორმით მოიაზრება, როგორც პასიური, ისე აქტიური საარჩევნო უფლება.<sup>21</sup> თანამედროვე საარჩევნო პრინციპები საერთაშორისო სტანდარტებიდან ამოდის და დემოკრატიულ ქვეყნებს მათი აღიარებისკენ მოუწოდებს.

ადამიანის უფლებების მომწესრიგებელ საერთაშორისო დოკუმენტებს შორის განსაკუთრებული მნიშვნელობის მქონეა ადამიანის უფლებათა და ძირითად თავისუფლებათა დაცვის კონვენციის დამატებითი ოქმის მე-3 მუხლი, რომელშიც ხაზგასმულია რომ „მაღალი ხელშემკვრელი მხარები კისრულობენ ვალდებულებას, გონივრული პერიოდულობით ჩაატარონ თავისუფალი არჩევნები ფარული კენჭისყრით ისეთ პირობებში, რომელიც საკანონმდებლო ორგანოების არჩევისას უზრუნველყოფს ხალხის ნება-სურვილის თავისუფალ გამოხატვას.“<sup>22</sup> დემოკრატია „ევროპის საჯარო წესრიგის“ საბაზისო ელემენტია და 1-ლი დამატებითი ოქმის მე-3 მუხლით გარანტირებული უფლებები გადამწყვეტი მნიშვნელობისაა კანონის უზენაესობით ნაკარნახევი დემოკრატიის ეფექტური და მნიშვნელოვანი

19 European Electoral Heritage, 10 Years of the Code of Good Practice in Electoral Matters, Science and Technique of Democracy, Council of Europe Publishing, 2012, 51.

20 European Court of Human Rights, Case of Mathieu-Mohin and Clerfayt v. Belgium, no 9267/81, 1987, &50

21 European Court of Human Rights, Case of Yumak and Sadak v. Turkey, no 10226/03, 2008, & 106(i)

22 ადამიანის უფლებათა და ძირითად თავისუფლებათა დაცვის ევროპული კონვენციის დამატებითი ოქმი, 1952. ადამიანის უფლებათა სფეროში ძირითადი საერთაშორისო სამართლებრივი აქტების კრებული, ნაწილი II, რედ. ბერძენიშვილი, თბ., 2001.

საფუძვლების დაფუძნებისა და შენარჩუნებისთვის.<sup>23</sup> მოცემული ნორმის განმარტების პროცესში იქმნება ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს მდიდარი პრაქტიკა, რომელიც წარმოადგენს ევროპული კონვენციის დებულებათა ავტორიტეტულ განმარტებას.<sup>24</sup> მისი გამოყენების ხარისხი კი ეროვნულ სახელმწიფოებში თანდათან მალღდება.

დემოკრატიული არჩევნების საერთაშორისო სტანდარტების შემცველ დოკუმენტებს შორის მნიშვნელოვანია გაეროს ადამიანის უფლებათა საყოველთაო დეკლარაცია, რომლის 21-ე მუხლი ცალსახად განიხილავს არჩევნებით გამოხატულ ხალხის ნებას მმართველობის უფლებამოსილების საფუძვლად. მასში მითითებულია, რომ „ხალხის ნება უნდა იყოს საფუძველი მთავრობის ძალაუფლებისა. ეს ნება უნდა გამოიხატებოდეს პერიოდულ და გაუყალბებელ არჩევნებში, რომლებიც უნდა ტარდებოდეს საყოველთაო და თანასწორი საარჩევნო უფლების პირობებში, ფარული კენჭისყრით, ანდა სხვა თანაბარმნიშვნელოვანი ფორმების მეშვეობით, რომლებიც უზრუნველყოფენ ხმის მიცემის თავისუფლებას.“<sup>25</sup> სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების საერთაშორისო პაქტი, ასევე, მიანიშნებს ყველა მოქალაქის უფლებასა და შესაძლებლობაზე მისცენ ხმა და არჩეულ იქნან ისეთ საყოველთაო არჩევნებში, რომელიც უზრუნველყოფს ამომრჩეველთა ნების თავისუფალ გამოვლენას.<sup>26</sup> გარდა აღნიშნულისა, დისკრიმინაციის ყოველგვარი ფაქტის, მათ შორის საარჩევნო უფლების შეზღუდვის, წინააღმდეგ არის მიმართული არაერთი კონვენცია, რომელიც მონაწილე სახელმწიფოებს მოუწოდებს ყველა პირობა შექმნან პოლიტიკურ და საჯარო ცხოვრებაში ყველა პირის თანაბარ პირობებში მონაწილეობისათვის. მაგალითად, კონვენციები რასობრივი დისკრიმინაციის ყველა ფორმის

23 European Court of Human Rights, Case of Zdanoka v. Latvia, no 58278/00., 2006, პარ 98, 103.

24 *კორკელია კ., ქურდაძე ი.*, ადამიანის უფლებათა საერთაშორისო სამართალი ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მიხედვით, თბ., 2004, გვ. 45.

25 ადამიანის უფლებათა საყოველთაო დეკლარაცია, 1948, მუხლი 21, ადამიანის უფლებათა სფეროში ძირითადი საერთაშორისო სამართლებრივი აქტების კრებული, ნაწილი I, რედ. ბერძენიშვილი, თბ., 2001.

26 საერთაშორისო პაქტი სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების შესახებ, 1996, მუხლი 25, ადამიანის უფლებათა სფეროში ძირითადი საერთაშორისო სამართლებრივი აქტების კრებული, ნაწილი I, რედ. ბერძენიშვილი, თბ., 2001.

ლიკვიდაციის შესახებ,<sup>27</sup> ქალთა დისკრიმინაციის ყველა ფორმის ლიკვიდაციის შესახებ<sup>28</sup> და ა.შ.

გარდა საერთაშორისო სტანდარტებისა, რომლებიც მონაწილე სახელმწიფოებთან სავალდებულო წესებს ამკვიდრებენ, თანამედროვე მსოფლიოში მოქმედებს ასევე დემოკრატიული არჩევნების სარეკომენდაციო წესების შემცველი დოკუმენტები. მათ შორის, განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია ევროპის საბჭოს საპარლამენტო ასამბლეის, ევროპული კომისია დემოკრატიისათვის სამართლის მეშვეობით (ვენეციის კომისია) 2002 წლის 18-19 ოქტომბერს, 52-ე სხდომაზე მიღებული საარჩევნო ნორმათა კოდექსი, რომელიც მოიცავს სახელმძღვანელო მითითებებსა და განმარტებით მოხსენებას. იგი არაერთი ევროპული სახელმწიფოს საარჩევნო კანონმდებლობის საფუძველი აღმოჩნდა, რადგან განსაზღვრავს მთელ რიგ ყურადსაღებ რეკომენდაციებს, მათ შორის საარჩევნო პრინციპების ნაწილში.

### 3. კონსტიტუციური რეგულაციის მნიშვნელობა

ადამიანის უფლებების მომწესრიგებელი საერთაშორისო აქტების გარდა, საარჩევნო პრინციპების მოწესრიგება სახელმწიფოთა უმრავლესობაში ძირითადი კანონებით ხდება. ეს ბუნებრივია, რადგან კონსტიტუციური დებულებებისა და კონსტიტუციაში არსებული ტერმინების შინაარსი თვითმყოფადია და არ არის დამოკიდებული კანონმდებლობაში არსებულ დეფინიციებზე. წინააღმდეგ შემთხვევაში, კონსტიტუციის შინაარსი კანონმდებლობაზე დამოკიდებული გახდებოდა და ნაყოფიერი ნიადაგი შეიქმნებოდა თვითნებობისთვის.<sup>29</sup> კონსტიტუციის ვალია არჩევნებთან დაკავშირებულ სხვადასხვა უფლებრივი კომპონენტების დაცვა,<sup>30</sup> რადგან მისი სტანდარტების შესაბამისი,

27 იხ. კონვენცია რასობრივი დისკრიმინაციის ყველა ფორმის ლიკვიდაციის შესახებ, 21 დეკემბერი, 1965. ადამიანის უფლებათა სფეროში ძირითადი საერთაშორისო სამართლებრივი აქტების კრებული, ნაწილი I, რედ. ბერძენიშვილი, თბ., 2001.

28 იხ. კონვენცია ქალთა დისკრიმინაციის ყველა ფორმის ლიკვიდაციის შესახებ, 18 დეკემბერი, 1979. ადამიანის უფლებათა სფეროში ძირითადი საერთაშორისო სამართლებრივი აქტების კრებული, ნაწილი I, რედ. ბერძენიშვილი, თბ., 2001.

29 საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2016 წლის 14 აპრილის №3/2/588 გადაწყვეტილება საქმეზე „საქართველოს მოქალაქეები - სალომე ჭიჭლაძე, ნინო კვეციანიძე, ნინო ოდიშარია, დაჩი ჯანელიძე, თამარ ხითარიაშვილი და სალომე სებისკვერაძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II, პ. 15.

30 საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2016 წლის 20 ივლისის №3/3/763

თავისუფალი, საყოველთაო და თანასწორი არჩევნები წარმოადგენს დემოკრატიული სისტემის საყრდენს.<sup>31</sup> საარჩევნო პრინციპების გარანტირებას მაღალი სტანდარტი ესაჭიროება, რასაც სწორედ ძირითადი კანონი უზრუნველყოფს.

#### 4. კონსტიტუციური ფარგლები და მიმდინარე კანონმდებლობა

საარჩევნო სამართლის ძირითადი პრინციპები გარატყინებულია უპირობოდ. მაგრამ ეს არ ნიშნავს, რომ კანონმდებელს, რომელიც ადგენს საარჩევნო ნორმებს და უფლებამოსილია მიიღოს სხვადასხვა მნიშვნელოვანი გადაწყვეტილება, არ მიეცეს მოქმედების უფრო ფართო არეალი. ეს ეხება, მათ შორის საარჩევნო სამართლის ძირითად პრინციპებსაც, რომელთა „დაკონკრეტებაც“ ევალება კანონმდებელს.<sup>32</sup>

ცალკეულ ქვეყანაში, საარჩევნო პროცესების ოპტიმიზაციისთვის, მნიშვნელოვანია, როგორია თავად საარჩევნო კანონმდებლობა, რამდენად შეიცავს ის საკმარის და საჭირო გარანტიებს იმისათვის, რომ არჩევნების შედეგად ქვეყანამ, მისმა მოქალაქეებმა მიიღონ „ხალხის მმართველობა“.<sup>33</sup> შესაბამისად, მისი ეტაპობრივი, დროის ადეკვატური, საფუძვლიანი რეფორმირება, თანამედროვე სამყაროში პრიორიტეტულია, ვინაიდან იგი შესაბამისი ინფრასტრუქტურის დემოკრატიზაციის გამონევეა.<sup>34</sup>

კანონმდებელს აქვს იმის უფლება, რომ დაუშვას გარკვეული გადაცდომები საარჩევნო სამართლის პრინციპებიდან. ეს და-

---

გადაწყვეტილება საქმეზე „საქართველოს პარლამენტი წევრთა ჯგუფი (დავით ბაქრაძე, სერგო რატიანი, როლანდ ახალაია, გიორგი ბარამიძე და სხვები, სულ 42 დეპუტატი) საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II, პ. 16.

31 საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2015 წლის 28 მაისის №1/3/547 გადაწყვეტილება საქმეზე „საქართველოს მოქალაქეები უჩა ნანუაშვილი და მიხეილ შარაშიძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II, პ. 2.

32 *Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar*, 73. *Ergänzungslieferung* 2014, Rn. 102-103, Rn. 118-120, Rn. 85.

33 საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2010 წლის 27 დეკემბრის №1/1/493 გადაწყვეტილება საქმეზე „მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებები „ახალი მემარჯვენეები“ და „საქართველოს კონსერვატიული პარტია“ საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II, პ. 8.

34 *Herbert H.*, *Wahl ohne Auswahl - Die Parteien und nicht die Bürger bestimmen die Abgeordneten*, ZRP, 2004, 118.



საშვები იქნება მაშინ, თუ მას კონსტიტუცია მისცემს ამისთვის საკმარის უფლებამოსილებას და თუ ეს გადაცდომები მიმართული იქნება იმ სახელმწიფო პოლიტიკური მიზნების უზრუნველსაყოფად, რომლებსაც ისახავს დემოკრატიული არჩევნები.<sup>35</sup>

საინტერესოა, რა ფარგლებში შეიძლება იმოქმედოს კონსტიტუციის მიღმა კანონმდებელმა? იგი უფლებამოსილი და, ხშირ შემთხვევაში, ვალდებულიცაა მოახსრიგოს არჩევნებთან დაკავშირებული გარკვეული საკითხები, მაგალითად, ხმის მიცემის, კანდიდატების რეგისტრაციის პროცედურული ურთიერთობები და ა.შ. თუმცა განსაკუთრებული სიფრთხილეა საჭირო, როდესაც კანონმდებელი აწესებს მატერიალურ შეზღუდვებს საარჩევნო უფლებით სარგებლობასთან დაკავშირებით და პირს უზღუდავს, მაგალითად, არჩევნების გზით თანამდებობის დაკავების უფლებას.<sup>36</sup>

აღსანიშნავია, რომ კონსტიტუციური ტერმინების განმარტებისას კონსტიტუციური კონტროლის ორგანო ვერ შეიზღუდება მათთვის კანონმდებლის მიერ მინიჭებული შინაარსით. კონსტიტუციაში მოცემული ტერმინები უნდა განიმარტოს მათი ავტონომიური კონსტიტუციური მნიშვნელობით, რომლებიც შესაძლოა, სულაც არ ემთხვეოდეს კანონმდებლობაში არსებულ განმარტებებს.<sup>37</sup> საარჩევნო პრინციპების ეფექტური რეალიზაციისთვის მოქმედებს საარჩევნო ადმინისტრაციის აქტებიც, რომლებიც კანონის ფარგლებში გამოიცემიან და მოქნილს ხდიან საარჩევნო პროცესს.

35 *Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar*, 73. Ergänzungslieferung 2014, Rn. 102-103, Rn. 118-120, Rn. 85.

36 საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2017 წლის 17 მაისის № 3/3/600 გადაწყვეტილება საქმეზე „საართველოს მოქალაქე კახა კუკავა საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II, პ. 36.

37 საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2015 წლის 15 სექტემბრის №3/2/646 გადაწყვეტილება საქმეზე „საქართველოს მოქალაქე გიორგი უგულავა საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II, პ.5; საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2014 წლის 8 ოქტომბრის №2/4/532,533 გადაწყვეტილება საქმეზე „საქართველოს მოქალაქეები - ირაკლი ქემოკლიძე და დავით ხარაძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II, პ.63; საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2015 წლის 4 მარტის №1/2/578 განჩინება საქმეზე „საქართველოს მოქალაქეები - დავით კანდელაკი, ნატალია დვალი, ზურაბ დავითაშვილი, ემზარ გოგუაძე, გიორგი მელაძე და მამუკა ფაჩუაშვილი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II, პ.3; საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2015 წლის 31 ივლისის №2/2/579 გადაწყვეტილება საქმეზე „საქართველოს მოქალაქე მიაი რობაქიძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II, პ.19.

## 5. საარჩევნო სამართლის ევროპული მემკვიდრეობის ძირითადი პრინციპები

ევროპის კონსტიტუციური მემკვიდრეობის, აგრეთვე ევროპის საბჭოს სამი უმთავრესი საყრდენიდან ერთ - ერთს, ადამიანის უფლების დაცვასა და კანონის უზენაესობასთან ერთად, დემოკრატია წარმოადგენს. დემოკრატია ვერ იარსებებს იმ ძირითადი პრინციპების შესაბამისად ჩატარებული არჩევნების გარეშე, რომლებიც არჩევნების დემოკრატიულობას განაპირობებს.<sup>38</sup> თანამედროვე დემოკრატიული საარჩევნო სამართალი ეფუძნება საყოველთაოდ აღიარებულ ძირითად პრინციპებს.

საარჩევნო უფლების რეალიზაციის პრინციპები შეიძლება განისაზღვროს როგორც ხალხის სუვერენიტეტით, მსოფლიო ტენდენციებით და დემოკრატიის განვითარების სახელმძღვანელო საფუძვლების მოთხოვნებით ობიექტურად განპირობებული, რომლის საფუძველზეც რეალიზდება ინდივიდის უფლება აირჩიოს და იყოს არჩეული სახელმწიფო ხელისუფლებისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებში, ასევე სახელმწიფოს ვალდებულება ცნოს, პატივი სცეს და დაიცვას ეს უფლება.<sup>39</sup>

საარჩევნო უფლების რეალიზაციის პრინციპები იყოფა მოქალაქეთა საარჩევნო უფლების რეალიზაციის უზრუნველყოფა ძირითად პრინციპებად - მათი რეალიზაციის თავისუფლება, არჩევნების დემოკრატიულობა, არჩევნების სავალდებულობა და პერიოდულობა, არჩევნებზე ხმების დათვლის პატიოსნება და მოქალაქეთა საარჩევნო საქმიანობაში ინდივიდუალური მონაწილეობის ძირითადი პრინციპები - საყოველთაო, თანასწორი, პირდაპირი არჩევნები ფარული კენჭისყრით, კანდიდატთა კონკურენტუნარიანობა, საარჩევნო პროცედურების გამჭვირვალობა, საარჩევნო უფლების დასაცავად სპეციალური ორგანოების შექმნა.<sup>40</sup>

შემთხვევითი არაა, რომ საარჩევნო პრინციპები, როგორც წესი, ქვეყანათა ძირითად კანონებშია ჩამოყალიბებული, ერთ შემთხვევაში, პრინციპების ჩამონათვალის ფორმით, მეორე

38 საარჩევნო ნორმათა კოდექსი, განმარტებითი მოხსენება, 1. ვენეციის კომისია, CDL-AD(2002)023rev; 13 ნოემბერი 2002.

39 *Матейкович М. С.*, Защита избирательных прав граждан, М, МГУ, 2003, 41.

40 *Матейкович М. С.*, Защита избирательных прав граждан, М, МГУ, 2003, 46.

შემთხვევაში, გაბნეულია ტექსტში. ისინი დეტალურ ასახვას ჰპოვებენ საარჩევნო პროცესის მომწესრიგებელ აქტებში და აღიჭურვებიან საჭირო გარანტიებით.<sup>41</sup>

აღსანიშნავია ისიც, რომ გარანტირებული საარჩევნო სამართლის ძირითადი პრინციპები, რომლებმაც უნდა უზრუნველყოს ხალხის ნების ამსახველი შედეგები თავისუფალ და დემოკრატიულ კონსტიტუციური მოწყობის ფარგლებში, ქმნის აუცილებელ, თუმცა არასაკმარის პირობებს არჩევნების ჩასატარებლად.<sup>42</sup> საარჩევნო პრინციპების აღიარება და დაცვა ერთ - ერთი და მნიშვნელოვანი პირობაა სამართლიანი არჩევნების ჩასატარებლად.

### 5.1. პრინციპების ჩამონათვალი

იმისათვის, რომ თანამედროვე, დემოკრატიული სახელმწიფოს შინაარსს შეესაბამებოდეს, არჩევნები უნდა აკმაყოფილებდეს განსაზღვრულ, ძირითად მოთხოვნებს. პირველ რიგში, უნდა იყოს საყოველთაო, თანასწორი, თავისუფალი, ფარული და პირდაპირი. ამასთან, უნდა ტარდებოდეს ჰერიოდულად. ამ პრინციპების ერთობლიობა ევროპის საარჩევნო მემკვიდრეობას წარმოადგენს.<sup>43</sup> სამართლიანი წარმომადგენლობა ხელისუფლების სტაბილურობის მთავარი პირობაა, რადგან სამართლიანობა უზრუნველყოფს სტაბილურობას, ხოლო, სტაბილურობის იდეა, სამართლიანობის გარეშე, ბადებს არასტაბილურობას. სამართლიანი წარმომადგენლობის პრინციპი მოითხოვს თავისუფალი, თანასწორი, ფარული და პირდაპირი არჩევნების ჩატარებას.<sup>44</sup> არჩევნები არის ის მექანიზმი, რომელიც სახალხო სუვერენიტეტის რეალიზაციის შესაძლებლობას ქმნის. სწორედ კონსტიტუციური სტანდარტების შესაბამისი, თავისუფალი, საყოველთაო და თანასწორი არჩევნები წარმოადგენს დემოკრატიული სისტემის საყრდენს.<sup>45</sup>

41 *Кожемякин П. Г.*, Избирательное право зарубежных стран. Днепропетровск, 2007, 11.

42 *Maunz/Dürig*, Grundgesetz-Kommentar, 73. Ergänzungslieferung 2014, Rn. 102-103, Rn. 118-120, Rn. 82.

43 საარჩევნო ნორმათა კოდექსი, განმარტებითი მოხსენება, 3. ვენეციის კომისია, CDL-AD(2002)023rev; 13 ნოემბერი 2002.

44 European Court of Human Rights, Case of Yumak and Sadak v. Turkey, no 10226/03, 2008, &42

45 საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2015 წლის 28 მაისის №1/3/547

## 5.2. კლასიფიკაცია სხვადასხვა ნიშნით

საარჩევნო პრინციპების დაყოფა არაერთი მიმართულებით ხდება. საინტერესოა, რომ ავტორთა ერთი ნაწილი საარჩევნო უფლების რეალიზაციის პრინციპებს გამიჯნავს ა) *მოქალაქეთა საარჩევნო უფლების რეალიზაციის უზრუნველმყოფ ძირითად პრინციპებად*, რომლის შინაარსში მოიაზრებს მათი რეალიზაციის თავისუფლებას, არჩევნების დემოკრატიულობას, არჩევნების სავალდებულობას და პერიოდულობას, არჩევნებზე ხმების დათვლას ფალსიფიცირების გარეშე და ბ) *მოქალაქეთა საარჩევნო საქმიანობაში ინდივიდუალური მონაწილეობის ძირითად პრინციპებად*, რომელშიც გულისხმობს საყოველთაო, თანასწორ, პირდაპირ არჩევნებს ფარული კენჭისყრით, ასევე, კანდიდატთა კონკურენტუნარიანობას, საარჩევნო პროცედურების გამჭვირვალეობას, საარჩევნო უფლების დასაცავად ადეკვატური სპეციალური ორგანოების შექმნას.<sup>46</sup>

საარჩევნო ურთიერთობების ორგანიზაციულ - სამართლებრივი რეგულირების მექანიზმში მათი მიზნობრივი დანიშნულებიდან გამომდინარე, არსებობს პრინციპების კლასიფიკაცია სხვადასხვა კრიტერიუმის მიხედვით. შესაძლებელია პრინციპების სისტემატიზაცია შემდეგ ძირითად ჯგუფებად: პირველი, *არჩევნების ორგანიზების და ჩატარების პრინციპები*; მეორე, *ამომრჩევლის არჩევნებში მონაწილეობის პრინციპები*; მესამე, *პრინციპები, რომლებიც ავსებენ და აკავშირებენ წინა ორ ჯგუფს*.

*პირველი ჯგუფის* პრინციპები ქმნის საარჩევნო ურთიერთობების საბაზო საფუძველს, რომელიც დაკავშირებულია მოვალეობებთან, პერიოდულობასთან, არჩევნების დანიშვნის დროულობასთან, ალტერნატიულობასთან, ანუ კონკურენტულობასთან, არჩევნების შეჯიბრებითობასთან, სხვადასხვა საარჩევნო სისტემების დასაშვებობასთან, საარჩევნო ორგანოების დამოუკიდებლობასთან, არჩევნების მიმდინარეობის უზრუნველყოფასთან, არჩევნების ნამდვილობასთან - არაფალსიფიცირებულობასთან, საარჩევნო პროცესის მონაწილეების უფლებამოსილების ფარგლების განსაზღვრასთან, არჩევნების და რეფერენდუმის ერთდროულად ჩატარებასთან.

---

გადაწყვეტილება საქმეზე „საქართველოს მოქალაქეები უჩა ნანუაშვილი და მიხეილ შარაშიძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II, პ.2.

46 Матейкович М. С., Защита избирательных прав граждан, М, МГУ, 2003, 46.

*მეორე ჯგუფი* უზრუნველყოფს მოქალაქეთა საყოველთაო, თანასწორ, პირდაპირ საარჩევნო უფლებას ფარული კენჭისყრით. თავისუფალ არჩევნებს პირველ ჯგუფს მიაკუთვნებენ.

საარჩევნო სამართლის *მესამე ჯგუფს* მიეკუთვნება არჩევნების გამჭვირვალობა, საჯაროობა, ტერიტორიული საფუძველი, პასუხისმგებლობა მოქალაქეთა საარჩევნო უფლების დარღვევაზე.<sup>47</sup>

## **6. ძირითადი საარჩევნო პრინციპების თანაბარწონადობა**

საარჩევნო პროცესში, ევროპული მემკვიდრეობის ძირითადი პრინციპების მნიშვნელობიდან გამომდინარე, აქტუალურია მათი ურთიერთმიმართების საკითხი. ყოველი საარჩევნო პრინციპისთვის საერთო ისაა, რომ მათი ძირითადი მოთხოვნების დაკმაყოფილებამ უნდა უზრუნველყონ დემოკრატიული არჩევნები.<sup>48</sup> ორდინალურ შემთხვევებში, საარჩევნო სამართლის პრინციპები ავსებენ ერთმანეთს. საყოველთაობა და თანასწორობა უზრუნველყოფს მოქალაქეთა თანასწორუფლებიანობას, არჩევნების ფარულობა წარმოადგენს არჩევნების თავისუფლების უმნიშვნელოვანეს ინსტიტუციონალურ დაცვას, რაც, თავის მხრივ, არჩეული პირის დემოკრატიული ლეგიტიმაციის აუცილებელი წინაპირობაა, პირდაპირი არჩევნების მოთხოვნა იძლევა საშუალებას, რომ ამომრჩეველმა მაქსიმალურად გააზრებულად გააკეთოს საკუთარი არჩევანი.<sup>49</sup>

გერმანიის საკონსტიტუციო სასამართლომ განმარტა, რომ ყველა საარჩევნო პრინციპს აერთიანებს ის, რომ ისინი ძირითად მოთხოვნებს უყენებს დემოკრატიულ არჩევნებს. მათ თანაბრად ახასიათებს ფუნქცია, რომლის მიხედვით, აუცილებელია პოლიტიკური არჩევნების და ხმის მიცემის დროს დადგენილი დემოკრატიული პრინციპის ეფექტურად განხორციელება.<sup>50</sup>

ყველა საარჩევნო პრინციპი თანაბარმნიშვნელოვანია და საარჩევნო კანონმდებლობა მათ იერარქიას არ იცნობს.<sup>51</sup> ყოველი

47 *Князев С. Д., Яшин А.А.*, Принципы избирательного права, Владивосток, 2012, 22.

48 *Maunz/Dürig*, Grundgesetz-Kommentar, 73. Ergänzungslieferung 2014, Rn. 102-103, Rn. 118-120, Rn. 82.

49 იქვე.

50 იქვე.

51 *Guckelberger A.*, Wahlsystem und Wahlrechtsgrundsätze, Teil I – Allgemeinheit, Unmittelbarkeit, Freiheit und Geheimheit der Wahl, JA, 2012, S. 563.

საარჩევნო პრინციპისთვის საერთოა ის, რომ მათი ძირითადი მოთხოვნების დაკმაყოფილებამ უნდა უზრუნველყონ დემოკრატიული არჩევნები.<sup>52</sup> ექსპერტები თანხმდებიან, რომ არჩევნები უნდა ტარდებოდეს საყოველთაო, პირდაპირი, თავისუფალი, თანასწორი და ფარული წესით და ჩამონათვალის შესაბამისად, საარჩევნო უფლების ყველა პრინციპი თანაბარია. თუმცა არც იმას გამორიცხავენ, რომ საკამათო საკითხიდან გამომდინარე, ცალკეული პრინციპები შეიძლება კონფლიქტში მოვიდეს ერთმანეთთან.<sup>53</sup> ასეთ შემთხვევაში, სრულიად ბუნებრივად მიიჩნევა, რომ საარჩევნო სამართლის ყველა ძირითადი პრინციპი ვერ განხორციელდება სრული სიზუსტით და კანონმდებელს, საჭიროების შემთხვევაში, ეძლევა უფლება, შეზღუდოს ერთ-ერთი ასეთი ძირითადი პრინციპის მოქმედება სხვა პრინციპების სასარგებლოდ.<sup>54</sup>

მიუხედავად იმისა, რომ, აღიარებულია ევროპული მემკვიდრეობის ძირითადი საარჩევნო პრინციპების თანაბარწონადობა და მათ შორის იერარქიის არარსებობა, არსებობს გამოწვევები, როდესაც ცალკეული პრინციპი ერთგვარად უპირატესად გამოიყურება. მაგალითად, გერმანიის საკონსტიტუციო სასამართლო საარჩევნო სამართლის ყველა ძირითად პრინციპს თანაბარ წონას ანიჭებს, იმავდროულად, კონსტიტუციის შესაბამისი ნორმების განმარტებისას ხაზი გაუსვა, რომ სხვა ძირითად პრინციპებისგან განსხვავებით, პირდაპირი არჩევნის პრინციპი არ ექვემდებარება საკონსტიტუციო ცვლილებას,<sup>55</sup> რაც, მითითებული პრინციპის ერთგვარ „პრივილეგიად“ იქნა შეფასებული.

---

52 *Maunz/Durig*, Grundgesetz – Kommentar 73. GG Art. 28, Ergänzungslieferung 2014, Randnummer 82.

53 *Guckelberger A.*, Wahlsystem und Wahlrechtsgrundsätze Teil I – Allgemeinheit, Unmittelbarkeit, Freiheit und Geheimheit der Wahl, JA 2012, 563.

54 *Maunz/Durig*, Grundgesetz-Kommentar, 73. Ergänzungslieferung 2014, Rn. 102-103, Rn. 118-120, Rn. 85.

55 იქვე. Rn. 87.

## 7. ევროპული მემკვიდრეობის ძირითადი პრინციპების მიმართება საარჩევნო პროცესთან

მნიშვნელოვანია იმის დაზუსტება, ვრცელდება თუ არა მთელ საარჩევნო პროცესზე საარჩევნო პრინციპები? ერთნაირად მნიშვნელოვანია თუ არა ისინი არჩევნების ყველა ეტაპზე? პასუხი დადებითია. საარჩევნო უფლების ძირითადი კონსტიტუციური ნორმა ყველა ძირითად საარჩევნო პრინციპს მოიცავს.<sup>56</sup> საარჩევნო პრინციპები, მცირე გამონაკლისის გარდა, უმთავრესად, მთელ საარჩევნო პროცესზე მოქმედებს და მარტო კენჭისყრის დღით არ შემოიფარგლება.<sup>57</sup> საარჩევნო უფლების პრინციპები მნიშვნელობას იძენს არჩევნების მთელი პროცესთან მიმართებით, დაწყებული პარტიების მიერ კანდიდატების დასახელებით, ხმის მიცემითა და დათვლით და დამთავრებული არჩევნების შედეგების გამოცხადებითა და მისი გადამოწმებით.<sup>58</sup>

მართალია არა ყოველთვის თანაბარი სიმკაცრით და სიზუსტით, მაგრამ საარჩევნო სამართლის ძირითადი პრინციპები მოიცავს მთელ საარჩევნო პროცესს. ჰანს მაიერი განანსხვავებს ოთხ ფაზას. ესენია: ამომრჩეველთა ორგანიზება, კანდიდატთა ორგანიზება, ხმის მიცემის ორგანიზება და ხმის დათვლის ორგანიზება. ეს უკანასკნელი მოიცავს ასევე არჩევნების შედეგის დადგენას და არჩეულ პირთა საბოლოო განსაზღვრას. საარჩევნო პროცესის საკანონმდებლო რეგულირება მდგომარეობს იმაში, რომ დაცული უნდა იქნას საარჩევნო სამართლის ძირითადი პრინციპები არჩევნების ზემოთ ნახსენები ოთხივე ფაზის დროს.<sup>59</sup> საარჩევნო სამართლის პრინციპები წარმოადგენენ საარჩევნო ურთიერთობების სამართლებრივი რეგულირების განმსაზღვრელ საფუძველს, შეადგენენ მის მთავარ შინაარსს. ისინი უზრუნველყოფენ სამართლებრივი რეგულირების მექანიზმს, ემსახურებიან მოქალაქეების, მათი გაერთიანებების, საარჩევნო კომისიების, სახელმწიფო ხელისუფლებისა და ად-

56 საქართველოს კონსტიტუციის კომენტარი, თავი მეორე, საქართველოს მოქალაქეობა, ადამიანის ძირითადი უფლებანი და თავისუფლებანი, სამეცნიერო რედაქტორი ტურავა პ., თბ., 2013, 334.

57 იქვე. 335.

58 Guckelberger A., Wahlsystem und Wahlrechtsgrundsätze Teil I – Allgemeinheit, Unmittelbarkeit, Freiheit und Geheimheit der Wahl, JA 2012, 563.

59 Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, 73. Ergänzungslieferung 2014, Rn. 102-103, Rn. 118-120, Rn. 83. (2010 Lfg. 60)



გილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების, სასამართლო სისტემის ქმედებების კანონიერებისა და სამართლიანობის კრიტერიუმებს.<sup>60</sup>

## 8. საარჩევნო პრინციპებით სარგებლობა და ბოჭვა

საარჩევნო სამართლის პრინციპები წარმოადგენენ ფართო საარჩევნო ურთიერთობების სამართლებრივ საფუძველს. ისინი უზრუნველყოფენ საკანონმდებლო რეგულირების მექანიზმს, ემსახურებიან მოქალაქეების, მათი გაერთიანებების, საარჩევნო კომისიების, სახელმწიფო ხელისუფლებისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების, სასამართლო სისტემის ქმედებების კანონიერებისა და სამართლიანობის კრიტერიუმებს.<sup>61</sup> მათი მოქმედება ვრცელდება საარჩევნო პროცესში ჩართულ არაერთ სუბიექტზე.

ძირითადი პრინციპები სახელმწიფოს უყენებს კონკრეტულ ვალდებულებებს, თუ კი ეს უკანასკნელი ცდილობს თავისი ქმედებით გავლენა მოახდინოს არჩევნებზე. მაგალითად, არჩევნებში მონაწილე მხარეები ღებულობენ სახელმწიფოსგან გარკვეულ „მომსახურებას“: ამომრჩეველთა თანაბარი უფლება, მონაწილეობა მიიღონ პოლიტიკური ნების გამოხატვაში; არჩევნებში მონაწილე მხარეთა უფლება, იქონიონ თანაბარი შანსები, მოითხოვს საარჩევნო თანასწორუფლებიანობის პრინციპის დაცვას, მათ შორის არჩევნების წინა პერიოდში. კიდევ ერთ მაგალითს წარმოადგენს სახელმწიფო ორგანოთა საჯარო ქმედებები: მათ ეკრძალებათ ისეთი ქმედება, რომელიც შეიძლება შეფასდეს როგორც არჩევნებში მონაწილე რომელიმე მხარის მხარდაჭერა. ეს ორგანოები ვალდებული არიან, საარჩევნო ბრძოლის პროცესში იყვნენ ნეიტრალურები.<sup>62</sup>

საარჩევნო პრინციპებს ამომრჩევლისთვის და თავად საარჩევნო კანდიდატებისთვისაც გადამწყვეტი მნიშვნელობა აქვს.<sup>63</sup> საარჩევნო სამართლის პრინციპების შინაარსს განსაზღვრავს

60 *Князев С. Д., Яшин А.А.*, Принципы избирательного права, Владивосток, 2012, 22-33. 61 იქვე.

62 *Maunz/Dürig*, Grundgesetz-Kommentar, 73. Ergänzungslieferung 2014, Rn. 102-103, Rn. 118-120, Rn. 83.

63 საქართველოს კონსტიტუციის კომენტარი, თავი მეორე, საქართველოს მოქალაქეობა, ადამიანის ძირითადი უფლებანი და თავისუფლებანი, სამეცნიერო რედაქტორი ტურავა პ., თბ., 2013, 335.

ხალხის სუვერენიტეტი, მსოფლიო საარჩევნო ტენდენციები და დემოკრატიის განვითარების სახელმძღვანელო მოთხოვნები, რომელთა საფუძველზეც რეალიზდება, ერთი მხრივ, ინდივიდის უფლება აირჩიოს და იყოს არჩეული სახელმწიფო ხელისუფლებისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების შემადგენლობაში, მეორე მხრივ, როგორც სახელმწიფოს ვალდებულება ცნოს, პატივი სცეს და დაიცვას ეს უფლება.<sup>64</sup> შეუძლებელია, ასარჩევი პირის პასიური საარჩევნო უფლება განხილულ იქნეს განცალკევებულად, ამომრჩეველთა აქტიური საარჩევნო უფლების გათვალისწინების გარეშე. ამგვარად, სახელმწიფო თანამდებობის არჩევნების გზით დაკავებაზე უნდა გავრცელდეს საარჩევნო უფლებისათვის დადგენილი კონსტიტუციური სტანდარტები. მათ შორის, საარჩევნო უფლების პრინციპები - საყოველთაობა, ნებაყოფლობითობა, ფარულობა, თანასწორობა და ა.შ.<sup>65</sup>

საარჩევნო პრინციპები ცხადყოფს, რომ დაუშვებელია კანდიდატის წამოყენების უფლება მიენიჭოს მხოლოდ პარტიებს. კანდიდატის წამოყენების შესაძლებლობა წარმოადგენს სამოქალაქო უფლების ერთ - ერთ ძირითად საფუძველს, რომელიც უზრუნველყოფს არჩევნებში აქტიურ მონაწილეობას. ამ უფლების მხოლოდ პარტიებისთვის მინიჭება არის შეუთავსებელი ისეთ ძირითად პრინციპებთან, როგორებიცაა საყოველთაობა, თანასწორობა და თავისუფალი არჩევანი. ეს ახდენს იმ მოქალაქეთა უფლებების დაკნინებას - ხდება მათი მედიატიზაცია, რომლებიც არ განეკუთვნებიან არც ერთ პარტიას. კანდიდატის წამოყენების უფლება წარმოადგენს აქტიური მოქალაქის საარჩევნო უფლების განუყოფელ და გარანტირებულ ნაწილს.<sup>66</sup>

64 *Матейкович М. С.*, Защита избирательных прав граждан, М., МГУ, 2003, 41.

65 საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2016 წლის 14 აპრილის №3/2/588 გადაწყვეტილება საქმეზე „საქართველოს მოქალაქეები - სალომე ჭიქელაძე, ნინო კვეციანაძე, ნინო ოდიშარია, დაჩი ჯანელიძე, თამარ ხითარაშვილი და სალომე სებისკვერაძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II, პ. 11.

66 *Maunz/Dürig*, Grundgesetz-Kommentar, 73. Ergänzungslieferung 2014, Rn. 102-103, Rn. 118-120, Rn. 84.

## დასკვნა

ესპანელი ფილოსოფოს-სოციოლოგი ხოსე ორტეგა ი გასეტი მიიჩნევს, რომ „დემოკრატიის კეთილდღეობა უმნიშვნელო ტექნიკურ დეტალზე - საარჩევნო უფლებაზეა დამოკიდებული. ყველაფერი დანარჩენი მეორეხარისხოვანია“.<sup>67</sup> იგი ემყარება ხალხის სუვერენულობის იდეას და რეალიზდება პოლიტიკური მონაწილეობის გზით. ცალკეული სუბიექტის თავისუფლების კონსტიტუციური პრინციპის სრულყოფილებას სწორედ კანონმდებლობასა და მთავრობაზე გადამწყვეტი გავლენის მქონე საარჩევნო უფლების რეალიზაცია უზრუნველყოფს.<sup>68</sup> შესაბამისად, საერთაშორისო სტანდარტებს მორგებული საარჩევნო პრინციპების აღიარება და გაცოცხლება ეროვნულ კანონმდებლობაში, უფლების ეფექტური რეალიზაციისა და დემოკრატიული საარჩევნო პროცესის უზრუნველყოფის მნიშვნელოვანი გარანტიაა.

---

67 *Herbert H.*, Wahl ohne Auswahl - Die Parteien und nicht die Bürger bestimmen die Abgeordneten, ZRP, 2004, 115.

68 *Guckelberger A.*, Wahlsystem und Wahlrechtsgrundsätze Teil I – Allgemeinheit, Unmittelbarkeit, Freiheit und Geheimheit der Wahl, JA 2012, 561.

**„მცოდნე პირთა“ წვლილი საქართველოს 1921 წლის 21 თებერვლის კონსტიტუციის შემუშავებაში**

**შესავალი**

ბოლო პერიოდში ბევრი დაინერა საქართველოს 1921 წლის 21 თებერვლის კონსტიტუციის შემუშავებისა და მისი მნიშვნელობის შესახებ,<sup>1</sup> რომლებშიც გაანალიზებულია საქართველოს პირველი კონსტიტუციის პოლიტიკური და სამართლებრივი ასპექტები. ასეთი დიდი ინტერესის მიუხედავად, მცირე ინფორმაცია არსებობს პირველი კონსტიტუციის ტექსტის შემუშავების პროცესში ცალკეული ადამიანების მონაწილეობის თაობაზე. მართალია, ზოგიერთი ავტორის მიერ ხაზგასმულია კონსტიტუციის ტექსტის შექმნაში „მცოდნე პირთა“ მონაწილეობის თაობაზე,<sup>2</sup> თუმცა უმეტესად მათი როლი მაინც არ არის ცნობილი ფართო საზოგადოებისათვის. ამიტომ ამ საკითხზე კიდევ ერთხელ ყურადღების გამახვილება აუცილებელია.

კანონშემოქმედების საქმეში ცალკეული პერსონების როლი დღევანდელი დროისთვისაც არ არის უცხო. როგორც ცნობილია, საქართველოს უახლოეს პერიოდშიც სწორედ კონკრეტული ადამიანების მონაწილეობით იქმნებოდა ისეთი მნიშვნელოვანი საკანონმდებლო აქტები, როგორიცაა საქართველოს 1995 წლის კონსტიტუცია,<sup>3</sup> სამოქალაქო კოდექსი,<sup>4</sup> ზოგადი ადმინისტრაცია-

\* სამართლის დოქტორი, თსუ-ის იურიდიული ფაკულტეტის ადმინისტრაციული სამართლის მიმართულების ასოცირებული პროფესორი.

1. იხ. *მაცაბერიძე მ.*, საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის პოლიტიკური კონცეფცია (დისერტაცია დოქტორის ხარისხის მოსაპოვებლად), 1997; სამეცნიერო კონფერენციის მასალები, ქართული კონსტიტუციონალიზმის სათავეებთან - საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის 90 წლისთავი, 2011.

2. იხ. *ყალიჩავა კ.*, პროფესორი გიორგი ნანეიშვილი საქართველოს 1921 წლის 21 თებერვლის კონსტიტუციის ერთ-ერთი შემოქმედი, ჟურნ. ადამიანი და კონსტიტუცია, 2004, #1, გვ. 22-დან; *ქანთარია ბ.*, კონსტანტინე მიქელაძის პოლიტიკური და იურიდიული შეხედულებანი, 2003, გვ. 47-დან.

3. *ბაბუკი ვ.*, კონსტიტუციის შემუშავება და მიღება საქართველოში (სამართლებრივი იურიდიული დახმარების შედეგები ტრანსფორმირებად სახელმწიფოში), 2002, გვ. 13-დან.

4. *ზოიძე ბ.*, ევროპული კერძო სამართლის რეცეფცია საქართველოში, 2005, გვ. 1-დან

ციული და ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსები<sup>5</sup> და სხვა. სპეციალისტების ჩართულობის გარეშე, ცხადია, მხოლოდ ისტორიული წინაპირობა და პოლიტიკური ნება ვერ იქნებოდა საკმარისი რადიკალური ცვლილებებისათვის.

ამჯერად, საარქივო მასალების კვლევის საფუძველზე მინდა წარმოვაჩინო პროფ. გიორგი ნანეიშვილისა<sup>6</sup> და კონსტანტინე მიქელაძის,<sup>7</sup> როგორც „მცოდნე პირების“, როლი საქართველოს პირველი კონსტიტუციის შემუშავების საქმეში. ამავე დროს, საკონსტიტუციო კომისიაში მათი მუშაობის ამბავი ნათლად გვიჩვენებს ზოგადად დოკუმენტის შექმნის სხვა მნიშვნელოვან დეტალებს, იმას, თუ რა პრინციპით ყალიბდებოდა ცალკეული თავები და მუხლები, რა სახის დისკუსიები იმართებოდა კომისიის წევრებს შორის, როგორ მიიღებოდა გადაწყვეტილება და ა.შ., რაც, ვფიქრობ, საინტერესო იქნება მკითხველისთვის.

## 2. მოკლედ 1921 წლის 21 თებერვლის კონსტიტუციის მნიშვნელობის შესახებ

საქართველოს 1921 წლის 21 თებერვლის კონსტიტუციას უმნიშვნელოვანესი ადგილი უკავია ქართველის ერის სახელმწიფოებრივი და სამართლებრივი აზროვნების ისტორიაში. საყოველთაოდაც აღიარებულია, რომ „იმდროინდელი კონსტიტუციის ტექსტი ერთ-ერთი ყველაზე პროგრესული იყო ევროპის კონტინენტზე. უკვე მაშინ აღიარებდა იგი ისეთ ღირებულებებს, როგორცაა თავისუფლება, დემოკრატია და სამართლებრივი სახელმწიფო, რომელსაც დღევანდელი ევროპა ეყრდნობა.“<sup>8</sup> ამავე დროს, კონსტიტუციის ავტორებმა მოახერხეს, მსოფლიო კონსტიტუციონალიზმის განვითარების მდიდარი პრაქტიკა „...“

5 *Böhm F., Weigand Ch., Rule of Law in Public Administration: Building Up an Administrative Legal System in the South Caucasus*, in: R. Kirsch, E. Siehl, A. Stockmayer (eds.), *Transformation, Politics, and Implementation: Smart Implementation in Governance Programs*, 2017, pg. from 221.

6 ბიოგრაფიული ცნობები იხ. *კოდუა ე.*, სამართლის ფილოსოფიის და სოციოლოგიის პრობლემები გიორგი ნანეიშვილის ნაზრევში, იხ. *ნანეიშვილი გ.*, სამართლის ფილოსოფიის საკითხები, 1992, გვ. 3-დან.

7 ბიოგრაფიული ცნობები იხ. *ქანთარია ბ.*, კონსტანტინე მიქელაძის პოლიტიკური და იურიდიული შეხედულებანი, 2003, 47-49.

8 ჰანს-დიტრიხ გენშნერი, შესავალი სიტყვა, იხ. *ბაბეკი ვ.*, კონსტიტუციის შემუშავება და მიღება საქართველოში (სამართლებრივი იურიდიული დახმარების შედეგები ტრანსფორმირებად სახელმწიფოში), 2002, 11.

იშვიათი სისადავით შეეთავსებინათ ქართველი ერის კულტურასთან, მის ტრადიციებთან და შეექმნათ ნამდვილი ეროვნული კონსტიტუცია“.<sup>9</sup>

პირველი კონსტიტუციის შექმნის ფაქტი იმთავითვე უაღრესად დიდ ისტორიულ მოვლენად იყო მიჩნეული. დამფუძნებელი კრების ერთ-ერთ სხდომაზე ა. ჩხენკელი აღნიშნავდა: „ჩვენ ყველანი დაინტერესებული ვართ, რაც შეიძლება ჩქარა მივცეთ ხალხს კონსტიტუცია. ეს მისთვის საჭიროა, ეს არის ერთ-ერთი მძლავრი იარაღი მის ხელში, რომლის დახმარებითაც ის გაიკავავს თავის გზას, რომლითაც ის უზრუნველყოფს თავის დამოუკიდებლობასა და მომავალს“.<sup>10</sup> პოლიტიკური მნიშვნელობის გარდა, გააზრებული იყო ასევე დოკუმენტის წმინდა იურიდიული მნიშვნელობა. დამფუძნებელი კრების საკონსტიტუციო კომისიის თავმჯდომარის პ. საყვარელიძის მიერ წარმოთქმული მოსაზრება ამის ნათელი მაგალითია. მისი თქმით, „კონსტიტუცია არის უმაღლესი, ხელშეუხებელი კანონი და არ შეიძლება ისეთი კანონის გამოქვეყნება, რომელიც მის დედააზრს ეწინააღმდეგება. ყველა მორიდებით უნდა ეპყრობოდეს კონსტიტუციას, ყველას უნდა ჰქონდეს შიში მისი დარღვევისათვის და სჯისა, რადგან დაუშვებელია უმაღლესი კანონის დარღვევა. აქ ხალხის გარანტიაა, ხალხი გაიგებს, რომ მის ბატონობას ხელს ვერავინ ახლებს“.<sup>11</sup>

მიუხედავად იმისა, რომ 1921 წლის კონსტიტუციამ მხოლოდ 4 დღე იმოქმედა, მან განსაზღვრა მომავალში ჩვენი ქვეყნის განვითარების ორიენტირი და, ალბათ, ისტორიული ბედისწერაც. აღსანიშნავია, რომ საბჭოთა კავშირის დაშლისა და დამოუკიდებლობის აღდგენის შემდეგ, 1992 წლის 21 თებერვალს პირველი კონსტიტუციის ძირითადი პრინციპები სამოქმედოდ იქნა შემოღებული, რომელმაც, მართალია, ასევე მოკლე ხანს იმოქმედა, თუმცა მისი მოკლესნიანი „გაცოცხლებით“ საქართველოს დემოკრატიზაციის ნებისმიერი სახის სურვილი და ამ პროცესების წამოწყება სამუდამოდ დაუკავშირდა პირველი კონსტიტუციის

9 ყალიჩავა კ., პროფესორი გიორგი ნანიშვილი საქართველოს 1921 წლის 21 თებერვლის კონსტიტუციის ერთ-ერთი შემოქმედი, ჟურნ. ადამიანი და კონსტიტუცია, 2004, #1, 27.

10 ციტ. იქვე, 22.

11 იხ. საქართველოს ცენტრალური სახელმწიფო საისტორიო არქივი (შემდეგში - სცსსა), ფონდ. 1833, აღწ. 1, საქ. 181, ფურც. 230.

სახელს. ამის მყარი ფიქსაცია კი 1995 წლის დღეს მოქმედ კონსტიტუციაში მოხდა, რომელიც სწორედ „ქართველი ერის მრავალსაუკუნოვანი სახელმწიფოებრიობისა ტრადიციებსა და საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის ისტორიულ-სამართლებრივ მემკვიდრეობაზე დაყრდნობით“ იქნა გამოცხადებული.<sup>12</sup>

### 3. საკონსტიტუციო კომისიების შექმნა

საქართველოს 1921 წლის 21 თებერვლის კონსტიტუციის პროექტის შემუშავება უზრუნველყო საკონსტიტუციო კომისიამ, რომელიც ორჯერ შეიქმნა - პირველი ეროვნული საბჭოს, ხოლო მეორე დამფუძნებელი კრების მიერ. პირველი საკონსტიტუციო კომისია შეიქმნა 1918 წლის 6 ივნისს „საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის საკონსტიტუციო საფუძვლების შესადგენად“. კომისიამ მუშაობა მეორე დღესვე დაიწყო. პირველ კრებას ხელმძღვანელობდა ნ. ჟორდანიას, სადაც საკონსტიტუციო კომისიის თავმჯდომარედ არჩეული იქნა ს. ჯაფარიძე, ხოლო მდივნად პ. საყვარელიძე.<sup>13</sup> მეორე საკონსტიტუციო კომისიის შექმნის საჭიროება 1919 წლის 12 მარტიდან გაჩნდა, როდესაც არჩეულ იქნა დამფუძნებელი კრება, რომელმაც, თავის მხრივ, იმავე თვის 18 რიცხვში ჩამოაყალიბა საკონსტიტუციო კომისიის ახალი შემადგენლობა.<sup>14</sup>

### 4. საკონსტიტუციო კომისიებში „მცოდნე პირთა“ მოწვევა

როგორც ეროვნული საბჭოს, ისე დამფუძნებელი კრების საკონსტიტუციო კომისიების მუშაობაში აქტიურად იყვნენ ჩართულები ე.წ. „მცოდნე პირები“, რომლებიც არქივში დაცულ

12 იხ. 1995 წლის 24 აგვისტოს საქართველოს კონსტიტუციის პრეამბულა. 1921 წლისა და ახალი კონსტიტუციის „სულიერ“, პოლიტიკურ და სამართლებრივ კავშირებზე დაწვრილ. იხ. *დემეტრაშვილი ა.*, საქართველოს 1921 წლის 21 თებერვლის კონსტიტუცია 2011 წლის გადასახედიდან, იხ. სამეცნიერო კონფერენციის მასალები, ქართული კონსტიტუციონალიზმის სათავეებთან - საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის 90 წლისთავი, 2011, გვ. 8-დან.

13 სკცსა, ფონდ. 1833, აღწ. 1, საქ. 191, ფურც. 135. კომისიის დანარჩენი წევრები იყვნენ რ. არსენიძე, ნ. ჟორდანიას, ივ. ჩერქეზიშვილი, გრ. რცხილაზე, ს. დადიანი, გ. გვაზავა და კ. მაყაშვილი (უპარტიო).

14 რ. არსენიძე (თავმჯდომარე), ს. ჯაფარიძე, პ. საყვარელიძე (რომელიც არსენიძის იუსტიციის მინისტრად დანიშვნის შემდგომ გახდა კომისიის თავმჯდომარე), ლ. ნათაძე, ვ. ჯაფარიძე, კ. ანდრონიკაშვილი, რ. ჩიხლაძე, მ. რუსია, გ. ფალავა, პ. წულაია, სპ. კეცია, გ. გვაზავა, ი. ბარათაშვილი, გ. ლასხიშვილი, ი. გობეჩია, გ. ვეშაპელი და ტ. ავეტისიანი.



ჩანაწერებში ზოგჯერ „დამხმარე პირთა“ სახელითაც არიან მოხსენიებული. საარქივო მასალებში გამოყენებული ორივე ტერმინი, მისი შინაარსობრივი დატვირთვის გათვალისწინებით, დღევანდელი გაგებით შეიძლება გავუთანაბროთ ტერმინ „ექსპერტს“ ან „მონვეულ ექსპერტს“.

საარქივო მასალებიდან ირკვევა, რომ ეროვნული საბჭოს საკონსტიტუციო კომისიის პირველსავე სხდომას, გარდა მისი ოფიციალური წევრებისა, ესწრებოდნენ საგანგებოდ მონვეული „მცოდნე პირები“ - ივ. ჯავახიშვილი, ზ. ავალიშვილი და ი. გამბაროვი.<sup>15</sup> თუმცა ირკვევა, რომ ამ ადამიანებს კომისიის შემდგომ მუშაობაში არ მიუღიათ მონაწილეობა. საკონსტიტუციო კომისიამ „მცოდნე პირების“ მორიგი მონვევის საკითხი მხოლოდ ერთი თვის შემდეგ გადაწყვიტა. კომისიის 2018 წლის 6 ივლისის დადგენილებაში ვკითხულობთ, რომ „მონვეულ იქნენ კომისიის სხდომებზე დასასწრებად მცოდნე პირები: გიორგი ნანეიშვილი, ლაზარე შურღაია, ივანე ზურაბიშვილი, იური ფაღავა.“<sup>16</sup> მათგანაც ეროვნული საბჭოს საკონსტიტუციო კომისიის მუშაობაში აქტიურად მხოლოდ გიორგი ნანეიშვილი ჩაერთო.<sup>17</sup> ამიტომ მოგვიანებით, კომისიის 1918 წლის 5 ოქტომბრის სხდომაზე პ. საყვარელიძემ წარმოადგინა წინადადება საკონსტიტუციო კომისიაში დამხმარე წევრად „მცოდნე“ კონსტანტინე მიქელაძის (მაშინდელი გზათა სამინისტროს იურისკონსულტი) მონვევის შესახებ,<sup>18</sup> რომელსაც კონსტიტუციის სხვადასხვა საკითხებთან დაკავშირებით საინტერესო შეხედულებები გამოთქმული ჰქონდა მის მიერ გამოქვეყნებულ წიგნში „დემოკრატიული სახელმწიფოს კონსტიტუცია და პარლამენტარული რესპუბლიკა“.<sup>19</sup> ეს უკანასკნელიც აქტიურად ჩაერთო კომისიის მუშაობაში.<sup>20</sup>

გიორგი ნანეიშვილისა და კონსტანტინე მიქელაძის აქტიური მუშაობის გამო, დამფუძნებელი კრების საკონსტიტუციო

15 სცსსა, ფონდ. 1833, აღწ. 1, საქ. 191, ფურც. 135.

16 სცსსა, ფონდ. 1833, აღწ. 1, საქ. 191, ფურც. 145.

17 იხ. ასევე *ყალიბება კ.*, პროფესორი გიორგი ნანეიშვილი საქართველოს 1921 წლის 21 თებერვლის კონსტიტუციის ერთ-ერთი შემოქმედი, *ჟურნ. ადამიანი და კონსტიტუცია*, 2004, #1, გვ. 22-დან.

18 სცსსა, ფონდ. 1836, აღწ. 1, საქ. 201, ფურც. 90.

19 *მიქელაძე კ.*, დემოკრატიული სახელმწიფოს კონსტიტუცია და პარლამენტარული რესპუბლიკა, 2018.

20 *ქანთარია ბ.*, კონსტანტინე მიქელაძის პოლიტიკური და იურიდიული შეხედულებანი, 2003, გვ. 108-დან.

კომისიის წინაშეც დაისვა მათი ხელმეორედ მოწვევის საკითხი. ეს წინადადება 1919 წლის 26 მარტს კომისიის სხდომაზე შემოიტანა პ. საყვარელიძემ. კომისიამ მოიწონა წინადადება და დაადგინა, რომ „მონვეულ იქნენ ბ-ნი გ. ნანეიშვილი და კ. მიქელაძე, როგორც დამხმარე წევრები სათათბირო ხმით და გაეგზავნოთ მოსანვევი ბარათები“.<sup>21</sup> მართალია, დამფუძნებელი კრების საკონსტიტუციო კომისიამ თავიდან დაიწყო კომისიის თითოეულ თავზე მუშაობა, თუმცა მემკვიდრეობით მან ბევრი მიიღო ეროვნული საბჭოს კომისიისაგან, ერთი მხრივ, კონსტიტუციის უკვე შემუშავებული დებულებების,<sup>22</sup> ხოლო, მეორე მხრივ, გ. ნანეიშვილისა და კ. მიქელაძის კომისიის შემადგენლობაში კვლავ მონვევის თვალსაზრისით.<sup>23</sup>

## 5. დებულება „რესპუბლიკის ჯარის შესახებ“

გიორგი ნანეიშვილი მოწვევის დღიდანვე (ანუ 1918 წლის 6 ივლისიდან) აქტიურად ჩაერთო ეროვნული საბჭოს საკონსტიტუციო კომისიის მუშაობაში. მაშინ იხილებოდა სამსონ დადიანის მიერ წარმოდგენილი დებულების პროექტი „რესპუბლიკის ჯარის შესახებ“. პროექტის მე-14 მუხლის თანახმად, „მოქალაქის ემიგრაციას (ქვეშევრდომობიდან გასვლას) ხელს ვერ შეუშლიდა სამხედრო ბეგარის<sup>24</sup> შეუსრულებლობა“. ამ ჩანაწერთან დაკავშირებით, გიორგი ნანეიშვილმა საკითხი სხვაგვარად დააყენა. მისი თქმით, „ვინც სარგებლობს ყველა უფლებით, მოვალეა აასრულოს ყველა ვალდებულებაც. თუ მოქალაქეებს ისეთი შეღავათი დაუნესდა, როგორც მე-14 მუხლშია მოცემული, ჩვენ ბევრს ქვეშევრდომობიდან გასვლის შესაძლებლობას მივცემთ, რითაც დაირღვევა 1%-ის გაყვანის მუხლი.“<sup>25</sup> ომიანობის დროს ეს კანონი ცუდ გავლენას იქონიებს ჩვენს საომარ

21 სცსსა, ფონდ. 1833, აღწ. 1, საქ. 181, ფურც. 5.

22 ეს დებულებებია: საზოგადო დებულებები; სახელმწიფო ტერიტორია; პარლამენტი; აღმასრულებელი ხელისუფლება; ადგილობრივი თვითმმართველობა; მოქალაქეობა; სახელმწიფო მოხელენი; სამოქალაქო უფლებები; სახელმწიფო ფინანსები; სასამართლო ხელისუფლება; ეკლესია და სახელმწიფო;

23 *მაცაბერძე მ.*, საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის პოლიტიკური კონცეფცია (დისერტაცია დოქტორის ხარისხის მოსაპოვებლად), 1997, 66-67.

24 ტერმინი „ბეგარა“ გულისხმობდა ჯარში ყოფნის ვალდებულებას.

25 მას მხედველობაში ჰქონდა იმავე დებულების მე-3 მუხლი, რომლის მიხედვითაც, „ჯარი შედგებოდა რესპუბლიკის მოსახლეობის 1%-სგან.“

მდგომარეობაზე“.<sup>26</sup>

განსაკუთრებით მწვავე იყო გიორგი ნანეიშვილის შენიშვნა „რესპუბლიკის ჯარის შესახებ“ დებულების მე-4-მე-8 მუხლების მიმართ. ამ მუხლების თანახმად, მთელი ჯარი ხმელეთზე და ზღვაზე მხოლოდ პარლამენტის განკარგულებაში უნდა ყოფილიყო. აგრეთვე, მთავარსარდლებისა და ციხესიმაგრეების უფროსების დანიშვნის უფლება მხოლოდ პარლამენტის პრეროგატივაში იქნებოდა, ხოლო სამხედრო ბიუჯეტი ყოველწლიურად საკანონმდებლო ორგანოს უნდა დაემტკიცებინა. ეროვნული საბჭოს საკონსტიტუციო კომისიის 1918 წლის 27 ივლისის სხდომაზე გ. ნანეიშვილის მიერ წარმოთქმული სიტყვა ზემოთ მოცემულ ყველა დებულებას ეწინააღმდეგებოდა. ის აცხადებდა, რომ „არც ერთი ქვეყნის კონსტიტუციით პარლამენტს მინიჭებული არა აქვს ადმინისტრაციული მიზნის განხორციელების უფლება. ამიტომაც, საბჭოს მხოლოდ მაშინ შეეძლება მოსთხოვოს პასუხი მთავრობას, თუ ამ უკანასკნელს თავის განკარგულებაში ეყოლება შეიარაღებული ძალები.“<sup>27</sup> იგი მიუღებლად თვლიდა სამხედრო ბიუჯეტთან დაკავშირებულ დებულებასაც, „ვინაიდან სახელმწიფოში ბიუჯეტი ერთიანია, რომელშიც სამხედრო ხარჯები შედის როგორც ერთი ნაწილი“.<sup>28</sup> მისი თქმით, „ცალკე სამხედრო ხარჯები იმ სახელმწიფოშია, სადაც იგი ჯავშანგადაკრულად ითვლება“.<sup>29</sup> ამ უკანასკნელის საილუსტრაციოდ კი მას გერმანიის მაგალითი მოჰქონდა.

ამ და სხვა მსგავსი შენიშვნების შემდეგ ეროვნული საბჭოს საკონსტიტუციო კომისიამ დაადგინა, რომ „მომხსენებელს დაევალოს შემდეგი სხდომისთვის წარმოადგინოს გადაამუშავებული რედაქცია განხილული მუხლების მიმართ გამოთქმული აზრების თანახმად“.<sup>30</sup> ეროვნული საბჭოს საკონსტიტუციო კომისიამ ამ პროექტების საბოლოო რედაქცია, გ. ნანეიშვილის მიერ შემოთავაზებული ყველა წინადადების გაზიარებით, 1918 წლის 7 აგვისტოს სხდომაზე დაამტკიცა.<sup>31</sup> ნათელია, რომ ამ დოკუმენტს „...თავისებური დალი დაასვა უაღრესი დემოკრატიისაკენ

26 სცსსა, ფონდ. 1836, აღწ. 1, საქ. 201, ფურც. 67.

27 სცსსა, ფონდ. 1836, აღწ. 1, საქ. 201, ფურც. 68.

28 სცსსა, ფონდ. 1836, აღწ. 1, საქ. 201, ფურც. 69.

29 სცსსა, ფონდ. 1836, აღწ. 1, საქ. 201, ფურც. 69.

30 სცსსა, ფონდ. 1833, აღწ. 1, საქ. 191, ფურც. 159.

31 სცსსა, ფონდ. 1836, აღწ. 1, საქ. 420, ფურც. 43.

სწრაფვამ“.<sup>32</sup> ეს იყო იურიდიულად გამართული დოკუმენტი, სადაც კარგად აისახა ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის იდეა, ბიუჯეტის ფორმირების მეთოდი, სახელმწიფოში კანონშემოქმედებისა და ადმინისტრაციული ნაწილის გამიჯვნის პრინციპი და მთავრობის მიერ სამხედრო საკითხების უფრო სწრაფად და ეფექტურად გადაწყვეტის მნიშვნელობა.

## 6. დებულება „მოქალაქეთა უფლება-მოვალეობების შესახებ“

როგორც ცნობილია, 1921 წლის კონსტიტუციას საფუძვლად დაედო ერისა და პიროვნების თავისუფლება. ამიტომ იმას, თუ როგორი იქნებოდა დებულება „მოქალაქეთა უფლება-მოვალეობების შესახებ“, გადამწყვეტი სიტყვა უნდა ეთქვა საერთაშორისო საზოგადოების მიერ კონსტიტუციის დადებითად შეფასებისა და შიდაპოლიტიკური ცხოვრების ლეგიტიმაციის საქმეში. ამ საკითხის მიმართ ეროვნული საბჭოს საკონსტიტუციო კომისია განსაკუთრებულ ყურადღებას იჩენდა. 1918 წლის 13 ივლისის სხდომაზე კომისიამ ამ დებულების მომზადება პ. საყვარელიძეს დაავალა, მაგრამ ამ უკანასკნელმა, სულ რაღაც სამი დღის შემდეგ, 17 ივლისის სხდომაზე განაცხადა, რომ მას დიდი შრომა დააწვა გაზეთ „საქართველოს რესპუბლიკის“ გამოცემის გამო და ამიტომაც ითხოვა „სამოქალაქო უფლებების“ შემუშავება მის მაგიერ დაევალოს გ. ნანეიშვილს.<sup>33</sup> შესაბამისად, კომისიამ გ. ნანეიშვილის სახელზე შეადგინა ბარათი: „საკონსტიტუციო კომისიამ დაადგინა, გთხოვთ თქვენ, იკისროთ კომისიის დახმარება და შეიმუშაოთ საქართველოს კონსტიტუციის ერთ ნაწილი „სამოქალაქო უფლებანი“.“<sup>34</sup>

კანონპროექტში, რომელიც გ. ნანეიშვილმა 1918 წლის 17 აგვისტოს წარუდგინა ეროვნული საბჭოს საკონსტიტუციო კომისიას, გარანტირებული იყო ადამიანის ყველა კატეგორიის (პირადი, პოლიტიკური, სოციალური, გარდა სიცოცხლისა) უფლება. მასში დაცული იყო პიროვნების ხელშეუხებლობა, სიტყვისა და შეკრების თავისუფლება, კერძო საკუთრების უფლება, რწმე-

32 *მაცაბერიძე მ.*, საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის პოლიტიკური კონცეფცია (დისერტაცია დოქტორის ხარისხის მოსაპოვებლად), 1997, 43.

33 სცსსა, ფონდ. 1836, აღწ. 1, საქ. 201, ფურც. 32, 38.

34 სცსსა, ფონდ. 1836, აღწ. 1, საქ. 201, ფურც. 38.

ნის თავისუფლება, განათლების მიღების უფლება და ა.შ. ამასთანავე, მოქალაქეები ვალდებული იყვნენ, მოეხადათ სამხედრო ბეგარა, გადაეხადათ კანონით დაწესებული გადასახადი და სხვა. საკონსტიტუციო კომისიამ ამ კანონპროექტის ჩვიდმეტივე მუხლი უმნიშვნელო შესწორებით 1918 წლის 17 აგვისტოს მიიღო.<sup>35</sup> ნიშანდობლივია, რომ ასეთივე უმნიშვნელო ცვლილებით იქნა მიღებული გ. ნანეიშვილის მიერ შემუშავებული დებულება „სახელმწიფო ფინანსების შესახებ“, რომელიც 1918 წლის ნოემბერ-დეკემბრის თვეში იხილებოდა.<sup>36</sup>

## 7. დებულება „სასამართლო ხელისუფლების შესახებ“

მწვავე დისკუსია გამოუწვევია გ. ნანეიშვილის მიერ შემუშავებული დებულების პროექტს „სასამართლო ხელისუფლების შესახებ“. კანონპროექტი ათი მუხლისაგან შედგებოდა. მისი განხილვა 1919 წლის 8 იანვარს გაიმართა. დავა გამოიწვია მე-8 მუხლის დანაწესმა, რომლის თანახმად, ნაფიც მსაჯულთა ინსტიტუტი არსებობდა ყოველგვარი სისხლის სამართლის, პოლიტიკური და აგრეთვე ბეჭდვითი დანაშაულისათვის“. ამ დებულებას წინააღმდეგობა გაუწია ს. ჯაფარიძემ. მისი აზრით, ეს მექანიზმი თეორიულად დასაშვებია, მაგრამ „პრაქტიკულად შეუძლებელია ამ მოთხოვნის განხორციელება“. გ. ნანეიშვილი კატეგორიულად ეწინააღმდეგებოდა ამ მუხლის გამოტოვებას, ვინაიდან მას დიდ სახელმწიფოებრივ მნიშვნელობას“ ანიჭებდა.<sup>37</sup> თუმცა, საბოლოოდ ამ ნორმის მოქმედების არეალი შემცირდა, გადაწყდა, რომ სიტყვა „ყოველგვარი“ შეცვლილიყო სიტყვით „მძიმე“.<sup>38</sup>

დისკუსია გამოიწვია აგრეთვე „სასამართლო ხელისუფლების შესახებ“ დებულების პროექტის მე-10 მუხლმა, რომელიც ეხებოდა მსაჯულის თანამდებობრივ ხელშეუხებლობას. აღსანიშნავია, რომ მაშინდელი მოქმედი კანონმდებლობით, მინისტრს შეეძლო, დროებით რომელიმე მსაჯულის ადგილი გაეუქმებინა ან დაეხურა, ხოლო კვლავ განახლების შემთხვევაში სხვა პირი დაენიშნა ამ თანამდებობაზე. მე-10 მუხლი სწორედ ამ წესს

35 სცსსა, ფონდ. 1833, აღწ. 1, საქ. 191, ფურც. 164.

36 სცსსა, ფონდ. 1833, აღწ. 1, საქ. 191, ფურც. 165.

37 სცსსა, ფონდ. 1836, აღწ. 1, საქ. 420, ფურც. 5.

38 სცსსა, ფონდ. 1836, აღწ. 1, საქ. 420, ფურც. 128.

ენინააღმდეგებოდა. ეროვნული საბჭოს საკონსტიტუციო კომისიის თავმჯდომარემ წამოაყენა წინადადება, რომ ეს მუხლი გამოეტოვებინათ, „ვინაიდან მომრიგებელ მოსამართლეს ვადით არ ირჩევენ და საჭიროება არ მოითხოვს ამგვარ კონსტიტუციურ რეგლამენტაციას“. გ. ნანეიშვილი პრინციპულად იცავდა ამ დებულებას და ამბობდა, რომ „მოსამართლეს უნდა შეექმნას ისეთი გარემოება, რომ მას გულდამშვიდებულად შეეძლოს მუშაობა ვადის გასვლამდე. არ უნდა იყოს მუდმივი შიში, რომ დღეს ან ხვალ მას დაითხოვენ და უჯამაგიროდ დარჩება“. მან მისი გამოსვლა შემდეგნაირად დაამთავრა: „მოსამართლეს გარანტირებული უნდა ჰქონდეს რიგიანი და გულიანი შრომის შესაძლებლობა“.<sup>39</sup> კენჭისყრაზე მიღებული გადაწყვეტილებით „მსაჯულის დათხოვნა ან დროებით გადაყენება თანამდებობიდან მისი სურვილის საწინააღმდეგოდ აიკრძალა, თუ ამის შესახებ არ იქნება სასამართლოს სათანადო დადგენილება“.<sup>40</sup>

„სასამართლო ხელისუფლების შესახებ“ დებულების პროექტის საბოლოო რედაქცია 1919 წლის 19 იანვარს მიიღეს. გამოტოვეს პირველი და მეორე მუხლები, რომელშიც კონკრეტულად იყო ჩამოყალიბებული მართლმსაჯულების განხორციელების ინსტანციები და კომპეტენცია. იგი შეიცვალა ზოგადი დებულებით: „სასამართლოს ორგანიზაციას, ფორმებს, კომპეტენციას და იურისდიქციას საზღვრავს ცალკე კანონი“.

## **8. დებულება „ეკლესიისა და სახელმწიფოს შესახებ“**

ეროვნული საბჭოს საკონსტიტუციო კომისიის წინაშე მწვავე დისკუსიის საგანს წარმოადგენდა ეკლესიის სახელმწიფოსაგან გამოყოფის საკითხი.<sup>41</sup> კომისიამ „ეკლესიისა და სახელმწიფოს შესახებ“ დებულების შემუშავებაც გ. ნანეიშვილს დაავალა. აშშ-ისა და საფრანგეთის კონსტიტუციების გამოცდილების გათვალისწინებით, „ეკლესიისა და სახელმწიფოს შესახებ“ დებულების გ. ნანეიშვილის მიერ შემოთავაზებულ პროექტს საფუძვლად დაედო სამი ძირითადი პრინციპი: 1) ეკლესია ჩამოშორებულია

39 სცსსა, ფონდ. 1836, აღწ. 1, საქ. 420, ფურც. 3.

40 სცსსა, ფონდ. 1836, აღწ. 1, საქ. 420, ფურც. 128.

41 აღსანიშნავია, რომ ამ თემაზე საქართველოს საპატრიარქომ 1920 წლის ივლისში სრულიად საქართველოს საეკლესიო კრებაც მოინვია, სადაც მსჯელობა ეხებოდა ეკლესიის სახელმწიფოსაგან გამოყოფის მიზანშეწონილებას.

სახელმწიფოს; 2) სახელმწიფო ხარჯს არ გასწევს ეკლესიის შესანახად; 3) არცერთი რელიგიური კულტი არ სარგებლობს უპირატესობით. კომისიაში დავა გამოიწვია ფინანსური დახმარების საკითხმა. ს. ჯაფარიძე აღნიშნავდა, რომ „თუ სახელმწიფო ხარჯს არ გაიღებს ეკლესიის შესანახად, შიში აჯანყებისა და უკმაყოფილებისა ყოველთვის იქნება.“<sup>42</sup> მართალია, კომისიის წევრებს კარგად ჰქონდათ გაცნობიერებული, რომ მოცემულ მომენტში ეკლესიას ფინანსური მხარდაჭერის გარეშე გაუჭირდებოდა და ამას შეიძლება მძიმე შედეგებიც მოჰყოლოდა, თუმცა მათ გააზრებული ჰქონდათ ისიც, რომ უამისოდ სახელმწიფოსა და ეკლესიის საბოლოო განცალკევება (სეკულარიზაცია) მიუღწეველი იქნებოდა. ამიტომაც კომისიის წევრთა უმრავლესობის მხარდაჭერით, ეკლესიისათვის სახელმწიფო ხაზინიდან ყოველგვარი ფინანსური დახმარება აიკრძალა.<sup>43</sup> უცვლელად იქნა დატოვებული კანონპროექტის სხვა პუნქტებიც.

## 9. დებულება „მოხელეთა უფლება-მოვალეობათა შესახებ“

კონსტანტინე მიქელაძის ავტორობით მომზადდა დებულება „მოხელეთა უფლება-მოვალეობანი“ შესახებ. ამ თავზე მუშაობა კ. მიქელაძემ ჯერ კიდევ ეროვნული საბჭოს საკონსტიტუციო კომისიის მუშაობის ფარგლებში დაიწყო. კომისიის 1918 წლის 27 ნოემბრის სხდომაზე მიღებული იქნა გადანყვეტილება კომისიის წევრებს შორის „კონსტიტუციის დებულებათა შემუშავების განაწილების“ თაობაზე, რომლის თანახმად, „კორპორაციული უფლებების“ შემუშავება დაევალა მ. ჩხეიძეს, ხოლო „მოხელეთა უფლება-მოვალეობანი“-ის თაობაზე დებულების შემუშავება - კ. მიქელაძეს.<sup>44</sup>

საქართველოს 1921 წლის 21 თებერვლის კონსტიტუციის საბოლოო რედაქციაში მოხელეთა უფლებებთან დაკავშირებული დებულებები მოიცავს 4 მუხლს. მიქელაძის მიერ შემუშავებული პროექტი კი 7 მუხლს მოიცავდა. დისკუსიების შედეგად მოხდა მისი საბოლოო ვერსიის სახით ფორმულირება. პროექტის განხილვის საკითხი მხოლოდ დამფუძნებელი კრების საკონსტიტუციო კომისიის 1920 წლის 24 მაისის სხდომაზე მოხდა.<sup>45</sup>

42 სცსსა, ფონდ. 1833, აღწ. 1, საქ. 191, ფურც. 176.

43 სცსსა, ფონდ. 1836, აღწ. 1, საქ. 420, ფურც. 9-25.

44 სცსსა, ფონდ. 1836, აღწ. 1, საქ. 201, ფურც. 120.

45 სცსსა, ფონდ. 1833, აღწ. 1, საქ. 181, ფურც. 258.



დისკუსია გამოიწვია დებულების პროექტის პირველმა მუხლმა, რომლის თანახმად, „სახელმწიფო მოხელეს ნიშნავს და ცვლის მთავრობა და კანონში აღნიშნული თანამდებობის პირები.“ თუმცა აღნიშნული რედაქცია შეიცვალა გ. ნანეიშვილის წინადადების, რომლის თანახმად, „ყოველ თანამდებობაზე შეიძლება მიღებული იქნეს ყოველი მოქალაქე, თუ იგი ამ კანონში აღნიშნულ მოთხოვნილებებს აკმაყოფილებს“.46 რ. არსენიძისა და გ. ნანეიშვილის წინადადებით, დებულებიდან ამოღებული იქნა მე-3-მე-5 მუხლები, რომელიც ეხებოდა „უვარგისობისათვის“ მოხელის თანამდებობიდან გათავისუფლებისა და მისი „სამართალში“ მოცემის საკითხებს.47 დებულების პროექტის მე-6 და მე-7 მუხლების საბოლოო რედაქცია კომისიის მიერ მიღებული იქნა გ. გვაზავასა და გ. ნანეიშვილის წინადადებისა და მოსაზრებების გათვალისწინებით.48

## 10. სხვა დებულებათა პროექტები

როგორც უკვე აღინიშნა, საკონსტიტუციო კომისიის მეორე ეტაპი დაიწყო 1919 წლის 18 მარტს, როცა დამფუძნებელმა კრებამ აირჩია კომისიის ახალი შემადგენლობა. კომისიამ თავიდან დაიწყო კონსტიტუციის თითოეულ თავზე მუშაობა. დამფუძნებელი კრების საკონსტიტუციო კომისიაში გ. ნანეიშვილმა შეიმუშავა სამი მნიშვნელოვანი დებულება, კერძოდ, „სახელმწიფო და ეკლესია“, „სახელმწიფო ფინანსები“, „კონსტიტუციის გადასინჯვა“.49 კონსტიტუციის ეს თავები დამფუძნებელმა კრებამ ცნობილი მიზეზების გამო დაჩქარებულად მიიღო. ამიტომ მათი ის ვარიანტები, რომელიც დაცულია არქივში, იდენტურია 1921 წლის 21 თებერვლის კონსტიტუციის საზოგადოებისათვის კარგად ცნობილ ტექსტთან. საბოლოო ტექსტის შესაბამის თავებს საფუძვლად დაედო აგრეთვე ეროვნული საბჭოს საკონსტიტუციო კომისიის ფარგლებში მის მიერ შექმნილი სხვა თავები (სამოქალაქო უფლებები და სასამართლო ხელისუფლება).

46 ემთხვევა საბოლოო ტექსტის რედაქციას.

47 სცსსა, ფონდ. 1833, აღწ. 1, საქ. 181, ფურც. 259.

48 სცსსა, ფონდ. 1833, აღწ. 1, საქ. 181, ფურც. 260.

49 იხ. *ყალიბავა კ.*, პროფესორი გიორგი ნანეიშვილი საქართველოს 1921 წლის 21 თებერვლის კონსტიტუციის ერთ-ერთი შემოქმედი, *ჟურნ. ადამიანი და კონსტიტუცია*, 2004, N1, 27.

## 11. კონსტიტუციის მიღება

საქართველოს 1921 წლის 21 თებერვლის კონსტიტუციის მიღების დაგვიანება თავად კომისიის მუშაობის მიზეზითაც იყო განპირობებული. საარქივო მასალებიდან ირკვევა, რომ დამფუძნებელი კრების პრეზიდიუმმა 1920 წლის 7 თებერვალს მიმართა საკონსტიტუციო კომისიას და შეახსენა კონსტიტუციის პროექტის წარმოდგენის ვადა, რომელიც მას უკვე დარღვეული ჰქონდა. მიმართვაში საუბარი იყო იმაზე, რომ „იანვარმაც განვლო, მაგრამ კონსტიტუციის დამფუძნებელ კრებისათვის წარდგენისა არავითარი ნიშანი არა სჩანს, არც ის იცის პრეზიდიუმმა, - სახელდობრ როდოს უნდა მოველოდეთ მის შემოტანას“. <sup>50</sup> ამ მიმართვის შემდეგ, საკონსტიტუციო კომისიის მიერ გადაწყდა, მომხდარიყო უკვე მომზადებული დებულებების სისტემატიზაცია. პ. საყვარელიძის ინიციატივით, „ბუნდოვანების თავიდან აცილების“ მიზნით, კონსტიტუცია უნდა დაყოფილიყო თავებად და მუხლებად. <sup>51</sup> კონსტიტუციის პირველი ვერსია სწორედ ამ პრინციპით დალაგდა. 1920 წლის ივნისს საკონსტიტუციო კომისიის მიერ დამფუძნებელი კრებისათვის გაგზავნილი კონსტიტუციის პროექტის ნაბეჭდი ვერსია შედგებოდა 17 თავისა და 166 მუხლისაგან. ამ ტექსტის ხანგრძლივი განხილვის შემდეგ, საქართველოს დამფუძნებელმა კრებამ 1921 წლის 21 თებერვალს მის საგანგებო სხდომაზე, თბილისის მისადგომებთან რუსეთის წითელი არმიის წინააღმდეგ ბრძოლის პირობებში მიიღოს საქართველოს პირველი კონსტიტუცია. აღსანიშნავია, რომ კონსტიტუციის საბოლოო ტექსტის გამოქვეყნებაც არაორდინალურად მოხდა. საქართველოს ოკუპაციის გამო, მისი გამოცემა, ცხადია, საქართველოს დედაქალაქში ვერ მოხერხდებოდა. ამიტომ მისი დასტამბვა მოხდა 1921 წლის მარტის შუა რიცხვებში, ქ. ბათუმში, ამავე ქალაქის პორტიდან საქართველოს მთავრობის ემიგრაციაში წასვლამდე. <sup>52</sup>

50 სცსსა, ფონდ. 1833, აღწ. 1, საქ. 191, ფურც. 67.

51 სცსსა, ფონდ. 1833, აღწ. 1, საქ. 180, ფურც. 160.

52 დაწვრ. იხ. *სიორიძე მ.*, საქართველოს პირველი კონსტიტუციის სტამბურად გამოქვეყნების ადგილი, დრო და გარემოებები, იხ. სამეცნიერო კონფერენციის მასალები, ქართული კონსტიტუციონალიზმის სათავეებთან - საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის 90 წლისთავი, 2011, გვ. 42-დან

## დასკვნა

საქართველოს 1921 წლის 21 თებერვლის კონსტიტუციის შემმუშავებელმა კომისიებმა, იმ დროს ქვეყანაში სათანადო გამოცდილების არარსებობის მიუხედავად, მოახერხეს პირველი კონსტიტუციისთვის უმთავრეს სარჩულად დაედოთ დემოკრატიული, სამართლებრივი და სოციალური სახელმწიფოს პრინციპები. ეს მიღწევა, ერთი მხრივ, განპირობებული იყო მაშინ არსებული ხელსაყრელი ისტორიული და პოლიტიკური წინაპირობებით, ხოლო, მეორე მხრივ, საკონსტიტუციო კომისიის წევრების განათლებულობით და ევროპული ღირებულებებისა და გამოცდილების უაღრესად კარგი ცოდნით. ვფიქრობ, ეს კარგად გამოჩნდა „მცოდნე პირების“ კომისიაში მუშაობის მაგალითზე. მათ მიერ შეიქმნა პირველი კონსტიტუციის რამდენიმე მნიშვნელოვანი თავი. ამავე დროს, ამ თავის შემუშავების გარდა, ისინი აქტიურად იყვნენ ჩართული საკონსტიტუციო კომისიების სხდომების ფარგლებში კონსტიტუციის სხვა დებულებათა განხილვასთან დაკავშირებით გამართულ დისკუსიებში, რომლის ფარგლებშიც ხდებოდა მათი მოსაზრებებისა და წინადადებების გაზიარება. ამ თვალსაზრისით, კომისიის ოფიციალურ (პარტიულ) და მოწვეულ წევრებს შორის რაიმე განსხვავება არ იგრძნობოდა. კომისია იზიარებდა ყოველგვარ იურიდიულად არგუმენტირებულ წინადადებას, მიუხედავად იმისა, იქნებოდა იგი შემოთავაზებული ოფიციალური წევრებისა თუ მოწვეული პირებისაგან.

*PRUDENTIA ET PRUDENTIA IURIS*

„We live in and by the law“

*Ronald Dworkin*

სამართლის მეცნიერების ერთ-ერთი მთავარ საკითხად კვლავ რჩება მისი დეფინიციის შესახებ მსჯელობა. მეცნიერები ოდითგანვე ცდილობდნენ სამართლის ცნების სრულყოფილი განსაზღვრების ჩამოყალიბებას. უდავოა, რომ სამართალი არ არის მხოლოდ სამართლის ნორმათა სისტემური ერთობლიობა და იგი მოიცავს ღირებულებათა, პრინციპებისა და სხვადასხვა ტექნიკურ ინსტრუმენტთა ურთიერთკავშირსაც, რაც აყალიბებს სამართლებრივ წესრიგს. მართლწესრიგის ორი ტრადიციული ელემენტის - პროგრესისა და სამართლებრივი უსაფრთხოების ურთიერთმიმართება მეტად აქტუალურია თანამედროვე იურისპრუდენციაში.

ერთ-ერთი იმ პირველ კითხვებს შორის, რომელიც ადამიანმა დასვა, არის თუ არა სამართალი.<sup>1</sup> მსჯელობა სამართლისა და მისი დეფინიციის შესახებ დღემდე გრძელდება. მიუხედავად იმისა, რომ სიტყვა „სამართალი“ მრავალ საკითხთან ასოცირდება, დღეს, გლობალიზებულ სამყაროში, სამართალი განიხილება, როგორც ნორმატიული მეცნიერება, რომლის ძირითად მიზანს წარმოადგენს საერთაშორისო თუ ეროვნულ დონეზე მრავალფეროვან სოციალურ ურთიერთობათა რეგულირება შესაბამისი ქცევის წესების მეშვეობით.

სამართლის დეფინიცია ყოველთვის იყო სწავლულ იურისტთა და მეცნიერთა შესწავლის საგანი. ბირლინგი თავის ძირითად ნაშრომს – Die juristische Prinzipienlehre იწყებს იმის განსაზღვრებით, რას წარმოადგენს სამართალი. ამ ცნების ქვეშ მას ესმის ყოველივე ის, რასაც ადამიანები, რომლებიც რომელიმე საზოგადოებაში ერთმანეთის გვერდით ცხოვრობენ, ამ ერთად ცხოვრების დროს, როგორც ნორმას ერთობლივად აღიარებენ.

\* სამართლის დოქტორი (თსუ), სამართლის დოქტორი (ბარსელონას ავტონომიური უნივერსიტეტი), თსუ-ის იურიდიული ფაკულტეტის სამართლის მეთოდების მიმართულების ასოცირებული პროფესორი.

1. Riddall J.G., Teoria del Derecho, gedisa editorial, Barcelona, 2000, 33.

„აღნიშნულ განსაზღვრებაში ბირლინგი ჰპოვებს სამგვარი ქეშ-მარიტების გამოხატულებას: 1. ყოველი სამართლის მიზანი „ერთი ადამიანის მეორე ადამიანისადმი მიმართული განსაზღვრული ქცევა“, 2. საშუალება ამ მიზნის მიღწევისათვის ის ნორმა ან იმპერატივია, რომელიც მიმართულია ადამიანის ნების მიმართ, 3. „ყველა სხვა სახის ნორმებისაგან სამართლის ნორმა განსხვავდება მხოლოდ ზემოხსენებული მიზნის განსაზღვრით, ესე იგი როგორც გარეგნული ქცევის ნორმა და წესი აღიარებული უნდა იქნას ადამიანთა გარკვეული წრის შიგნით. სახელდობრ, ამ წრის კუთვნილი ადამიანების მიერ, როგორც ამხანაგის მიერ ამხანაგის მიმართ.“<sup>2</sup>

იურისპრუდენცია, როგორც მეცნიერება შეისწავლის სამართლის არსს, მის შინაგან სტრუქტურას, ნორმატივიზმს - შეფასებასთან დაკავშირებულ მსჯელობებს. „ზუსტად რომ ვთქვათ, „იურისპრუდენცია“ ეხება კანონის თეორიული ანალიზს აბსტრაქციის უმაღლეს დონეზე“<sup>3</sup>თვით ტერმინ – იურისპრუდენციის ეტიმოლოგიისა და შემდგომი შინაარსის გარკვევაში დაგვეხმარება მასთან კავშირში მყოფი სხვადასხვა ბერძნული სიტყვები - *ἐπιστήμη (Episteme, Scientia)* - მეცნიერება. ასევე, სიტყვები, რომლებიც ასოცირდება მეცნიერებასთან (ἐπιστήμη) - ცოდნა, მეცნიერული ცოდნა, აზრი, აზრობრივი.<sup>4</sup>

პლატონისა და არისტოტელესათვის **Episteme** იყო უნივერსალური ცოდნის კონცეფცია, რომელიც ხსნიდა, თუ რა იყო ქეშმარიტი. მათი აზრით, ეს არის შემეცნების ერთ-ერთი სწორი ფორმა, რომელიც წინააღმდეგობაშია აზრთან (opinio) ან ბოჯა-სთან (დოქსა).<sup>5</sup>თუმცა, **Episteme**-ს კვლევის ობიექტი დროისა და გარემოს ცვლილებებს არ ექვემდებარებოდა, ამასთან იგი წინასწარ

2 იხ. *სურგულაძე ი.*, ხელისუფლება და სამართალი, საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია, თბ., 65.

3 რ. *უექსი*, სამართლის ფილოსოფია, თბილისის უნივერსიტეტის გამომცემლობა, 2012, გვ. XIV.

4 *Tamayo y Salmoran, R.*, Razonamiento y argumentación jurídica. El paradigma de la racionalidad y la ciencia del derecho, Mexico, 2017, 91-92.

5 Δῶξα - (დოქსა), როგორც რიტორიკის ერთ-ერთი ტერმინი წარმოიშვა ძველ საბერძნეთში და სიტყვა-სიტყვითი მნიშვნელობით ნიშნავს აზრს, შეხედულებას. პლატონი მისი წინააღმდეგი იყო და თვლიდა, რომ მას უკავია შუალედური დგელი ცოდნასა და არცოდნას შორის. მისი აზრით, კლასიკური აზროვნებისას დოქსას მიყვარათ შეცდომამდე. პლატონის მიერ სულის ქმედითობის განსაზღვრის ოთხი უნარი: ყველაზე მაღლა დგას გონება, შემდეგ გონივრული განსჯა, მესამე ადგილზეა რწმენა და ბოლოს, წარმოსახვა (იხ. პლატონი, სახელმწიფო, თბილისი, 2013, 264.)

იყო მოცემული. არისტოტელეს აზრით, **Episteme** იყო ლოგიკური აზროვნების შედეგი, რომელიც სილოგიზმით ხორციელდებოდა. პლატონისთვის **Episteme** იყო შემეცნების ერთ-ერთი სწორი გზა, რომლითაც ხდება უნივერსალურისა და ჭეშმარიტის შეცნობა.

ფრანგი ფილოსოფოსი მიშელ ფუკო **Episteme**-ს განმარტავდა, როგორც ისტორიულად ცვალებად სტრუქტურას, რომელიც ადგენს აზრის შესაძლო პირობებს, თეორიებს თითოეულ ისტორიულ პერიოდში – აზროვნების სტრუქტურას, აზრთა გამოხატვის მახასიათებლებს კონკრეტული ისტორიული ეპოქისათვის.

**Episteme** თავისი კლასიკური შინაარსით შეიძლება გადათარგმნილ იქნეს ყველა ენაზე, მათ შორის ქართულზე, როგორც მეცნიერება ან მეცნიერული ცოდნა, შემეცნება.

კაცობრიობისათვის მარადიულ კითხვებზე: „რა არის“ და „რა ვქნათ“, პასუხი ორი განსხვავებული რაკურსით გაიცემა – დესკრიფციით (რომელსაც მეცნიერება ახორციელებს) და მტკიცებით (*justufikacion*), ეს უკანასკნელი კი ქმნის „პრაქტიკული გონების“, „ადამიანური მოღვაწეობის სფეროს“ ანუ პრუდენციის სფეროს.<sup>6</sup> პრუდენცია სპეციფიკურია და იგი, როგორც მეცნიერება, დაყრდნობილია გონიერებაზე. ის რაც განასხვავებს **Episteme**-ს პრუდენციისაგან არის არა აზრობრივი მექანიზმები, არამედ მათი მიზნები. მეცნიერება შეიმეცნებს, პრუდენცია შეიმეცნებს და ამბობს – რა გავაკეთოთ. პრუდენცია ეძებს ადამიანის რაციონალურ ქცევას, იგი არის შემეცნების საუკეთესო საშუალება, რომელიც მიგვითითებს, როგორ მოიქცეს ადამიანი კონკრეტულ სიტუაციაში.

პრუდენცია მომდინარეობს სიტყვისაგან „**Prudence**“, რაც წინა ცოდნასთან დააკავშირებულ საკითხებს ნიშნავს: *In existimando admodum prudens*<sup>7</sup> პრუდენცია ცოდნის სხვადასხვა სფეროებს ეხება, - „*physicorum est ista prudential*“, „*prudens medicine*“, „*in ea prudentia*“, ასევე მოიცავს ჩვევებსა და შესაძლებლობებს – „*prudens rerum*“, „*prudens rei militaris*.“ ამასთან, არსებობდა საზოგადოებრივი ცხოვრების ისეთი სფეროები, სადაც საკითხების გადასაწყვეტად აუცილებელი იყო კომპლექსური ცოდნა – **Pru-**

6 *Ethica nicomachea*, 1140a 24-25, Versión Española y notas de Antonio Gomes Robledo, UNAM, Instituto de Investigaciones filológicas, 1983, 141.

7 *Blanquez Fraile A.*, *Diccionario Latino Español*, Barcelona, Editorial Ramon Sopena, S.A. 1985, t -II, 1264.

## **dentia iuris.**<sup>8</sup>

იურისპრუდენცია არის მეცნიერება სამართლის შესახებ, რომლის მიზანია სხვადასხვა სამართლებრივი სისტემებისათვის დამახასიათებელი ერთიანი პრინციპებისა და ნიშნების განსაზღვრა.<sup>9</sup> კითხვებს – რატომ, როდის, როგორ – სამართალმა კონკტერული პასუხები უნდა გასცეს.<sup>10</sup>

სამართლის მეცნიერების დარგი,<sup>11</sup> რომელიც კომპლექსურად განიხილავს იურისპრუდენციის არსსა და მიზნებს არის სამართლის თეორია, რადგანაც იგი შეისწავლის არა მარტო სამართლის შინაგან სტრუქტურას, სამართლის ნორმებს, მათი მოქმედებისა და შეფარდების საკითხებს, არამედ სამართლის სოციალურ როლსაც; ნორმას, როგორც განსაზღვრულ ქცევის წესს, თუ რა ზეგავლენას ახდენს იგი ადამიანთა ქცევაზე.

სამართლის თეორიის საფუძვლების განხილვა და თვით ცნება – „სამართლის თეორია,“ იძლევა იმ ინტერპრეტაციის საშუალებას, რომ მას შეიძლება ქონდეს ძალზედ ფართო და ამასთან ვიწრო გაგებაც.<sup>12</sup>

პროფესორი გიორგი ხუბუა, ვიწრო გაგებით სამართლის თეორიას განმარტავს, როგორც ენის ანალიტიკურ თეორიას, რომელიც შეისწავლის ენობრივ ფორმაში გამოხატულ სამართლებრივ წინადადებებს და აღწერს იურიდიული მნიშვნელობით გამოყენებულ ენობრივ ფორმებს. ხოლო ფართო გაგებით, სამართლის თეორია მოიცავს ისეთ ფუძემდებლურ დისციპლინებს, როგორიცაა სამართლის ფილოსოფია, სამართლის ისტორია, შედარებითი სამართალმცოდნეობა, სამართლის სოციოლოგია და სხვ.<sup>13</sup>

მეცნიერების მიერ სამართლის თეორია განხილულია, როგორც სამართლის შესახებ რაციონალური წესრიგი, როგორც მიზნობრივი რეალობა. თვით სიტყვა „თეორია“ გულისხმობს დეტალურ განმარტებასა და კომპლექსურ ცოდნას ამა თუ იმ

<sup>8</sup> იქვე.

<sup>9</sup> Hart H.L. A., The Concept of Law, Oxford, 1961, 366-367.

<sup>10</sup> Бержель Ж.Л., Общая теория права, Нота Вене, Москва, 2000, 21.

<sup>11</sup> პროფესორი გივი ინკირველი სამართლის დარგს განიხილავს, როგორც ნორმათა ერთობლიობას, რომლებიც არეგულირებენ საზოგადოებრივი ცხოვრების ერთ რომელიმე მხარეს, საზოგადოებრივ ურთიერთობათა გარკვეულ სფეროს.

<sup>12</sup> Bix, B., Teoría del derecho: tipos y propósitos, Traducción del inglés por Erica Frontini, Universidad de Minnesota, ISONOMÍA No. 25 / octubre 2006, 58.

<sup>13</sup> ხუბუა გ., სამართლის თეორია, თბილისი, 2015, 13.



საგნის შესახებ. საგანზე, ფენომენზე, მოვლენაზე თეორიათა არსებობა კი გულისხმობს ამ ფენომენის რაციონალურ ინტერპრეტაციას.

ჰარტის მიერ სამართლის მეცნიერების მიზნებად მიჩნეულ იქნა სხვადასხვა სამართლებრივი სისტემებისათვის დამახასიათებელი ერთიანი პრინციპებისა და ნიშნების განსაზღვრა. ამდენად, სამართლის ზოგადი თეორიის მიზნების გარკვევამდე, უნდა დავადგინოთ, თუ რა არის სამართლის მიზნები. სამართალი ესწრაფვის ჰარმონიული საზოგადოებრივი წესრიგის დამყარებას, საზოგადოებრივი ურთიერთობების მოწესრიგებას, თანასწორობის დაცვას, სამართლებრივ უსაფრთხოებასა და ხელს უწყობს საზოგადოებრივ პროგრესს.<sup>14</sup>

სამართალი დინამიურია, რადგანაც დინამიურია საზოგადოებრივი ურთიერთობები. სამართალი კი, როგორც ამ ურთიერთობების ნორმატიულად მოწესრიგების საშუალება, ვითარდება საზოგადოებრივი ურთიერთობების განვითარებასა და ცვალებადობასთან ერთად. ცვალებადი სოციალური გარემო წარმოშობს ახალ საზოგადოებრივ ურთიერთობებს და აქედან გამომდინარე, სამართალმა უნდა უზრუნველყოს ყველა შესაძლო სამართლებრივი ურთიერთობების მოწესრიგება და გადწყვეტა.<sup>15</sup>

სამართლის ტრანსფორმაცია, შესაძლო რეცეპების მიუხედავად, უნდა განხორციელდეს ევოლუციისა და არა რევოლუციის გზით, რადგან ნებისმიერი კონფულაციური ქმედების მიზანი უნდა ემთხვეოდეს იმ სამართლებრივი და საზოგადოებრივი სისტემის მოთხოვნებს, სადაც იგი ხორციელდება.<sup>16</sup>

კითხვაზე, თუ რა არის სამართალი, ფრანგი მეცნიერი ბერჟელი კითხვითვე პასუხობს: „რა არის სამართალი – მეცნიერება თუ ხელოვნება“?

არისტოტელეს აზრით, მეცნიერება წარმოადგენს არსობის მეთოდურ შემეცნებას მისივე პრინციპებიდან გამომდინარე. მეცნიერული შემეცნების ობიექტი წინასწარ არის მოცემული და უცვლელია. არისტოტელესეული კლასიფიკაციით იურისპრუდენცია, მეცნიერება იქნება მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ

14 *Бержель Ж.Л.*, *Общая теория права*, Нота Вене, Москва, 2000, 21.

15 იქვე.

16 იქვე, 22.

იგი ეფუძნება სამართლის უცვლელი და აბსოლუტური პრინციპების წინასწარ მოცემულ წესრიგს. თუ სამართლის მეცნიერების ობიექტი ისტორიულ ცვალებადობას დაქვემდებარებული მართლწესრიგია, იგი უნდა გავიგოთ როგორც ხელოვნება (**ars, texne**) ან გონიერება (**fronesis, prudencia**), მაგრამ არა როგორც მეცნიერება – **scientia**. იურისპრუდენციას არ შეიძლება ჰქონდეს მეცნიერულობის პრეტენზია, თუ მისი შესწავლის ობიექტი შემთხვევითია და დამოკიდებულია გარეშე, ცვალებად ფაქტორებზე.<sup>17</sup>

სამართლის ხელოვნებად აღქმას თანამედროვეობაშიც არ დაუკარგავს აქტუალობა. ბერჟელის აზრით, სამართლი ეს არის ხელოვნება, რომლის მიზანია სწორი წესების ჩამოყალიბების გზით სოციალური ურთიერთობების გაუმჯობესება.<sup>18</sup> იგი ხელოვნებაა კიდევ იმიტომ, რომ სამართალი არ შემოიფარგლება მხოლოდ მარტივი წესების დადგენით, მისი განმარტებითა და სადავო სიტუაციების გადაწყვეტით. სამართლის მიზანს წარმოადგენს ასევე ის, რომ მოახდინოს სამართლებრივი ფაქტების კლასიფიკაცია, სხვადასხვა თეორიათა კონსტრუქცია, პრინციპების შემუშავება. იმისათვის, რომ სამართალმა ახსნას და დააკმაყოფილოს სოციალური მისწრაფებები და მოანესრიგოს სოციალური ურთიერთობები, მას არ შეუძლია სხვა სოციალურ მეცნიერებებთან – ფილოსოფია, ისტორია, სოციოლოგია, ეკონომიკა, ანთროპოლოგია, პოლიტიკა და ა.შ. განცალკევებით არსებობა.<sup>19</sup>

აღნიშნული თეზისი წინააღმდეგობაში მოდის კელზენის „სამართლის წმინდა თეორიის“ ძირითად დებულებასთან, რომლის მიხედვითაც სამართლის მეცნიერება თავისუფალი უნდა იყოს პოლიტიკური და ეთიკური ელემენტებისაგან.<sup>20</sup>

ტერმინი „სამართალი“ მორალისტების, ღვთის მსახურებისა და ზოგიერთი ფილოსოფოსის მიერ განიხილებოდა, როგორც „სამართლიანის“ და „სამართლიანობის“ იდენტური. თუმცა, იურისტებისათვის აღნიშნული ტერმინი გულისხმობს „იური-

17 *ხუბუა გ.*, სამართლის თეორია, თბ., 2015, 33.

18 *Бержель Ж.Л.*, Общая теория права, Нота Вене, Москва, 2000, 21-22

19 *Бержель Ж.Л.*, Общая теория права, Нота Вене, Москва, 2000, 22. *Lévy Brühl H.*, Aspects Sociologiques du Droit, 1955, 33.

20 *Kelzen, H.*, The Pure Theory of Law, Stanford Encyclopedia of Philosophy, 2012.

დიული ნორმებისა და წესების ერთობლიობას“, - ასეთ განმარტებას ახდენს სამართლის შესახებ ფრანგი მეცნიერი ბერჟელი. მისი აზრით, ზოგიერთი თეორეტიკოსი სამართლის ცნების ქვეშ ალიქვამს ქცევის წესთა მკაცრ სისტემას ან კარგი ქცევის წესთა ერთობლიობას. ზოგიერთისათვის სამართალი არის სოციალური წესრიგის გამოხატვის ერთ-ერთი ასპექტი სოციოლოგიასთან და ისტორიასთან ერთად. ასევე, სამართალს განიხილავენ, როგორც მისი შინაგანი პრინციპების შესაბამისად ჩამოყალიბებული ინტელექტუალური წარმოდგენების სისტემად და სოციალური და ისტორიული წესრიგისაგან აბსოლუტურად დამოუკიდებელ მოვლენად. ზოგიერთი ავტორი თვლის, რომ სამართალი ყოველთვის არის სეკულარული დაპირისპირების შუალედური შედეგი. სხვანი უარყოფენ იდეას, რომლის მიხედვითაც, სამართალი მხოლოდ ისტორიული ევოლუციისა და მატერიალური დეტერმინაციის შედეგია და ამტკიცებენ, რომ სამართლის საფუძველი არის მხოლოდ ადამიანის ნება და მისი ქმედება.<sup>21</sup>

ზუსტი დეფინიციის მოძებნისათვის, ჩვენ შეგვიძლია დავეყრდნოთ სამართლის შესახებ სხვადასხვა დროს დამუშავებულ თეორიებს. თუმცა, საკითხს ართულებს სამართლის განვითარების მრავალსაუკუნოვანი ისტორია, სხვადასხვა სამართლებრივი სისტემების არსებობა და ასევე ის გარემოება, რომ სამართალი, ისტორიულთან ერთად, არის უდიდესი კულტურული ფენომენი.

სამართლის შესახებ თეორიები, შეიძლება დაიყოს მრავალი კრიტერიუმით. სამართლის შინაგანი ბუნებიდან გამომდინარე, სამართლის თეორიათა კლასიფიკაცია შეიძლება განხილულ იქნას პრაქტიკასთან მიმართებაში, რომელიც პრაგმატული თვალსაზრისით შეიძლება იქნას შეფასებული და დაიყოს სამ კატეგორიად, როგორ ამას გვთავაზობს ბრაიან ბიქსი.<sup>22</sup>

1. დესკრიფციული თეორიები – რომელიც იძლევა საკითხთა დეტერმინაციას პრაქტიკისა და სხვადასხვა კონცეფციების შერწყმით.
2. ანალიტიკური და კონცეპტუალური თეორიები – რომელიც პრაქტიკისა და ინსტიტუციათა არსის პროპორციებს აანალიზებს.

21 *Бержель Ж.Л.*, *Общая теория права*, Нота Вене, Москва, 2000, 35.

22 *Bix B.*, *Teoría del Derecho: tipos y propósitos*, Traducción del Inglés por Erica Frontini, *Isonomía*, N 25, Octubr5e, 2005, 58

3. პრესკრიფციული, ნორმატიული ან კრიტიკული თეორიები – რომლებიც პრაქტიკის ანალიზის შედეგად იძლევიან რეფორმისათვის საჭირო არგუმენტებს.

ალექსანდრე ვაჩიშვილი სამართლის განსაზღვრის შესახებ შემდეგ თეორიებზე ამახვილებს ყურადღებას, რომლებიც, მისი აზრით, დიდი ავტორიტეტით სარგებლობენ იურიდიულ მეცნიერებაში.<sup>23</sup>

- საერთო ნების თეორია.
- თავისუფლების თეორია.
- იძულების თეორია.
- ინტერესთა დაცვის თეორია.

აღნიშნულ თეორიებთან ერთად, ასევე, განიხილავს კორნუკოვისა და მურომეცის თეორიას, რომლებიც გენეტიკურად დაკავშირებულია იერიზგის ინტერესთა დაცვის თეორიასთან, რადგან პირველი მოძღვრება აგებულია ინტერესის, ხოლო მეორეს – დაცვის ცნებაზე.<sup>24</sup>

სამართლის შესახებ მრავალ თეორიებს შორის ძირითადი განმასხვავებელი არის ის, რომ თითოეული მათგანი არის სამართლის შესახებ სხვადასხვა ფილოსოფიურ შეხედულებათა განვითარების შედეგი. ამ მრავალმხრივ თეორიათა ფონზე, მნიშვნელოვანია, რომ ერთმანეთისაგან გაიმიჯნოს პოზიტიური სამართალი, სამართლის ზოგადი თეორია და სამართლის ფილოსოფია. განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია ზღვარი გაივლოს სამართლის ზოგად თეორიასა და სამართლის ფილოსოფიას შორის, რადგან არის შემთხვევები, როდესაც ძნელია მათ შორის საზღვრების დადგენა.<sup>25</sup>

მარტივად შეგვიძლია შევთანხმდეთ, რომ სამართალი არის სოციალური მეცნიერება, რომელიც ჩამოყალიბებულია ქცევის ნესების ერთობლიობით და არეგულირებს საზოგადოებრივ ურთიერთობებს. მისი დაცვა კი უზრუნვეყოფილია იძულების გამოყენებით. ბერჟერის აზრით, სამართალი არის სოციალური ნესრიგის შედეგი და ადამიანის ნების გამოხატულება, მატერიალური გამოვლინებისა და საზოგადოების მორალური ღირებულებების ერთობლიობა, იდეალური და რეალური, ისტორიული

23 ვაჩიშვილი ალ., სამართლის ზოგადი თეორია, 2010, 44.

24 ვაჩიშვილი ალ., სამართლის ზოგადი თეორია, 2010, 44-45.

25 Muñoz R.C., Fundamentos para la Teoría General del Derecho, SERSA, Barcelona, 2004, 176.

განვითარებისა და მორალური წესრიგის გამოხატულება.

სამართალი გავლენას ახდენს გაბატონებულ სოციალურ ღირებულებებსა და ეთიკაზე. ხშირ შემთხვევაში სამართალი ცდილობს შეცვალოს არსებული სოციალური ღირებულებები და მისდამი საზოგადოებისა და ინდივიდთა დამოკიდებულება. სამართლის ასეთი კომპლექსური ბუნება მოითხოვს სამართლის არსისა და მისის ასპექტების სისტემურ შესწავლას. სამართლის ასპექტების სისტემური კვლევა გვეხმარება არსებული საკანონმდებლო პოლიტიკის, ნორმების, მათი სოციალური მნიშვნელობისა და ეფექტურობის შესწავლაში.<sup>26</sup>

ამდენად, სამართალი, როგორც კულტურის ფენომენი, დროსთან ერთად იცვლება და განიცდის შესაბამის პროგრესს. სამართლებრივი უსაფრთხოება, როგორც სამართლებრივი სისტემის ძირითადი პრინციპი და სამართლის მთავარი ფუნქცია უზრუნველყოფს მის სტაბილურობას. სამართლებრივი უსაფრთხოება კი სამართლის სისტემის განვითარების, ადამიანის ძირითადი უფლებებისა და თვისუფლებების, სოციალური ინტეგრაციის ფუნდამენტური გარანტიაა.

---

26 *Vibhute, K., Aynalem, F., Legal Research Methods, 2009, 2.*

**ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების წინააღმდეგ  
საკანონმდებლო კონტროლი ამერიკაში და  
საქართველოში**

**შესავალი**

იურიდიულ ლიტერატურაში დამკვიდრებული მოსაზრების მიხედვით, კანონმდებელმა ადმინისტრაციულ ორგანოს ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების ფართო უფლებამოსილება შეიძლება გადასცეს.<sup>1</sup> ადმინისტრაციული ორგანოსათვის ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების ფართო უფლებამოსილების მინიჭება მისაღებია იმ შემთხვევაში, როდესაც საკანონმდებლო შეზღუდვაა სახეზე. შესაბამისად, ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედება მოითხოვს აღმასრულებელი ხელისუფლების საქმიანობაში ხალხის მიერ პირდაპირ არჩეული საკანონმდებლო ხელისუფლების აქტიურ ჩარევას.<sup>2</sup>

მამასადაამე, აღმასრულებელ ხელისუფლებაზე ზედამხედველობის განხორციელების ერთ-ერთი საშუალება ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების საკანონმდებლო კონტროლია. საკანონმდებლო ორგანოს ბევრი მექანიზმი აქვს აღმასრულებელი ხელისუფლების გასაკონტროლებლად,<sup>3</sup> თუმცა როგორი სახით

\* სამართლის დოქტორი, თსუ-ის იურიდიული ფაკულტეტის მონვეული ლექტორი.

1. *Ziamou T.*, Public Participation in Administrative Rulemaking: The Legal Tradition and Perspective in the American and European (English, German, Greek) Legal Systems, 59-60, 2000, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, *ib.* [http://www.zaoerv.de/60\\_2000/60\\_2000\\_1\\_a\\_41\\_102.pdf](http://www.zaoerv.de/60_2000/60_2000_1_a_41_102.pdf) (05.09.2010).

2. *Oliver D. Prosser T. Rawlings R.*, *The Regulatory State: Constitutional Implications*, Oxford University Press, 2010, 252.

3. მაგალითად, ამერიკაში აღმასრულებელი ხელისუფლების კონტროლის ერთ-ერთი ფორმა არის პროცედურა, რომელსაც „ბოლო ვადას“ და „ჩაქვის ეფექტს“ უწოდებენ. ეს პროცედურა სააგენტოების ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების დაჩქარებას უზრუნველყოფს. თუმცა ბევრი მკვლევარი აკრიტიკებს ამ პროცედურას, რადგან მათი აზრით, კონგრესი მას განზრახ იყენებს სააგენტოს ნორმაშემოქმედების შესაზღუდად. „ბოლო ვადის“ გამოყენების შემთხვევაში, სააგენტოს არა აქვს საკმარისი დრო სრულფასოვანი ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედებისთვის და შედეგი არასრულყოფილია. შესაბამისად, გადანეცილება ხდება სასამართლოს განსჯის საგანი, *Kerwin C. M.*, *Rulemaking How Government Agencies Write Law and Make Policy*, 3<sup>rd</sup> ed., CQPress, Washington D.C., 2003, 215-216, კონტროლის სხვა მნიშვნელოვანი მექანიზმი სააგენტოების მიერ თავიანთი საქმიანობის შესახებ პერიოდული ანგარიშის წარდგენაა. ზოგიერთ შემთხვევაში, კონგრესმა შეიძლება სააგენტოებისგან სპეციალური ანგარიშის წარდგენა მოითხოვოს ან თავად სააგენტომ წარადგინოს იგი თავისი ინიციატივით, იმ შემთხვევაში, თუ მას დამატებითი საკანონმდებლო ნებართვა სჭირდება კონკრეტული

განახორციელებს კანონმდებელი კონტროლს, ეს სხვადასხვა გარემოებაზე არის დამოკიდებული. ამ დროს, გათვალისწინებული უნდა იქნეს რა სახის უფლებამოსილება აქვს გადაცემული აღმასრულებელ ხელისუფლებას და როგორი პროცედურები გამოიყენება რეგულაციის გამოსაცემად.<sup>4</sup>

მოცემულ სტატიაში განხილული იქნება ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების წინარე საკანონმდებლო კონტროლი. სტატიის პირველ თავში მოცემული იქნება საკანონმდებლო კონტროლის განმარტება და სახეები, მეორე თავში კი წარმოდგენილი იქნება წინარე საკანონმდებლო კონტროლი, რომელიც გამოიყენება საქართველოში და ამერიკაში. დასკვნაში შეჯამებული იქნება კვლევის შედეგები.

## 1. ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების საკანონმდებლო კონტროლის არსი

როგორც ელიოტი აღნიშნავს ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების სასამართლო კონტროლი მართალია, მნიშვნელოვანია, თუმცა არ არის საკმარისი. შესაბამისად, დელეგირებული კანონმდებლობა შემონმებული უნდა იქნას, არა მხოლოდ სამართლებრივი, არამედ პოლიტიკური თვალსაზრისით, რომელსაც პარლამენტი სასამართლოზე უკეთ გაართმევს თავს.<sup>5</sup> ამასთან, ენდიკოტი მიუთითებს, რომ თუ პარლამენტი არ გააკონტროლებს დელეგირებულ კანონმდებლობას, მაშინ მოსამართლეებს გაუძნელდებათ კონსტიტუციური ვაკუუმის შევ-

---

პრობლემის გადასაწყვეტად, *Gellhorn E., Levin R.M., Administrative Law and Process in Nutshell*, West Publishing Company, 1991, 46, კიდევ ერთი მეთოდი, რომელსაც კონგრესი აღმასრულებელი ხელისუფლების გასაკონტროლებლად იყენებს, არის „კონკრეტული საქმის შესწავლა“, რომელიც კანონმდებელს ომბუდსმენის მსგავს ფუნქციას ანიჭებს, რადგან კანონმდებელი მოქალაქეს ეხმარება ადმინისტრაციასთან წარმოშობილი პრობლემების მოგვარებაში. პროცედურის მიხედვით, კანონმდებელი სწავლობს რეგულაციის იმ ნაწილს, რომელიც კორექტირებას ექვემდებარება და ცდილობს უზუსტობის აღმოფხვრას, *Gellhorn E., Levin R.M., Administrative Law and Process in Nutshell*, West Publishing Company, 1991, 47-48, საბოლოოდ, თუ კანონმდებელი აღმოაჩენს, რომ სერიოზული პრობლემებია სახეზე, შესაბამისი კომიტეტი აიძულებს სააგენტოს რეაგირება მოახდინოს მათზე, *Warren K.F., Administrative Law in the Political System*, 4<sup>th</sup> ed., Sweet and Maxwell, 2001, 124.

4 *A.W. Bradley A.W., Ewing K.D., Constitutional and Administrative Law*, 14<sup>th</sup> edition, Pearson Longman, 2007, 684.

5 *Elliot M., Administrative Law, Texts and Materials*, 3<sup>rd</sup> ed., Oxford: Oxford University Press, 2005, 648.



სება.<sup>6</sup>

საკანონმდებლო კონტროლის განმარტებისთვის ფრიდბერგი მოიხმობს მე-19 საუკუნის ფილოსოფოსს ჯონ სტუარტ მილს, რომლის მოსაზრების თანახმად, კანონმდებლის ერთ-ერთი პირდაპირი ფუნქციაა აღმასრულებლების კონტროლი, მთავრობის საქმიანობის შესახებ ხალხის ინფორმირება, მთავრობის ანგარიშვალდებულების უზრუნველყოფა, მისი სანქცირება და გამონაკლის შემთხვევებში მთავრობის დაუხმარებლობა.<sup>7</sup> ფრიდბერგს ასევე მოჰყავს ოგულის შეხედულება საკანონმდებლო კონტროლზე. ოგული აღნიშნავს, რომ საკანონმდებლო კონტროლი არის საქმიანობა, რომელსაც საკანონმდებლო ხელისუფლება ახორციელებს კოლექტიურად ან ინდივიდუალური ნევრების მეშვეობით, რათა ზეგავლენა მოახდინოს აღმასრულებელი ხელისუფლების საქმიანობაზე.<sup>8</sup>

ფრიდბერგი უფრო შორს მიდის და იშველიებს გრეგორის, რომლისთვის საკანონმდებლო კონტროლი ოთხი ელემენტისგან შემდგარი ცნებაა. პირველი აღმასრულებლებზე ზედამხედველობის განხორციელებას გულისხმობს, მეორე-აღმასრულებლების სანქცირებას, მესამე და მეოთხე სხვადასხვა სიმძიმის სანქციას აერთიანებს, რაც იმას ნიშნავს, რომ მესამე ელემენტის დროს კანონმდებელი იყენებს დისციპლინურ ზომას, ხოლო მეოთხე ელემენტი მკაცრი სანქციის გამოყენების შესაძლებლობას ადგენს. თუ შევაჯამებთ, აშკარა გახდება, რომ გრეგორი ორი სახის საპარლამენტო კონტროლზე საუბრობს. პირველი არის „პოლიტიკური საპარლამენტო კონტროლი“, ხოლო მეორე - „ადმინისტრაციული საპარლამენტო კონტროლი“. მეორე ტიპის საპარლამენტო კონტროლი გავრცელებულია დიდ ბრიტანეთში, სადაც მთავრობის ფუნქციონირება მნიშვნელოვნად არის დამოკიდებული კანონმდებლის ნებაზე.<sup>9</sup>

მეცნიერები გამოყოფენ ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმე-

6 *Endicott T.*, *Administrative Law*, second edition, Oxford: Oxford University Press, 2011, 56.

7 *Friedberg C.*, *From a Top-Down to a Bottom-Up Approach to Legislative Oversight*, *The Journal of Legislative Studies*, 17:4, 2011, 525-527.

8 *Ogul M.S.*, *(Congress Oversees the Bureaucracy*. Pittsburgh, PA: Pittsburgh University Press, 1976. p. 11) in *Friedberg C.*, *From a Top-Down to a Bottom-Up Approach to Legislative Oversight*, *The Journal of Legislative Studies*, 17:4, 2011, 525-526.

9 *Gregory R.*, *(Parliamentary Control and the Use of English*. *Parliamentary Affairs*, 43 (1), 1990, 59-77) in *Chen Friedberg*, *From a Top-Down to a Bottom-Up Approach to Legislative Oversight*, *The Journal of Legislative Studies*, 17:4, 2011, 525-526.

დების საკანონმდებლო კონტროლის წინარე და შემდგომ პროცედურებს, რომელიც მომდევნო ქვეთავშია განხილული.

### 1.1. ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების საკანონმდებლო კონტროლის სახეები

ზოგადად საკანონმდებლო კონტროლის გავრცელებულ ფორმებს მიეკუთვნება წინარე (ex-ante) და შემდგომი (ex-post) საკანონმდებლო კონტროლი.<sup>10</sup> მეცნიერები აღნიშნავენ, რომ საკანონმდებლო უფლებამოსილების დელეგირებისას, კანონმდებლებს შესაძლებლობა აქვთ გამოიყენონ სპეციალური პროცედურები რათა შეზღუდონ მთავრობის დისკრეცია და უზრუნველყონ მისი ანგარიშვალდებულება. სპენსი მიუთითებს, რომ კონგრესს არ შეუძლია წინასწარ განჭვრიტოს როგორ რეგულაციას შეიმუშავენ სააგენტო,<sup>11</sup> თუმცა მას შეუძლია შეზღუდოს სააგენტოს საქმიანობა საკანონმდებლო საფუძვლით.<sup>12</sup> ასეთი ტიპის კონტროლი ცნობილია, როგორც წინარე (ex-ante) საკანონმდებლო კონტროლი. წინარე კონტროლის ძირითადი იდეა მთავრობის არჩევანის შეზღუდვა და კანონმდებლის როლის გამოკვეთაა.<sup>13</sup>

შესაბამისად, წინარე საკანონმდებლო კონტროლი სტატუტების მეშვეობით ბიუროკრატის შეზღუდვის მნიშვნელოვანი ფორმაა. წინარე საკანონმდებლო კონტროლის გარდა, მიმარ-

10 *Kervin C. M., Rulemaking How Government Agencies Write Law and Make Policy*, 3<sup>rd</sup> edition, CQPress, Washington D.C., 2003, 218. საკანონმდებლო კონტროლის ამ ფორმებს „სახანძრო განგაშის“ და „პოლიციის პატრულის“ სახელწოდებით მოიხსენიებენ. როგორც მართებულად აღნიშნავს ჰუნოლდი, წინარე და შემდგომი საკანონმდებლო კონტროლი აღმასრულებელ ხელისუფლებაზე ზედამხედველობის განხორციელების მნიშვნელოვანი ფორმაა, რადგან კანონმდებელს იშვიათად აქვს დრო და რესურსი, რომ გააკეთოს უფრო მეტი ვიდრე „სახანძრო განგაშის“ ან „პოლიციის პატრულის“ პროცედურით არის გათვალისწინებული, *Hunold C., Corporatism, Pluralism, and Democracy: Toward a deliberative Theory of Bureaucratic Accountability*, *An International Journal of Policy and Administration*, Vol. 14, No. 2, April, 2001, 156.

11 ამერიკის შეერთებულ შტატებში სააგენტოს ცნების ქვეშ იგულისხმება აღმასრულებელი ხელისუფლების დაწესებულება.

12 *Spence D.B., "Managing Delegation Ex Ante: Using Law to Steer Administrative Agencies"* in *Economics of Administrative Law*, edited by Susan Rose Ackerman, An Elgar Reference Collection, Cheltenham, UK-Northampton, MA, USA, 2007, 173.

13 *Gerber B.J., Maestas C., Dometrius N.C., State Legislative Influence over Agency Rulemaking: The Utility of Ex ante Review*, *State Politics and Policy Quarterly*, Volume 5, No 1, Spring 2005, 24-25.

თავენ შემდგომ (ex-post) საკანონმდებლო კონტროლს. შემდგომში საკანონმდებლო კონტროლი კანონმდებლის მიერ სააგენტოს საქმიანობის მუდმივ კონტროლს ითვალისწინებს, რაც სააგენტოსთვის გადაცემული უფლებამოსილების პრაქტიკულ განხორციელებაზე ზედამხედველობას გულისხმობს, რომლის დროს კანონმდებლის მიერ მინიჭებული უფლებამოსილებიდან გადახვევა, სააგენტოს სანქციონებით შეიძლება დამთავრდეს.<sup>14</sup>

შემდგომში საკანონმდებლო კონტროლის დროს კანონმდებელი აღმასრულებელი ხელისუფლების საქმიანობის კონკრეტულ სფეროს აკვირდება და ცდილობს საკანონმდებლო საფუძვლიდან გადაცდომა დაადგინოს. თუ, კანონმდებელი დარღვევას აღმოაჩენს, შესაბამის მექანიზმს გამოიყენებს დარღვევის აღმოსაფხვრელად და სააგენტოს ავალდებულებს იმოქმედოს საკანონმდებლო საფუძველში მოცემული მითითების შესაბამისად.<sup>15</sup>

## 2. ამერიკაში და საქართველოში გავრცელებული წინარე საკანონმდებლო კონტროლი

ამერიკაში საინტერესო საკითხს წარმოადგენს კონგრესის მხრიდან აღმასრულებელი ხელისუფლების კონტროლის ფარგლების განსაზღვრა,<sup>16</sup> ასევე იმ გზების დადგენა, რომელთა გამოყენებით კონგრესი აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ საკანონმდებლო მიზნებიდან გადახვევას აღმოაჩენს.<sup>17</sup>

როგორც ბუყესკი მიუთითებს, კონგრესის მიერ აღმასრულებელი ხელისუფლების კონტროლი კონგრესის ყველაზე მნიშვნელოვანი ვალდებულებაა. კერძოდ, კონტროლი აღმასრულებელი

14 *Smith K. W.*, Congressional Use of Authorization and Oversight, Congress and the Presidency, 37, 2010, 47.

15 *McCubbins M. D., Schwartz T.*, “Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms,” in *Economics of Administrative Law*, edited by Susan Rose Ackerman, An Elgar Reference Collection, Cheltenham, UK-Northampton, MA, USA, 2007, 86.

16 როგორც ამერიკელი მეცნიერები მიუთითებენ, მიუხედავად იმისა, რომ კონგრესი თავისი საკანონმდებლო უფლებამოსილების დიდ ნაწილს სააგენტოებს გადასცემს, უზენაესი სასამართლო კონგრესს შეზღუდვას უდგენს და ავალდებულებს მისდიოს საკანონმდებლო საფუძველს, რომლითაც სააგენტომ უნდა იხელმძღვანელოს, *Harvard Law Review, Oversight and insight: Legislative Review of Agencies and Lessons from the State*, (note), *Harvard Law Review*, Volume 121, Issue No 2, December 2007, 615.

17 *McCubbins M. D., Schwartz T.*, “Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms,” in *Economics of Administrative Law*, edited by Susan Rose Ackerman, An Elgar Reference Collection, Cheltenham, UK-Northampton, MA, USA, 2007, 85.

ხელისუფლების მხრიდან ხალხის ინტერესების დაცვას აძლიერებს, აღმასრულებელი ხელისუფლების საქმიანობას ეფექტიანს ხდის და ამცირებს დაუსაბუთებელი გადაწყვეტილების მიღების შანსს.<sup>18</sup> კონგრესის მიერ აღმასრულებელი ხელისუფლების კონტროლის ერთ-ერთი ყველაზე გავრცელებული ფორმა ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების პროცედურის იმ საკანონმდებლო აქტში დეტალური ასახვაა, რომლის საფუძველზე რეგულაცია უნდა გამოიცეს.<sup>19</sup>

ამერიკაში მოქმედებს 1996 წლის „კონგრესის კონტროლის აქტი“,<sup>20</sup> რომელიც ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების საკანონმდებლო კონტროლს აწესებს. აქტის მიხედვით, კონგრესს აქვს დამკვირვებლის როლი და ყველაზე ეფექტიან გარე ზედამხედველს წარმოადგენს,<sup>21</sup> რომელიც ვალდებულია აღმასრულებელი ხელისუფლების დარღვევები აღმოაჩინოს და მიიღოს ზომები.<sup>22</sup>

ამერიკის შეერთებულ შტატებში გავრცელებული პროცედურის მსგავსად, საქართველოში ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის საკანონმდებლო აქტის საფუძველზე

---

18 *Bejesky R.*, “Congressional Oversight of the “Marketplace of Ideas:” Defectors as Sources of War Rhetoric,” *Syracuse Law Review*, No 63, 2012, 1.

19 მაგალითად, დიდ ბრიტანეთში ასევე მოქმედებს „სტატუტის ძალის მქონე ინსტრუმენტის აქტი“ (Statutory Instruments Act), რომელიც მიღებულია 1946 წელს, *Leyland P.*, *Gordon Anthony*, *Administrative Law*, 6<sup>th</sup> edition, Oxford: Oxford University Press, 2009, 123, საკანონმდებლო რეგულაციების გარდა, არსებობს პრაქტიკული მაგალითები, რომლებიც ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების საკანონმდებლო კონტროლს ადასტურებს: *Associated Provincial Picture House Ltd v Wednesbury Corporation* საქმეზე ლორდმა გრინმა მიუთითა, რომ გადაწყვეტილებების მიმღები პირები არღვევენ კანონს, თუ საკანონმდებლო აქტში მოცემული დებულებებით არ ხელმძღვანელობენ, ხოლო *Padfield v Minister of Agriculture Fisheries and Food* საქმეზე, ლორდთა პალატამ აღნიშნა: „სტატუტით მინიჭებული დისკრეცია არ უნდა იქნას იმგვარად გამოყენებული რომ ეწინააღმდეგებოდეს თავად სტატუტის მიზნებს;“, *McLeod I.*, *Principles of Legislative and Regulatory Drafting*, Oxford and Portland, Oregon, 2009, 168-169.

20 კონგრესის კონტროლის აქტი კონგრესის მიერ საბოლოო ნორმების კონტროლის და მათი გაუქმების პროცედურას ადგენს, *Skrzycki C.*, *The Regulators*, Anonymous Power Brokers in American Politics, Rowman and Littlefield Publishers, 2003, 157.

21 თუმცა ეს არ არის ერთადერთი ფორმა, რომლითაც კონგრესს აღმასრულებელი ხელისუფლების კონტროლი შეუძლია. საკანონმდებლო მითითებასთან ერთად კონგრესმა შეიძლება გამოიყენოს სხვა ხერხებიც, *Kerwin C.M.*, *Rulemaking How Government Agencies Write Law and Make Policy*, 3<sup>rd</sup> edition, CQPress, Washington, D.C., 2003, 213.

22 *Warren K. F.*, *Administrative Law in the Political System*, 4th edition, West View Press, 2004, 118.

ლზე გამოცემის დროს მნიშვნელოვანია, თვით ამ საკანონმდებლო აქტით განისაზღვროს ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის<sup>23</sup> გამოცემის უფლებამოსილების „შინა-არსი, მიზანი და მოცულობა.“<sup>24</sup>

„ნორმატიული აქტების შესახებ“ საქართველოს კანონში თვალნათლივ არის მოცემული რა შემთხვევაში უნდა მოხდეს კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტის გამოცემა. კანონის მე-7 მუხლის მე-9 პუნქტის მიხედვით, „თუ ამ კანონით სხვა რამ არ არის დადგენილი, კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტის მიღება (გამოცემა) შეიძლება მიმღები (გამომცემი) ორგანოს (თანამდებობის პირის) მიერ მისი კომპეტენციის ფარგლებში, მხოლოდ საკანონმდებლო აქტის შესასრულებლად და იმ შემთხვევაში, თუ ეს პირდაპირ არის გათვალისწინებული საკანონმდებლო აქტით.“ ამასთან, „კანონქვემდებარე ნორმატიულ აქტში მითითებული უნდა იყოს, რომელი საკანონმდებლო აქტის საფუძველზე და რომლის შესასრულებლად იქნა მიღებული (გამოცემული) იგი.“<sup>25</sup>

კანონმდებლობაში ასახულ დებულებებს იზიარებს საქართველოს უზენაესი სასამართლო. კერძოდ, საქართველოს უზენაესი სასამართლოს N ბს-1260-1204 (გ-09) გადაწყვეტილებით, რომელიც 2009 წლის 22 ოქტომბერს არის მიღებული განმარტებულია, რომ: „მმართველობითი ორგანოს ნორმაშემოქმედების ფუნქცია უმნიშვნელოვანესი სამართლებრივი ფუნქციაა მხოლოდ საკანონმდებლო აქტით მინიჭებული უფლებამოსილე-

23 გარდა ამისა, აღსანიშნავია, რომ, არა მარტო იმ საკანონმდებლო აქტით უნდა განისაზღვროს გამოსაცემი კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტის შინაარსი, რომელსაც ეფუძნება იგი, არამედ თავად გამოცემული კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტის პრეამბულაში უნდა იყოს მოცემული, რომელი საკანონმდებლო აქტის შესასრულებლად გამოიცა ის, იხ. საქართველოს კანონი „ნორმატიული აქტების შესახებ“ მე-16 მუხლი, მე-2 პუნქტი, 2009 წლის 22 ოქტომბერი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, #33, 09.11.2009, მე-200 მუხლი.

24 ეს მოთხოვნა გამართლებულია, რადგან „ნორმატიული აქტების შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-7 მუხლის მე-7 პუნქტი ადგენს, რომ საქართველოს საკანონმდებლო აქტებს აქვთ უპირატესი იურიდიული ძალა საქართველოს კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტების მიმართ. შესაბამისად, აუცილებელია ყველა კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტი შეესაბამებოდეს და გამომდინარეობდეს მისი ზემდგომი საკანონმდებლო აქტისგან, საქართველოს კანონი „ნორმატიული აქტების შესახებ“ 2009 წლის 22 ოქტომბერი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, #33, 09.11.2009, მე-200 მუხლი.

25 საქართველოს კანონი „ნორმატიული აქტების შესახებ“ 2009 წლის 22 ოქტომბერი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, #33, 09.11.2009, მე-200 მუხლი.

ბის და იურისდიქციის ჩარჩოში. წინააღმდეგ შემთხვევაში, ეს გამოიწვევდა სრულ სამართლებრივ ქაოსს და რისკის ქვეშ დადგებოდა სამართლებრივი უსაფრთხოების განცდა, რაც სამართლებრივი სახელმწიფოს ქვაკუთხედაა.<sup>26</sup>

კანონში მოცემული განმარტება და უზენაესი სასამართლოს გადაწყვეტილება ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების ფარგლების განსაზღვრასთან დაკავშირებით ცხადყოფს, რომ საქართველოში თავად კანონმდებელია უფლებამოსილი „განსაზღვროს მომავალში ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემით განხორციელებული სამართლებრივი მოწესრიგების ჩარჩოები და მიმართულებები ისე, რომ მმართველობის ორგანოს კანონმდებლის ნების ფარგლებში და შესაბამისად მოქმედება შეეძლოს.“<sup>27</sup>

## დასკვნა

როგორც კვლევამ ცხადყო, ამერიკაში და საქართველოში ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების საკანონმდებლო კონტროლის ისეთი ფორმა არის გავრცელებული, როგორცაა საკანონმდებლო აქტით ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების შინაარსის, მიზნის და პროცედურების განსაზღვრა.

ამერიკაში და საქართველოში საკანონმდებლო კონტროლის ამ ფორმის არსებობა მნიშვნელოვანია, რადგან ამგვარი საკანონმდებლო კონტროლის დროს კანონმდებელს შეუძლია თავად საკანონმდებლო აქტში განეროს რომელი პროცედურა უნდა იქნას გამოყენებული ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედებისას და რა ზომები უნდა იქნას მიღებული ნორმაშემოქმედების დროს კანონმდებლობით დადგენილი პროცედურის დამრღვევი ადმინისტრაციული ორგანოს მიმართ.

26 იხ. სუს ადმინისტრაციული და სხვა კატეგორიის საქმეთა პალატის 2009 წლის 22 ოქტომბრის Nბს-1260-1204 (გ-09), გადაწყვეტილება.

27 იხ. ტურავა პ., ნკეპლაძე ნ., ზოგადი ადმინისტრაციული სამართლის სახელმძღვანელო, თბ., 2010, 83.

## ადმინისტრაციული ორგანოს ამბივალენტური ფუნქცია

### შესავალი

ადმინისტრაციულ - სამართლებრივ ურთიერთობაში მნიშვნელოვანი ადგილი უჭირავს ადმინისტრაციულ ორგანოს. ადმინისტრაციული ორგანო ის აუცილებელი ელემენტია, რომელიც ქმნის ადმინისტრაციული ურთიერთობის წარმოშობის, შეცვლის ან შეწყვეტის საფუძველს. ადმინისტრაციულ წარმოებაში ადმინისტრაციულ ორგანოს განსაკუთრებული როლი გამოიხატება შემდგომში - მან როგორც საჯარო ინტერესების გამტარებლმა უნდა გაითვალისწინოს, როგორც საჯარო ინტერესები, ისე ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ადრესატის კერძო ინტერესებიც. ადმინისტრაციული ორგანოს ადმინისტრაციული წარმოებისას, (რაც გულისხმობს ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობის მნიშვნელოვან პროცედურას გადანყვეტილების მიღებისას) უწევს „ორმაგი“ ფუნქციის ტვირთვა. შესაბამისად, მნიშვნელოვანია გაანალიზებული იქნას როგორ უნდა შეძლოს ადმინისტრაციულმა ორგანომ ამ ამოცანის კვალიფიციურად შესრულება, როგორია მისი როლი და ფუნქცია, ასევე დასადგენია ხომ არ გვევლინება საჯარო მმართველობის განხორციელებისას ადმინისტრაციული ორგანო საჯარო ინტერესების მონოპოლიურ წარმომადგენლად.

### 1. ადმინისტრაციული ორგანოს ამბივალენტურობა<sup>1</sup>

ადმინისტრაციული ორგანოს უპირველეს კომპეტენციას ინტერესთა დაცვა წარმოადგენს. შესაბამისად, ადმინისტრაციულ

\* სამართლის დოქტორი, თბილისის ღია უნივერსიტეტის სამართლის სკოლის დეკანი.

1. ამბივალენტურობა - გაორებული, წინააღმდეგობრივი, ერთმანეთის საპირისპირო პოზიცია (სამოქალაქო განათლების ლექსიკონის მიხედვით, <http://www.nplg.gov.ge/gwdict/index.php?a=term&d=6&t=14063>), ამბივალენტურობა ასევე გულისხმობს ორმაგ ფუნქციას, გაორებულ უფლებამოსილებას შუად: ცხადაძე ქ., წარმომადგენლობის ინსტიტუტი ადმინისტრაციულ სამართალში, თბ., 2018.



წარმოებასა და სასამართლო ინსტანციებში ადმინისტრაციულ ორგანოს როგორც სამართალწარმოების მონაწილეს აქვს ცენტრალური ფუნქცია და პოზიცია. საკითხის უფრო მეტი სი-ცხადისათვის ადმინისტრაციული ორგანოს ამბივალენტურობა, მისი ორმაგი ფუნქცია, ნათლად ჩანს საჩივართან დაკავშირებულ წარმოებაში, სადაც ადმინისტრაციული ორგანო იკავებს მოპასუხე მხარის პოზიციას,<sup>2</sup> როდესაც პირი ასაჩივრებს ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ გამოცემულ სამართლებრივ აქტს ან ქმედებას, მაშინ ადმინისტრაციული ორგანო ხდება საჯარო ინტერესების წარმომადგენელი. სამართლებრივი სახელმწიფოს ადმინისტრაციული სამართლის სისტემაში მნიშვნელოვანი ადგილი უჭირავს უფლების დაცვის ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ საშუალებებს. ადმინისტრაციული საჩივარი, როგორც უფლების დაცვის საშუალება, ასევე წარმოადგენს ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ მიღებული გადაწყვეტილების გადასინჯვის, გადამოწმების შესაძლებლობას საჯარო მმართველობის სისტემის შიგნით, თვითკონტროლის განხორციელების გზით. საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 177-ე მუხლის თანახმად,<sup>3</sup> დაინტერესებულ მხარეს უფლება აქვს, გაასაჩივროს ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ გამოცემული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი, ან მოითხოვოს ადმინისტრაციული რეალაქტის განხორციელება ან განხორციელებისაგან თავის შეკავება. შესაბამისად, საქართველოს ადმინისტრაციულ კანონმდებლობაში რეგლამენტირებული უფლების დაცვის მექანიზმი ადმინისტრაციული წესით, პირველ რიგში, სამართლებრივი და დემოკრატიული სახელმწიფოს კონსტიტუციური პრინციპების უზრუნველყოფის გარანტიას წარმოადგენს.

თუ კი ფორმალური კუთხით განვიხილავთ, ადმინისტრაციულ ორგანოს ე.წ. „პირველი ინსტანციის წარმოებაში“ (აქ იგულისხმება ადმინისტრაციული წესით ზემდგომ ადმინისტრაციულ ორგანოში გასაჩივრება) ორმაგი როლი აკისრია. ერთი მხრივ, იგი ვალდებულია, ობიექტურად გამოიყენოს ნორმები

2 Häner I., Die Beteiligten im Verwaltungsverfahren und Verwaltungsprozess, unter besonderer Berücksichtigung der Verwaltungsverfahrens und des Verwaltungsprozesses im Bund, Zürich, Schulthess, Polygraph. Verl., 2000 S.200.

3 საქართველოს კანონი, „საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი“, N2181, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, N32(39), 25.06.1999.

და გაითვალისწინოს მისი მოქმედების ადრესატის (ანუ პირის) ინტერესები, ხოლო, მეორე მხრივ, იგი, არის საჯარო ინტერესების წარმომადგენელი და გამტარებელი. სამართლის ნორმების ობიექტური გამოყენება კი მოითხოვს მაქსიმალურ დამოუკიდებლობასა და მიუკერძოებლობას. ამავდროულად, ინტერესთა წარმომადგენლობის ფარგლებში უნდა არსებობს გარკვეული ბალანსი. კერძოდ, ადმინისტრაციულმა ორგანომ საჩივრის წარმოებისას, თვითკონტროლის ფარგლებში უნდა გაითვალისწინოს საჯარო მმართველობისათვის მნიშვნელოვანი ძირითადი პრინციპები, როგორცაა კანონის წინაშე თანასწორობის, პროპორციულობის და მიუკერძოებლობის პრინციპები.

შესაბამისად, ადმინისტრაციული ორგანო როგორც ამბივალენტური ფუნქციის მატარებელი ვალდებულია მის მიერ მიღებული გადაწყვეტილება დააფუძნოს პირველ რიგში, თანაზომიერების პრინციპს. თანაზომიერების პრინციპი სამართლებრივი სახელმწიფოს იდეიდან მომდინარეობს. თანაზომიერების პრინციპის ძირითად დატვირთვას წარმოადგენს სახელმწიფოს ჩარევისას მისი ფარგლების განსაზღვრა.<sup>4</sup> აღნიშნული პრინციპი უზრუნველყოფს თანაზომიერ დამოკიდებულებას და განონასწორებული გადაწყვეტილების მიღებას, რაც უპირველესად გულისხმობს კერძო და საჯარო ინტერესებს შორის პროპორციულობის დადგენას. შესაბამისად, ადმინისტრაციულ ორგანოს მიერ ყოველი კონკრეტული გადაწყვეტილების მიღებისას უნდა იყოს უზრუნველყოფილი გონივრული ბალანსი კერძო და საჯარო ინტერესებს შორის, არც ერთი ინტერესის დაცვა არ უნდა მოხდეს მეორე ინტერესის არაპროპორციული შეზღუდვის ხარჯზე. ადმინისტრაციულ - სამართლებრივი ურთიერთობის მონაწილე რომელიმე მხარის შეზრუდვა იმდენად არის დასაშვები, რამდენადაც ის საჯარო ინტერესების დაცვის გარდაუვალი საშუალებაა.

ამასთან, კანონმდებლობის თანახმად, ოფიციალური მაქსიმალურობის გათვალისწინებით ადმინისტრაციული ორგანო თვითონ არის უფლებამოსილი წარმოების დაწყებასა და ფაქტობრივი გარემოებების შემდგომ გამორკვევაზე, ის იღებს გადაწყვეტილებას წარმოების ფარგლებში როგორც დამოუკი-

<sup>4</sup> საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2006 წლის 15 დეკემბრის №1/3/393,397 გადაწყვეტილება საქმეზე „საქართველოს მოქალაქეები - ვახტანგ მასურაშვილი და ონისე მებონია საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, პ. 1.

დებელი ორგანო. საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 96-ე მუხლი<sup>5</sup> ადგენს ადმინისტრაციული ორგანოს ვალდებულებას, ადმინისტრაციულ წარმოებაში გამოიკვლიოს საქმისათვის მნიშვნელობის მქონე ყველა გარემოება, ხოლო 97-ე მუხლის თანახმად, გადანყვეტილების მიღება ხდება მტკიცებულებების შეფასებისა და ურთიერთშეჯერების საფუძველზე. შესაბამისად, ადმინისტრაციული ორგანო ვალდებულია, მიიღოს ისეთი გადანყვეტილება, რომელიც შეესაბამება კანონმდებლობას, სრულყოფილად გამოიკვლიოს საქმის ყველა გარემოება, რაც საბოლოოდ ხელს შეუწყობს მის მიერ კვალიფიციური გადანყვეტილების მიღებას.

## **2. ასიმეტრიები ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ ინტერესების წარმოდგენისას**

გარემოება, რომ მხოლოდ საჯარო მმართველობა გვევლინება საჯარო ინტერესების წარმომადგენლად, რომელიც ამავდროულად არის გადანყვეტილების გამომტანი ინსტანცია, წარმოშობს ასიმეტრიის ორმხრივ საფრთხეს. ერთი მხრივ, მიუკერძოებლობის პრინციპი მაქსიმალურად უნდა იყოს უზრუნველყოფილი, ვინაიდან, ადმინისტრაციული ორგანო გადანყვეტილებას ყოველთვის იღებს „საკუთარ საქმეში“, კერძოდ, იმ საჯარო ინტერესების თაობაზე, რომელთა წარმოდგენა და დაცვა მასვე აკისრია.<sup>6</sup> მეორე მხრივ, კი მის წინაშე დგას კერძო პირის ინტერესი, რომლის დაცვაც და უზრუნველყოფაც მისი პრეროგატივაა.

აღნიშნულთან დაკავშირებით მოქმედი კანონმდებლობა ცდილობს ბალანსის აღდგენას და ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ადრესატს ანიჭებს წარმოების სუბიექტის სტატუსს, ამკვიდრებს გარკვეულ წონასწორობას საჯარო და კერძო ინტერესებს შორის. გარდა ამისა, ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ადრესატს აქვს უფლების დაცვის სამართლებრივი საშუალებების გამოყენების შესაძლებლობა, რაც ადმინისტრაციული საჩი-

<sup>5</sup> საქართველოს კანონი, „საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი“, N2181, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, N32(39), 25.06.1999.

<sup>6</sup> *ცხადაძე ქ.*, წარმომადგენლობის ინსტიტუტი ადმინისტრაციული სამართალში, თბ., 2018, 145.

ვრის წარმოებისას დამატებით აძლიერებს მის პოზიციებს.<sup>7</sup>

თუ კი ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ადრესატები მოიაზრებიან საკუთარი ინტერესების დამოუკიდებელ წარმომადგენლებად და გამტარებლებად ადმინისტრაციულ წარმოებაში, ხოლო ადმინისტრაციული ორგანო ვალდებულია გაითვალისწინოს როგორც საჯარო, ისევე კერძო ინტერესები, ამით იქმნება ახალი, ცოტა სხვაგვარი ასიმეტრიის საფრთხე. ვინაიდან, ადმინისტრაციულმა ორგანომ ობიექტურად უნდა გამოიყენოს სამართლის ნორმები, იგი ვალდებულია როგორც კერძო, ისევე საჯარო ინტერესების წინაშე. ამ პერსპექტივიდან ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ადრესატები შედარებით უფრო პრივილეგირებულ მდგომარეობაში არიან საჯარო ინტერესებთან შედარებით, ვინაიდან მათი ინტერესების გათვალისწინება ორმხრივად ხდება. არსებობს საფრთხე, რომ ადმინისტრაციული ორგანოები უსაფუძვლო პრივილეგიებს მიანიჭებენ კერძო ინტერესებს. საბოლოოდ კი ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ადრესატებს შეუძლიათ სამართლებრივი საშუალებების გამოყენება, მაშინ, როდესაც საჯარო ინტერესების მხარეს, ზოგადად, ასეთი საშუალებები არ არის გათვალისწინებული.<sup>8</sup>

თუ გავითვალისწინებთ იმასაც, რომ უშუალოდ რელევანტური საჯარო ინტერესების პარალელურად შეიძლება გასათვალისწინებელი იყოს სხვა დამატებითი საჯარო ინტერესები, მაგალითად, როგორცაა გარემოს დაცვის ინტერესები, წარმოიქმნება კიდევ სხვა ასიმეტრიებიც. ახალი New Public Management შემოღებით იზრდება საფრთხე ადრესატთა სასარგებლოდ მიკერძოებული გადაწყვეტილებებისას, ვინაიდან შედეგებზე ორიენტირებული საჯარო მმართველობა, როგორც მას უწოდებენ New Public Management ფარგლებში, უპირველეს ყოვლისა, ნიშნავს მომხმარებელზე, ანუ მოქალაქეებზე ორიენტირებულ საჯარო მმართველობას.<sup>9</sup>

აღნიშნულიდან გამომდინარე ისმის კითხვა, რამდენად აუცილებელია საჯარო მმართველობის ორმაგი, ამბივალენტური

7 *Wullschlegler S.*, Das Beschwerderecht der ideellen Verbände und das Erfordernis der formellen Beschwer, in ZBI 94/1993, S.372.

8 *ცხადაძე ქ.*, წარმომადგენლობის ინსტიტუტი ადმინისტრაციულ სამართალში, თბ., 2018, 146.

9 Gygi, *Verwaltungsprozess*, Stämpfli verlag, Bern, 1986. S.478

ფუნქციის განტვირთვა და მისი უფლებამოსილების მეტი კონცენტრაცია სამართლის ნორმების ობიექტური გამოყენების ვალდებულებაზე. ამასთან, განსაკუთრებული ყურადღება უნდა მიექცეს ერთმანეთთან კოლიზიაში მყოფი საჯარო ინტერესების თანაბარ დონეზე წარმოდგენას. თუმცა, ბუნებრივია, ვერ მოხდება იმის თავიდან აცილება, რომ კონკრეტული გადაწყვეტილების გამომტან ადმინისტრაციულ ორგანოს ეკისრებოდეს თუნდაც თავისი უფლებამოსილებისა და განსჯადობის ფარგლებში შემაჯავალი საჯარო ინტერესების წარმოდგენა. საჯარო მმართველობას, როგორც კანონის მიზნის და აქედან გამომდინარე საჯარო ინტერესების განხორციელებაზე პასუხისმგებელ ბოლო რგოლს, გადაწყვეტილების მიღების უფლებამოსილებასთან ერთად მაინც მოუწევს ამ ინტერესების წარმოდგენა ძალიან ბევრ შემთხვევაში.

მაგრამ აქვე გასათვალისწინებელია ის მნიშვნელოვანი პრინციპი, რომელსაც გვთავაზობს საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი. აღნიშნული კოდექსის მე-8 მუხლი ეხება საქმის მიუკერძოებლად გადაწყვეტის პრინციპს, რომლის თანახმად ადმინისტრაციული ორგანო ვალდებულია თავისი უფლებამოსილება განახორციელოს მიუკერძოებლად. ადმინისტრაციულ წარმოებაში არ შეიძლება მონაწილეობა მიიღოს თანამდებობის პირმა, რომელსაც აქვს პირადი ინტერესი, ანდა არსებობს სხვა გარემოება, რომელიც ზეგავლენას მოახდენს საქმის გადაწყვეტაზე.<sup>10</sup>

შესაბამისად, ადმინისტრაციული წარმოება და მისი შედეგად მიღებული გადაწყვეტილება კარგავს აზრს, თუ გადაწყვეტილების ადრესატს არ ექნება იმის გარანტია და რწმენა რომ ადმინისტრაციულმა ორგანომ თავისი უფლებამოსილება განახორციელა მიუკერძოებლად.

### **3. საჯარო მმართველობის მონოპოლია საჯარო ინტერესების წარმოდგენის სფეროში?**

ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ ინტერესთა წარმომადგენლობის ფარგლებში ზემოთ განხილული ასიმეტრიებიდან გამომდინარე, რომლებიც საფრთხეს უქმნის სამართლის ნორ-

<sup>10</sup> საქართველოს კანონი, „საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი“, მე-8 მუხლი, N2181, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, N32(39), 25.06.1999.

მების ობიექტურ გამოყენებას, უნდა განიმარტოს ადმინისტრაციული ორგანო ხომ არ გვევლინება საჯარო ინტერესების წარმოდგენის მონოპოლისტად?

საჯარო მმართველობის ასეთი მონოპოლიის სასარგებლოდ შესაძლოა განხილული იქნას ორი არგუმენტი. ერთი ის, რომ აღნიშნული მონოპოლიით უნდა სარგებლობდნენ მხოლოდ დემოკრატიული ლეგიტიმაციის მქონე ორგანოები. მეორე კი - სხვა ინსტიტუციებთან შედარებით ადმინისტრაციულ ორგანოს აქვს განსაკუთრებული უნარი ასეთი კომპეტენციის განხორციელების.

ლოგიკასთან ახლოა იმის ვარაუდი, რომ ადმინისტრაციული ორგანოს ე.წ. მონოპოლია საჯარო ინტერესების წარმოდგენისას კანონიერი ინტერესების მრავალფეროვნებიდან და ასევე ფუნქციონირებადი ადმინისტრაციის ინტერესებიდან გამომდინარე, უნდა იქნას დათმობილი. ხოლო წარმოებაში მეტი დაინტერესებული პირის ჩართვით ამაღლდება ასევე აღიარება იმისა, რომ, ერთი მხრივ, საჯარო ინტერესი რჩება მჭიდრო კავშირში კერძო პირებთან, ხოლო, მეორე მხრივ კი, კონკრეტულ შემთხვევაში შესაძლოა გამოვლინდეს ისეთი შემხებლობა და დაინტერესება, რომელიც ვერ გაითვალისწინა კანონმდებელმა და რომელთა გათვალისწინებაც აუცილებელია მოგვიანებით ეტაპზე.<sup>11</sup>

საჯარო ინტერესების წარმომადგენლობაზე მსჯელობისას საჯარო ადმინისტრაციის მონოპოლიის განხილვისას უნდა განიმარტოს რა წვლილი შეუძლია შეიტანოს ადმინისტრაციულმა ორგანომ სამართლის გამოყენებასთან დაკავშირებით სწორი და სამართლიანი გადაწყვეტილების ძიების საქმეში და რამდენად არის საჭირო სათანადო ღონისძიებების გატარება, რათა აღმოიფხვრას ასიმეტრიები, რომლებიც წარმოიშვება და გამომდინარეობს საჯარო მმართველობის ორმაგი ფუნქციიდან.

ამასთან, ერთმანეთისაგან უნდა განვასხვავოთ ორი პრინციპული პოზიცია. ერთ-ერთი, უფრო რადიკალური პოზიცია იქნებოდა სისხლის-სამართლებრივი წარმოების მსგავსად ერთმანეთისაგან გამიჯნულიყო საჯარო მმართველობის ორი ფუნქცია ანუ, საჯარო ინტერესის წარმომადგენლობა გამოყოფოდა გადაწყვეტილების მიღების კომპეტენციას და გადანაწილებუ-

11 Hoffmann R., Schmidt A., *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsverfahrensgesetz, Nomos, Baden-Baden, 2003, S.221*

ლიყო ორ ერთმანეთისაგან სრულიად დამოუკიდებელ ადმინისტრაციულ ორგანოზე. ხოლო მეორე, რომელიც იხრება საჯარო ინტერესების თანაბარი წარმომადგენლობისაკენ და აფართოვებს ადმინისტრაციული ორგანოს საჩივრის ინსტიტუტს. გადანყვეტილების მიღების კომპეტენციისათვის კი, რომელიც საჯარო მმართველობის ორმაგი ფუნქციის მიუხედავად მაინც რჩება ძალაში სამართლის ნორმების ობიექტური გამოყენებისას, მაინც ჩნდება შეკითხვა, ხომ არ უნდა გაძლიერდეს და ამალდეს ადმინისტრაციული ორგანოს მიუკერძოებლობა და დამოუკიდებლობა?

მოსაზრება/პოზიცია, რომელიც ეფუძნება საჯარო მმართველობის მონოპოლიას საჯარო ინტერესების წარმომადგენლობის კუთხით, სუსტდება თვითონ მმართველობაში არსებული რეალური ურთიერთობებიდან გამომდინარე. საზოგადო სიკეთის თეორიის ფარგლებში საჯარო მოხელეს გადანყვეტილების მიღების მოტივაცია განიხილება იმ ასპექტით, თუ რამდენად არის გადანყვეტილება მორგებული საჯარო ინტერესს. თუმცა, ვალდებულება საზოგადო კეთილდღეობის წინაშე არ შეიძლება იყოს ერთადერთი განმსაზღვრელი კრიტერიუმი.

## დასკვნა

სამართლებრივ სახელმწიფოს პრინციპის მნიშვნელოვანი ელემენტია საჯარო მმართველობის განხორციელებისას ადმინისტრაციული ორგანოების მიერ გადანყვეტილების მიღების პროცესში ადმინისტრაციული კანონმდებლობით გათვალისწინებული პრინციპების დაცვა. კერძოდ, საქმის მიუკერძოებლად გადანყვეტის და თანაზომიერების პრინციპები, რომლებშიც ასახვას ჰპოვებს ადმინისტრაციული წარმოების არსი. ადმინისტრაციული ორგანო ვალდებულია ე.წ. პირადი ინტერესებისგან აბსოლუტურად განსხვავებული, საქართველოს კანონმდებლობის წესის შესაბამისი და ობიექტური გადანყვეტილება მიიღოს.

შესაბამისად, სამართლის ნორმების ობიექტური გამოყენება მოითხოვს მაქსიმალურ დამოუკიდებლობასა და მიუკერძოებლობას. ზოგადად, მიღწეული უნდა იქნას ერთგვარი „თამაშვარე პოზიცია“, რომელიც წარმოშობს გარკვეულ დისტანციურ და-



მოკიდებულებას კონკრეტული საქმის გარემოებების მიმართ. ამ გზით მოხდება საქმისათვის უცხო გარემოებების ჩამოშორება წარმოებისაგან. ხოლო ასეთი წარმოების პირობებში მეტია ალბათობა იმისა, რომ მიღებული გადაწყვეტილება იქნება არათვითნებური და სამართლიანი.

ასევე მოსაზრება, რომელიც ეფუძნება საჯარო მმართველობის მონოპოლიას საჯარო ინტერესების წარმომადგენლობის კუთხით, შესაძლებელია გაქარწყლდეს თვითონ საჯარო მმართველობაში არსებული რეალური ურთიერთობებიდან გამომდინარე. საზოგადო სიკეთის (კეთილდღეობის) თეორიის ფარგლებში ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ გადაწყვეტილების მიღების მოტივაცია განიხილება იმ ასპექტით, თუ რამდენად არის გადაწყვეტილება მორგებული საჯარო ინტერესს. მაგრამ ამასთანავე, კვლევის შედეგები გვიჩვენებს, რომ ვალდებულება საზოგადო კეთილდღეობის, სიკეთის წინაშე არ შეიძლება იყოს ერთადერთი განმსაზღვრელი კრიტერიუმი.

## სუსპენზიური ეფექტი, როგორც უფლების წინასწარი დაცვის ღრობითი საპროცესო ღონისძიება

### შესავალი

მართლმსაჯულების სისტემის ეფექტიანობა სამართლებრივი წესრიგის განმტკიცების, სამართლებრივი უსაფრთხოების უზრუნველყოფის ფუნდამენტურ წინაპირობას წარმოადგენს.<sup>1</sup> საქართველოს კონსტიტუციის 31-ე მუხლის პირველი პუნქტის თანახმად „ყოველ ადამიანს უფლება აქვს თავის უფლებათა დასაცავად მიმართოს სასამართლოს. საქმის სამართლიანი და დროული განხილვის უფლება უზრუნველყოფილია“. კონსტიტუციის 31-ე მუხლი განმტკიცებს პირის უფლებების სასამართლო წესით დაცვას, რაც აისახება ადმინისტრაციულ სამართლწარმოებაშიც. აღსანიშნავია, რომ სამართალწარმოების მსგავსად უფლების დაცვის წინასწარი საშუალებები ადმინისტრაციული საჩივრის წარდგენის შედეგად დაწყებული ადმინისტრაციული წარმოების ეტაპზეც მოქმედებს. შესაბამისად, საპროცესო და ზოგადი ადმინისტრაციული კანონმდებლობა ითვალისწინებს, როგორც დარღვეული უფლებების აღდგენას (რეპრესიული დაცვა), ასევე სასამართლოს ან ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ გადაწყვეტილების მიღებამდე პირისათვის საჯარო ხელისუფლების ქმედებებიდან გამომდინარე იურიდიული შედეგების დადგომის თავიდან აცილებას (პრევენციული დაცვა).<sup>2</sup>

წინამდებარე სტატიის მიზანია განიხილოს სუსპენზიური ეფექტი, როგორც უფლების დაცვის წინასწარი საპროცესო ღონისძიება. სტატიის ფარგლებში მიმოხილული იქნება სუსპენზიური ეფექტის როლი და მნიშვნელობა საქართველოს ადმინისტრაციულ საპროცესო კანონმდებლობაში.

\* ივ. ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის იურიდიული ფაკულტეტის დოქტორანტი.

1. შმიტი შ., რიჰტერი ჰ., მოსამართლის მიერ გადაწყვეტილების მიღების პროცესი სამოქალაქო სამართალში, GIZ, 2013, 3.

2. კობაღიშვილი მ., სხირტლაძე ნ., ქარდავა ე., ტურავა პ., ადმინისტრაციული საპროცესო სამართლის სახელმძღვანელო, თბ., 2008, 386.

## 1. უფლების წინასწარი დაცვის დროებითი საპროცესო ღონისძიების არსი და მნიშვნელობა

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს განმარტებით, სამართლიანი სასამართლოს უფლება გულისხმობს, როგორც სასამართლოსადმი მიმართვის (სარჩელის შეტანა) უფლებას, ასევე ადამიანის სრულყოფილ სამართლებრივ დაცვას. ამასთან, იმისათვის რომ შედგეს კონკრეტული დავის სამართლიანი განხილვა და მიღებულ იქნეს ობიექტური გადაწყვეტილება, ეს უფლება მოიცავს შესაძლებლობათა შემდეგ მინიმუმს: პირის უფლებას, მიმართოს სასამართლოს, მოითხოვოს მისი საქმის სამართლიანი საჯარო მოსმენა, გამოთქვას თავისი მოსაზრებები და დაიცვას თავი პირადად ან დამცველის მეშვეობით, სასამართლო განხილვა მოხდეს გონივრულ, შემჭიდროებულ ვადებში და საქმე განიხილოს დამოუკიდებელმა, მიუკერძოებელმა სასამართლომ.<sup>3</sup>

სახელმწიფოს მიერ ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დეკლარირება იქნება ფუჭი და არაფრისმომცემი, თუ არ განისაზღვრება მათი რეალიზაციის ეფექტიანი მექანიზმები. სასამართლო დაცვა ეფექტიანი შეიძლება იყოს მხოლოდ მაშინ, როდესაც იგი დროულად ხორციელდება. ამ ძირითადი უფლების მთავარი მოთხოვნაა ხელისუფლების ისეთი გადაწყვეტილებების მაქსიმალურად შემცირება, რომლებიც დაუყოვნებლივ უნდა აღსრულდნენ.<sup>4</sup> აღნიშნულიდან გამომდინარე აუცილებელია არსებობდეს მექანიზმი, რომელიც მიღებული გადაწყვეტილების აღსრულების რეალურ შესაძლებლობას მისცემს მხარეებს.

ადამიანის უფლების დაცვის ერთ-ერთ ეფექტურ საშუალებას სარჩელის უზრუნველყოფის საშუალებები წარმოადგენს.

სარჩელის უზრუნველყოფის არსი სამართალწარმოებისას ერთ-ერთ მნიშვნელოვან და ფუნდამენტურ პრინციპს წარმოადგენს. სარჩელის უზრუნველყოფის გამოყენება როგორც წესი ხდება იმ შემთხვევაში, როდესაც მხარეს მატერიალური უზრუნველყოფის საშუალება სამართლებრივი ურთიერთობის დროს გამოყენებული არ აქვს, ხოლო სამართალწარმოების დროს ხე-

3 საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2006 წლის 15 დეკემბრის N1/3/393,397 გადაწყვეტილება საქმეზე „საქართველოს მოქალაქეები ვახტანგ მასურაშვილი და ონისე მეზონია საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II. პ.1.

4 ჩარხოშვილი ნ., სუსპენზიური ეფექტი, როგორც მხარის უფლების წინასწარი დაცვის განსაკუთრებული მექანიზმი ადმინისტრაციულ სამართალში, ჟურნ. „მართლმსაჯულება და კანონი“, N4, 2013, 114.

დავს რისკს, რომ შესაძლებელია სამომავლოდ მიღებული გადაწყვეტილების აღსრულება გაძნელდეს ან შეუძლებელი გახდეს.

სარჩელის უზრუნველყოფის ღონისძიების გამოყენება არსებით ხასიათს იძენს ისეთ რეალობაში, როდესაც სასამართლო გადატვირთულია და შესაძლებელია მოხდეს დავის დიდი ხნის განმავლობაში განელვა. ერთი მხრივ, სასამართლოში საქმეთა განხილვის ვადა ბევრად შეიძლება აღემატებოდეს საპროცესო კანონმდებლობით დადგენილ ვადებს,<sup>5</sup> სასამართლოში საქმეთა სიმრავლის გამო, თუმცა მეორე მხრივ, ადმინისტრაციული ორგანოების მიერ გამოცემული შემზღუდავი / მავალბელი აქტების აღსრულების შედეგად, შეიძლება აქტის ადრესატის მიმართ დადგეს გამოუსწორებელი ზიანი. მოსარჩელის მიზანს სწორეს ამ ზიანის თავიდან აცილება წარმოადგენს. ნაკისრი ვალდებულების თავიდან არიდების პირობებში, მაშინ, როდესაც მატერიალურ-სამართლებრივი უზრუნველყოფის ღონისძიება მხარეს გამოყენებული არ აქვს, სარჩელის უზრუნველყოფის ღონისძიების გამოყენებლობის შემთხვევაში მოპასუხე, არაკეთილსინდისიერ მხარეს სხვადასხვა საშუალება აქვს სამომავლოდაც აირიდოს თავიდან ვალდებულების შესრულება, მიუხედავად სასამართლოს მიერ მიღებული გადაწყვეტილებისა.

სარჩელის უზრუნველყოფის ღონისძიების გამოყენების დასაბუთებისათვის მხარემ უნდა მოიყვანოს ისეთი ობიექტური გარემოებები, რაც მომავალში ხელს შეუშლის გადაწყვეტილების აღსრულებას. ნიშანდობლივია, რომ მხარეს ზემოხსენებული გარემოებების მტკიცების ტვირთი ეკისრება იმ ფარგლებში, რომ სასამართლოს შეუქმნას კონკრეტული უზრუნველყოფის ღონისძიების გატარების აუცილებლობის რწმენა, ვარაუდი,

---

5 აღნიშნულთან დაკავშირებით იხილეთ, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2015 წლის 31 ივლისის N2/3/630 გადაწყვეტილება საქმეზე „საქართველოს მოქალაქე თინა ბეჟიტაშვილი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II. პ.17, „სასამართლომ შეისწავლა შრომითი დავების განხილვისათვის საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი საპროცესო ვადების ხანგრძლივობის საკითხი; გაითვალისწინა პირველი ინსტანციის სასამართლოს მიერ გადაწყვეტილების გამოტანის და მისი კანონიერ ძალაში შესვლისათვის განსაზღვრული პროცედურების ხანგრძლივობა, ასევე ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ სასამართლოს კანონიერ ძალაში შესული გადაწყვეტილების აღსრულების პროცედურები და დაადგინა, რომ მოქმედი კანონმდებლობიდან გამომდინარე, სასამართლოს მიერ საქმის განხილვის ხანგრძლივობა და სასამართლოს მიერ მიღებული გადაწყვეტილების აღსრულება შეიძლება 3 თვეს მნიშვნელოვნად აღმატებოდეს.

ვინაიდან საქმე ეხება სამომავლო მოვლენებს, რაც წარსულში არსებული გარემოებებიდან განსხვავებით, შესაძლოა, კონკრეტული მტკიცებულებების წარდგენის გზით ვერ დადასტურდეს. ასევე გასათვალისწინებელია ის გარემოება, რომ ამა თუ იმ ფაქტის სამომავლოდ წარმოშობის დასაბუთებული ვარაუდი არ არის მხოლოდ პირის სუბიექტური შეფასება - ეჭვი, არამედ კავშირშია წარსულსა თუ აწმყოში უკვე არსებულ ფაქტებთან, რაც სავარაუდოდ ფაქტის ალბათობის მაღალი ხარისხით რწმენის ჩამოყალიბების საფუძველს წარმოადგენს.<sup>6</sup>

ადმინისტრაციულ სამართალწარმოებაში სარჩელის უზრუნველყოფის საშუალებებს წარმოადგენს სუსპენზიური ეფექტი, რომელიც აქტის ავტომატურ შეჩერებას გულისხმობს (კანონით დადგენილი გამონაკლისების გარდა) და დროებითი განჩინება, რომელიც მიიღება, სასამართლოს მიერ მხარის შუამდგომლობის საფუძველზე, არსებული მდგომარეობის შენარჩუნების ან სამართლებრივი ურთიერთობების წინასწარი დროებითი მოწესრიგების მიზნით.<sup>7</sup> მოცემულ შემთხვევაში წინამდებარე სტატიის განხილვის საგანია სუსპენზიური ეფექტი.

## 2. სუსპენზიური ეფექტი

### 2.1 სუსპენზიური ეფექტის მნიშვნელობა

სუსპენზიური ეფექტი<sup>8</sup> თანამედროვე ქართული ადმინისტრაციული სამართლისათვის სიახლეს წარმოადგენს. მისი განმარტება იურიდიულ ლიტერატურაში საკმაოდ მშრალია, ბევრი საკითხი ბუნდოვანი, ხოლო სასამართლო პრაქტიკა მწირი.<sup>9</sup>

სუსპენზიური ეფექტი არის უფლების დაცვის საშუალებების, ადმინისტრაციული საჩივრისა და შეცილებითი სარჩელის შედეგად ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი

6 სუს სამოქალაქო, სამენარმო და გაკოტრების საქმეთა პალატა, საქმე Nას-511-821-09, 22 ივნისი, 2009.

7 *ჩარხოშვილი ნ.*, სუსპენზიური ეფექტი, როგორც მხარის უფლების წინასწარი დაცვის განსაკუთრებული მექანიზმი ადმინისტრაციულ სამართალში, ჟურნ. „მართლმსაჯულება და კანონი“, N4, 2013, 113.

8 გერმანულ კანონმდებლობაში ერთიანი ცნების დამკვიდრების მიზნით ერთი და იმავე მნიშვნელობით გამოიყენება, როგორც წინასწარი (ZIMMERLI/KIENER, 120), პროვიზორული (STEINMANN, 142 f.), ასევე, დროებითი (MERKLI/AESCHLIMANN/HERZOG, Art. 68 N 3) სამართლებრივი საშუალებები - *Baumberger X.*, *aufschiebende wirkung bundesrechtlicher rechtsmittel im öffentlichen recht*, Zürich, 2006, 1.

9 *სიორიძე გ.*, სუსპენზიური ეფექტი ქართულ ზოგად დასაპროცესო ადმინისტრაციულ სამართალში: ორმაგი რეგულაციის ხარვეზები და პერსპექტივები. ქართული ადმინისტრაციული სამართლის საკითხები, *რედ. გიორგაძე ლ.*, თბ., 2016, 43.

აქტის მოქმედების შეჩერება.

სუსპენზიური ეფექტისათვის განსაკუთრებით ნიშანდობლივია შემდეგი ორი ფუნქცია:

- გადანყვეტილების ქმედითუნარიანობისა და მოქმედების უზრუნველყოფა, კერძოდ გამოსუნორებელი ზიანის თავიდან აცილება;
- შუალედური დაკმაყოფილება, ასევე, რისკების განანილება, რომლის საშუალებითაც მცდარი გადანყვეტილების გამოტანის რისკი მინიმალური ხდება.<sup>10</sup>

სუსპენზიური ეფექტის გამოყენების დროს დაჩქარებული გადანყვეტილების მიღების ვალდებულება გამომდინარეობს უფლების წინასწარი დაცვის საშუალების იმ ფუნქციიდან, რომელიც გამოსუნორებელი ზიანის საფრთხის აცილებას უკავშირდება. იმისათვის, რომ უზრუნველყოფილი იყოს ქმედითი სამართლებრივი დაცვა, აუცილებელია გადანყვეტილება სწრაფად იქნეს მიღებული.<sup>11</sup>

სასამართლოს მიერ სუსპენზიური ეფექტის გამოყენება ან გამოყენებაზე უარის თქმის საკითხი ნათლად უნდა იყოს დასაბუთებული.<sup>12</sup> თანაზომიერების პრინციპის გათვალისწინებით, სავალდებულოა სუსპენზიური ეფექტის საგნობრივად და დროის გათვალისწინებით შეზღუდვა, კერძოდ, დამატებითი პირობების დანესების საშუალებით.<sup>13</sup>

გადანყვეტილების დასაბუთების ხარისხი დამოკიდებულია ცალკეული შემთხვევის გარემოებებზე. რამდენადაც დიდია გადანყვეტილების მიღების არეალი და კომპლექსურია ფაქტობრივი და სამართლებრივი საფუძველი, იმდენად მაღალია მოთხოვნა გადანყვეტილების დასაბუთებულობისადმი.<sup>14</sup> იმისათვის, რომ გადანყვეტილებამ დააკმაყოფილოს ზემოაღნიშნული მოთხოვნა, აუცილებელია დასაბუთება მოიცავდეს შემდეგ პუნქტებს: აუცილებელია გადანყვეტილებაში მსჯელობა შეეხოს იმ გარემოებას, თუ რატომ დაკმაყოფილდა მოთხოვნა ან უარი

<sup>10</sup> *Baumberger X.*, aufschiebende wirkung bundesrechtlicher rechtsmittel im öffentlichen recht, Zürich, 2006, 213.

<sup>11</sup> *Baumberger X.*, aufschiebende wirkung bundesrechtlicher rechtsmittel im öffentlichen recht, Zürich, 2006, 214.

<sup>12</sup> *Häner I.*, Vorsorgliche Massnahmen, 1997, 56.

<sup>13</sup> იქვე, 58.

<sup>14</sup> *Häner I.*, Vorsorgliche Massnahmen, 1997, 61.

ეთქვა ამგვარი გადაწყვეტილების მიღებაზე. შემდგომ აუცილებელია თანაზომიერების გამოკვლევის ფარგლებში განხორციელდეს კოლიზიური ინტერესების, ასევე, შედეგის სავარაუდოობა, კერძოდ წარმატების პროგნოზირება, ერთმანეთთან შეპირისპირება და შესაბამისი მსჯელობის განვითარება. არსებითია, რომ არასაკმარისი დასაბუთება წარმოადგენს სამართლიანი განხილვის პრინციპის დარღვევას.<sup>15</sup>

შესაძლებელია სუსპენზიური ეფექტის სრულად და ასევე, ნაწილობრივად გამოყენება ან გამოყენებაზე უარის თქმა. აღნიშნული გამომდინარეობს იმ გარემოებიდან, რომ გასაჩივრებული აქტის შინაარსი შეიძლება დაიყოს.<sup>16</sup> აღსანიშნავია, რომ გერმანიის ფედერალური სასამართლო ცნობს სუსპენზიური ეფექტის საგნობრივი შეზღუდვის დასაშვებობას.<sup>17</sup>

გადაწყვეტილების მიმღები ორგანო წყვეტს სუსპენზიური ეფექტის გამოყენებას ან გამოყენებაზე უარის თქმას ექნება თუ არა უკუქცევითი ძალა. იმ შემთხვევაში, თუ არ არსებობს სპეციალური მონესრიგება, უნდა მოხდეს შესაბამისი კრიტერიუმებით გადაწყვეტა, სუსპენზიური ეფექტი იმოქმედებს *ex nunc* თუ *ex tunc*<sup>18</sup> პრინციპის შესაბამისად. იმ შემთხვევაში, თუ სახეზეა გამოუსწორებელი ზიანის წარმოშობის საფრთხე და გასაჩივრების ვადის მიმდინარეობისას არ არის გამოყენებული სუსპენზიური ეფექტი, გადაწყვეტილების მიმღებმა პირმა უნდა დაუშვას ნებადართული ქმედების განხორციელება გასაჩივრების ვადის ამონურვისთანავე.<sup>19</sup>

ამ შემთხვევაში დასაშვებია, სუსპენზიური ეფექტის ამოქმედება სამომავლო თარიღის მითითებით ან მისი კონკრეტული ვადით შეზღუდვით.<sup>20</sup>

15 იქვე, 62-63.

16 *Baumberger X.*, aufschiebende wirkung bundesrechtlicher rechtsmittel im öffentlichen recht, Zürich, 2006, 216

17 *Gygi f.*, Bundesverwaltungsrechtspflege, Bern, 1998, 37.

18 *ex tunc* - გადაწყვეტილება, რომელსაც უკუქმედითი ძალა აქვს, *ex nunc* - გადაწყვეტილება, რომელსაც უკუქმედებითი ძალა არ აქვს. იხ. ვრცლად- *კახიანი გ.*, საკონსტიტუციო კონტროლის ინსტიტუტი და მისი ფუნციონირების პრობლემები საქართველოში: კანონმდებლობის და პრაქტიკის ანალიზი, სადისერტაციო ნაშრომი. თბ., 2008, 31.

19 *Baumberger X.*, aufschiebende wirkung bundesrechtlicher rechtsmittel im öffentlichen recht, Zürich, 2006, 220

20 იქვე, 223.



## 2.2 სუსპენზიური ეფექტი საქართველოს ადმინისტრაციულ საპროცესო კანონმდებლობაში

საქართველოს კონსტიტუციის 31-ე მუხლით გარანტირებული უფლების სასამართლო წესით დაცვა გულისხმობს დარღვეული უფლების აღდგენას, რომელიც მიიღწევა უფლების დაცვის ეფექტიანი საშუალების გამოყენებით.<sup>21</sup> ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსი გვთავაზობს უფლების დაცვის დუალისტურ სისტემას, თუ სარჩელის სახეა ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ბათილად ცნობა, ძალადაკარგულად გამოცხადება ან არარად აღიარება უფლების დროებითი დაცვა ხორციელდება სასკ-ის 29-ე მუხლის საფუძველზე, ხოლო სასკ-ის 23-24-ე მუხლებით განსაზღვრული სარჩელებისათვის გათვალისწინებულია სასკ-ის 31-ე მუხლში მოცემული მექანიზმი.<sup>22</sup> აღნიშნული მუხლებით გათვალისწინებული უფლების დაცვის საშუალებები ეფექტური მართლმსაჯულების განხორციელების უზრუნველყოფას ემსახურება და მხარეთა შორის დაცვის დასრულებამდე ახდენს მოსარჩელის უფლებებისა და ინტერესების დროებით დაცვას და უზრუნველყოფს საქმეზე საბოლოო გადაწყვეტილების აღსრულების დამაბრკოლებელი გარემოებების თავიდან აცილებას.<sup>23</sup>

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს განმარტებით, „სადავო აქტის მოქმედების შეჩერება წარმოადგენს უაღრესად მნიშვნელოვან პრევენციულ უფლებადაცვით მექანიზმს. სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპი მოითხოვს, რომ ქვეყნის სამართალი უზრუნველყოფდეს ადამიანის ძირითადი უფლება/თავისუფლებების სრული მოცულობით აღიარებასა და მათი დაცვის ყველა საჭირო გარანტიის შექმნას. კონსტიტუციური მართლმსაჯულების არსებული სისტემის თავისებურებების გათვალისწინებით, სადავო აქტის მოქმედების შეჩერების მექანიზმი იცავს მოსარჩელეს უფლების აუცდენელი და

21 კობაღიშვილი მ., ტურავა პ., ხარშილაძე ი., ლორია ხ., გვარამაძე თ., ღვამიჩავა თ., ადმინისტრაციული საპროცესო სამართლის სახელმძღვანელო, თბ., 2018, 335.

22 ჩარხოვილი ნ., სუსპენზიური ეფექტი, როგორც მხარის უფლების წინასწარი დაცვის განსაკუთრებული მექანიზმი ადმინისტრაციულ სამართალში, ჟურნ. „მართლმსაჯულება და კანონი“, N4, 2013, 116-117. ასევე იხ., ჩქარეული ც., სუსპენზიური ეფექტი ადმინისტრაციულ სამართალში, ჟურნ. „მართლმსაჯულება და კანონი“, N2, 2011, 64-65.

23 სუს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის განჩინება Nბს-1174-1168(კს-17), 30 იანვარი, 2018.

შეუქცევადი დარღვევისაგან“.<sup>24</sup>

სასკ-ის 29-ე მუხლის შესაბამისად განსაზღვრული სარჩელის სუსპენზიური ეფექტი სწორედ უფლების დროებით დაცვას ემსახურება, რომლის მიზანია დაიცვას პირი მმართველობის ღონისძიებების შედეგებისაგან დავის საგანზე ადმინისტრაციული სამართალწარმოების პროცესში გადაწყვეტილების მიღებამდე. სარჩელის უზრუნველყოფის აღნიშნული ღონისძიების გამოყენების დროს დაცული უნდა იქნეს ბალანში მხარეთა ინტერესებს შორის, გათვალისწინებული იქნეს ყველა ის თანმდევი შედეგი, რაც შესაძლოა მოყვეს აქტის შეჩერებას, ვინაიდან აქტის შეჩერება ნიშნავს ყველა მოქმედებისა და მისი სამართლებრივი შედეგების გადადებას სასამართლოს კანონიერ ძალაში შესვლამდე. კერძოდ, მოსარჩელის ინტერესს აქტის მოქმედების შეჩერებით უზრუნველყოფილი იქნას სარჩელზე მიღებული გადაწყვეტილების აღსრულება, უპირისპირდება მოპასუხის ინტერესი უზრუნველყოფის ღონისძიების გამოყენებით დავის არსებით გადაწყვეტამდე არ შეილახოს მისი ინტერესები იმგვარად, რომ გადაწყვეტილების მიღების შემდგომ სარჩელის დაკმაყოფილებაზე უარის თქმის პირობებში შეუძლებელი არ გახდეს დარღვეული უფლებების აღდგენა.<sup>25</sup>

სასკ-ის 29-ე მუხლის პირველი ნაწილის მიხედვით, სარჩელის მიღება სასამართლოში აჩერებს გასაჩივრებული ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის მოქმედებას. შესაბამისად კანონმდებლობა პირდაპირ/ავტომატურად ითვალისწინებს გასაჩივრებული აქტის მოქმედების შეჩერებას.

უფლების დაცვის პრევენციული საშუალების მნიშვნელობის გათვალისწინებით სუსპენზიური ეფექტი არ არის დაკავშირებული სარჩელის დასაშვებობის საკითხთან. აღნიშნულს ადასტურებს სასკ-ის 29-ე მუხლის პირველი ნაწილის დათქმა „სარჩელის მიღება“, რაც არ გულისხმობს სარჩელის დასაშვებობის აუ-

24 საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პლენუმის 2016 წლის 29 დეკემბრის N3/5/768,769,790,792 გადაწყვეტილება საქმეზე „საქართველოს პარლამენტის წევრთა ჯგუფი(დავით ბაქრაძე, სერგო რატიანი, როლანდ ახალაია, ლევან ბეჟაშვილი და სხვები, სულ 38 დეპუტატი), საქართველოს მოქალაქეები - ერასტი ჯაკობია და კარინე შახპარონიანი, საქართველოს მოქალაქეები - ნინო კოტიშაძე, ანი დოლიძე, ელენე სამაღბეგიშვილი და სხვები, აგრეთვე, საქართველოს პარლამენტის წევრთა ჯგუფი (ლევან ბეჟაშვილი, გიორგი ღვინიაშვილი, ირმა ნადირაშვილი, პეტრე ცისკარიშვილი და სხვები, სულ 38 დეპუტატი) საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ, I.პ.20., II.პ.127-128.

25 თბილისის საქალაქო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა კოლეგიის განჩინება N3/1470-17, 02 მარტი, 2017.

ცილებლობას.<sup>26</sup> გასაჩივრებული ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის შეჩერება დაკავშირებულია ისეთ საპროცესო მოქმედებასთან, როგორცაა სასამართლოს მიერ სარჩელის წარმოებაში მიღება. საპროცესო კანონმდებლობა ითვალისწინებს სარჩელის წარმოებაში მიღებაზე უარის თქმას (სსსკ-ის 186-ე მუხლი) და ამ შემთხვევაზე ვრცელდება სასკ-ს 29-ე მუხლის 1-ლი ნაწილის მოქმედება. მაგალითად, თუ დაინტერესებულმა პირმა ადმინისტრაციული სამართალწარმოების დაწყების მიზნით სსსკ-ის 178-ე და 179-ე მუხლებში მითითებული პირობების დარღვევით სასამართლოს წარუდგინა განცხადება და არა სარჩელი, ამ განცხადების სასამართლოს კანცელარიაში წარდგენა იწვევს გასაჩივრებული ადმინისტრაციული აქტის მოქმედების ავტომატურ რეჟიმში შეჩერებას. ამდენად, ადმინისტრაციული აქტის მოქმედების კანონისმიერი შეჩერება ხდება სარჩელის წარმოებაში მიღების შესახებ სასამართლოს განჩინების გამოტანის მომენტიდან. ეს არ უნდა გავიგოთ ისე, თითქოს ადმინისტრაციული აქტის შეჩერება სასამართლოს გადწყვეტილებით ხდება. ადმინისტრაციული აქტის მოქმედება ჩერდება კანონით, ავტომატურ რეჟიმში და არა სასამართლო გადაწყვეტილების საფუძველზე.<sup>27</sup>

სასკ-ის 29-ე მუხლის მეორე ნაწილი ითვალისწინებს საერთო წესიდან გამონაკლისს და განსაზღვრავს იმ შემთხვევათა ჩამონათვალს, როდესაც გასაჩივრებული ადმინისტრაციულ აქტი ავტომატურად არ ჩერდება და აქტის შეჩერება ხდება მხარის მოთხოვნით და მხოლოდ სასამართლოს დასაბუთებული გან-

26 *ჩარხოშვილი ნ.*, სუსპენზიური ეფექტი, როგორც მხარის უფლების წინასწარი დაცვის განსაკუთრებული მექანიზმი ადმინისტრაციულ სამართალში, *ჟურნ. „მართლმსაჯულება და კანონი“*, N4, 2013, 118. *სიორიძე გ.*, სუსპენზიური ეფექტი ქართულ ზოგად და საპროცესო ადმინისტრაციულ სამართალში: ორმაგი რეგულაციის ხარვეზები და პერსპექტივები. ქართული ადმინისტრაციული სამართლის საკითხები, *რედ. გიორგაძე ლ.*, თბ., 2016, 47. *მდრ.* „ვიზიტიდან სარჩელის მიღების ეტაპზე ხდება სარჩელის დასაშვებობის შემოწმება, თუ დასაშვებობის შემოწმებას მივიჩნევთ სუსპენზიური ეფექტის წინაწინააღმდეგე თაკვიდან აგვაცილებს დაუშვებელი სარჩელით გამოწვეულ უარყოფით შედეგებს. ხოლო თუ სარჩელის რეგისტრაცია გახდება აქტის შეჩერების საფუძველი ეს საშუალებას მოგვცემს უფლების დაცვა იყოს სწრაფი და ეფექტიანი, მიუხედავად ამისა ორივე შემთხვევაში უფლების დაცვის საშუალებას აქვს ავტომატური შედეგი და ის არ არის დამოკიდებული მოსამართლის გადაწყვეტილებაზე“, *კოპალეიშვილი მ.*, *ტურავა პ.*, *ხარშილაძე ი.*, *ლორია ხ.*, *გვარამაძე თ.*, *ღვამიჩავა თ.*, ადმინისტრაციული საპროცესო სამართლის სახელმძღვანელო, თბ., 2018, 336.

27 *ვაჩაძე მ.*, *თოდრია ი.*, *ტურავა პ.*, *ნკეპლაძე ნ.*, საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის კომენტარი, თბ., 2005, 160.

ჩინების საფუძველზე. კერძოდ, ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის მოქმედება არ შეჩერდება, თუ ა) ეს დაკავშირებულია სახელმწიფო ან ადგილობრივი გადასახადების, მოსაკრებლების ან სხვა გადასახდელების გადახდასთან; ბ) აღსრულების გადადება გამოიწვევს მნიშვნელოვან მატერიალურ ზიანს, ან მნიშვნელოვან საფრთხეს შეუქმნის საზოგადოებრივ წესრიგს ან უსაფრთხოებას; გ) იგი გამოცემულია შესაბამისი კანონის საფუძველზე გამოცხადებული საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის დროს; დ) ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ მიღებულია წერილობითი დასაბუთებული გადაწყვეტილება დაუყოვნებელი აღსრულების შესახებ თუ არსებობს გადაუდებელი აღსრულების აუცილებლობა; ე) ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი აღსრულებულია ან იგი წარმოადგენს აღმჭურველ აქტს და მისი შეჩერება მნიშვნელოვან ზიანს მიაყენებს სხვა პირის კანონიერ უფლებას ან ინტერესს; ვ) ეს გათვალისწინებულია კანონით.

ზემოთ ჩამოთვლილთაგან თითოეული მათგანი განპირობებულია მაღალი საჯარო ინტერესით. ამ დროს სახეზეა კონფლიქტი აღსრულების ინტერესსა (ადმინისტრაციული ორგანოს ინტერესი ან კერძო ინტერესი) და აღსრულების გადადების ინტერესს (კერძო ინტერესი) შორის. აღნიშნულს ლიტერატურაში მოიხსენიებენ, როგორც ლეგალურ, კანონიერ<sup>28</sup> გამონაკლისს.<sup>29</sup>

28 სასკ-ის 29-ე მუხლის მე-2 ნაწილის კლასიფიკაცია პირობითად შესაძლებელია. ორ ნაწილად: ერთი მხარე – „ა“, „ბ“, „გ“, „ე“ და „ვ“ ქვეპუნქტებით გათვალისწინებული, მეორე მხარე – „დ“ ქვეპუნქტის მოცემულობა, რომელიც დანარჩენებისგან მკვეთრად გამოყოფილი. პირველი ჯგუფის ვარიანტები წარმოადგენს კანონისმიერ საფუძველს, რომ არ წარმოიშვას სუსპენზიური ეფექტი. 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 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, სუსპენზიური ეფექტი არც ერთი ნაშთით 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. - იხ. *სიორიძე გ.*, სუსპენზიური ეფექტი ქართულ ზოგად და საპროცესო ადმინისტრაციულ სამართალში: ორმაგი რეგულაციის ხარვეზები და პერსპექტივები. ქართული ადმინისტრაციული სამართლის საკითხები, რედ. გიორგაძე ლ., თბ., 2016, 52.

29 ნიკლაური ბ., უფლების წინასწარი დაცვის საშუალებანი ადმინისტრაციულ

საკასაციო პალატა აღნიშნავს, რომ სასკ-ის 29 მუხლის მე-2 ნაწილით განსაზღვრულ საგამონაკლისო შემთხვევებში სასამართლო უფლებამოსილია დასაბუთებული განჩინებით შეაჩეროს აქტის მოქმედება, უკეთუ მხარის შუამდგომლობის საფუძველზე დასტურდება დასაბუთებული ეჭვის არსებობა ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის კანონიერების თაობაზე ან თუ აქტის გადაუდებელი აღსრულება არსებით ზიანს აყენებს მხარეს ან შეუძლებელს გახდის მისი კანონიერი უფლების ან ინტერესის დაცვას.<sup>30</sup>

მხარის კანონიერი ინტერესი ძირითადად აღმჭურველი აქტებისას არსებობს. ინტერესთა ანონ-დანონვისას უნდა გავითვალისწინოთ კანონმდებლის მიზანი, რომ 29(1)-ე მუხლში ნორმირებული სუსპენზიური ეფექტი წესს, ხოლო მე-2 ნაწილში არსებული შემთხვევები გამონაკლისებს წარმოადგენს. 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, პროგნოზი, თუ რამდენად გამოუსწორებელ შედეგებს მოუტანს ერთი ან მეორე გადაწყვეტილება მხარეს და ა.შ.<sup>31</sup>

სასკ-ის 29-ე მუხლის მე-3 ნაწილის შესაბამისად, მხარის მოთხოვნით, სასამართლოს შეუძლია შეაჩეროს ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ან მისი ნაწილის მოქმედება ამ მუხლის მე-2 ნაწილით გათვალისწინებულ შემთხვევაში, თუ არსებობს დასაბუთებული ეჭვი ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის კანონიერების თაობაზე ან თუ მისი გადაუდებელი აღსრულება არსებით ზიანს აყენებს მხარეს ან შეუძლებელს გახდის მისი კანონიერი უფლების ან ინ-

---

სამართალში, სტუდენტური სამართლებრივი ჟურნალი, 2011, 11.

30 სუს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატა, საქმე Nბს-860-852(უს-16), 12 იანვარი, 2017.

31 *სიორიძე გ.*, სუსპენზიური ეფექტი ქართულ ზოგად და საპროცესო ადმინისტრაციულ სამართალში: ორმაგი რეგულაციის ხარვეზები და პერსპექტივები. ქართული ადმინისტრაციული სამართლის საკითხები, რედ. გიორგაძე ლ., თბ., 2016, 57.

ტერესის დაცვას. სასამართლო უფლებამოსილია განსაზღვროს ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ან მისი ნაწილის მოქმედების შეჩერების ვადა. კანონის თანახმად, სასამართლო უფლებამოსილია დააკმაყოფილოს მხარის მოთხოვნა და შეაჩეროს ადმინისტრაციული აქტის მოქმედება იმ შემთხვევაში თუ არსებობს დასაბუთებული ეჭვი ადმინისტრაციული აქტის კანონიერების თაობაზე ან თუ მისი გადაუდებელი აღსრულება არსებით ზიანს აყენებს მხარეს ან შეუძლებელს გახდის მისი კანონიერი უფლების ან ინტერესის დაცვას. მაგალითად, თუ აშკარაა რომ გასაჩივრებული ადმინისტრაციული აქტი გამოიცა არაუფლებამოსილი ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ, სასამართლო უფლებამოსილია მისი მოქმედების შეჩერება დაასაბუთოს იმ გარემოებით, რომ არსებობს დასაბუთებული ეჭვი ადმინისტრაციული აქტის კანონიერების თაობაზე. ეს შეიძლება იყოს შემთხვევა, როდესაც კოლეგიური ადმინისტრაციული ორგანოს ნაცვლად ადმინისტრაციული აქტი ერთპიროვნულად გამოსცა ამ ადმინისტრაციული ორგანოს ხელმძღვანელმა. ადმინისტრაციული აქტის მოქმედების შეჩერების თვითოეულ კონკრეტულ შემთხვევაში ნათელი უნდა იყოს ამ ღონისძიების გამოყენების აუცილებლობა. მხარის მოთხოვნა გასაჩივრებული ადმინისტრაციული აქტის შეჩერების თაობაზე უნდა შეიცავდეს მითითებას იმ ფაქტობრივ გარემოებებზე, რომელთა გამოც მისი გადაუდებელი აღსრულება არსებით ზიანს აყენებს მას ან შეუძლებელს ხდის მისი კანონიერი უფლების ან ინტერესის დაცვას, აგრეთვე ადმინისტრაციული აქტის კანონიერების თაობაზე ეჭვის დასაბუთებას.<sup>32</sup>

რის საფუძველზე იღებს სასამართლო ამ შემთხვევაში გადაწყვეტილებას? რით უნდა იხელმძღვანელოს მოსამართლემ? მოსამართლემ უნდა იმოქმედოს სარჩელის დაკმაყოფილების პერსპექტიულობის გათვალისწინებით, თუმცა ძნელია დადგენა იმისა, თუ როგორ ხდება „პერსპექტიულობის“ შემოწმება. სავარაუდოდ, მოსამართლე შუამდგომლობის განხილვისას მოქმედებს ვარაუდის ფარგლებში. წინააღმდეგ შემთხვევაში მოხდებოდა სარჩელის დასაშვებობის ეტაპზე მისი დასაბუთებულობის შემოწმება, რაც ყოველად დაუშვებელია. აქ ისეთ შემთხვევებ-

32 ვაჩაძე მ., თოდრია ი., ტურავა პ., ნკუპლაძე ნ., საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის კომენტარი, თბ., 2005, 160.



თან გვაქვს საქმე, როდესაც მოსამართლეს კონკრეტული ფაქტობრივი თუ სამართლებრივი გარემოებებიდან გამომდინარე ეძლევა შესაძლებლობა ალბათობის მაღალი ხარისხით ივარაუდოს, რომ განსახილველი ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი პირის მიმართ აშკარად უკანონოა ან პირიქით. მოსამართლე ახდენს საჯარო და კერძო ინტერესების შედარებას და ხელმძღვანელობს იმის მიხედვით, რომელიც კონკრეტულ შემთხვევაში უფრო მეტია.<sup>33</sup>

რაც შეეხება ამავე მუხლის მე-4 ნაწილს, ამ შემთხვევაში სასამართლოს მიერ მხარის კერძო ინტერესზე ხდება ორიენტირება. აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ მე-4 ნაწილსა და ამავე მუხლის მე-9 ნაწილს შორის მიმართებასთან დაკავშირებით პრაქტიკაში აზრთა სხვადასხვაობა იყო, კერძოდ გაურკვეველი იყო საკითხი, რომ შუამდგომლობით თუ კერძო საჩივრით უნდა მიემართა პირს სასამართლოსთვის სუსპენზიური ეფექტის შეჩერების მოთხოვნით. საბოლოოდ უზენაესი სასამართლოს რეკომენდაციით განისაზღვრა, რომ ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის მოქმედების შეჩერების გაუქმება შესაძლებელია, როგორც სასკ-ის 29-ე მუხლის მე-9 ნაწილით გათვალისწინებული კერძო საჩივრის წარდგენით, ისე ამ მუხლის მე-4 ნაწილით გათვალისწინებული შუამდგომლობის დაყენებით. მოწინააღმდეგე მხარის შუამდგომლობა, რომლითაც იგი მოითხოვს ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ან მისი ნაწილის მოქმედების შეჩერების გადასინჯვას, ეფუძნება სასკ-ის 29-ე მუხლის მე-4 ნაწილში მოცემულ მოტივებს, აღნიშნული მოთხოვნის დაყენების უფლება კი მხარეს გააჩნია ადმინისტრაციული სამართალწარმოების ნებისმიერ სტადიაზე. რაც შეეხება კერძო საჩივარს, მისი შეტანა

33 ასათიანი თ., უფლების დაცვის პრევენციული საშუალებები ადმინისტრაციულ სამართალში, LAW JOURNAL, 2012, 4. შტრ., თბილისის საქალაქო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა კოლეგიის 2017 წლის 12 ივნისის განჩინება N19614351-17, რომლის თანახმად: „სარჩელის უზრუნველყოფის ღონისძიების გამოყენების მიზანია სარჩელზე მომავალში მისაღები გადაწყვეტილების რეალურად აღსრულებისათვის მოსალოდნელი დაბრკოლების თავიდან აცილება. სარჩელის უზრუნველყოფის ღონისძიებას სასამართლო გამოიყენებს მხოლოდ იმ შემთხვევაში, როცა განმცხადებელი შეძლებს დაამტკიცოს კონკრეტული უზრუნველყოფის ღონისძიების გამოყენებლობა რატომ გააძნელებს ან შეუძლებელს გახდის გადაწყვეტილების აღსრულებას, ასევე უნდა დაასაბუთოს ამ ღონისძიების გამოყენების აუცილებლობა. ამასთან, სარჩელის უზრუნველყოფის ღონისძიების გამოყენების ეტაპზე სასამართლოს უნდა გაუჩნდეს ვარაუდი, რომ სარჩელი შეიძლება დაკმაყოფილდეს.“



მხარეს შეუძლია ადმინისტრაციული პროცესის მოცემულ სტადიაზე კანონით დადგენილ ვადაში. ამასთან, კერძო საჩივარს წარადგენს მხარე სასამართლოში თუ შუამდგომლობას, დამოკიდებულია მის შეხედულებაზე.<sup>34</sup>

ასევე აღსანიშნავია 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 განმარტება: „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>35</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 ამას საჭიროებს და დაცვის ღირსია. სარჩელის ჩამოყალიბება და სასამართლოში მისი წარდგენა გარკვეულ დროსთანაა დაკავშირებული და ეს დრო მკაფიოდ განსაზღვრულ, მაქსიმუმ ერთ თვეს შეადგენს.<sup>36</sup> აქედან გამომდინარე, საპროცესო კოდექსის 29(5) 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, შეადგენს 1

34 საქართველოს უზენაესი სასამართლოს რეკომენდაციები ადმინისტრაციული სამართლის სასამართლო პრაქტიკის პრობლემატურ საკიხებზე, თბ., 2007, 10-11.

35 საქართველოს უზენაესი სასამართლო, პრაქტიკული რეკომენდაციები ადმინისტრაციული სამართლის საკითხებზე მაგისტრეტი მოსამართლეებისათვის, თბ., 2010, 89.

36 აღსანიშნავია, რომ არარა აქტებთან მიმართებით კანონმდებელი არ ადგენს მისი გასაჩივრების რაიმე ვადებს.

თვეს.<sup>37</sup> სასამართლო სარჩელის აღძვრამდე აქტის შეჩერების გადანყვეტილებას იღებს სამი დღის ვადაში და ერთი დღის ვადაში უგზავნის მხარეებს.<sup>38</sup>

თუ სასამართლოს მიერ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის შეჩერების ღონისძიების გამოყენების შემდეგ ადმინისტრაციული ორგანო აღასრულებს შეჩერებულ ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტს, სასამართლო უფლებამოსილია მხარის შუამდგომლობით ან შუამდგომლობის გარეშე, საკუთარი ინიციატივით გააუქმოს ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის აღსრულებასთან დაკავშირებით მიღებული გადანყვეტილება.<sup>39</sup>

სასკის 29-ე მუხლის მე-8 ნაწილის მიხედვით ახლად აღმოჩენილი გარემოების არსებობისას სასამართლო უფლებამოსილია მხარის შუამდგომლობის საფუძველზე შეცვალოს ან გააუქმოს განჩინება ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის მოქმედების შეჩერების შესახებ. უზენაესი სასამართლოს განმარტებით, საკითხი იმის თაობაზე თუ რა წარმოადგენს ახლად აღმოჩენილ გარემოებას რეგლამენტირებულია საქართველოს სამოქალაქო საპროცესო კოდექსის 423-ე მუხლში, რომელიც ადგენს ახლად აღმოჩენილ გარემოებათა გამო საქმის წარმოების განახლების მოთხოვნით კანონიერ ძალაში შესული გადანყვეტილების (განჩინების) გასაჩივრების საფუძველს. კერძოდ, სასამართლო უფლებამოსილია განიხილოს ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის მოქმედების შეჩერების გაუქმების ან შეცვლის საკითხი თუ: აღმოჩნდება, რომ დოკუმენტი, რომელსაც გადანყვეტილება ემყარება, ყალბია; დადგენილია მოწმის შეგნებულად ცრუ ჩვენება, ექსპერტის შეგნებულად ყალბი დასკვნა, შეგნებულად არასწორი თარგმანი, რასაც მოჰყვა უკანონო ან დაუსაბუთებელი გადანყვეტილების მიღება; დადგენილია ამ საქმეზე მხარეთა და მათ წარმომადგენელთა დანაშაულებრივი ქმედება ან მოსამართლის დანაშაულებრივი ქმედება; სასამართლო განაჩენი, გადანყვეტილება, გან-

37 *სიორიძე გ.*, სუსპენზიური ეფექტი ქართულ ზოგად და საპროცესო ადმინისტრაციულ სამართალში: ორმაგი რეგულაციის ხარვეზები და პერსპექტივები. ქართული ადმინისტრაციული სამართლის საკითხები, *რედ. გიორგაძე ლ.*, თბ., 2016, 61.

38 იხ.: სასკ-ის 29-ე მუხლის მე-6 ნაწილი.

39 *ვაჩაძე მ., თოდრია ი., ტურავა პ., ნკეპლაძე ნ.*, საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის კომენტარი, თბ., 2005, 169.

ჩინება ან სხვა ორგანოს დადგენილება, რომელიც საფუძვლად დაედო ამ გადაწყვეტილებას, გაუქმდა; მხარე წარუდგენს სასამართლოს კანონიერ ძალაში შესულ გადაწყვეტილებას, რომელიც გამოტანილია იმავე სარჩელის მიმართ; მხარისათვის ცნობილი გახდა ისეთი გარემოებები და მტკიცებულებები, რომლებიც, ადრე რომ ყოფილიყო წარდგენილი სასამართლოში საქმის განხილვის დროს, გამოიწვევდა მისთვის ხელსაყრელი გადაწყვეტილების გამოტანას ან არსებობს ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს კანონიერ ძალაში შესული გადაწყვეტილება (განჩინება), რომელმაც დაადგინა ადამიანის უფლებათა და ძირითად თავისუფლებათა დაცვის კონვენციის ან/და მისი დამატებითი ოქმების დარღვევა ამ საქმესთან დაკავშირებით და დადგენილი დარღვევა გადასასინჯი გადაწყვეტილებიდან გამომდინარეობს. საკასაციო სასამართლოს განმარტებით სასკ-ის 29-ე მუხლის მე-8 ნაწილი თავისი არსით უფრო ფართო შემთხვევებს მოიცავს და უმთავრესად გულისხმობს ისეთი გარემოებების არსებობას, რომელიც გასაჩივრებული აქტის მოქმედების შედეგად წარმოიშვა (მაგ. ზიანის გაზრდის, გარემოებათა შეცვლის და სხვა) და არა მხოლოდ იმ შემთხვევებს, რომელიც სსსკ-ის 423-ე მუხლის მიხედვით არსებობდა საქმის განხილვის დროისათვის და რომლის შესახებაც მხარემ არ იცოდა და არც შეიძლება სცოდნოდა.<sup>40</sup>

ზემოაღნიშნული მსჯელობიდან გამომდინარე სუსპენზიური ეფექტის მთავარ მიზანს წარმოადგენს საბოლოო გადაწყვეტილების მიღებამდე პირის დაცვა არასასურველი მმართველობითი ღონისძიების განხორციელებისაგან, რაც გულისხმობს იმ მდგომარეობის შენარჩუნებას, რომელიც სადავო აქტის გამოცემამდე არსებობდა.<sup>41</sup>

40 სუს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატა, საქმე Nზს-1174-1168(კს-17), 2018 წლის 30 იანვარი. საკასაციო სასამართლო განმარტავს, რომ თუ გასაჩივრებული აღმჭურველი ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ - სამართლებრივი აქტი აღსრულებულია ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის 29-ე მუხლის მე-7 ნაწილის თანახმად დაუშვებელია აღსრულებული ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის შეჩერება, თუ წინანდელი მდგომარეობის აღდგენა ფაქტობრივი გარემოებების გამო უზრუნველყოფის ეტაპზე შეუძლებელია.”

41 ასათიანი თ., უფლების დაცვის პრევენციული საშუალებები ადმინისტრაციულ სამართალში, LAW JOURNAL, 2012, 4.

## დასკვნა

წინამდებარე სტატიის ფარგლებში განხილულ იქნა სუს-პენზიური ეფექტი, როგორც უფლების დაცვის წინასწარი საპროცესო ღონისძიება. დასკვნის სახით შეიძლება ითქვას, რომ უფლების წინასწარი დაცვის დროებითი საპროცესო ღონისძიების მიზანია გადაწყვეტილების აღსრულების შეფერხების პრევენცია. იგი ქმნის მხარის მოლოდინს, რომ მის სასარგებლოდ გამოტანილ სასამართლო გადაწყვეტილებას ექნება შესაბამისი ეფექტი, არ დაბრკოლდება მისი აღსრულება.<sup>42</sup> უფლების წინასწარი დაცვის დროებითმა საპროცესო ღონისძიებებმა პირველ რიგში უნდა უზრუნველყონ პროცესის მიმდინარეობისას მხარეთათვის გამოუსწორებელი ფაქტობრივი ხასიათის ზიანის წარმოშობის თავიდან აცილება. იმ შემთხვევაში, თუ აღნიშნულის აცილება შეუძლებელია უნდა დაკმაყოფილდეს ის მხარე, რომელსაც ამ უარყოფითი შედეგის აცილების მატერიალურ სამართლებრივი უფლებამოსილება აქვს.

საკონსტიტუციო სასამართლომ სადავო აქტის შეჩერების კომპეტენციასთან დაკავშირებით ერთმნიშვნელოვნად განსაზღვრა, რომ „კონსტიტუციური მართლმსაჯულების არსებული სისტემის თავისებურებების გათვალისწინებით, სადავო აქტის მოქმედების შეჩერების მექანიზმი იცავს მოსარჩელეს უფლების აუცილებელი და შეუტყვევადი დარღვევისაგან.<sup>43</sup> აღნიშნულიდან გამომდინარე სასურველია, სასამართლოს გადაწყვეტილებები უფრო მეტად იყოს დასაბუთებული, კანონის მიზნიდან და შინაარსიდან გამომდინარე ფართო განმარტებები მიეცეს სამართლის სხვადასხვა პრობლემურ საკითხებს, რაც ხელს შეუწყობს მოქალაქეთა უფლებების დაცვას, აამაღლებს დავის გადაწყვეტის ხარისხს და გაზრდის სამოქალაქო საზოგადოების ნდობას სასამართლოსადმი.

42 საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2017 წლის 1 დეკემბრის N2/6/746 გადაწყვეტილება საქმეზე შპს „ჯორჯიან მანგანუმი“ საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ, II. პ. 6.

43 საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პლენუმის 2016 წლის 29 დეკემბრის N3/5/768,769,790,792 გადაწყვეტილება საქმეზე „საქართველოს პარლამენტის წევრთა ჯგუფი(დავით ბაქრაძე, სერგო რატიანი, როლანდ ახალაია, ლევან ბეჟაშვილი და სხვები, სულ 38 დეპუტატი), საქართველოს მოქალაქეები - ერასტი ჯაკობია და კარინე შახპარონიანი, საქართველოს მოქალაქეები - ნინო კოტიმაძე, ანი დოლოძე, ელენე სამაბეგიშვილი და სხვები, აგრეთვე, საქართველოს პარლამენტის წევრთა ჯგუფი (ლევან ბეჟაშვილი, გიორგი ღვინიაშვილი, ირმა ნადირაშვილი, პეტრე ცისკარიშვილი და სხვები, სულ 38 დეპუტატი) საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ, I.პ.20.

**სახელმწიფო საიდუმლოების მართვის  
საპარლამენტო კონტროლი, როგორც ეროვნული  
უსაფრთხოების უზრუნველყოფის ფუნქცია -  
ქართული და ევროპული გამოცდილება**

**შესავალი**

საზოგადოების დემოკრატიული განვითარების საფუძველი ინფორმაციის თავისუფლება და ინფორმაციაზე ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფაა. ამასთანავე, მნიშვნელოვანია ინფორმაციაზე ხელმისაწვდომობის იმგვარად უზრუნველყოფა რომ არ დაზარალდეს ან შეილახოს ადამიანის უფლებები და სახელმწიფოს ინტერესები.

ინფორმაციის მიღებისა და გავრცელების, აგრეთვე ინფორმაციაზე ხელმისაწვდომობის პირობები და საფუძვლები საქართველოს კონსტიტუციაშია ჩამოყალიბებული. ინფორმაციის თავისუფლების შეზღუდვისთვის კონსტიტუცია -ორ პირობას განსაზღვრავს: ა) შეზღუდვის საფუძველი უნდა იყოს კანონი და ბ) შეზღუდვის პირობა შეიძლება იყოს დემოკრატიულ საზოგადოებაში სახელმწიფო თუ საზოგადოებრივი უსაფრთხოების უზრუნველყოფა, დანაშაულთან ბრძოლა, სხვათა უფლებებისა და სახელმწიფო საიდუმლოების, აგრეთვე ტერიტორიული მთლიანობის დაცვა.

საქართველოს კონსტიტუცია<sup>1</sup> 4 (ოთხი) კატეგორიის საიდუმლო ინფორმაციას განასხვავებს და ადგენს ამ ინფორმაციაზე წვდომის სამართლებრივ საფუძვლებს: პერსონალური მონაცემები, სახელმწიფო, პროფესიული და კომერციული საიდუმლოება.

საქართველოს კონსტიტუციით განსაზღვრული ჩარჩოს ფარგლებში საიდუმლო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობისა და დაცვის ძირითადი საკითხები განსაზღვრულია სამი

<sup>1</sup> ივ. ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის იურიდიული ფაკულტეტის დოქტორანტი, თსუ-ის იურიდიული ფაკულტეტის მონვეული ლექტორი.

<sup>1</sup> საქართველოს კონსტიტუცია, საქართველოს პარლამენტის უწყებანი, 31-33, 24/08/1995

კანონით: საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით,<sup>2</sup> საქართველოს კანონით „პერსონალურ მონაცემთა დაცვის შესახებ“<sup>3</sup> და საქართველოს კანონით „სახელმწიფო საიდუმლოების შესახებ“.<sup>4</sup> სახელმწიფო საიდუმლოებასთან დაკავშირებული საკითხები გადმოცემულია სხვადასხვა კანონსა და კანონქვემდებარე ნორმატიულ აქტში.

სახელმწიფო საიდუმლოების საქართველოს რეგულაციური გარემო დიდწილად ჰგავს ესტონეთის კანონმდებლობას, თუმცა ესტონური გამოცდილებით დიდია საკანონმდებლო ორგანოს როლი სახელმწიფო საიდუმლოების მართვისა და კონტროლის სფეროში. საკანონმდებლო ორგანოს აქვს წამყვანი როლი შვედეთშიც.

## 1. სახელმწიფო საიდუმლოების საკანონმდებლო ჩარჩო

სახელმწიფოს სასიცოცხლოდ მნიშვნელოვანი ინტერესების დაცვა არის „სახელმწიფო საიდუმლოების შესახებ“ საქართველოს კანონით (შემდგომში - *საიდუმლოების კანონი*) გაცხადებული მიზანი. ამ მიზნის უზრუნველსაყოფად საიდუმლოების კანონი არეგულირებს ინფორმაციის სახელმწიფო საიდუმლოებად მიჩნევასთან და დაცვასთან დაკავშირებულ საკითხებს. სახელმწიფო საიდუმლოების კანონმდებლობის და მისი დაცვის ვალდებულების დარღვევისთვის პასუხისმგებლობა განსაზღვრულია საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსით. მთავრობის საიდუმლო საქმიანობის საპარლამენტო, საბიუჯეტო კონტროლის საკითხები განსაზღვრულია საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტით.<sup>5</sup>

საიდუმლოების კანონით **სახელმწიფო საიდუმლოებად** შეიძლება მიჩნეულ იქნას ქვეყნის თავდაცვის, ეკონომიკის, საგარეო ურთიერთობათა, დაზვერვის, სახელმწიფო უსაფრთხოების, მართლწესრიგის დაცვისა და სამოქალაქო უსაფრ-

2 საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი, N2181, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, N32(39), 15/07/1999

3 საქართველოს კანონი „პერსონალურ მონაცემთა დაცვის შესახებ“, N5669-რს, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, 16/01/2012

4 საქართველოს კანონი „სახელმწიფო საიდუმლოების შესახებ“, N3099-IIს, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, 12/03/2015

5 საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი, N3875-რს, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, 14/12/2018

თხოვების სფეროებში არსებული ინფორმაცია, რომლის გამჟღავნებამ ან დაკარგვამ შეიძლება ზიანი მიაყენოს

(ა) საქართველოს, ან

(ბ) საქართველოს საერთაშორისო ხელშეკრულების ან შეთანხმების მონაწილე მხარის

სუვერენიტეტს, კონსტიტუციურ წყობილებას, პოლიტიკურ და ეკონომიკურ ინტერესებს და რომელიც საიდუმლოების კანონით ან/და საქართველოს საერთაშორისო ხელშეკრულებით ან შეთანხმებით დადგენილი წესით წინასწარ დასაიდუმლოებულია ან მიჩნეულია სახელმწიფო საიდუმლოებად და სახელმწიფოს მიერ დაცვას ექვემდებარება.

სახელმწიფო საიდუმლოების შემცველი ინფორმაცია არის დამუშავებული ან დამუშავების პროცესში მყოფი ინფორმაცია ან მატერიალური საგანი, რომელიც საჭიროებს უნებართვო მოპყრობისაგან დაცვას, შეიცავს სახელმწიფო საიდუმლოების შემცველ ინფორმაციას ქვეყნის თავდაცვის, ეკონომიკის, საგარეო ურთიერთობათა, დაზვერვის, სახელმწიფო უსაფრთხოების, სამოქალაქო უსაფრთხოებისა და მართლწესრიგის დაცვის სფეროებში და, საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად, სახელმწიფო საიდუმლოებას მიეკუთვნება.<sup>6</sup>

ინფორმაცია ავტომატურად ან თავისთავად არ განეკუთვნება, არ წარმოადგენს სახელმწიფო საიდუმლოებას, მას განსაზღვრავს კანონით ან მის საფუძველზე განსაზღვრული **კომპეტენტური თანამდებობის პირი**. საიდუმლოების კანონით ამ თანამდებობის პირთა განსაზღვრის უფლებამოსილება მინიჭებული აქვს საქართველოს მთავრობას.

იმისათვის, რომ უზრუნველყოფილი იყოს საჯარო პირების მიერ სუბიექტური ან დაუსაბუთებელი გადაწყვეტილებების მიღება ან შეცდომა ინფორმაციის საიდუმლოებად მიჩნევისას, საიდუმლოების კანონით დადგენილია თავდაცვის, ეკონომიკის, საგარეო ურთიერთობათა, დაზვერვის, სახელმწიფო უსაფრთხოებისა და მართლწესრიგის დაცვის, აგრეთვე სამოქალაქო უსაფრთხოების სფეროებში იმ **ინფორმაციის ჩარჩო** რომელიც თანამდებობის პირის მიერ შეიძლება მიეკუთვნოს

<sup>6</sup> საქართველოს კანონი „სახელმწიფო საიდუმლოების შესახებ“, მუხლი 1.7, N3099-III, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, 12/03/2015.



სახელმწიფო საიდუმლოებას. აღნიშნულით უზრუნველყოფილია საჯაროობისა და სახელმწიფო საიდუმლოების სფეროში მთავრობის საქმიანობაზე საპარლამენტო კონტროლი. ინფორმაციის ამომწურავი ნუსხის, კანონში გადმოცემა შეუძლებელია, სწორედ ამიტომ საიდუმლოების კანონი, დადგენილი ჩარჩოს ფარგლებში სახელმწიფო საიდუმლოებისთვის მიკუთვნებული **ინფორმაციების ნუსხის**, აგრეთვე ინფორმაციის სახელმწიფო **საიდუმლოებისათვის მიკუთვნებისა და დაცვის ნუსის** განსაზღვრის კომპეტენციას ანიჭებს საქართველოს მთავრობას.

საიდუმლოების კანონით განსაზღვრულია იმ ინფორმაციის ჩამონათვალი, რომელთა დასაიდუმლოება დაუშვებელია. **არ შეიძლება** სახელმწიფო საიდუმლოებად იქნას მიჩნეული:

- ინფორმაცია რომლითაც შეიძლება შეილახოს ან შეიზღუდოს ადამიანის ძირითადი უფლებები და თავისუფლებები, მისი კანონიერი ინტერესები, აგრეთვე ზიანი მიადგეს მოსახლეობის ჯანმრთელობასა და უსაფრთხოებას,
- ნორმატიული აქტები, გარდა უსაფრთხოების უზრუნველყოფი ინსტიტუტების საქმიანობასთან დაკავშირებული აქტებისა,
- რუკები, გარდა საიდუმლო ინფორმაციის შემცველი სამხედრო და სპეციალური რუკებისა,
- ინფორმაცია სტიქიური უბედურების, კატასტროფისა და სხვა განსაკუთრებული მოვლენის შესახებ, რომლებიც მოხდა ან შეიძლება მოხდეს და ემუქრება მოსახლეობის უსაფრთხოებას,
- ინფორმაცია გარემოს მდგომარეობის თაობაზე, მოსახლეობის ჯანმრთელობის მდგომარეობის, მისი ცხოვრების დონის (მათ შორის, სამედიცინო მომსახურებისა და სოციალური უზრუნველყოფის) შესახებ, აგრეთვე სოციალურ-დემოგრაფიული მაჩვენებლების, მოსახლეობის განათლებისა და კულტურის თაობაზე,
- ინფორმაცია კორუფციის, თანამდებობის პირთა უკანონო ქმედებებისა და კრიმინოგენული სიტუაციის შესახებ;
- ინფორმაცია პრივილეგიის, კომპენსაციის, ფულადი ჯილდოსა და შელავათის შესახებ, რომლებსაც სახელმწიფო ანიჭებს მოქალაქეს, თანამდებობის პირს, სანარმოს, დანესებულებასა და ორგანიზაციას;

- ინფორმაცია სახელმწიფო სავალუტო ფონდისა და ოქროს საერთო მარაგის შესახებ;
- ინფორმაცია სახელმწიფო-პოლიტიკური თანამდებობის პირთა ჯანმრთელობის მდგომარეობის შესახებ.

სახელმწიფო საიდუმლოების შემცველი ინფორმაციის დასაიდუმლოების გადაწყვეტილება უნდა აკმაყოფილებდეს კანონიერების, დასაბუთებულობისა და დროულობის პრინციპებს. რაც ნიშნავს, რომ ინფორმაცია უნდა ხვდებოდეს საიდუმლოების კანონით განსაზღვრულ სფეროებში, იგი უნდა შედიოდეს მთავრობის მიერ განსაზღვრულ სახელმწიფო საიდუმლოებისათვის მიკუთვნებულ ცნობათა ნუსხაში და დასაიდუმლოებით უზრუნველყოფილი უნდა იყოს მისი გავრცელების შეზღუდვა, შექმნის, მიღების ან დამუშავების მომენტიდან.

საიდუმლოების კანონით განსაზღვრული 4 (ოთხი) კატეგორიის საიდუმლოება და საიდუმლოობის ვადები:

- **განსაკუთრებული მნიშვნელობის** საიდუმლო, საიდუმლოობის ვადა 20 წელი,
- **სრულიად საიდუმლო**, საიდუმლოობის ვადა 10 წელი,
- **საიდუმლო**, საიდუმლოობის ვადა 5 წელი,
- **შეზღუდული სარგებლობისათვის**, საიდუმლოობის ვადა 3 წელი.

განსაკუთრებული მნიშვნელობის საიდუმლო კატეგორიას შეიძლება მიეკუთვნოს ინფორმაცია, რომლის გავრცელებამ შეიძლება გამოიწვიოს *განსაკუთრებით მძიმე შედეგები* საქართველოს სახელმწიფო ინტერესების, ორგანიზაციის ან ხელშემკვრელი/პარტნიორი ქვეყნისთვის. სრულიად საიდუმლოს კატეგორიას შეიძლება მიეკუთვნოს ინფორმაცია რომლის გავრცელებამ შეიძლება გამოიწვიოს *მძიმე შედეგები* საქართველოს სახელმწიფო ინტერესების, ორგანიზაციის ან ხელშემკვრელი/პარტნიორი ქვეყნისთვის ან პირებისთვის, რომლებიც სპეცსამსახურებთან კონფიდენციალურად თანამშრომლობენ. საიდუმლოს კატეგორიას შეიძლება მიეკუთვნოს ინფორმაცია რომლის გავრცელებამ შეიძლება *ზიანი მიაყენოს* საქართველოს სახელმწიფო ინტერესების, ორგანიზაციის ან ხელშემკვრელი/პარტნიორი ქვეყნისთვის ან პირებისთვის, რომლებიც სპეცსამსახურებთან კონფიდენციალურად თანამშრომლობენ. შეზღუდული სარგებლობისთვის კატეგორიას შეიძლება მიეკუთვნოს

ინფორმაცია რომლის გავრცელებამ შეიძლება უარყოფითი გავლენა იქონიოს საქართველოს სახელმწიფო ინტერესების, ორგანიზაციის ან ხელშემკვრელი/პარტნიორი ქვეყნისთვის. სახელმწიფო საიდუმლოების კატეგორიის განსაზღვრისას, საიდუმლოების კანონით დადგენილი კრიტერიუმები (განსაკუთრებით მძიმე, მძიმე, ზიანის მიყენება, უარყოფითი გავლენა) სხვადასხვაგვარი ინტერპრეტაციის საშუალებას იძლევა, რაც ამ სფეროში მთავრობის საქმიანობაზე საპარლამენტო კონტროლს ასუსტებს ან შეუძლებელს ხდის.

საიდუმლოების კანონი **საიდუმლოების ვადის გაგრძელების** უფლებას ანიჭებს საქართველოს პრეზიდენტს (*მის მიერ დასაიდუმლოებულ ინფორმაციაზე*), საქართველოს პრემიერ-მინისტრს (*სფეროს ან სხვა შეზღუდვის გარეშე*), სადაზვერვო, კონტრსადაზვერვო ან ოპერატიულ-სამძებრო სამსახურის ხელმძღვანელს (*შესაბამის სფეროში საქმიანობისას მიღებული ან შექმნილ ინფორმაციაზე*). გასათვალისწინებელია რომ საიდუმლოების კანონით საიდუმლოების ვადის გაგრძელების უფლებამოსილებით აღჭურვილი პირები არ არიან შეზღუდულნი თვითონ განსაზღვრონ დამატებითი ვადაც და გაგრძელების ჯერადობაც, ისე რომ საკანონმდებლო ორგანო ან მთავრობა ამ გადაწყვეტილებაში არ ერევა.

ინფორმაციის დამსაიდუმლოებელ თანამდებობის პირს ან მის ზემდგომს საკუთარი ინიციატივით ან სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის შუამდგომლობით შეუძლია შეცვალოს საიდუმლოების ხარისხი (მაგ.: *სრულიად საიდუმლოს* ნაცვლად სახელმწიფო საიდუმლოების შემცველ ინფორმაციას განუსაზღვროს *საიდუმლო* გრიფი) ან გააუქმოს ინფორმაციის სახელმწიფო საიდუმლობისთვის მიკუთვნების გადაწყვეტილება.

საიდუმლოების კანონით განსაზღვრულია **სახელმწიფო საიდუმლოებაზე სამოქალაქო, დემოკრატიული კონტროლის** და გადაწყვეტილებების შეცვლის მექანიზმები. ინფორმაციის სახელმწიფო საიდუმლოებად მიჩნევის შესახებ უკანონო ან დაუსაბუთებელი გადაწყვეტილების გაუქმების უფლება აქვს სასამართლოს. ამასთანავე, დაინტერესებულ პირს უფლება აქვს ინფორმაციის დასაიდუმლოების ან განსაიდუმლოების გადაწყვეტილება გაასაჩივროს ადმინისტრაციული ან სასამართლო წესით. გარდა გასაჩივრების უფლებისა, დაინტერესებულ

პირს საიდუმლოების კანონით მინიჭებული აქვს უფლება მოითხოვოს სახელმწიფო საიდუმლოების განსაიდუმლოება. ეს მოთხოვნა თანამდებობის პირმა უნდა განიხილოს 1 თვის ვადაში.

სახელმწიფო უსაფრთხოების ინტერესების გათვალისწინებით, საიდუმლოების კანონით შეზღუდულია საჯარო დაწესებულებაში არსებული სახელმწიფო საიდუმლოების გაცნობის უფლება. საიდუმლოების კანონით განსაზღვრულია იმ პირთა წრე რომლებსაც შეიძლება მიეცეთ სახელმწიფო საიდუმლოებასთან დაშვების, გაცნობისა და მუშაობის უფლება.

საიდუმლოების კანონი განსაზღვრავს ორი განსხვავებული კატეგორიის პირთა წრეს, რომლებსაც აქვთ სახელმწიფო საიდუმლოებასთან მუშაობის უფლება:

1. სახელმწიფო საიდუმლოებასთან **გარანტირებული დამშვების** მქონე თანამდებობის პირები, რომლებსაც ეს უფლება წარმოეშობათ თანამდებობაზე გამწესების მომენტიდან არიან:

- ა) საქართველოს პრეზიდენტი,
- ბ) საქართველოს პრემიერ-მინისტრი,
- გ) საქართველოს მთავრობის წევრი,
- დ) საქართველოს პარლამენტის თავმჯდომარე,
- ე) საქართველოს სახალხო დამცველი,
- ვ) ეროვნული უშიშროების საბჭოს წევრი<sup>7</sup>,
- ზ) სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის გენერალური აუდიტორი,

თ) საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს თავმჯდომარე,

ი) საქართველოს უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარე, საქართველოს ეროვნული ბანკის პრეზიდენტი,

კ) საქართველოს თავდაცვის ძალების მეთაური.

2. პირები რომლებსაც უფლებამოსილი თანამდებობის პირის მიერ **შეიძლება მიეცეთ სახელმწიფო საიდუმლოებასთან დამშვება** თუკი აქვთ ინფორმაციის გაცნობის საჭიროება სამსახურებრივი, პროფესიული ან სამეცნიერო-კვლევითი საქმიანობიდან გამომდინარე და აკმაყოფილებენ საიდუმლოების კანონით დადგენილ სანდოობის და საიმედოობის პირობებს.

სახელმწიფო საიდუმლოებასთან დაშვების უფლება შეიძლე-

<sup>7</sup> საქართველოს ეროვნული უშიშროების საბჭო აღარ არსებობს 2017 წელს მიღებული კონსტიტუციური ცვლილებებით.

ბა მიეცეს იურიდიულ და/ან ფიზიკურ პირს. დაშვების უფლების გაცემამდე სავალდებულოა შესაბამისი **შემონმების** გავლა საიმედოობისა და სანდოობის თვალსაზრისით და შემონმების დადებითი დასკვნის არსებობა. სახელმწიფო საიდუმლოებასთან დაშვების მოსაპოვებლად პირის შემონმების პროცედურებს აწარმოებს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახური. შემონმების პროცედურები ტარდება 3-დან 6 თვემდე ვადაში.

## **2. სახელმწიფო საიდუმლოების სამთავრობო რეგულირება**

საიდუმლოების კანონით განსაზღვრული საკანონმდებლო ჩარჩოს და კომპეტენციების ფარგლებში სახელმწიფო საიდუმლოების რეგულაციები დადგენილია საქართველოს მთავრობის მიერ.

საქართველოს მთავრობის რეგულაციებით დადგენილია როგორც სახელმწიფო საიდუმლოების განსაზღვრის და მართვის წესი, კომპეტენტური თანამდებობის პირთა ნუსხა და საიდუმლო შესყიდვების განხორციელების წესი, ასევე ჩრდილოატლანტიკური ხელშეკრულების ორგანიზაციის (ნატო) კლასიფიცირებული ინფორმაციასთან მუშაობის ნებართვის გაცემის, აგრეთვე ამ ინფორმაციის უსაფრთხოების უზრუნველყოფის წესები.

საიდუმლოების კანონის აღსასრულებლად მთავრობას მიღებული აქვს რამდენიმე რამდენიმე რეგულაცია, რომლებიც დამტკიცებულია საქართველოს მთავრობის #507 დადგენილებით.<sup>8</sup> აღნიშნული დადგენილებით დამტკიცებულია:

ა) ინფორმაციის სახელმწიფო საიდუმლოებისათვის მიკუთვნებისა და დაცვის წესი (შემდგომში- *დაცვის წესი*)

ბ) სახელმწიფო საიდუმლოებისათვის მიკუთვნებული ინფორმაციების ნუსხა (შემდგომში მოკლედ მოხსენიებულია როგორც *ინფორმაციების ნუსხა*)

გ) იმ უფლებამოსილი პირების ნუსხა, რომლებიც სახელმწიფო საიდუმლოებასთან ინდივიდუალურ დაშვებას უზრუნველყოფენ (შემდგომში - *დაშვების უფლების მქონეთა ნუსხა*)

<sup>8</sup> საქართველოს მთავრობის 2015 წლის 24 სექტემბრის N507 დადგენილება „სახელმწიფო საიდუმლოების შესახებ“ საქართველოს კანონის ამოქმედებასთან დაკავშირებული ნორმატიული აქტების დამტკიცების თაობაზე“, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, 29/09/2015.

დ) იმ უფლებამოსილი პირების ნუსხა, რომლებსაც აქვთ კონკრეტული ინფორმაციის სახელმწიფო საიდუმლოებისათვის მიკუთვნების კომპეტენცია (შემდგომში - დასაიდუმლოების უფლების მქონეთა ნუსხა).

დაცვის წესით განსაზღვრულია ის პროცედურული საკითხები, რომლებიც უზრუნველყოფენ ინფორმაციის გასაიდუმლოების კანონიერებას, საიდუმლო ინფორმაციასთან დაშვებას და საიდუმლო ინფორმაციის დაცვას. დაცვის წესი სავალდებულო დოკუმენტია ყველა საჯარო დაწესებულებისათვის, საქართველოს პარლამენტისა და პრეზიდენტის ჩათვლით.

სახელმწიფო საიდუმლოებასთან დაიშვებიან 18 წელს მიღწეული საქართველოს მოქალაქეები, ხოლო უცხოელების ან მოქალაქეობის არქმონეთა სახელმწიფო საიდუმლოებასთან დაშვება რეგულირდება საქართველოს საერთაშორისო ხელშეკრულებით ან მთავრობის დადგენილებით. დაცვის წესით განსაზღვრულია სახელმწიფო საიდუმლოებასთან დაშვების გაცემამდე სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის მიერ ჩასატარებელი შემოწმების მეთოდების სამართლებრივი საფუძვლები. კერძოდ, შემოწმება ხდება „საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის შესახებ“, „კონტრდაზვერვითი საქმიანობის შესახებ“ და „ოპერატიულ-სამძებრო საქმიანობის შესახებ“ კანონებით დადგენილი წესით. ეს ნიშნავს რომ სახელმწიფო საიდუმლოებასთან დაშვებამდე პირის შემოწმებისას გამოიყენება ღია და ფარული მეთოდები, მათ შორის: ფარული ჩანერა, ელექტრონული თვალთვალი, ცნობების შეგროვება და ვიზუალური კონტროლი, პირის გამოკითხვა. გასათვალისწინებელია, რომ როგორც კონტრდაზვერვითი, ასევე ოპერატიულ-სამძებრო საქმიანობა და ამ საქმიანობის შედეგად მოპოვებული ინფორმაცია არის სახელმწიფო საიდუმლოება. აღნიშნულის გათვალისწინებით არც სახელმწიფო საიდუმლოებასთან დაშვების უფლების მქონე თანამდებობის პირს და არც თვით იმ პირს, რომელსაც უნდა მიეცეს სახელმწიფო საიდუმლოებასთან დაშვება არ აქვთ სამართლებრივი საშუალება გაცენონ ან გადაამოწმონ შემოწმების შედეგად მოპოვებული ინფორმაცია და შემოწმების შედეგად გაცემული დასკვნის დასაბუთებულობა თუ კანონშესაბამისობა.

დაცვის წესით სახელმწიფო საიდუმლოებასთან დაშვებისთ-

ვის გარდა მოქალაქეობისა, ასაკისა, ინფორმაციასთან დაშვების საჭიროებისა და შემონმების დადებითი დასკვნის არსებობისა, დადგენილია რომ სახელმწიფო საიდუმლოებასთან დაიშვებიან მხოლოდ ის პირები რომელთაც აქვთ „სათანადო საქმიანი და სხვა თვისებები და შესწევთ უნარი დაიცვან სახელმწიფო საიდუმლოება“. არც საიდუმლოების კანონით და არც დაცვის წესით არ არის განსაზღვრული რომელი ორგანო და რა წესით ამონმებს საიდუმლოებასთან დასაშვები პირის თვისებებსა და უნარებს, რაც აჩენს დაუსაბუთებელი გადაწყვეტილებებისა თუ შეცდომების რისკებს.

მიუხედავად იმისა, რომ საიდუმლოების ხარისხის მიხედვით საიდუმლოების კანონით განსაზღვრულია სახელმწიფო საიდუმლოების 4 (ოთხი) კატეგორია (განსაკუთრებული მნიშვნელობის საიდუმლო, სრულიად საიდუმლო, საიდუმლო, შეზღუდული სარგებლობისათვის), დაცვის წესის 47-ე მუხლში ჩამოყალიბებულია მხოლოდ 3 (სამი) კატეგორია: განსაკუთრებული მნიშვნელობის, სრულიად საიდუმლო და საიდუმლო. დაცვის წესში (მუხლი 47, ბოლო აბზაცი) აღნიშნულია, რომ დაუშვებელია საიდუმლოების კანონის მე-8 მუხლით განსაზღვრული ინფორმაციის სახელმწიფო საიდუმლოებად მიჩნევა. საიდუმლოების კანონის მე-8 მუხლი განსაზღვრავს მხოლოდ სახელმწიფო საიდუმლოების შემცველი ინფორმაციის დასაიდუმლოების პრინციპებს. იმ ინფორმაციის ჩამონათვალი, რომელთა სახელმწიფო საიდუმლოებად მიჩნევა აკრძალულია მოცემულია საიდუმლოების კანონის მე-7 მუხლში.

დაცვის წესში გადმოცემული სისტემით, საჯარო დაწესებულებამ სახელმწიფო საიდუმლოებასთან დაშვებისთვის თანხმობის მისაღებად უნდა მიმართოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურს და გადაწყვეტილება ნებართვის გაცემის შესახებ გაიცემა შემონმების პროცედურების შედეგების გათვალისწინებით. ეს წესი გულისხმობს, რომ სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურს აქვს უფლებამოსილება მიიღოს გადაწყვეტილება წარმომადგენლობითი, აღმასრულებელი და სასამართლო ხელისუფლების კონსტიტუციურ ინსტიტუტებთან მიმართებაში ისე რომ ამ ინსტიტუტებს არ აქვთ გადაწყვეტილებაზე ეფექტური მონიტორინგის განხორციელების საშუალება. ამასთან, გასათვალისწინებელია რომ სახეზეა ინტერესთა კონფლიქტიც,



რადგან სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურს უწევს იმ ინსტიტუტების თაობაზე გადანყვეტილების მიღება, რომელთა წინაშეც არის ანგარიშვალდებული.

ინფორმაციების ნუსხით განსაზღვრულია სახელმწიფო საიდუმლოებისათვის მიკუთვნებული ცნობები თავდაცვის, ეკონომიკის, საგარეო ურთიერთობების, დაზვერვის, სახელმწიფო უსაფრთხოებისა და მართლწესრიგის სფეროებში.

დაშვების უფლების მქონეთა ნუსხა დამტკიცებულია მთავრობის მიერ და მასში ჩამოთვლილია საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ხელისუფლების, სასამართლოსა და ავტონომიური რესპუბლიკების ის თანამდებობის პირები, რომლებსაც აქვთ უფლება ფიზიკურ პირებს მისცენ სახელმწიფო საიდუმლოებასთან ინდივიდუალური დაშვება. დაშვების უფლების მქონეთა ნუსხის ჩამონათვალში არ არის აღნიშნული საქართველოს სახალხო დამცველი, სახელმწიფო ინსპექტორი, სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარე, დამოუკიდებელი მარეგულირებელი ორგანოების ხელმძღვანელები, სახელმწიფო შესყიდვების მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების ხელმძღვანელები.

დასაიდუმლოების უფლების მქონეთა ნუსხაც დამტკიცებულია საქართველოს მთავრობის მიერ და მასში ჩამოთვლილია საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ხელისუფლების, სასამართლოსა და ავტონომიური რესპუბლიკების ის თანამდებობის პირები, რომლებსაც აქვთ უფლება კონკრეტული ინფორმაცია მიაკუთვნოს სახელმწიფო საიდუმლოებას. დასაიდუმლოების უფლების მქონეთა ნუსხაში ჩამონათვალში არ არის აღნიშნული საქართველოს სახალხო დამცველი, სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარე, დამოუკიდებელი მარეგულირებელი ორგანოების ხელმძღვანელები, მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების ხელმძღვანელები. დასაიდუმლოების უფლების მქონეთა ნუსხაში მითითებულია ისეთი ორგანო და მისი ხელმძღვანელი პირები, რომელიც გაუქმებულია 2017 წლიდან. კერძოდ, სახელმწიფო უსაფრთხოებისა და კრიზისების მართვის საბჭო და მისი მდივნის მოადგილეები.

საქართველოს მთავრობას არ აქვს ვალდებულება გაიაროს კონსტრუქტაციები ინფორმაციის სახელმწიფო საიდუმლოებისათვის მიკუთვნებისა და დაცვის წესის, სახელ-

მნიფო საიდუმლოებისათვის მიკუთვნებული ინფორმაციების ნუსხის, სახელმნიფო საიდუმლოებასთან ინდივიდუალურ დაშვების გაცემის უფლების მქონე პირთა ნუსხის და კონკრეტული ინფორმაციის სახელმნიფო საიდუმლოებისათვის მიკუთვნების უფლების მქონე პირთა ნუსხის დამტკიცების ან ცვლილებისთვის შესაბამის კონსტიტუციურ ინსტიტუტებთან, მათ შორის პარლამენტთან და სასამართლოსთან. ეს წესი საჭიროებს გადახედვას, გადანყვეტილების მიღების პროცესის ინკლუზიურობის უზრუნველყოფის და ინტერესთა კონფლიქტის გამორიცხვის კუთხით.

„სახელმნიფო საიდუმლოების შესახებ“ საქართველოს კანონით განსაზღვრულ სახელმნიფო საიდუმლოებასთან დაკავშირებული სახელმნიფო შესყიდვების ობიექტების ნუსხა და შესყიდვების განხორციელების წესი დამტკიცებულია საქართველოს მთავრობის #321 დადგენილებით.<sup>9</sup> დადგენილებით - განსაზღვრულია არასაიდუმლო შესყიდვებისაგან განსხვავებული წესი, კერძოდ საიდუმლო შესყიდვის შემთხვევაში შესყიდვები ხორციელდება პირდაპირი შესყიდვის საშუალებით. თუკი არ გამოიყენება პირდაპირი შესყიდვა, შესყიდვა უნდა განხორციელდეს ფასთა გამოკითხვის საშუალებით და მხოლოდ ამ უკანასკნელის გამოუყენებლობის შემთხვევაში შესყიდვა ხორციელდება შესყიდვის ელექტრონული პროცედურები, სახელმნიფო საიდუმლოების დაცვის უზრუნველყოფით. სპეციფიურია საიდუმლო შესყიდვაში მონაწილეთა კატეგორიაც, შესყიდვაში მონაწილეობა შეუძლია მხოლოდ სახელმნიფო საიდუმლოებასთან დაშვების მქონე პირებს. საერთაშორისო ორგანიზაციასთან ან უცხო ქვეყნის კომპანიასთან საიდუმლო სახელმნიფო შესყიდვის ხელშეკრულების გაფორმების საკითხი უნდა შეთანხმდეს საქართველოს სახელმნიფო უსაფრთხოების სამსახურთან და საქართველოს დაზვერვის სამსახურთან. სახელმნიფო შესყიდვებთან დაკავშირებული საკითხებზე მონიტორინგის მექანიზმები მოცემულია საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტში და სახელმნიფო შესყიდვების

<sup>9</sup> საქართველოს მთავრობის 2016 წლის 11 ივლისის N321 დადგენილება „სახელმნიფო საიდუმლოების შესახებ“ საქართველოს კანონით განსაზღვრულ სახელმნიფო საიდუმლოებასთან დაკავშირებული სახელმნიფო შესყიდვების ობიექტების ნუსხისა და შესყიდვების განხორციელების წესის დამტკიცების თაობაზე“, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, 14/07/2016

სააგენტოს 2018 წლის 8 თებერვლის #1 ბრძანებით.<sup>10</sup>

თავდაცვის სამინისტრო და შინაგან საქმეთა სამინისტრო 2 (ორი) მილიონიდან 4 (ოთხი) მილიონ ლარამდე ღირებულების განსახორციელებელ შესყიდვებთან დაკავშირებულ ინფორმაციას წარუდგენს საქართველოს პარლამენტის ნდობის ჯგუფს. ეს მოიცავს ინფორმაციას საიდუმლო შესყიდვებთან დაკავშირებით. საიდუმლო შესყიდვები შეიძლება განსახორციელოს სხვა საჯარო დანესებულებებმაც, თუმცა ამ შესყიდვებზე საპარლამენტო კონტროლის მექანიზმი დადგენილი არ არის.

სახელმწიფო შესყიდვებთან დაკავშირებული დავების განხილვის კომპეტენცია აქვს სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს დავების განხილვის საბჭოს, რომლის შემადგენლობაშიც შედიან სააგენტოს და არასამთავრობო ორგანიზაციების წარმომადგენლები. დავების განხილვის საბჭომ შეიძლება ვერ განიხილოს საიდუმლო სახელმწიფო შესყიდვასთან დაკავშირებული დავა რადგან არ არის განსაზღვრული გასაჩივრებისა და განხილვის სპეციალური წესი, რომელიც უზრუნველყოფს სახელმწიფო საიდუმლოების დაცვას. ამასთან, დავების განხილვის საბჭოს წევრებს შესაძლოა არ ჰქონდეთ სახელმწიფო საიდუმლოებასთან დაშვება.

### **3. ევროპული გამოცდილების მიმოხილვა**

ინფორმაციის თავისუფლებისა და საიდუმლოების რეგულაციური გარემოს ევროპული ქვეყნების - დემოკრატიული გამოცდილების ცოდნა საქართველოსთვის მნიშვნელოვანია. განსაკუთრებით საინტერესო არის შვედეთისა და ესტონეთის გამოცდილების მიმოხილვა.

შვედეთი არის მთავრობის ღიაობისა და ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის ლიდერი სხვადასხვა კვლევის მიხედვით. მსოფლიო იუსტიციის პროექტის მთავრობის ღიაობის ინდექსის<sup>11</sup> მიხედვით შვედეთი არის პირველ ადგილზე მსოფლიოს 102 და

10 სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს 2018 წლის 8 თებერვლის N1 ბრძანება „სახელმწიფო შესყიდვებთან დაკავშირებული დავების განხილვის საბჭოს საქმიანობის წესის დამტკიცების შესახებ“, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, 08/02/2018.

11 World justice project Open Government index 2015 (ნაშრომის მომზადებისას არსებული, ბოლო ინდექსი)-<http://data.worldjusticeproject.org/opengov/#/groups/SWE>> [13.05.2019]

ევროპის 24 ქვეყანას შორის. მსოფლიო პრესის თავისუფლების ინდექსის<sup>12</sup> მიხედვით შვედეთი არის მე-2 ადგილზე 180 ქვეყანას შორის. ინფორმაციაზე წვდომის რეიტინგის<sup>13</sup> მიხედვით შვედეთი მაქსიმალური, 6 ქულიდან 5 ქულით არის შეფასებული.

ევროკავშირისა და NATO-ს წევრი ესტონეთი მსოფლიო იუსტიციის პროექტის მთავრობის ღიაობის ინდექსის<sup>14</sup> მიხედვით არის მე-14 ადგილზე მსოფლიოს 102 და მე-10 ევროპის 24 ქვეყანას შორის. მსოფლიო პრესის თავისუფლების ინდექსის<sup>15</sup> მიხედვით ესტონეთი არის მე-12 ადგილზე 180 ქვეყანას შორის. ინფორმაციაზე წვდომის რეიტინგის<sup>16</sup> მიხედვით ესტონეთი მაქსიმალური, 6 ქულიდან 5 ქულით არის შეფასებული.

საქართველო, რომლის ევროპული მისწრაფება გაფორმებულია საქართველო-ევროკავშირის ასოცირების 2014 წლის შეთანხმებით, მსოფლიო იუსტიციის პროექტის მთავრობის ღიაობის ინდექსის<sup>17</sup> მიხედვით არის 29-ე ადგილზე მსოფლიოს 102 და პირველ ადგილზე აღმოსავლეთ ევროპისა და ცენტრალური აზიის 13 ქვეყანას შორის. მსოფლიო პრესის თავისუფლების ინდექსის<sup>18</sup> მიხედვით საქართველო არის 61-ე ადგილზე 180 ქვეყანას შორის. ინფორმაციაზე წვდომის რეიტინგის<sup>19</sup> მიხედვით საქართველო მაქსიმალური, 6 ქულიდან 4 ქულით არის შეფასებული.

აღნიშნული მონაცემების გათვალისწინებით ინფორმაციის ხელმისაწვდომობისა და საიდუმლოების რეგულაციების გაუმჯობესებისთვის და დემოკრატიულ სტანდარტებთან საქართველოს დაახლოებისთვის შვედეთისა და ესტონეთის გა-

12 World Press Freedom Index 2018. <<https://rsf.org/en/sweden>> [13.05.2019]

13 Global Right to Information Rating. <<https://www.rti-rating.org/country-data/>> [13.05.2019]

14 World justice project Open Government index 2015 (ნაშრომის მომზადებისას არსებული, ბოლო ინდექსი) <<http://data.worldjusticeproject.org/opengov/#/groups/EST>> [13.05.2019]

15 World Press Freedom Index 2018. <<https://rsf.org/en/Estonia>> [13.05.2019]

16 Global Right to Information Rating. <<https://www.rti-rating.org/country-data/>> [13.05.2019]

17 World justice project Open Government index 2015 (ნაშრომის მომზადებისას არსებული, ბოლო ინდექსი) <<http://data.worldjusticeproject.org/opengov/#/groups/GEO>> [13.05.2019]

18 World Press Freedom Index 2018. <<https://rsf.org/en/georgia>> [13.05.2019]

19 Global Right to Information Rating. <<https://www.rti-rating.org/country-data/>> [13.05.2019]

მოცდილება ორიენტირად შეიძლება გამოდგეს.

**შვედეთში** ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა და საიდუმლოება რამდენიმე აქტით რეგულირდება. ეს არის ინფორმაციის ხელმისაწვდომობისა და საიდუმლოების კანონი,<sup>20</sup> პრესის თავისუფლების აქტი, გამოხატვის თავისუფლების ძირითადი კანონი და ინფორმაციის ხელმისაწვდომობისა და საიდუმლოების დადგენილება.<sup>21</sup> ინფორმაციის საჯაროობის უზრუნველყოფასა და საიდუმლოების დაცვის რეგულირებაში წამყვანი როლი აქვს შვედეთის პარლამენტს, როგორც ამომრჩევლის მანდატის მქონე უმაღლეს ნარმომადგენლობით ორგანოს. შვედეთში სახელმწიფო საიდუმლოება განხილულია და რეგულირდება ინფორმაციის საჯაროობისა და ხელმისაწვდომობის კონტექსტში. საჯარო დაწესებულებებში დაცულ ინფორმაციას კანონი ყოფს ორ კატეგორიად: საჯარო ინფორმაცია (ოფიციალური დოკუმენტები) და საიდუმლო ინფორმაცია. საიდუმლო ინფორმაციის ნაწილად განხილულია სახელმწიფო საიდუმლოება. პრესის თავისუფლების აქტის მიხედვით საიდუმლოებას შეიძლება მიეკუთვნოს ის ინფორმაცია ან ოფიციალური დოკუმენტები, რომელთა საიდუმლოდ დაცვა განეკუთვნება ჩამოთვლილ ინტერესს:

- 1) ეროვნული უსაფრთხოება, შვედეთის საგარეო ურთიერთობები უცხო სახელმწიფოებთან ან ორგანიზაციებთან,
- 2) ფინანსური, მონეტარული ან გაცვლითი კურსის პოლიტიკა,
- 3) საჯარო ხელისუფლების დაწესებულებების ინსპექტირება, კონტროლი ან სხვა ზედამხედველობითი საქმიანობა,
- 4) დანაშაულის პრევენცია და გამოძიება,
- 5) საჯარო ეკონომიკური ინტერესი,
- 6) კერძო პირთა პერსონალური ან ეკონომიკური პირობების ინფორმაციის დაცვა,
- 7) ცხოველთა ან მცენარეთა დაცვა.

20 Public Access to Information and Secrecy Act (2009:400) (in Swedish) <[http://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/offentlighets--och-sekretesslag-2009400\\_sfs-2009-400](http://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/offentlighets--och-sekretesslag-2009400_sfs-2009-400)>[13.05.2019]

21 Public Access to Information and Secrecy Ordinance (2009:641) (in Swedish). <[http://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/offentlighets--och-sekretessforordning-2009641\\_sfs-2009-641](http://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/offentlighets--och-sekretessforordning-2009641_sfs-2009-641)>[13.05.2019]

ჩამოთვლილის გარდა ყველა სხვა დოკუმენტი არის საჯარო და დაუშვებელია მისი გასაიდუმლოება, იქნება ეს სახელმწიფო, პროფესიული თუ კომერციული საიდუმლოება. ამასთან ინფორმაციის ხელმისაწვდომობისა და საიდუმლოების აქტით სავალდებულოა საიდუმლო დოკუმენტების დეტალურად აღნუსხვა სპეციალურ ნუსხაში. დოკუმენტების საიდუმლოებისთვის მიკუთვნების ჩარჩოს განსაზღვრის უფლება (ერთეული, კანონით განსაზღვრული გამონაკლისის გარდა) არ აქვს შვედეთის მთავრობას, ეს პარლამენტის პრეროგატივაა. ინფორმაციის ჩამონათვალი, რომელიც შეიძლება იყოს საიდუმლო განსაზღვრულია შვედეთის პარლამენტის დადგენილებით ინფორმაციის ხელმისაწვდომობისა და საიდუმლოების შესახებ. საიდუმლო დოკუმენტების ნაწილი შეიძლება მიჩნეულ იქნას საიდუმლოებად და მათზე გაკეთდეს საიდუმლოების აღნიშვნა, თუმცა ეროვნულ უსაფრთხოებასთან დაკავშირებული დოკუმენტების საიდუმლოებად მიჩნევა სავალდებულოა. საიდუმლოების დაცვის ვადა 2-დან 70 წლამდე შეიძლება იყოს და ეს დამოკიდებულია იმ შესაძლო ზიანის რისკზე, რომელიც შეიძლება გამოიწვიოს საიდუმლოების გამჟღავნებამ. ამასთან, ზიანის რისკი არის ოფიციალური დოკუმენტისთვის საიდუმლოების კატეგორიის განსაზღვრის საფუძველი. ხელმისაწვდომობის მიხედვით საიდუმლო დოკუმენტები იყოფა დოკუმენტებად რომელთა გაცნობა დაუშვებელია და დოკუმენტები რომელთა გაცნობა დასაშვებია თუკი არსებობს კანონით განსაზღვრული პირობები (გაცნობის საჭიროება, საიდუმლოების დაცვის ვალდებულების აღება და სხვა). საინტერესოა, რომ ერთი დანესებულების მიერ გასაიდუმლოებული დოკუმენტი ავტომატურად არ არის ხელმისაწვდომი სხვა დანესებულებისათვის და მისი მიღებისთვის საჭიროა კანონით განსაზღვრული პირობების დაკმაყოფილება და დამსაიდუმლოებელი დანესებულების თანხმობა.

**ესტონეთში** სახელმწიფო საიდუმლოების საკითხებს არეგულირებს კანონი სახელმწიფო საიდუმლოებისა და უცხო სახელმწიფოთა კლასიფიცირებული ინფორმაციის შესახებ.<sup>22</sup> სათაურშივე ხაზგასმულია რომ კანონით დაცულია არა მხოლოდ ესტონეთის სახელმწიფო საიდუმლოება, არამედ

22 State Secrets and Classified Information of Foreign States Act. <<https://www.riigiteataja.ee/en/eli/503072018009/consolide>>[13.05.2019]

უცხო სახელმწიფოებისა და საერთაშორისო ორგანიზაციების ის კლასიფიცირებული ინფორმაცია რომელიც გადაეცა ესტონეთის კომპეტენტურ დაწესებულებებს ან რომელსაც გაეცნო საჯარო თანამდებობის პირი ან მოსამსახურე.

ესტონეთში სახელმწიფო საიდუმლოების რეგულაციებში წამყვანი როლი პარლამენტს, როგორც ხალხის მანდატით აღჭურვილ უმაღლეს წარმომადგენლობით ორგანოს. ამიტომ, კანონი მაქსიმალურად გამორიცხავს საიდუმლოების სფეროში პარლამენტისადმი მთავრობის ანგარიშვალდებულების პრინციპის დარღვევას. სწორედ ამიტომ ესტონეთის პარლამენტმა კანონში განსაზღვრა ის თანამდებობის პირები, რომლებსაც თანამდებობრივად აქვთ ყველა ხარისხის სახელმწიფო საიდუმლოებასთან წვდომა. ამ ჩამონათვალში შედის:

- ა) ესტონეთის პრეზიდენტი,
- ბ) ესტონეთის პარლამენტის წევრი,
- გ) ესტონეთის მთავრობის წევრი,
- დ) მოსამართლე,
- ე) თავდაცვის ძალების სარდალი
- ვ) იუსტიციის კანცლერი და მისი მოადგილე,
- ზ) გენერალური აუდიტორი

თ) ეროვნული ბანკის პრეზიდენტი, აღმასრულებელი საბჭოს თავმჯდომარე და წევრები

ი) მონაცემთა დაცვის ინსპექტორატის თავმჯდომარე.

ესტონეთში შეზღუდული სარგებლობის გრიფის მქონე ინფორმაციასთან ე.წ. გარანტირებული დაშვება აქვთ იმ საჯარო მოხელეებს, რომლებსაც სამსახურებრივად აქვთ სახელმწიფო საიდუმლოებასთან მუშაობის საჭიროება. ასეთ თანამდებობაზე გამწესებამდე თუკი პირი უარს იტყვის სახელმწიფო საიდუმლოების დაცვის ვალდებულების წერილობით დადასტურებაზე, ეს არის მისი თანამდებობაზე არმიღების ან გათავისუფლების საფუძველი.

ესტონეთში სახელმწიფო საიდუმლოების ხარისხის 4 (ოთხი) კატეგორია არსებობს: Top secret, Secret, Confidential, Restricted.

საიდუმლოების კატეგორიის მიხედვით კანონით განსაზღვრულია საიდუმლოების დაცვის მაქსიმალური ვადები, ამ ვადის ფარგლებში ვადის გაგრძელების პროცედურები და უფლებამოსილი პირები, აგრეთვე ვადამდე განსაიდუმლოების ან საი-



დუმლოების კატეგორიის შეცვლაზე უფლებამოსილი პირები.

თუკი აღარ არსებობს სახელმწიფო საიდუმლოების დაცვის საჭიროება და სახელმწიფო ინტერესი საიდუმლო ინფორმაციის ვადამდე განსაიდუმლოების ან საიდუმლოების ვადის გაგრძელების (მაქსიმუმ 75 წლის ფარგლებში) უფლება აქვთ:

ა) ესტონეთის პრეზიდენტს, მის მიერ დასაიდუმლოებულ ინფორმაციაზე,

ბ) ესტონეთის პარლამენტის საბჭოს, თუკი ინფორმაცია დასაიდუმლოებულია პარლამენტის კანცელარიის ან კომიტეტების მიერ;

გ) ესტონეთის მთავრობის წევრს, მის მიერ დასაიდუმლოებულ ინფორმაციაზე;

დ) უმაღლესი სასამართლოს თავმჯდომარეს, სასამართლოების მიერ დასაიდუმლოებულ ინფორმაციაზე;

ე) იუსტიციის კანცლერს, იუსტიციის კანცლერის ოფისის მიერ დასაიდუმლოებულ ინფორმაციაზე;

ვ) გენერალურ აუდიტორს, ეროვნული აუდიტის ოფისის მიერ დასაიდუმლოებულ ინფორმაციაზე;

ზ) ეროვნული ბანკის პრეზიდენტს, ეროვნული ბანკის და მის დაქვემდებარებაში არსებული დაწესებულებების მიერ დასაიდუმლოებულ ინფორმაციაზე;

თ) სახელმწიფო მდივანს, სახელმწიფო კანცელარიის მიერ დასაიდუმლოებულ ინფორმაციაზე;

ი) უსაფრთხოების სამსახურის უფროსს, უსაფრთხოების სამსახურის მიერ მოპოვებულ, შექმნილ და დასაიდუმლოებულ ინფორმაციაზე;

კ) მთავრობას, ყველა სხვა დასაიდუმლოებულ ინფორმაციაზე.

ესტონეთის კანონი სახელმწიფო საიდუმლოების სფეროში პრემიერ-მინისტრს ცალკე კომპეტენციას არ განუსაზღვრავს. კანონით დადგენილ ჩარჩოში პროცედურული რეგულაციების დადგენის კომპეტენცია მინიჭებული აქვს მთავრობას.

კანონით განსაზღვრულია სფეროები და კონკრეტული საკითხები რომელიც წარმოადგენს სახელმწიფო საიდუმლოებას. ამასთან, კანონითვე განსაზღვრულია კონკრეტულ საკითხზე საიდუმლოების მაქსიმალური ვადა და საიდუმლოების კატეგორია. მაგალითად: სპეცსამსახურების ფარული თანამშრომლების თაობაზე ინფორმაცია არის უმაღლესი კატეგორიის საი-

დუმლოება (top secret) და მისი დაცვის მაქსიმალური ვადაა 75 წელი. ასეთ შემთხვევებში საიდუმლოების კატეგორიის შემცირება არც ერთ თანამდებობის პირს არ შეუძლია. ამ კატეგორიის საიდუმლო ინფორმაციის ვადამდე განსაიდუმლოება თვით ამ პირის თანხმობის გარეშე კანონით აკრძალულია.

ესტონეთის საიდუმლო ინფორმაციის მართვა ავტომატიზებულია (INFOSEC) და თითოეულ დაწესებულებაში სისტემის შემომწმება-სერტიფიცირებას ახორციელებს ესტონეთის საგარეო დაზვერვის სამსახური.

სახელმწიფო საიდუმლოებასთან დაშვება გარანტირებული დაშვების უფლების მქონე თანამდებობის პირების გარდა შეიძლება მიენიჭოს შესაბამისი დასაბუთებული საჭიროების მქონე მოქალაქეს ინფორმაციის მქონე დაწესებულების ხელმძღვანელის გადაწყვეტილებით და უსაფრთხოების სამსახურის მიერ შემოწმების ჩატარების შემდეგ. გადაწყვეტილების მიმღები განსაზღვრავს არა მხოლოდ დაშვების უფლებას, კონკრეტულ ინფორმაციას და გაცნობის წესს, არამედ ამ უფლების ვადასაც. გარდა ამ წესისა, კანონით სახელმწიფო საიდუმლოებასთან დაშვება შეიძლება მიენიჭოს მონმეტა დაცვის პროგრამაში ჩართულ პირს, აგრეთვე პირს რომელსაც ეს უფლება მიენიჭა საგამოძიებო ორგანოს, პროკურატურის ან სასამართლოს გადაწყვეტილებით.

## დასკვნა

საქართველოს სახელმწიფო საიდუმლოების მარეგულირებელი გარემო ძირითადად შეესაბამება ინფორმაციის საჯაროობისა და საიდუმლოების რეგულირების ევროპის წამყვანი ქვეყნების გამოცდილებას. თუმცა, სახელმწიფო მმართველობის ახალი კონსტიტუციური მოდელის პირობებში საჭიროა პარლამენტის, როგორც უმაღლესი წარმომადგენლობითი და მთავრობის საქმიანობის მაკონტროლებელი ინსტიტუტის გაძლიერება.

პარლამენტის როგორც საშინაო და საგარეო პოლიტიკის ძირითადი მიმართულებების განმსაზღვრელი, მთავრობისთვის ლეგიტიმაციის მიმცემი და მისი მაკონტროლებელი ორგანოს როლის გასაძლიერებლად საჭიროდ მიგვაჩნია:

- სახელმწიფო საიდუმლოების სფეროები და საკითხები, რომლებიც დღეს განსაზღვრულია მთავრობის დადგენილებით, განისაზღვროს კანონით და მთავრობას არ ჰქონდეს გაფართოებული ინტერპრეტაციის შესაძლებლობა;
- საიდუმლოების კანონში იმ შესაძლებლობის გამორიცხვა რომ მთავრობამ ან აღმასრულებელმა ორგანოებმა დაადგინონ კანონისგან განსახვავებული ან კანონით გაუთვალისწინებული რეგულაციები;
- პარლამენტის წევრებისა და მოსამართლეებისათვის საიდუმლოებასთან დაშვების სისტემის შეცვლა და მათთვის საიდუმლოებასთან დაშვების გარანტირებული უფლების საიდუმლოების კანონში განსაზღვრა. დღეს პარლამენტის წევრები ან მოსამართლეები საკუთარი უფლებამოსილების განსახორციელებლად დამოკიდებულნი არიან და საჭიროებენ აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოს შემოწმება-თანხმობას, რაც შეიძლება ეწინააღმდეგებოდეს როგორც ხელისუფლების დანაწილებისა და ანგარიშვალდებულების, ასევე ინტერესთა კონფლიქტის თავიდან არიდების პრინციპებს.

**ადმინისტრაციული (სამართალდარღვევების)  
და სამოქალაქო (დელიქტის) პასუხისმგებლობის  
შედარებით-სამართლებრივი ანალიზი**

**შესავალი**

საზოგადოებრივ ცხოვრებაში არსებობს მთელი წყება მოვლენებისა, რომლებიც ხელს უშლიან მის ნორმალურ განვითარებას და აფერხებენ მასში მიმდინარე პროგრესულ ტენდენციებს. აღნიშნულ მოვლენათაგან უმნიშვნელოვანესია სამართალდარღვევა.<sup>1</sup>

სამართლის სხვადასხვა დარგში მრავლად არის ასახული ისეთი სამართალდარღვევები, რომლებიც ერთი და იმავე ურთიერთობებს ხელყოფენ, მსგავსია ამ ორი კანონმდებლობით გათვალისწინებული არაერთი ნორმის სტრუქტურა, დისპოზიცია და სანქცია. მსგავსება ვლინდება მათ ინსტიტუტებს შორისაც. მსგავსია ის პრინციპები, რომლებსაც ისინი ეყრდნობიან.

შინაარსიდან და კანონდარღვევის სიმძიმიდან გამომდინარე ყველაზე დიდი მსგავსება საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევასა და სისხლის სამართლით დადგენილ ნორმათა შორის გვხვდება. თუმცა, იდენტური თუ არა, მსგავსი შინაარსის ურთიერთობების მარეგულირებელ ნორმებს ვხვდებით ადმინისტრაციულ-დელიქტური სამართალდარღვევების და სამოქალაქო-დელიქტური პასუხისმგებლობის შემთხვევებშიც.

ადმინისტრაციული სამართალდარღვევისა და სამოქალაქო პასუხისმგებლობის გამიჯვნა მნიშვნელოვანია, რადგან თავიდან იქნეს აცილებული იდენტური მართლსაწინააღმდეგო ქმედებისთვის ერთი და იგივე სახდელის ერთი და იმავე საზოგადოებრივი ინტერესის დამცავ იგივეობრივ ნორმებზე დაყრდნობით ორჯერ დაკისრება<sup>2</sup>.

\* ივ. ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის იურიდიული ფაკულტეტის დოქტორანტი, თსუ-ის იურიდიული ფაკულტეტის მონვეული ლექტორი.

1. ლორია ა., სამართალდარღვევის ცნება, ჟურნ. სამართალი, 1991, №9-10, 58.  
2. სულაქველიძე დ., საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა

## 1. ადმინისტრაციული პასუხისმგებლობის განსხვავება სამოქალაქო პასუხისმგებლობისგან

ადმინისტრაციული პასუხისმგებლობა, როგორც იურიდიული პასუხისმგებლობის განსაკუთრებული სახე, შეგვიძლია წარმოვადგინოთ მხოლოდ მისთვის დამახასიათებელი ნიშნებით:

1. ადმინისტრაციული პასუხისმგებლობის საფუძველია ადმინისტრაციული სამართალდარღვევა.
2. ვინაიდან, ადმინისტრაციული გადაცდომა ნაკლებად საშიშია, ვიდრე დანაშაული, ამდენად ადმინისტრაციული სახდელები უფრო მსუბუქი ფორმისაა, ვიდრე სისხლისსამართლებრივი სასჯელები.
3. ადმინისტრაციული სამართალდარღვევისთვის პასუხისმგებლობის დაკისრების უფლებამოსილება აქვს, როგორც სასამართლოებს, ისე ადმინისტრაციულ ორგანოებს.
4. ადმინისტრაციული პასუხისმგებლობის დაკისრება ხდება ინდივიდუალურ სუბიექტზე (მოქალაქეებზე, თანამდებობის პირებზე) და იურიდიულ პირებზე.
5. ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა საქმეთა წარმოება ხორციელდება მხოლოდ მისთვის დამახასიათებელი საქმეთა ოპერატიულობით, განსხვავებით სისხლის, სამოქალაქო და დისციპლინური საქმეების განხილვისგან (თუმცა საგადასახადო სამართალდარღვევებიც ოპერატიულობით გამოირჩევა, ვინაიდან საგადასახადო დარღვევების განხილვისას გამარტივებული წესი მოქმედებს).
6. ადმინისტრაციული პასუხისმგებლობის ნორმატიულ საფუძველს ქმნიან მხოლოდ ადმინისტრაციული სამართლის ნორმები.<sup>3</sup>

იურიდიულ მეცნიერებაში ძირითადად მიღებულია სამართალდარღვევათა ოთხ სახედ დაყოფა: დანაშაული, ადმინისტრაციული გადაცდომა, დისციპლინური გადაცდომა და სამოქალაქო სამართალდარღვევა.<sup>4</sup> ზოგიერთი მეცნიერი დისციპლინურ გადაცდომას მოიაზრებს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვე-

---

კოდექსი და მისი რეფორმის კონცეპტუალური საკითხები, ო. გამყრელიძის 80 წლის იუბილესადმი მიძღვნილი საიუბილეო სამეცნიერო კრებული, თბ., 2016, 449-450.

3 *სალხინაშვილი მ.*, ადმინისტრაციული სამართალდარღვევა და პასუხისმგებლობა, *ჟურნ. მართლმსაჯულება და კანონი*, 2008, №2-08, 125-126.

4 *ლორია ა.*, სამართალდარღვევის ცნება, *ჟურნ. სამართალი*, 1991, №9-10, 62.

ვათა სახედ. მეცნიერთა ნაწილი კი ფიქრობს, რომ ადმინისტრაციული პასუხისმგებლობა განსხვავდება დისციპლინური პასუხისმგებლობისგან. დისციპლინური პასუხისმგებლობა შრომის სამართალს უკავშირდება, რომელიც სამოქალაქო სამართლის სპეციალური, განსაკუთრებული ნაწილია. განსხვავება იმაშია, რომ ადმინისტრაციული პასუხისმგებლობა დადგება განურჩევლად სამსახურებრივი ქვემდებარეობისა, დისციპლინური პასუხისმგებლობა კი დაკავშირებულია სწორედ ასეთ ქვემდებარეობასთან.<sup>5</sup>

ადმინისტრაციული პასუხისმგებლობა დგება საზოგადოებრივი წესრიგისა და უსაფრთხოების დარღვევისთვის, ხოლო დისციპლინური პასუხისმგებლობა კი, დგება შრომის შინაგანანესის ან სხვა წესების მოვალეობათა შეუსრულებლობისთვის.<sup>6</sup>

ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე დგინდება, რომ პასუხისმგებლობის ეს ორი ფორმა ერთმანეთისგან განსხვავდება ობიექტების მიხედვით.<sup>7</sup>

რაც შეეხება მატერიალურ პასუხისმგებლობას, რომელიც შესაძლოა დადგეს დელიქტის არსებობის შემთხვევაში, ის განსხვავდება ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის შედეგად დამდგარი პასუხისმგებლობისგან. მატერიალური პასუხისმგებლობა დგება მატერიალური ზიანის მიყენების შემთხვევაში.

აღსანიშნავია, რომ მატერიალურმა პასუხისმგებლობამ შეიძლება ადმინისტრაციული პასუხისმგებლობაც გამოიწვიოს. მაგ.: ავტოსაგზაო შემთხვევისას, თუ საგზაო წესების დარღვევასთან ერთად ადგილი ექნება სხვისი ქონების დაზიანებას, სამართალდამრღვევს პასუხისმგებლობა დაეკისრება არა მარტო ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსით დადგენილი ნორმების შესაბამისად, არამედ, სამოქალაქო კანონმდებლობით გათვალისწინებული ზიანის ანაზღაურების წესების შესაბამისად. პირველ რიგში განისაზღვრება ადმინისტრაციული გადაცდომა და სამართალდამრღვევი მიეცემა ადმინისტრაციულ პასუხისმგებლობაში, რის შემდეგაც, განხორციელდება მიყენებული ზარალის განსაზღვრა და დადგინდება ანაზღაურების

5 ლორია ვ., საქართველოს ადმინისტრაციული სამართალი, მერიდიანი, თბ., 2005, 375.

6 ლორია ვ., საქართველოს ადმინისტრაციული სამართალი, თბ., 2005, 376.

7 ღვამიჩავა თ., ადმინისტრაციული პასუხისმგებლობის განსხვავება სხვა სახის სხვა სახის იურიდიული პასუხისმგებლობისგან, ჟურნ. იურისპუდენცია, 2006, 14.

ნესი.<sup>8</sup>

მსგავსება გახლავთ ის, რომ ადმინისტრაციული გადაცდომა, ისევე როგორც დისციპლინური გადაცდომა და სამოქალაქო დელიქტი არ წარმოადგენს საზოგადოებრივად საშიშ მოვლენას. ქმედების საზოგადოებრივად საშიში ნიშანი დღეს არ არის გაზიარებული და შემოღებულია დანაშაულებრივი ზიანის ცნება, რომელიც მეტად გამართლებულია, რადგან დიდი ზიანი შესაძლოა არ იყოს საშიში, მაშინროდესაც სტიქიური უბედურების წესების დარღვევა, რომელიც საზოგადოებრივად საშიშ მოვლენებთანაა დაკავშირებული, წარმოადგენს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევას და იწვევს შესაბამის პასუხისმგებლობას.<sup>9</sup>

ადმინისტრაციული სახდელის დადება და სამართალდამრღვევისთვის სამოქალაქო დელიქტის საფუძველზე დაკისრებული ზიანის ანაზღაურების დაკისრება განსხვავდება პროცედურული თვალსაზრისითაც: საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 33-ე მუხლი განმარტავს ადმინისტრაციული სახდელის დადების ზოგად წესს, თუმცა სახდელის დადებისას მხედველობაში მიიღება ჩადენილი სამართალდარღვევის ხასიათი, დამრღვევის პიროვნება, მისი ბრალის ხარისხი, ქონებრივი მდგომარეობა, პასუხისმგებლობის შემამსუბუქებელი და დამამძიმებელი გარემოებანი. პასუხისმგებლობის შემამსუბუქებელი და დამამძიმებელი გარემოებების ჩამონათვალს კი კანონმდებელი საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 34-ე და 35-ე მუხლებში გვათავაზობს.

როდესაც პროცედურულ საკითხებზე და განსხვავებებზე ვსაუბრობთ აუცილებლად უნდა აღინიშნოს ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის შედეგად სანქციის დაკისრების ოპერატიული ფორმა: სამართალდარღვევის ფაქტის დადგომისას, მაგალითად ავტოსატრანსპორტო საშუალებების შეჯახების შემთხვევაში, შესაბამისი უწყების წარმომადგენელს უფლება აქვს

8 იხ.: საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 266-ე მუხლის მე-3 ნაწილი: „ადმინისტრაციული სამართალდარღვევისათვის ადმინისტრაციული სახდელის დადების საკითხის გადაწყვეტისას ამ კოდექსის მე-200 მუხლის პირველ და მე-2 ნაწილებში ჩამოთვლილი ორგანოები (თანამდებობის პირები) ერთდროულად წყვეტენ ბრალეულის მიერ ქონებრივი ზარალის ანაზღაურების საკითხს, მაშინ საქმეზე მიღებულ დადგენილებაში აღინიშნება ასანაზღაურებელი ზარალის ოდენობა, მისი ანაზღაურების წესი და ვადა.“

9 ლვამიჩავა თ., ადმინისტრაციული პასუხისმგებლობის განსხვავება სხვა სახის იურიდიული პასუხისმგებლობისგან, ჟურნ. იურისპუდენცია, 2006, 14.



შემთხვევის ადგილზევე მოახდინოს სახდელის დადება ჯარიმის სახით. პასუხისმგებლობის დაკისრების მსგავსი ოპერატიული ფორმა სამოქალაქო პასუხისმგებლობის შემთხვევაში, კერძოდ, ზიანის ანაზღაურების ვალდებულების დაკისრებისას არ არსებობს.<sup>10</sup>

ზემოაღნიშნული სახის ოპერატიულობა, მართალია სწრაფი რეაგირების და ეფექტური საჯარო მმართველობის განხორციელების საფუძველია, თუმცა, ვფიქრობ მიუღებელია რიგი ფაქტორების გამო: კანონის თანახმად, სახდელის დადებისას მხედველობაში, უნდა იქნას მიღებული ჩადენილი სამართალდარღვევის ხასიათი, დამრღვევის პიროვნება, მისი ბრალის ხარისხი, ქონებრივი მდგომარეობა, პასუხისმგებლობის შემამსუბუქებელი და დამამძიმებელი გარემოებანი. აღნიშნული ფაქტორებისა და გარემოებების შეფასება მოკლე დროში ფაქტობრივად შეუძლებელია. ამრიგად, ჩნდება იმის საშიშროება, რომ ადგილი ექნება შეცდომას სანქციის დაკისრების ნაწილში, რასაც აუცილებლად მოყვება ოქმის გასაჩივრება ზემდგომ ინსტანციებში. გასაჩივრების პროცედურები და სასამართლო პროცესები კი დროის ფაქტორთან და ხარჯებთან არის დაკავშირებული. ამრიგად, სახდელის ოპერატიულად დადება შესაძლოა სულაც არ იყოს მიმართული იმ მიზნისკენ (ქმედებაზე ოპერატიული რეაგირება), რაც კანონმდებელს ჰქონდა ჩაფიქრებული. ადმინისტრაციული გადაცდომისათვის დაკისრებული სახდელი გონივრული და პროპორციული უნდა იყოს, როგორც გადაცდომის სიმძიმესთან, ისე იმ გარემოებებთან მიმართებით, რომელშიც იმყოფებოდა დამრღვევი.

როგორც ზემოთ აღინიშნა, სახდელის დადებისას გათვალისწინებულ უნდა იქნას სხვადასხვა გარემოებები, მათ შორის, დამრღვევის ქონებრივი მდგომარეობა. ამ მხრივ განსაკუთრებით აღსანიშნავია საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 125-ე მუხლის მე-5 პუნქტით განსაზღვრული შემთხვევები, როდესაც გადაცდომას მოჰყვება სატრანსპორტო საშუალების, ტვირთის, გზის, საგზაო თუ სხვა ნაგებობის, სხვა ქონების ან ადამიანის სხეულის მსუბუქი და-

10 იხ. საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 242-ე მუხლის მე-2 ნაწილი.: „...სამართალდამრღვევს ადგილზე გამოენერება საჯარიმო ქვითარი, რომელიც იმავდროულად არის ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის ოქმი.“

ზიანება, რომელიც 500 ლარის ოდენობით დაჯარიმებას იწვევს. მსგავსი შემთხვევის არსებობისას, როდესაც დამრღვევს ისედაც ეკისრება სამოქალაქო კანონმდებლობით ზიანის ანაზღაურების ვალდებულება და ასანაზღაურებელი თანხა არის საკმაოდ მაღალი, ადმინისტრაციული სახდელის დადებისას, უფლებამოსილ პირს უნდა გააჩნდეს ქონებრივი თუ სხვა გარემოებების შეფასების დრო და ჯარიმის თანხის ოდენობის დაკისრების დისკრეცია, რაც დღეს მოქმედი კანონმდებლობით შეუძლებელია. ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსი კონკრეტული გადაცდომისთვის ადგენს მკაცრად განსაზღვრულ თანხას და არ იძლევა დისკრეციული უფლებამოსილების გამოყენების შესაძლებლობას. ყოველი სამართალდარღვევა უნდა იქნას განხილული ინდივიდუალურ ქრილში და ინდივიდუალური თავისებურებების გათვალისწინებით. სანქცია სამართალდარღვევის შესაბამისი უნდა იყოს, ყველა გარემო-ფაქტორების სრულყოფილად შესწავლისა და გაანალიზების საფუძველზე სამართლიანობის, თანაზომიერების და თანასწორობის პრინციპებზე დაყრდნობით მიღებული.

ადმინისტრაციული და სამოქალაქო - დელიქტური ვალდებულებების კიდევ ერთი განმასხვავებელი ნიშანი გახლავთ დამრღვევის ასაკი. ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის მე-13 მუხლის თანახმად, ადმინისტრაციული პასუხისმგებლობა დგება თექვსმეტი წლის ასაკიდან, ხოლო საქართველოს სამოქალაქო კოდექსის 994-ე მუხლის მე-3 ნაწილის მიხედვით, არასრულწლოვნის დელიქტური პასუხისმგებლობა მიყენებული ზიანისთვის დგება 10 წლის ასაკიდან. იმ შემთხვევაში, თუ პირს არა აქვს საკმარისი ქონება ან შემოსავალი მიყენებული ზიანის ასანაზღაურებლად, დამატებით პასუხისმგებლობა ეკისრებათ მის წარმომადგენლებს. როგორც ვხედავთ, სამოქალაქო კოდექსი ადგენს არასრულწლოვნის არამართლზომიერი ქმედების შედეგად მიყენებული ნებისმიერი სახის ზიანის ანაზღაურების შესაძლებლობას წარმომადგენლის მეშვეობით, განსხვავებით ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსისგან. აღნიშნული კანონით, წარმომადგენლის პასუხისმგებლობა დაკავშირებულია კონკრეტულ სამართალდარღვევათა სახეებთან, დანარჩენ შემთხვევაში, მათ შორის, როდესაც საქმე ეხება სანქციის სახით ფულად გადახდევინებას, ბუნდოვანია, თუ რატომ

არ აკისრებს კანონმდებელი დამრღვევის კანონიერ წარმომადგენელს პასუხისმგებლობას, თუ სამართალდამრღვევს არ აქვს საკმარისი ქონება ან შემოსავალი დაკისრებული სახდელის გადახდის უზრუნველსაყოფად. ამასთან, სასამართლო პრაქტიკა ცხადყოფს, რომ ადმინისტრაციული პასუხისმგებლობა არასრულწლოვნის მიერ ჩადენილი სამართალდარღვევისთვის ეკისრება მშობელს ან მის კანონიერ წარმომადგენელს, რაც კიდევ უფრო მეტად უსვამს ხაზს დაუხვეწავ საკანონმდებლო რეგულაციებს, სადაც კანონმდებელი წარმომადგენლის პასუხისმგებლობას მხოლოდ სახდელის კონკრეტული და არა ნებისმიერი სახისთვის განსაზღვრავს.

აღსანიშნავია, რომ ადმინისტრაციული კანონმდებლობით პირის გარდაცვალებისას ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის საქმის წარმოება წყდება (სასკ-ის 232-ე მუხ.). ამასთან, პირის გარდაცვალება ადმინისტრაციული სახდელის დადების შესახებ დადგენილების აღსრულების შეწყვეტის საფუძველიცაა (სასკ-ის 286-ე მუხ.), განსხვავებით სამოქალაქო - დელიქტური ვალდებულებებისგან, სადაც „დაზარალებულის გარდაცვალების შემთხვევაში ზიანის მიმყენებელმა სარჩოს დანესებით უნდა აუნაზღაუროს ზიანი იმ პირებს, რომელთა რჩენაც დაზარალებულს ევალებოდა. ეს ვალდებულება ძალაშია, ვიდრე დაზარალებული ვალდებული იქნებოდა ეხადა სარჩო“. (სსკ-ის 1006-ე მუხ.).

რაც შეეხება სახდელის დადების ვადებს, საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 38-ე მუხლის პირველი პუნქტის თანახმად, ადმინისტრაციული სახდელი შეიძლება დაედოს არა უგვიანეს ორი თვისა სამართალდარღვევის ჩადენის დღიდან, ხოლო როცა სამართალდარღვევა დენადია – არა უგვიანეს ორი თვისა მისი გამოვლენის დღიდან. სამოქალაქო კოდექსის 1008-ე მუხლის თანახმად კი დელიქტით გამოწვეული ზიანის ანაზღაურების მოთხოვნის უფლების ხანდაზმულობის ვადა არის სამი წელი იმ მომენტიდან, როცა დაზარალებულმა შეიტყო ზიანის ან ზიანის ანაზღაურებაზე ვალდებული პირის შესახებ.

საინტერესოა ანგლოსაქსური სამართლის ზოგიერთი ქვეყნის მიდგომა პასუხისმგებლობის სამართლის შესაბამისი დარგისადმი მისადაგების თვალსაზრისით. პროფესორი მარკუს და-

ბერი თავის ნაშრომში „პრევენციული სამართლიანობა“ სვავს კითხვას: როგორი პროცედურული მექანიზმები უნდა იქნას გამოყენებული როდესაც პროცესი სამოქალაქო ხასიათს ატარებს თუმცა სანქცია უნდა დაიდოს ადმინისტრაციული კანონმდებლობის შესაბამისად?

საგულისხმოა, რომ ადმინისტრაციული სანქცია არის ახალი ცნება კანონმდებლობაში და იგი ჩამოყალიბდა როგორც სისხლის და კერძო სამართლისგან ცალკე მდგომი სფერო. წლების განმავლობაში კანონმდებლები ცდილობდნენ გამოეყოს ადმინისტრაციული სანქცია სისხლის თუ სამოქალაქო პასუხისმგებლობისგან და ამისთვის შეიმუშავეს ოთხი პარადიგმა:

1. პირველი მოსაზრება არ აღიარებს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევას ცალკე სამართლად და მას განმარტავს, როგორც პოლიციის უფლებამოსილებას - დააკისროს სამართალდამრღვევს სანქცია და გაიყვანოს ეს უფლებამოსილება სისხლის სამართალში. პროფესორი დაბერის მოსაზრებით ადმინისტრაციული სამართალდარღვევა არის ცალკე მდგომი დისციპლინა, კერძოდ „პოლიციის სამართალი“.
2. არსებობს მეცნიერთა ნაწილი, რომელიც ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევას კერძო სამართლის ქრილში განიხილავს, განსაკუთრებით როცა საქმე ეხება ერთი მართლსაწინააღმდეგო ქმედებისთვის რამდენიმე სანქციის შეფარდების საფრთხეს. მაგ.: უზენაესი სასამართლოს მიერ გამოტანილ ორ გადაწყვეტილებაში : ა.შ.შ ჰალპერის წინააღმდეგ და ჰადსონი ა.შ.შ-ს წინააღმდეგ, რომლებშიც საქმე ეხებოდა ადმინისტრაციული სახდელის - ფულადი ჯარიმის დაკისრებას, სასამართლომ გამოიყენა ტერმინი „სამოქალაქო“ ფულადი ჯარიმა.
3. მესამე მოსაზრების თანახმად, ადმინისტრაციული სამართალი ინტეგრირებულია სისხლის სამართალში, თუმცა არ წარმოადგენს სისხლის სამართლის ძირითად არსს და ნაწილს. ამ აზრის განსამტკიცებლად მეცნიერები სისხლის სამართალს ყოფენ ორ ნაწილად: ძირითადი დანაშაულები და „პერიფერიული“ დანაშაულები და სწორედ ამ „პერიფერიულ დანაშაულებებში“ განიხილავენ ისინი ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევებს.
4. მეოთხე მოსაზრების თანახმად, ადმინისტრაციული სამარ-

თაღდარღვევა არის შუაღდდური ცნება სისხლისა და კერძო სამართაღდარღვევებს შორის. პროფესორი კენეტ მანის მოსაზრებით: ესაა შუაღდდური, მოქნილი, ჰიბრიდული სანქციონების მექანიზმი როდესაც სანქციის მიზანი არის დასჯა, თუმცა პროცედურული საკითხები მთლიანად არის გადმოღებული სამოქალაქო სამართლიდან.

## ღასკვნა

ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, ადმინისტრაციული პასუხისმგებლობის სხვა ტიპის პასუხისმგებლობისგან გამიჯვნის პრობლემის გადაჭრისთვის, აუცილებელია დადარღდეს სამართლის სხვადასხვა დარგების პასუხისმგებლობის სახეები და ნორმატიულ დონეზე მკაფიოდ გაინეროს გამიჯვნის კრიტერიუმები. ამ მხრივ, ვფიქრობ, ზემოთ ხსენებული ბრიტანელი მეცნიერის - მარკუს დაბერის მიერ განხილული ადმინისტრაციული სახდელის სისხლის თუ სამოქალაქო პასუხისმგებლობისგან გამოყოფისთვის შემუშავებული ოთხი პარადიგმის გათვალისწინება იქნება მიზანშეწონილი.

მსგავსი დისპოზიციისა თუ სანქციის მქონე სამართლის ადმინისტრაციული და სამოქალაქო სამართლებრივი ნორმების არსებობამ, შესაძლოა სამართაღდამრღვევს პასუხი აგებინოს არა სამოქალაქო-სამართლებრივი წესით, არამედ, შედარებით უფრო მკაცრი - ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი კანონმდებლობით. ამ უკანასკნელმა შემთხვევამ შესაძლოა პირი არა მარტო მძიმე მატერიალურ მდგომარეობაში ჩააყენოს, არამედ ზიანი მიაყენოს მორალური თვალსაზრისითაც: შეეხოს მის რეპუტაციას და საზოგადოებაში დამკვიდრებულ ადგილს, რადგან საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს მიერ აღირიცხება ინფორმაციას საქართველოს ტერიტორიაზე ჩადენილი ყველა სამართაღდარღვევის შესახებ, შესაბამისად, სამინისტროს ერთიან ბაზაში ინახება ინფორმაცია სამართაღდამრღვევი პირების ვინაობის თაობაზე. ამასთან, ადმინისტრაციულ სამართაღდარღვევათა კოდექსის 270-ე მუხლის მეორე ნაწილით არსებული დანაწესის მიხედვით, ადმინისტრაციულ სამართაღდარღვევის ოქმის შემდგენი და საქმის განმხილველი

ორგანოები ვალდებული არიან ამ კოდექსით გათვალისწინებულ ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა ოქმის შედგენიდან ან/და დადგენილების გამოტანიდან 10 დღის ვადაში აცნობონ სამართალდარღვევის ფაქტის თაობაზე საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს შესაბამის სტრუქტურულ ქვედანაყოფს (ერთიან საინფორმაციო ბანკს). სამოქალაქო კანონმდებლობით დადგენილი მოთხოვნის დარღვევისთვის კი, მოქმედი კანონმდებლობა არ ითვალისწინებს მსგავსი ინფორმაციის რეგისტრაციის და მით უმეტეს, სამართალდამცავ ორგანოში აღრიცხვის საჭიროებას.

შესაბამისად, ახალ ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის პროექტში არსებული ნორმების შემადგენლობა აუცილებლად უნდა დადარდეს სამართლის სხვა დარგებით განსაზღვრულ ნორმებს, რომ თავიდან იქნას აცილებული არსებული პრობლემები.

**ევროკავშირის ახალი, ვაუჩარების შესახებ  
ღირაქტივა - ჭრის თუ არა აღნიშნული ღირაქტივა  
ვაუჩარების სფეროში არსებულ პრობლემატიკას**

**შესავალი**

2016 წლის 27 ივნისს, ევროკავშირის საბჭომ მიიღო ახალი ღირექტივა, რომელიც შეეხება დამატებული ღირებულების გადასახადის მიზნებისთვის ვაუჩერების დაბეგვრის წესს.<sup>1</sup> აღნიშნული ღირექტივით გათვალისწინებული წესების იმპლემენტაცია ნაციონალურ კანონმდებლობაში ნევრ სახელმწიფოებს უნდა განეხორციელებინათ 2018 წლის 31 დეკემბრამდე, ხოლო ღირექტივა ძალაშია და მოქმედებს 2019 წლის 01 იანვრიდან განხორციელებულ თითოეულ ოპერაციაზე. თავად ვაუჩერების ღირექტივის შესავალი მიუთითებს, რომ დამატებული ღირებულების გადასახადის<sup>2</sup> ღირექტივა<sup>3</sup> (მაგალითისთვის: დაბეგვრის ადგილი, დასაბეგრი ოპერაციის დრო) არ არის საკმარისად კარგად განსაზღვრული, რაც ხელს უშლის დღგს მიზნებისთვის ერთიანი და სტანდარტული დასაბეგრი ბაზის არსებობას.<sup>4</sup> ახალი წესების მთავარი მიზანია რომ მოხდეს ვაუჩერების ორმაგი დაბეგვრის ან მათი არ დაბეგვრის თავიდან აცილება და იმ ტრანზაქციებისთვის ერთიანი დაბეგვრის სისტემის შექმნა, რომელიც ვაუჩერებს მოიცავს.<sup>5</sup> მიუხედავად იმისა, რომ მთავარი მიზნები ვაუჩერების ღირექტივის შესავალით ცალსახად არის განსაზღვრული, კონკრეტული სიტუაციები, რომელიც პრაქტიკულად შეიძლება წარმოიშვას ვაუჩერების შესახებ ღირექტივით არ არის

\* ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის დოქტორანტი

1 საბჭოს ღირექტივა (EU) 2016/1065, 2016 წლის 27 ივნისი, 2006/112/EC, <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2016/1065/oj>

2 შემდგომში მოხსენიებული იქნება როგორც - დღგ

3 საბჭოს ღირექტივა 2016/112/EC 2006 წლის 28 ნოემბერი, საერთო სისტემა დამატებული ღირებულების გადასახადისათვის, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:31977L0388>

4 შესავალი 1 - საბჭოს ღირექტივა (EU) 2016/1065, 2016 წლის 27 ივნისი, 2006/112/EC

5 შესავალი 2 - საბჭოს ღირექტივა (EU) 2016/1065, 2016 წლის 27 ივნისი, 2006/112/EC



დარეგულირებული. წინამდებარე სტატიის მთავარი მიზანია, მკითხველს მიაწოდოს ინფორმაცია, რამდენად ეფექტურად იქნება მიღწეული ვაუჩერების დირექტივით განსაზღვრული მიზანი და გადაჭრის თუ არა ახალი დირექტივა იმ პრობლემებს, რომელიც წლების განმავლობაში არსებობდა ევროკავშირში, დღეს მიზნებისთვის.

ამასთან, საგულისხმოა, რომ საქართველოსა და ევროკავშირს შორის გაფორმებული ასოცირების შეთანხმება<sup>6</sup> რიგ საკითხებში, მათ შორის დამატებული ღირებულების გადასახადის ნაწილში ითვალისწინებს საქართველოს მხრიდან კონკრეტული კანონმდებლობის იმპლემენტაციას.<sup>7</sup> თუმცა ამ ეტაპისათვის საქართველოს საგადასახადო კოდექსი კონკრეტულ წესს ვაუჩერების დაბეგვრასთან დაკავშირებით არ ითვალისწინებს და არც შესაბამისი პროცედურული სახელმძღვანელო არსებობს სსიპ - შემოსავლების სამსახურის სისტემაში, შესაბამისად, ვაუჩერების დაბეგვრა ზოგადი წესის მიხედვით ხდება.

## 1. ვაუჩერების სახეების დეფინიცია

ვაუჩერების დირექტივა გვანვდის ზოგად განსაზღვრებას, რა შეიძლება იქნას მიჩნეული ვაუჩერად და შემდგომში ახდენს ვაუჩერების ორ კატეგორიად დაყოფას.<sup>8</sup> ვაუჩერი, ზოგადი წესის მიხედვით არის ინსტრუმენტი, რომელიც მიღებული უნდა იქნას (ნაწილობრივ) გადასახადის გადამხდელის მიერ საქონლის ან სერვისის მიწოდებისას. ამასთანავე, ვაუჩერით ან თანხმლები დოკუმენტაციით უნდა იყოს განსაზღვრული თუ რა ტიპის სერვისის ან საქონლის მიწოდების მისაღებად არის იგი გაცემული.<sup>9</sup>

ახალი დირექტივის მიხედვით ვაუჩერები დაყოფილია ორ კატეგორიად. ერთჯერადი მიზნის და მრავალჯერადი მიზნის ვაუჩერებად. იმისთვის, რომ გადასახადის გადამხდელის მიერ გაცემული ვაუჩერი დაკვალიფიცირდეს ერთჯერადი მიზნის ვაუჩერად, აუცილებელია, რომ საქონლის მიწოდების ადგილი და

6 ასოცირების შეთანხმება, ევროკავშირსა და საქართველოს მთავრობას შორის, 2014 წლის 30 აგვისტო, L 261/4.

7 ასოცირების შეთანხმება, ევროკავშირსა და საქართველოს მთავრობას შორის, 2014 წლის 30 აგვისტო, L 261/4, მუხლი 280.

8 მუხლი 30 - საბჭოს დირექტივა (EU) 2016/1065, 2016 წლის 27 ივნისი, 2006/112/EC

9 მუხლი 30 ა(1) - საბჭოს დირექტივა (EU) 2016/1065, 2016 წლის 27 ივნისი, 2006/112/EC

დღგს საპროცენტო განაკვეთი განსაზღვრული იყოს ვაუჩერის გაცემის ეტაპზე.<sup>10</sup> მრავალჯერადი გამოყენების ვაუჩერს დირექტივის მიხედვით ნეგატიური დეფინიცია აქვს. ნებისმიერი ვაუჩერი, რომელიც არ აკმაყოფილებს ერთჯერადი გამოყენების ვაუჩერის პირობებს, მიჩნეულ იქნება მრავალჯერადი გამოყენების ვაუჩერად.<sup>11</sup>

## **2. ერთჯერადი და მრავალჯერადი ვაუჩერების დაბეგვრის წესი**

ერთჯერადი მიზნის ვაუჩერები დღგ-ით იბეგრება გამოცემის მომენტის დროს, მაშინ როდესაც ვაუჩერის გამომცემი პირი თავისი სახელით მოქმედებს.<sup>12</sup> აღნიშნული წესი გათვალისწინებულია ვაუჩერების დირექტივით იქიდან გამომდინარე, რომ საქონლის ან სერვისის მინოდების ადგილი, ისევე როგორც დღგ-ს განაკვეთი ცნობილია ვაუჩერის გამომცემის მომენტისთვის. ვაუჩერის სამომავლო გამოყენება, რომელიც თავის თავში მოიცავს საქონლის გადაცემას, ან მომსახურების განწევას არ წარმოადგენს დამოუკიდებელ ტრანზაქციას.

იმ ფაქტს, იქნება თუ არა ერთჯერადი მიზნის ვაუჩერები გამოყენებული საბოლოო მომხმარებლის მიერ, არ აქვს გავლენა აღნიშნული ვაუჩერის დღგ-ით დაბეგვრის წესზე. დირექტივის მიხედვით, როდესაც ხდება ვაუჩერზე საკუთრების უფლების გადაცემა პირისთვის (ვაუჩერში მითითებული საქონლის ან მომსახურების მინოდება/განწევა მოხდა ვაუჩერის გაცემის მომენტში) ხორციელდება ერთჯერადი მიზნით გაცემული ვაუჩერის დაბეგვრა მომხმარებლისთვის გადაცემის მომენტში.<sup>13</sup> ვაუჩერის გამოყენება არ ქმნის წინაპირობას, განხორციელდეს დღგს უკან დაბრუნება, თუმცა აღნიშნული ცალსახად დირექტივის მიხედვით განსაზღვრული არ არის.

ზემოხსნებულის საწინააღმდეგოდ, მრავალჯერადი მიზნით გამოცემული ვაუჩერების დაბეგვრა ხდება მხოლოდ მაშინ, რო-

---

10 მუხლი 30 ა(2) - საბჭოს დირექტივა (EU) 2016/1065, 2016 წლის 27 ივნისი, 2006/112/EC  
11 მუხლი 30 ა(3) - საბჭოს დირექტივა (EU) 2016/1065, 2016 წლის 27 ივნისი, 2006/112/EC  
12 მუხლი 30 ბ(1) - საბჭოს დირექტივა (EU) 2016/1065, 2016 წლის 27 ივნისი, 2006/112/EC

13 იქვე.

დესაც ამ ვაუჩერის გამოყენება მოხდება საბოლოო მომხმარებლის მიერ. დასახელებული ტიპის ვაუჩერების გადაცემისას დღეს გადახდა არ ხდება გადასახადის გადამხდელის მიერ. აღნიშნულ წესს თავისი მიზანი გააჩნია. იქიდან გამომდინარე, რომ მრავალჯერადი ვაუჩერის გამოცემის ეტაპზე საქონლის მიწოდების ან მომსახურების განევის ადგილი, ისევე როგორც დღგ-ს განაკვეთი უცნობია, შეუძლებელია მოხდეს ვაუჩერების დაბეგვრა. თუ აღნიშნული წინაპირობები ცნობილი იქნება ვაუჩერზე საკუთრების უფლების გადაცემის მომენტისთვის, მაშინ ვაუჩერი მოხვდება არა მრავალჯერადი, არამედ ერთჯერადი გამოყენების ვაუჩერის კატეგორიაში და მისი დაბეგვრა სტანდარტული წესით განხორციელდება.

მრავალჯერადი მიზნით გაცემული ვაუჩერის გამოყენებლობის შემთხვევაში, სახეზე გვაქვს სიტუაცია, როდესაც თანხა, რომელიც საბოლოო მომხმარებელმა გადაიხდა ვაუჩერში რჩება გადასახადის გადამხდელთან, თუმცა მისი დაბეგვრა არ ხდება, იქიდან გამომდინარე, რომ დასაბეგრ ოპერაციას ადგილი არ ჰქონია.

ზემოაღნიშნული წესები, რომელიც ვაუჩერების დირექტივით არის გათვალისწინებული, ქმნის განსხვავებული კატეგორიის ვაუჩერების დაბეგვრის სხვადასხვა წესს. აღნიშნული წესების არსებობა კი შესაძლოა, წინააღმდეგობაში მოდიოდეს ევროკავშირის საბჭოს დღგ-ს დირექტივის მთავარ პრინციპთან, ფისკალურ ნეიტრალიტეტთან. ევროპის მართლმსაჯულების სასამართლოს მიერ დადგენილი სასამართლო პრაქტიკის მიხედვით, მსგავს სიტუაციაში მყოფი ბიზნესის წარმომადგენლები არ უნდა დაიბეგრონ განსხვავებულად, თუ ეს განსხვავებული მიდგომა ობიექტური მიზეზებით არ არის დაშვებული.<sup>14</sup>

მეორე მხრივ, საქონლის ან მომსახურების გამწვევი გადასახადის გადამხდელი, რომელიც მრავალჯერადი ვაუჩერების გამოცემას მიჰყოფს ხელს, უკეთეს სიტუაციაში აღმოჩნდება, იქიდან გამომდინარე, რომ ნებისმიერ გამოუყენებელ ვაუჩერზე ის მიღებულ თანხას თავად შეინახავს,

---

14 ევროპის მართლმსაჯულების სასამართლო, საქმე C-36/99 - იდეალ ტურიზმი EU:C:2000:405, para. 35.

თუმცა ამ თანხის დღგ-ით დაბეგვრა არ მოუწევს.<sup>15</sup>

მოსალოდნელია, რომ წვერი სახელმწიფოს საგადასახადო ორგანოების წარმომადგენლების მთავარი მიზანი, მრავალჯერადი გამოყენების ვაუჩერებში გადახდილი თანხის დღგ-ით დაბეგვრა იქნება, იქიდან გამომდინარე, რომ გადასახადის გადამხდელის მიერ ხდება კონკრეტული თანხის მიღება ამგვარი ვაუჩერების გაცემისას. თუმცა რამდენად თანხვედრაში იქნება მრავალჯერადი გამოყენების ვაუჩერების დაბეგვრა ევროპის მართლმსაჯულების სასამართლოს მიერ დადგენილ სასამართლო პრაქტიკასთან მიმართებაში?

### **3. დღგ როგორც მოხმარების გადასახადი და მისი ფარგლები**

დღგ მოხმარების გადასახადია<sup>16</sup> რომელიც მიმართულია იმ მიზნისკენ, რომ განხორციელდეს საბოლოო, პირადი მოხმარების დაბეგვრა.<sup>17</sup> მხოლოდ საქონლის და სერვისის მოხმარება შეიძლება გახდეს დღგ-ით დაბეგვრის ობიექტი.<sup>18</sup> შესაბამისად, დღგ-ს ფარგლები შემოსაზღვრულია მისი ბუნებით. საქონლის მიწოდება ან მომსახურების განევა, რომელსაც გადასახადის გადამხდელი ახორციელებს უნდა მოხდეს საბოლოო მომხმარებლისთვის და შესაბამისად, ამ ოპერაციის სანაცვლოდ მიღებულ უნდა იქნას კონკრეტული სახის შემხვედრი ანაზღაურება.<sup>19</sup>

შესაბამისად, გამოუყენებელი მრავალჯერადი ვაუჩერების დაბეგვრა დღგს მიზნებისთვის უნდა განხორციელდეს თავად დღგს დირექტივით განსაზღვრული ფარგლების შესაბამისად, მხოლოდ იმ შემთხვევაში როდესაც საბოლოო მომხმარებელი იღებს ამ ვაუჩერით გათვალისწინებულ საქონელს ან მომსახურებას.

დამატებული ღირებულების გადასახადის დირექტივის შესაბამისად, ტრანზაქცია საქონლის მიწოდების ფორმას იღებს

15 *Terra B., Terra E., The Value of Voucher Directive in European VAT*, 33.

16 მუხლი 1 (2) საბჭოს დირექტივა 2016/112/EC 2006 წლის 28 ნოემბერი, საერთო სისტემა დამატებული ღირებულების გადასახადისათვის.

17 *Terra B., Kajus J., Introduction to European VAT*, 127.

18 ევროპის მართლმსაჯულების სასამართლო - ქეისი C-215/94, მოჰრი - პარაგრაფი 26.

19 იქვე, პარაგრაფი 27.

მაშინ, როდესაც ხდება საქონელზე საკუთრების უფლების გადასვლა, რომ განკარგოს ისე, როგორც მესაკუთრემ.<sup>20</sup> თავად ვაუჩერის ფორმა შესაძლებელია არსებობდეს როგორც ფიზიკური, ასევე ელექტრონული სახით.<sup>21</sup> ორივე შემთხვევაში, საქონლის მიწოდების განხორციელება ვაუჩერზე საკუთრების უფლების გადაცემისას არ ხდება, მაშინაც კი, როდესაც ვაუჩერს ფიზიკური ფორმა გააჩნია და ის არ არის გამოცემული ელექტრონული ფორმით. ვაუჩერის გაცემისას არ ხდება კონკრეტულ ნივთზე საკუთრების უფლების გადაცემა და შესაბამისად, თავად ვაუჩერის შექმნა და მასში თანხის გადახდა ვერ დაკვალიფიცირდება როგორც საქონლის მიწოდება დამატებული ღირებულების გადასახადის მიზნებისთვის.

რაც შეეხება სერვისს, სერვისი დირექტივაში მოხსენიებულია როგორც ყველაფერი, რაც არ წარმოადგენს საქონლის მიწოდებას.<sup>22</sup> ამგვარი წესების არსებობა დირექტივაში მიუთითებს კანონმდებლის მიზანზე, ფართო განმარტების შესაძლებლობის არსებობისას მოახდინოს ყველა ოპერაციის დაბეგვრა, რომელიც დირექტივის წინაპირობებს შეასრულებს.<sup>23</sup> ევროპის მართლმსაჯულების სასამართლოს მიერ დადგენილი სასამართლო პრაქტიკის შესაბამისად, იმისათვის, რომ ოპერაცია დაკვალიფიცირდეს და მოექცეს დღგს დირექტივის ფარგლებში აუცილებელია სახეზე გვექონდეს მხარეთა შორის სამართლებრივი ურთიერთობის არსებობა და მიწოდება, რომელსაც ორმხრივი ხასიათი იქნება და გამოხატული იქნება გადასახადის გადამხდელისაგან კონკრეტული საქონლის ან მომსახურების განწვეთ, რომლის სანაცვლოდაც მიღებული იქნება კომპენსაცია.<sup>24</sup> უფრო მეტიც, აუცილებელია მიწოდებასა და იმ ანაზღაურებას შორის, რომელიც გადასახადის გადამხდელის მხრიდან იქნა მიღებული არსებობდეს პირდაპირი კავშირი.<sup>25</sup>

20 მუხლი 14 საბჭოს დირექტივა 2016/112/EC 2006 წლის 28 ნოემბერი, საერთო სისტემა დამატებული ღირებულების გადასახადისათვის.

21 შესავალი 6 - საბჭოს დირექტივა (EU) 2016/1065, 2016 წლის 27 ივნისი, 2006/112/EC

22 მუხლი 24 -1 საბჭოს დირექტივა 2016/112/EC 2006 წლის 28 ნოემბერი, საერთო სისტემა დამატებული ღირებულების გადასახადისათვის.

23 *Kolman J., Taxable Supplies and Their Consideration in European VAT, With Selected Examples of Digital Economy*, 54.

24 ევროპის მართლმსაჯულების სასამართლო - ქეისი C-16/93 ტოლსმა, პარაგრაფი 14.

25 ევროპის მართლმსაჯულების სასამართლო - ქეისი C-277/05 სოსიეტე ტერმალე,

შესაბამისად, დადგენილი სასამართლო პრაქტიკის გათვალისწინებით, ვაუჩერის გადაცემა მომხმარებლისთვის, მხოლოდ მაშინ შექმნის სერვისად ამ ქმედების დაკვალიფიცირების შესაძლებლობას, თუ ის ამგვარად იქნება მიჩნეული საკანონმდებლო დონეზე. ვაუჩერების დირექტივის შესაბამისად კი, თავად მრავალჯერადი მიზნით გამოცემული ვაუჩერის გადაცემა არ არის დღგ-ით დაბეგვრის ობიექტი, რაც ავტომატურად თავისთავში მოიაზრებს, რომ ვაუჩერის გადაცემა არ შეიძლება დაკვალიფიცირდეს როგორც მომსახურება.<sup>26</sup>

საინტერესოა ევროპის მართლმსაჯულების სასამართლოს მიერ მიღებული, პრაქტიკის დამდგენი გადაწყვეტილება, რომელიც შეეხებოდა საფრანგეთის ავიაზახების მიერ გაყიდული, თუმცა მგზავრების მიერ გამოუყენებელი ბილეთების დღგ-ით დაბეგვრას, როდესაც სახეზე გვაქვს საბოლოო მომხმარებლის მიერ უფლების გამოყენების შესაძლებლობა მიიღოს კონკრეტული სერვისი, სასამართლოს გადაწყვეტილებით აღნიშნული ოპერაცია უნდა დაიბეგროს დღგ-ით მიუხედავად იმისა, გამოიყენებს თუ არა საბოლოო მომხმარებელი ამ უფლებას.<sup>27</sup> სასამართლოს გადაწყვეტილების მიხედვით, მხარეთა შორის დადებული ხელშეკრულება საბოლოოა მაშინ, როდესაც მგზავრი ახორციელებს ბილეთის შეძენას, ამ დროისთვის გადახდილია სრული თანხა, ხოლო მომსახურების გამწევი კომპანია დასახელებული სერვისით სარგებლობას შესაძლებელს ხდის მაშინ, როდესაც ასრულებს ოპერაციას დანიშნულ დროსა და ადგილას, მგზავრთა გადაყვანას კონკრეტული რეისით.<sup>28</sup> შესაბამისად, მგზავრი უფლებამოსილია გამოიყენოს აღნიშნული სერვისი და იმდენად, რამდენადაც ეს უფლება არსებობს და არ გაუქმებულა, ბილეთში გადახდილი თანხა წარმოადგენს დღგ-ით დაბეგვრის ობიექტს.<sup>29</sup> იგივე მსჯელობა განავითარა ევროპის მართლმსაჯულების სასამართლომ საქმეში, რომელიც დაკავშირებული იყო წლიური

---

პარაგრაფი 19.

26 მუხლი 30 ბ (2) - საბჭოს დირექტივა (EU) 2016/1065, 2016 წლის 27 ივნისი, 2006/112/EC

27 ევროპის მართლმსაჯულების სასამართლო - ქეისი C-250/14, საფრანგეთის ავიაზახები, პარაგრაფი 28.

28 იქვე, პარაგრაფი 29.

29 იქვე, პარაგრაფი 43.

მომსახურების საფასურის გადახდასთან გოლფის კლუბში, თუმცა წევრების მხრიდან კლუბის წევრობის გამოყენება არ ხდებოდა რეგულარულად.<sup>30</sup> შესაბამისად, დასკვნის სახით შეიძლება აღინიშნოს, რომ დადგენილი სასამართლო პრაქტიკის შესაბამისად, დღეს გადახდევინება ხდება არა საბოლოო მოხმარებისას, არამედ იმ ოპერაციებზეც, სადაც საბოლოო მოხმარების ობიექტური შესაძლებლობა არსებობს მომხმარებლის მხრიდან, თუმცა მომხმარებელი არ იყენებს ამ შესაძლებლობას.

#### **4. თანასწორი მოპყრობის პრინციპი დღეს მიზნებისთვის**

თანაბარი მოპყრობის პრინციპი ერთ-ერთი მთავარი, ფუძემდებლური პრინციპია ევროკავშირის სამართლისათვის.<sup>31</sup> განსხვავებული მიდგომა მხოლოდ იმ შემთხვევაშია დასაშვები, თუ ის ობიექტურად გამართლებადია და შეესაბამება ევროკავშირის სამართლის პრინციპებს.<sup>32</sup>

იმის გასარკვევად, კონკრეტული ოპერაცია წარმოადგენს თუ არა ერთ ან შერეულ ოპერაციას, ევროკავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო იყენებს მიდგომას, რომელსაც სტანდარტული მომხმარებლის კუთხით ოპერაციის შეფასება ეწოდება.<sup>33</sup> აღნიშნული მიდგომა, ანალოგიის სახით გამოყენებული იქნა არაერთი გადაწყვეტილების დასაბუთებისათვის და იმის შესაფასებლად, რამდენად თანაბარ სიტუაციაში იმყოფებიან ერთჯერადი და მრავალჯერადი გამოყენების ვაუჩერები.

ერთი შეხედვით, ვაუჩერების დირექტივა თავად განასხვავებს მიდგომას ერთჯერადი და მრავალჯერადი ვაუჩერების მიმართ, რაც თავიდანვე აჩენს კითხვას რამდენად შეესაბამება ვაუჩერების დირექტივა თანასწორი მოპყრობის პრინციპს, როდესაც მათ შორის არსებული განსხვავება ცალსახაა:

მთავარი განსხვავება დირექტივით გათვალისწინებულ ვაუჩერების ტიპებს შორის შემდეგია: ერთჯერადი გამოყენების

30 ევროპის მართლმსაჯულების სასამართლო - ქეისი C-174/00 კენემერ გოლფი და ქალაქის კლუბი - პარაგრაფი 23.

31 ევროპის მართლმსაჯულების სასამართლო, ქეისი C-201/85 ქლენსში - პარაგრაფი 9. 32 იქვე.

33 ევროპის მართლმსაჯულების სასამართლო, ქეისი C-349/96 CPP, პარაგრაფი 29.



ვაუჩერის გამოცემისა და მისი შესყიდვის ეტაპზე ცნობილი როგორც დღეს საპროცენტო განაკვეთი, ასევე ადგილი (წევრი სახელმწიფო) სადაც ამ ვაუჩერის განაღდება უნდა მოხდეს. აღნიშნული თავისთავად ავინროვებს საქონლისა და სერვისის იმ სახეებს, რომლის გამოყენებაც ამ ვაუჩერის განაღდებითაა შესაძლებელი. ამასთანავე, ერთჯერადი ვაუჩერის განაღდება მხოლოდ რომელიმე კონკრეტულ წევრ სახელმწიფოშია შესაძლებელი, სხვაგვარად დღეს განაკვეთი ცნობილი ვერ იქნება.

იმის გათვალისწინებით, რომ ახალი დირექტივა მრავალჯერადი მიზნით გამოცემული ვაუჩერების ფართო დეფინიციას იძლევა, მისი განაღდების შესაძლებლობაც უფრო ფართოა. ერთჯერადი მიზნით გამოცემულ ვაუჩერებთან შედარებით, აღნიშნული ტიპის ვაუჩერით უფრო ფართო საშუალება ეძლევა მის მფლობელს მიიღოს სხვადასხვა ტიპის საქონელი თუ სერვისი და უფრო მეტიც, მოახდინოს მისი განაღდება სხვადასხვა წევრ სახელმწიფოებში.

შესაბამისად, ევროპის მართლმსაჯულების სასამართლოს მიერ დადგენილი სასამართლო პრაქტიკის გათვალისწინებით, სტანდარტული მომხმარებლის კუთხით დანახული სხვაობა ვაუჩერებს შორის ცალსახაა და ისინი ერთმანეთთან კონკურენციას არ ქმნიან. თანასწორი მოპყრობა კი, მხოლოდ იმ შემთხვევაშია აუცილებელი, როდესაც მსგავსი პროდუქტები თანასწორ მდგომარეობაში იმყოფებიან და დღეს საპროცენტო განაკვეთმა ან დაბეგვრის სხვადასხვა რეჟიმმა არ უნდა მოახდინოს გავლენა ბიზნესის ან მომხმარებლების არჩევანზე.<sup>34</sup>

ყოველივე ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, ცალსახაა, რომ ვაუჩერების ტიპებს შორის არსებული განსხვავება გამართლებულია იმ ობიექტური გარემოებით, რომ ისინი თანაბარ მდგომარეობაში არ იმყოფებიან და სტანდარტული მომხმარებლის მხრიდან არჩევანის გაკეთება დამოკიდებული იქნება არა დღეს რეჟიმს შორის განსხვავებებით, არამედ იმით რა ტიპის ვაუჩერი სურთ მათ მიიღონ გადახდილი თანხის სანაცვლოდ და როგორი განაღდების საშუალება ექნებათ მათ ამ ვაუჩერების ფლობიდან გამომდინარე.

34 *Doesman V.*, *Fundamental Principles of EU VAT*, 123.

## 5. ავანსი და პრაქტიკული კითხვები

კიდევ ერთი პრაქტიკული პრობლემა დაკავშირებულია იმ საკითხთან, შესაძლებელია თუ არა ვაუჩერში გადახდილი თანხა დაკვალიფიცირდეს როგორც წინასწარი გადახდა, რომელიც დღგ-ს დირექტივის მიხედვით განეკუთვნება დასაბეგრ ოპერაციას.

მხედველობაშია მისაღები ის გარემოება, რომ დღგს დირექტივის მიხედვით, დასაბეგრი ოპერაცია მხოლოდ მაშინ გვაქვს სახეზე და შესაბამისად დღგ გადაიხდეინება მხოლოდ მაშინ, როდესაც სახეზე გვაქვს საქონლის მიწოდება ან მომსახურების განწევა.<sup>35</sup>

ამავე მუხლის მესამე ნაწილის შესაბამისად, განსხვავებული წესი არსებობს მხოლოდ იმ შემთხვევაში, როდესაც თანხის გადახდა ხდება წინასწარ, მანამ სანამ მოხდება საქონლის მიწოდება ან მომსახურების განწევა. ამ შემთხვევაში, როდესაც სახეზე გვაქვს წინასწარი გადახდა, დღგს გადაიხდეინება ხდება თანხის გადახდის მომენტისთვის და არა მაშინ, როდესაც ხდება მომხმარებლისთვის შეთანხმებული საქონლის მიწოდება ან მომსახურების განწევა.<sup>36</sup> სასამართლოს მითითებით, აღნიშნული წესი წარმოადგენს გამონაკლისს და ნებისმიერ შემთხვევაში მისი გამოყენებისას აუცილებლად გამოყენებული უნდა იქნას მკაცრი განმარტების წესი.<sup>37</sup> ამავე გადაწყვეტილების მიხედვით, მხოლოდ საქონლის მიწოდება და მომსახურების განწევა წარმოადგენს დასაბეგრ ოპერაციებს დირექტივის შესაბამისად და არა გადახდილი თანხა.<sup>38</sup> ამასთანავე, იმისათვის, რომ ოპერაციის დაკვალიფიცირება მოხდეს წინასწარ გადახდად (ავანსად), საჭიროა, რომ საქონლის ან მომსახურების დასახელება ცალსახად იყოს განერილი და წინასწარ გათვალისწინებული<sup>39</sup>, სხვა შემთხვევაში გადახდა არ დაკვალიფიცირდება წინასწარ გადახდად და ის ვერ მოხვდება დირექტივის 65-ე მუხლით

35 მუხლი 10(2) - საბჭოს დირექტივა 2016/112/EC 2006 წლის 28 ნოემბერი, საერთო სისტემა დამატებული ღირებულების გადასახადისათვის.

36 მუხლი 10(3) - საბჭოს დირექტივა 2016/112/EC 2006 წლის 28 ნოემბერი, საერთო სისტემა დამატებული ღირებულების გადასახადისათვის.

37 ევროპის მართლმსაჯულების სასამართლო, ქეისი C-419/02 ბუპა, პარაგრაფი 45.

38 იქვე, პარაგრაფი 50.

39 მუხლი 65 - საბჭოს დირექტივა 2016/112/EC 2006 წლის 28 ნოემბერი, საერთო სისტემა დამატებული ღირებულების გადასახადისათვის.

გათვალისწინებული ყველა წესი არ იქნება დაცული.<sup>40</sup>

შესაბამისად, მრავალჯერადი გამოყენების ვაუჩერები ვერ დაკვალიფიცირდება როგორც წინასწარი გადახდა და მათში გადახდილი თანხა გამოცემის ეტაპზე ვერ იქნება დღგ-ით დაბეგრული.

ამასთანავე, თუ წევრი სახელმწიფოების მიერ მიღებული იქნება გადანყვეტილება, რომ მოხდეს მრავალჯერადი გამოყენების მიზნით გაცემული ვაუჩერების დაბეგვრა მას შემდეგ, რაც მომხმარებელი არ გამოიყენებს ვაუჩერს და მისი გამოყენების ვადა გავა, ოპერაციის დაბეგვრა უნდა მოხდეს წარსულში, იმ თარიღით როდესა განხორციელდა ვაუჩერის გაცემა, რაც უფრო მეტ პრაქტიკულ პრობლემას წარმოშობს გადასახადის გადამხდელისთვის, ვინაიდან დღგ-ს გადახდა გაცემის ეტაპზე არ იქნა განხორციელებული და მათ ყველა თვის ან წლის დეკლარაციის დაზუსტება მოუწევთ, რაც დამატებით ტვირთს წარმოადგენს გადასახადის გადამხდლებისათვის.

## დასკვნა

იმის გამო, რომ მრავალჯერადი გამოყენების მიზნით გაცემული ვაუჩერების დაბეგვრის წესი ახალი დირექტივით არ არის გათვალისწინებული, აღნიშნული საკითხი პრობლემატურია, ვინაიდან იგი არ ქმნის ერთიან წესს თუ როგორ უნდა მიუდგნენ წევრი სახელმწიფოების საგადასახადო ორგანოები გამოუყენებელი ვაუჩერების დაბეგვრის წესს და ის თავისთავად წინააღმდეგობაშია დირექტივის პრეამბულაში მითითებულ მთავარ მიზანთან, განხორციელდეს ერთიანი წესების შექმნა ვაუჩერების გამოყენებასთან დაკავშირებით.

თავდაპირველი დაკვირვების შედეგად, შესაძლებელია ვარაუდის დაშვება, რომ დირექტივა მხოლოდ ერთ წესს ითვალისწინებს, განხორციელდეს მრავალჯერადი ვაუჩერების დაბეგვრა იმ მომენტში, როდესაც მოხდება მისი განაღდება და სხვა ნებისმიერი შემთხვევა დაკავშირებული არ იყოს დაბეგვრასთან (გამოუყენებლობა, ვადის გასვლა) თუმცა აღნიშნული წესები ზუსტად არ არის განწერილი ვაუჩერების დირექტივით,

40 ევროპის მართლმსაჯულების სასამართლო, ქეისი C-419/02 ბუპა, პარაგრაფი 59.

რაც არაერთგვაროვანი პრაქტიკის დამკვირდების საწინდარი შეიძლება გახდეს.

უფრო მეტიც, ვაუჩერების დირექტივის გამოცემამდე, დამატებული ღირებულების გადასახადის დირექტივით გათვალისწინებული წესების მოქმედებისას, სასამართლოს არ დაუდგენია პრაქტიკა როგორ უნდა განხორციელებულიყო ამ ტიპის ვაუჩერების დაბეგვრა, იმ მარტივი მიზეზის გამო, რომ ვაუჩერები დირექტივის გამოცემამდე და ძალაში შესვლამდე მათ დიფერენციაციას არ ითვალისწინებდა, შესაბამისად, 2019 წლის 01 იანვრიდან ძალაში მყოფი დირექტივის ეფექტურობა და იქ გათვალისწინებული წესების განმარტება ჯერ არ მომხდარა ევროპის მართლმსაჯულების სასამართლოს მიერ.

თუ როგორ განმარტავს ევროპის მართლმსაჯულების სასამართლო აღნიშნულ საკითხს აღნიშნული ჯერ კიდევ კითხვის ნიშნის ქვეშ დგას, სანამ ერთიანი წესების დამკვიდრებას სასამართლო პრაქტიკა შეუწყობს ხელს, მეტად სავარაუდოა, რომ გამოუყენებელი მრავალჯერადი ვაუჩერების დაბეგვრის ალბათობა წევრი სახელმწიფოების საგადასახადო ორგანოების მხრიდან იარსებებს, ხოლო ბიზნესის მხრიდან, უფრო მეტად განხორციელდება ამ ტიპის ვაუჩერების გამოცემა, რადგანაც საბოლოოდ არ მოხდეს გამოუყენებელი ვაუჩერების შედეგად მიღებული თანხის დაბეგვრა.

დასკვნის სახით შეიძლება აღინიშნოს, რომ ახალი ვაუჩერების დირექტივა ნაწილობრივ წყვეტს ზემოაღნიშნულ საკითხთან დაკავშირებულ პრობლემებს, თუმცა უფრო მეტ კითხვის ნიშნებს აჩენს, რაც მხოლოდ სასამართლო პრაქტიკით შეიძლება დარეგულირდეს.

## ეროვნული უსაფრთხოება და დემოკრატიის სამართლებრივი პოლიტიკა

### შესავალი

ეროვნული უსაფრთხოება დისფუნქციურია თუ სახელმწიფოში არ ხდება დემოკრატიული ღირებულებების, ადამიანის უფლებების და თავისუფლებების პატივისცემა, დემოკრატიული ინსტიტუტების დაცვა, ასევე თუ ქვეყანაში არ არსებობს დაცულობის და კანონის უზენაესობის განცდა.<sup>1</sup> საქართველოს ტერიტორიების ოკუპაციის ფაქტი, თავისთავად ძირს უთხრის საქართველოს ეროვნული უსაფრთხოების სისტემას და ქმნის დაუცველობის განცდას საზოგადოებაში. მიუხედავად იმისა, რომ მსოფლიო მშვიდობა და კეთილდღეობა დამოკიდებულია ქვეყნებს შორის მჭიდრო ეკონომიკურ, სოციალურ და სამართლებრივ თანამშრომლობაზე<sup>2</sup> და საერთაშორისო საზოგადოების ჩართულობის მნიშვნელობა დემოკრატიის პროცესში მნიშვნელოვანია, რაზეც ქვემოთ გვექნება საუბარი. ვფიქრობ დადგა დრო, როდესაც უნდა განხორციელდეს ეროვნული უსაფრთხოების სფეროში იმდავარი რეფორმები, რომელიც უშუალოდ აისახება ოკუპირებულ ტერიტორიებზე მცხოვრები თითოეული ადამიანის ყოფაზე და განაპირობებს მათი შეხედულებებისა და ცნობიერების მნიშვნელოვან გარდატეხას, რადგან დემოკრატიის სამართლებრივი პოლიტიკა ვერ იქნება ეფექტიანი „ნდობის აღდგენის“ გარეშე. აღნიშნული მიზნებისათვის, მნიშვნელოვანია განხორციელდეს ეროვნული უსაფრთხოების პოლიტიკის შემუშავებაში საზოგადოების ჩართულობისთვის მეტი

<sup>\*</sup> ივ. ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის იურიდიული ფაკულტეტის დოქტორანტი. თსუ-ის იურიდიული ფაკულტეტის მონვეული ლექტორი.

<sup>1</sup> *Hanggi H.*, Conceptualising Security Sector Reform and Reconstruction, in *Reform and Reconstruction of the Security Sector*, ed. *Bryden A, Hanggi H* , Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2004, < [www.files.ethz.ch](http://www.files.ethz.ch) > [24.05.2019]

<sup>2</sup> Department for Disarmament Affairs (USA) , *Concepts of Security*, United \_ Nations, New York, 1986

მუშაობის განევა. სწორედ აღმასრულებელ და საკანონმდებლო ხელისუფლებას ეკისრება ვალდებულება შეთანხმებული მოქმედებებით მოახდინოს ეროვნული უსაფრთხოების პოლიტიკის ფორმულირება, მისი ეფექტიანი განხორციელება და რეგულარული კონტროლისთვის შესაბამისი გარემოს შექმნა.<sup>3</sup>

დღესდღეობით საქართველოში ეროვნული უსაფრთხოების საკითხი მწვავედ დგას. რუსეთის ფედერაციის მიერ საქართველოს ტერიტორიის ოკუპაცია, ომით დაზარალებულ მოსახლეობას შორის ნდობის აღდგენის საკითხი, სოციალური და ეკონომიკური გამოწვევები ნათელყოფს, რომ დღის წესრიგში უნდა დადგეს ეროვნული უსაფრთხოების რეფორმირება და მუდმივი ადაპტაცია, ვინაიდან როგორც დასავლეთის დემოკრატიულ სახელმწიფოებშია მიჩნეული, უსაფრთხოების სისტემა არის დინამიური და იგი უნდა განიცდიდეს მუდმივ ცვლილებებს. ამასთან, საერთაშორისო დონეზე აღიარებული პრინციპების შესაბამისად, აღნიშნულ პროცესში დაცული უნდა იქნას გამჭვირვალობა, ობიექტურობა და პასუხისმგებლობა, ანგარიშვალდებულება ქვეყნისა და ხალხის წინაშე, მყისიერი რეაგირება ეროვნული უსაფრთხოების საჭიროებებზე.<sup>4</sup>

წინამდებარე სტატიაში განხილული იქნება ეროვნული უსაფრთხოების არსი, დეოკუპაციის სამართლებრივი პოლიტიკის ზოგადი მიმართულება „ოკუპირებული ტერიტორიების შესახებ“ საქართველოს კანონის მაგალითზე და რეფორმების განხორციელების მნიშვნელობა დემოკრატიული კონტროლის ფონზე დეოკუპაციის სამართლებრივი პოლიტიკის შემუშავების კუთხით.

## **1. ეროვნული უსაფრთხოების არსი და სამოქალაქო (დემოკრატიული) კონტროლი**

ტერმინის „ეროვნული უსაფრთხოება“ ერთიანი კონცეფცია არ არსებობს. სოციოლოგებს და სამართალმცოდნეებს შორის არსებობს განსხვავებული მოსაზრებები აღნიშნულთან

3 *Tagarev T., Pantev P.*, Civil-military relations and democratic control of the security sector, ProCon Ltd.. Sofia, 28.03.2007 <[www.procon.Bg](http://www.procon.bg)> [30.04.2019]

4 *Ball N., Bouta T.*, Enhancing Democratic Governance of the Security Sector: An Institutional Assessment Framework <[www.clingendael.Org](http://www.clingendael.Org)> [27.04.2019]

დაკავშირებით<sup>5</sup>, ხოლო თავად ტერმინი „უსაფრთხოება“ ლათინური წარმოშობისაა და აღნიშნავს ნდობისა და სიმშვიდის განცდას.<sup>6</sup>

ტერმინის შინაარსი დამოკიდებულია ლიდერთა იდეებზე, პოლიტიკურ შეხედულებებზე, კულტურის განვითარების დონეზე და სხვა.<sup>7</sup> ეროვნული უსაფრთხოების ტერმინის განმარტების არაერთგვაროვნება არსებობს ამერიკის შეერთებულ შტატებში, მაგალითად, პოლიტიკოსთა შეხედულების მიხედვით, ამერიკულ სამეცნიერო ლიტერატურაში განმარტავენ, რომ ეროვნული უსაფრთხოება არის ქვეყნის მთლიანობისა და ტერიტორიების შენარჩუნების უნარი, საზღვრის კონტროლი, ეკონომიკური ურთიერთობების დამყარება სხვა ქვეყნებთან, გარემოს დაცვა, ინსტიტუტების და მმართველობის შენარჩუნება, ხოლო ზოგიერთი პოლიტიკოსის თვალსაზრისით, ეროვნული უსაფრთხოება მოიცავს არა მხოლოდ ზემოაღნიშნულს, არამედ, ქვეყნის მოქალაქეთა დაცვის უზრუნველყოფას მიუხედავად მათი ადგილსამყოფელისა.<sup>8</sup>

ეროვნული უსაფრთხოება შინაარსობრივად მოიცავს ისეთ მნიშვნელოვან სფეროებს, როგორცაა სამხედრო უსაფრთხოება (ეროვნული თავდაცვა), პოლიტიკური უსაფრთხოება (სახელმწიფოს, როგორც ორგანიზაციის სტაბილურობა, მიდგომებისა და იდეოლოგიების სისტემა), ეკონომიკური უსაფრთხოება (სახელმწიფო რესურსების, ფინანსების და ბაზრების ხელმისაწვდომობა, კეთილდღეობისა და სახელმწიფო სტაბილურობის მიზნებისათვის), საზოგადოებრივი უსაფრთხოება, ტერიტორიული მთლიანობა და სხვა.<sup>9</sup>

ყოველივე აღნიშნულიდან გამომდინარე, შეიძლება ითქვას, რომ ეროვნული უსაფრთხოების ცნება დამოკიდებულია ქვეყნის წინაშე არსებულ გამოწვევებზე. ტერმინი იმდენად ზოგადია, რომ ფაქტობრივად მოიცავს ქვეყნის ყველა ძირითად მიმართულებას და ხაზს უსვამს მხოლოდ ქვეყნის წინაშე არსებულ მთა-

5 <[http:// www. ieee.es](http://www.ieee.es)> [27.03.2014]

6 *Draghici I.*, General Aspects regarding the Concept of National Security Section I: The Institution of Public Security, 1 Pub. Sec. Stud. 31, 2012, 31

7 *Hanks P.*, National Security - A Political Concept, 14 Monash U. L. Rev. 114, 1988, 133

8 *Watson C. A.*, U.S. National security (Copyright 2008 by ABC-CLIO, Inc.), 5

9 *Thieme D.*, Security: A Concept for a Changed World, 25 Polish Pol. Sci. Y.B. 95, 1995-1996, 97



ვარ გამოწვევებს.

ეროვნული უსაფრთხოება შეიძლება გავიგოთ როგორც ადმინისტრაციული ორგანოების სამხედრო, ეკონომიკური, კულტურული, სოციალური და სხვა საზოგადოებრივი საჭიროებით გამოწვეული საქმიანობა, რომელიც მიმართულია ქვეყნის შიგნით და მის ფარგლებს გარეთ მშვიდობისა და სოციალურ-ეკონომიკური სტაბილურობის შენარჩუნებისკენ.

ქართულ რეალობაში ეროვნული უსაფრთხოების გამოწვევა და მთავარი საკითხი არის ტერიტორიული მთლიანობა. ოკუპაციის ფაქტი გავლენას ახდენს ეროვნული უსაფრთხოების მთელ სექტორზე, ამასთან, უსაფრთხოების სექტორის ფართო გაგება, რაც მოცემულია გაეროს განვითარების პროგრამაში, მოიცავს შემდეგს: ა. სამხედრო და საპოლიციო სახელმწიფო ორგანოები: შეიარაღებული ძალები, დაზვერვა, სპეცსამსახურები, უსაფრთხოების სამსახური და სხვა; ბ. სამოქალაქო მართვისა და ზედამხედველობის ორგანოები: პრეზიდენტი, პრემიერ მინისტრი, ეროვნული უსაფრთხოების სათათბირო ორგანოები, სამინისტროები, ფინანსური მართვის ორგანოები; გ. სამართლებრივი ზედამხედველობის ორგანოები: სასამართლო ხელისუფლება, სახალხო დამცველის აპარატი; დ. მედია, რელიგიური ორგანიზაციები, არასამთავრობო ორგანიზაციები, საზოგადოებრივი ჯგუფები.<sup>10</sup> ასევე აღსანიშნავია, რომ უსაფრთხოების ფართო გაგება მოიცავს არალეგიტიმურ სამხედრო ძალებს და ტერორისტულ ორგანიზაციებს.

უსაფრთხოების სფერო არის დინამიური და საჭიროებს მუდმივ რეფორმირებას, მით უმეტეს ისეთი განვითარებადი სახელმწიფოსათვის, როგორც საქართველოა და მით უფრო იმ ფონზე როდესაც საქართველოს ტერიტორიის 20% ოკუპირებულია რუსეთის ფედერაციის მიერ. უსაფრთხოების სფეროში რეფორმების გატარება დაკავშირებულია არა მხოლოდ უსაფრთხოების სექტორის ახლებურ ადმინისტრირებასთან, არამედ დასახული პრობლემის გადაჭრის სწორი პოლიტიკის შემუშავებასთანაც. ეროვნული უსაფრთხოების საჭიროებებზე პოლიტიკის

10 *Pantev P, Security Sector Governance Issues in Post-Conflict Societies, DCAF, Geneva, 20.09.2005, 135*

შემუშავების პროცესში მნიშვნელოვანია სამოქალაქო კონტროლის განხორციელება. ეროვნული უსაფრთხოების შინაარსობრივი მხარე დასავლეთის სახელმწიფოებში გადის სწორედ უსაფრთხოების პოლიტიკის სწორ წარმართვასა და ეკონომიკური გარემოს გაუმჯობესებაზე.<sup>11</sup> განვითარებადი ქვეყნისათვის ეროვნული უსაფრთხოების განვითარების საუკეთესო პრაქტიკას წარმოადგენს სამართლებრივ ჩარჩოებში ხელისუფლების ორგანოთა შორის ამოცანების, უფლებების, ვალდებულებების, პასუხისმგებლობის ნათლად განსაზღვრა, კონტროლისა და ბალანსის ეფექტიანი მექანიზმის შექმნა, მათ შორის, დამოუკიდებელი ორგანიზაციების, მედიის, კვლევითი ცენტრების ხელშეწყობა.<sup>12</sup>

ეროვნული უსაფრთხოების დემოკრატიული კონტროლი ზოგადად აღიქმება, როგორც შეიარაღებული ძალებისა და ეროვნული უსაფრთხოების უზრუნველმყოფი სხვა დანესებულებების დაქვემდებარების პროცესი, იმ პირობასა და ორგანოებზე, რომელნიც არჩეულნი არიან მოსახლეობის მიერ დემოკრატიული და სამართლიანი არჩევნებით.<sup>13</sup> ეროვნული უსაფრთხოების შესაბამისად, ეს ნიშნავს რომ ეროვნული უსაფრთხოების სფეროში მიღებულ გადაწყვეტილებებზე პასუხისმგებლობა ეკისრებათ სწორედ ზემოაღნიშნულ პირებს და მათი მოქმედება უნდა წარიმართოს გამჭვირვალედ და მიუკერძოებლად, ხალხის ნების შესაბამისად.

დასავლური დემოკრატიული გამოცდილება დამაჯერებლად ამტკიცებს, რომ თავისუფალი და დამოუკიდებელი მედია უზრუნველყოფს საიმედო და ამომწურავი ინფორმაციის მიწოდებას საზოგადოებისათვის, ასევე კრიტიკული მოსაზრებების გაშუქებას და გახმოვანებას, რაც ხელს უწყობს გარკვეულ საკითხებთან დაკავშირებით დებატების წარმართვას და სახელმწიფო საქმიანობის შეფასებას. ამასთან, უნდა გვესმოდეს, რომ ცვლილებები და რეფორმები,

11 *Law D., Security Sector Reform in the Euro-Atlantic Region: Unfinished Business*, in *Bryde A., and Hinggi H. (eds.), Reform and Reconstruction of the Security Sector*, Minster: lit Verlag, 2004 1-23 <[www.dcaf.ch](http://www.dcaf.ch)> [30.04.2019]

12 *Ball N., Bouta T., Enhancing Democratic Governance of the Security Sector: An Institutional Assessment Framework* <[www.clingendael.Org](http://www.clingendael.Org)> [27.04.2019]

13 *Tagarev T., Pantev P., Civil-military relations and democratic control of the security sector*, ProCon Ltd.. Sofia, Bulgaria, 28.03.2007 <[www.procon.Bg](http://www.procon.Bg)> [30.04.2019]

რომელსაც საფუძვლად უდევს დებატები, ზრდის ეროვნული უსაფრთხოების ეფექტიანობას.<sup>14</sup>

დეოკუპაციის მიზნებისათვის ეროვნული უსაფრთხოების სფეროში რეფორმების გატარება რასაკვირველია უნდა წარიმართოს მკაცრი დემოკრატიული კონტროლის ფონზე, ეროვნული უსაფრთხოების სფეროს რეფორმირებისათვის დადგენილი მაღალი სტანდარტის შესაბამისად. რაც შეეხება სამოქალაქო კონტროლის პროცესს, პარლამენტი აღნიშნულს ახორციელებს საკანონმდებლო ბაზის შექმნით, აღმასრულებელი ხელისუფლება კი სწორი და ეფექტიანი ადმინისტრირებით.<sup>15</sup> კანონშემოქმედება არის სწორედ ის ძირითადი ელემენტი, რომელიც განსაზღვრავს ეროვნული უსაფრთხოების ორგანიზაციას.<sup>16</sup> მექანიზმი, რომლის მეშვეობითაც პარლამენტი ახდენს ეროვნული უსაფრთხოების პოლიტიკის აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ განხორციელების ზედამხედველობას და კონტროლს, ყველა დემოკრატიული სახელმწიფოსათვის ერთია და ეს მოიცავს საპარლამენტო დებატებს, აღმასრულებელი ხელისუფლების თანამდებობის პირის პარლამენტში გამოძახებას და კითხვების დასმას, ასევე პარლამენტისთვის ანგარიშის ჩაბარებას და სხვა.<sup>17</sup> ამასთანავე, მიჩნეულია, რომ არა მხოლოდ აღმასრულებელ, არამედ საკანონმდებლო ხელისუფლებას უნდა ჰყავდეს გამოცდილი და შესაბამისი ცოდნის მქონე თანამშრომლები და სათანადო დასკვნის საფუძველზე მიიღონ ეროვნული უსაფრთხოებისათვის, განსაკუთრებით სამხედრო სფეროს მნიშვნელოვანი გადაწყვეტილებები.<sup>18</sup> კერძოდ, იურისტები მნიშვნელოვან როლს ასრულებენ ეროვნული უსაფრთხოების სისტემის რეფორმირებაში, კანონპროექტების მომზადების

14 *Setty S.*, National Security Interest Convergence, 4 Harv. Nat'l Sec. J. 185, 2012, 206

15 *Pantev P., Petkov V.*, Security Sector Governance Issues in Post-Conflict Societies, DCAF, Geneva, 20.09.2005, 48

16 *Lederman G.*, National Security Reform for the Twenty-First Century: A New National security Act and Reflections on Legislation's Role in Organizational Change, 3 J. Nat'l Sec. L. & Pol'y., 2009, 373

17 *Tagarev T. Pantev P.*, Civil-military relations and democratic control of the security sector, ProCon Ltd.. Sofia, Bulgaria, 28.03.2007 <www.procon.Bg> [27.01.2015]

18 *Tagarev T., Pantev P.*, Civil-military relations and democratic control of the security sector, ProCon Ltd.. Sofia, Bulgaria 28.03. 2007 <www.procon.Bg> [27.01.2015]

თუ კანონის რეალიზების პროცესში<sup>19</sup>, შესაბამისად, ეფექტიანი ნორმაშემოქმედება და ნორმის რეალიზება, მოითხოვს მოხელეთა მაღალ კვალიფიკაციას. ეროვნული უსაფრთხოების სფერო და მით უმეტეს, დეოკუპაციისა და კონფლიქტის მოგვარების სამართლებრივი პოლიტიკა ვერ რეალიზდება, თუკი დადგინდება მხოლოდ მიზანი, მაგალითად, „კონფლიქტის მოგვარება და ნდობის აღდგენა“ და არ იქნება გათვლილი ორგანიზაციული შესრულების მექანიზმები, ანუ კონკრეტული შესრულების მექანიზმი.<sup>20</sup>

დეოკუპაციის სამართლებრივი პოლიტიკის შემუშავების პროცესისამოქალაქოკონტროლზესაუბრისასმნიშვნელოვანია გამოიყოს მეცნიერების როლი, კერძოდ, მეცნიერება არის ის დარგი სადაც შეიძლება ჯანსაღი და ადეკვატური კრიტიკა, შესაძლო გამოსავლის შეთავაზებით გახდეს მნიშვნელოვანი ცვლილების საფუძველი. საქართველოში სამუხაროდ არ არსებობს ეროვნული უსაფრთხოების მეცნიერება, რომელმაც პასუხი უნდა გასცეს ქვეყნის წინაშე არსებული გამოწვევების გადაჭრის შესაძლო გზების ძიებისას დასმულ კითხვებზე. სამეცნიერო სფეროს განვითარების კუთხით დიდ როლს ასრულებს საერთაშორისო ორგანიზაციები. მაგ. „ნატოში“ ფუნქციონირებს საერთაშორისო სამხედრო-სამოქალაქო სამეცნიერო პროგრამა „უსაფრთხოება მეცნიერების მეშვეობით“, რომლის მიზანია, ხელი შეუწყოს საერთაშორისო და ეროვნული უსაფრთხოების სფეროში სამეცნიერო კვლევების ჩატარებას.<sup>21</sup> მეცნიერების და ტექნოლოგიის განვითარება ერთ-ერთ მთავარ პრიორიტეტად არის მიჩნეული ევროპაშიც.<sup>22</sup>

ამრიგად, ქართულ რეალობაში სასიცოცხლოდ მნიშვნელოვანია დეოკუპაციის სამართლებრივი პოლიტიკის შემუშავება მაღალი სამოქალაქო (დემოკრატიული) კონტროლის ფონზე, თავადამსაკითხის მიმართ არნახული საჯარო ინტერესის გამო. ამასთან, დემოკრატიული კონტროლის პროცესში სწორი

19 *Lederman G*, National Security Reform for the Twenty-First Century: A New National security Act and Reflections on Legislation's Role in Organizational Change, 3 J. Nat'l Sec. L. & Pol'y, 2009, 373

20 *Lederman G.*, National Security Reform for the Twenty-First Century: A New National security Act and Reflections on Legislation's Role in Organizational Change, 3 J. Nat'l Sec. L. & Pol'y, 2009, 374

21 <<http://www.nato.int/cps/en/natolive/78209.htm>> [27.03.2014]

22 Conference on Security and co-operation in Europe Final Act Helsinki 1975

ადმინისტრირების კუთხით ყურადღება უნდა გამახვილდეს ისეთ საკითხებზე, როგორცაა დემოკრატიული ზედამხედველობის უზრუნველყოფა, საჯაროობის და გამჭვირვალობის პრინციპის დაცვა, მეცნიერების ხელშეწყობა.<sup>23</sup>

## 2. დეოკუპაციის სამართლებრივი პოლიტიკა

დეოკუპაციის სამართლებრივი პოლიტიკის შემუშავება მოითხოვს კომპლექსურ მიდგომას. ზოგადი თვალსაზრისით, შეიძლება გამოყოს საგარეო-სამართლებრივი და შიდა-სამართლებრივი პოლიტიკა, რომელიც ერთმანეთისაგან განუყოფელი ნაწილია ეროვნული უსაფრთხოების სისტემის ეფექტიანი ფუნქციონირების მიზნისათვის. ურთიერთობები რომელსაც იგი მოიცავს ბევრად უფრო რთული და მრავალფეროვანია, ვინაიდან ახლავს კონფლიქტი ომით დაზარალებულ საქართველოს მოსახლეობას შორის. ოკუპანტმა რუსეთის იმპერიამ წარმატებულად განახორციელა „დაყავი და იბატონე“-ს პოლიტიკა საქართველოში. ეს არის რუსეთის პოლიტიკა დაპყრობილი ერების წინააღმდეგ და შესაბამისად, დეოკუპაციის სამართლებრივი პოლიტიკა მოიცავს ისეთ მწვავე და სენსიტიურ საკითხსაც, როგორცაა კონფლიქტის მოგვარება და ომით დაზარალებულ მოსახლეობას შორის ნდობის აღდგენა.

დეოკუპაციის სამართლებრივი პოლიტიკის მიზანი უნდა იყოს არამხოლოდ საქართველოს ტერიტორიებიდან რუსეთის ფედერაციის სამხედრო ძალების გაყვანა, არამედ ოკუპირებულ ტერიტორიაზე მცხოვრები საქართველოს მოსახლეობის სწორი ცნობიერების ჩამოყალიბებისთვის ხელშეწყობა, რუსეთის ფედერაციის ქმედებების მიმართ კრიტიკული დამოკიდებულების ჩამოყალიბება, ფაქტებისა და მოვლენების ადეკვატური ინტერპრეტაციისა და კანონზომიერებების დადგენისთვის საჭირო გარემოებების შექმნა. შესაბამისად, გარე და შიდა მექანიზმების ამოქმედება დეოკუპაციის მიზნებისათვის უნდა განხორციელდეს ერთდროულად, ერთ ეტაპად.

საერთაშორისო შეზღუდვების მიუხედავად მსოფლიოში

23 Tagarev T., Pantev P., Civil-military relations and democratic control of the security sector, ProCon Ltd.. Sofia, Bulgaria, 28.03.2007, <www.procon. Bg> [27.01.2015]

ბშირად აქვს ადგილი შეიარაღებული ძალების არალეგიტიმურ გამოყენებას, რაც დღეს საქართველოსათვის განსაკუთრებით მწვავე და მნიშვნელოვან პრობლემას წარმოადგენს. აფხაზეთსა და სამხრეთ ოსეთთან დაკავშირებული საკითხები სათავეს იღებს საბჭოთა კავშირის არალეგიტიმური მმართველობიდან. 1990-იანი წლებიდან მოყოლებული, არათუ კონფლიქტის მოგვარების ხელშემშლელ მთავარ ფაქტორს, არამედ ე.წ. კონფლიქტის გამწვავების საფუძველს რუსეთის ფედერაცია წარმოადგენს. მიუხედავად იმისა, რომ ჯერ კიდევ 1994 წელს აშშ-ში მიიჩნევდნენ, რომ რუსეთის სამშვიდობო ძალები რეალურად საფრთხის შემცველია და ნაცვლად კონფლიქტის მოგვარებისა, არსებობს მისი გაღრმავების რეალური საფრთხე,<sup>24</sup> ქართულმა სახელმწიფომ გამოუსწორებელი შეცდომა დაუშვა, როდესაც 1990-იან წლებში სწორედ რუსეთის ფედერაციას მისცა მოლაპარაკებებში მედიატორის ფუნქცია. ცხადია, საქართველოს ტერიტორიების ოკუპაციის ფაქტი საფრთხეს უქმნის არა მხოლოდ ქართული ეროვნული უსაფრთხოების სტაბილურობას, არამედ საერთაშორისო უსაფრთხოებას. რუსეთის ფედერაცია მუდმივად არღვევს მეზობელი ქვეყნების სუვერენიტეტს და რეგულარულად იჭრება ევროკავშირის წევრი ქვეყნების საჰაერო სივრცეში და ტერიტორიულ წყლებში, რაც ქმნის არასტაბილურობის განცდას და ევროპაში სულ უფრო და უფრო მეტი ფინანსები იხარჯება სამხედრო სფეროს გაძლიერებისთვის და შესაბამისად ეკონომიკური მდგომარეობა მძიმდება.<sup>25</sup> ამასთან, რუსეთი მუდმივად ახდენს ურთიერთობების გამწვავების პროვოცირებას საქართველოსთან მიმართებით.<sup>26</sup>

საქართველო-აფხაზეთი-ცხინვალის რეგიონის კონფლიქტს ბშირად მოიხსენიებენ, როგორც „გაყინულ კონფლიქტს“ და მას გავლენა აქვს არა მხოლოდ საქართველოს, არამედ ევროპის ეროვნულ უსაფრთხოებაზე. გაყინულია კონფლიქტი, რამეთუ მას ახასიათებს ისეთი გარემოებები, როგორიცაა: სეპარატისტების არსებობა და საომარი მოქმედებები, ხელისუფლების მიერ ქვეყნის ტერიტორიის ნაწილზე კონტროლის დაკარგვა და ამ

24 The Washington Post, 6 February 1994, A23

25 In Defence of Europe, Defence Integration as a Response to Europe's Strategic Moment Issue 4 / 2015, 15 June

26 Reid C., Vladimir Putin's Culture of Terror: What Is to Be Done, 9 U. St. Thomas J.L. & Pub. Pol'y, 2015, 293

ტერიტორიებზე დეფაქტო მმართველობა (ე.წ. დამოუკიდებელ სახელმწიფოდ თვითგამოცხადება), ადგილზე უკანონო მმართველი ორგანოების შექმნა და სხვა.<sup>27</sup> სამწუხაროდ, ჯერ კიდევ 2009 წლის მდგომარეობით აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის ტერიტორიაზე მცხოვრები მოსახლეობის დაახლოებით 50-80%-მა და ცხინვალის რეგიონში მცხოვრები მოსახლეობის 95%-მა რუსეთის მოქალაქეობა მიიღო,<sup>28</sup> ხოლო დღეის მდგომარეობით აფხაზეთისა და ცხინვალის რეგიონში რუსეთის ფედერაციამ დაარსა სამხედრო ბაზები და აქტიურად აწარმოებს სამხედრო წვრთნებს,<sup>29</sup> რაც კიდევ უფრო ამწვავებს საკითხს და ქმნის ეროვნული უსაფრთხოების რეფორმირების მუდმივ საჭიროებას.

საგარეო-სამართლებრივი პოლიტიკის მნიშვნელოვანი მიმართულებაა საერთაშორისო ორგანიზაციებთან და მათ ფარგლებში არსებულ ინსტიტუტებთან აქტიური თანამშრომლობა, მათ შორის, რუსეთ-საქართველოს კონფლიქტის მშვიდობიანი მოგვარების პროცესში საერთაშორისო ორგანიზაციების როლის გაზრდა, ომით გაყოფილ მოსახლეობას შორის ნდობის აღდგენისა და საქართველოს ოკუპირებულ რეგიონებში უსაფრთხოებისა და ადამიანის უფლებათა დაცვის ეფექტიანი მექანიზმების შექმნა. ე.წ. „გაყინულ კონფლიქტებში“ რა თქმა უნდა, სხვა მესამე ძალის ჩარევა (გარე ძალა - სხვა სახელმწიფო ან სახელმწიფოთა გაერთიანება) მნიშვნელოვანია კონფლიქტის მოგვარებისათვის,<sup>30</sup> თუმცა შიდა კონფლიქტთან მიმართებაში საკითხს ართულებს რუსეთის ფედერაციის მიერ ტერიტორიების ოკუპაციის ფაქტი. ამდენად, ნდობის აღდგენისა და დეოკუპაციის მიზნებისათვის გარე-მექანიზმების ამოქმედება, გულისხმობს ისეთ ქმედით საერთაშორისო ორგანიზაციებთან თანამშრომლობას და მეტი მუშაობის განეხილვას, როგორცაა ეუთო, ევროპის საბჭო, ნატო, ევროპის პარლამენტი, ამერიკის სამიტი, მადრიდის კლუბი და სხვა. საერთაშორისო

27 *Gran T.D.*, *Frozen Conflicts and International Law*, 50 *Cornell Int'l L.J.* 361, 2017, 390

28 *Petro N.*, *The Legal Case for Russian Intervention in Georgia*, 32 *Fordham Int'l L.J.*, 2009, 1534

29 Reid C., *Vladimir Putin's Culture of Terror: What Is to Be Done*, 9 *U. St. Thomas J.L. & Pub. Pol'y*, 2015, 298

30 *Grant T.D.*, *Frozen Conflicts and International Law*, 50 *Cornell Int'l L.J.* 361, 2017, 391



საზოგადოება ცალსახად და ერთხმად აღიარებს, რომ რუსეთის ინტერვენცია არის უკანონო და დაუსაბუთებელი, რუსეთის ფედერაციის უსუსური არგუმენტები რუსეთისა და ე.წ. სამხრეთ ოსეთის მოქალაქეების დაცვის თაობაზე, არის უსაფუძვლო,<sup>31</sup> შესაბამისად, საქართველომ მაქსიმალურად უნდა გამოიყენოს ყველა ის უპირატესობა, რასაც განაპირობებს საერთაშორისო მხარდაჭერა.

ძირითად შემთხვევაში საერთაშორისო ორგანიზაციები თუ სახელმწიფოთა გაერთიანებები ასრულებენ მედიატორის ფუნქციას, ამიტომ მეტად ქმედით საერთაშორისო გაერთიანებას წარმოადგენს ნატო და ევროკავშირი, რომელთან თანამშრომლობა ძალიან მნიშვნელოვანია. ამდენად, საქართველომ უნდა გააღრმავოს მუშაობა სიტუაციის დარეგულირებისთვის და ევროპასთან სამეზობლო პოლიტიკის გაუმჯობესების კუთხით, რამეთუ პრობლემის მოგვარების გზა სწორედ ევროპაზე გადის. კერძოდ, ეს ყოველივე გულისხმობს დემოკრატიულობის მაღალი ხარისხის დამკვიდრებასა და საქართველოს კანონმდებლობის დაახლოებას ევროკავშირის სამართალთან,<sup>32</sup> ასევე, ნატოს საერთაშორისო მისიებში აქტიურ მონაწილეობას.

საერთაშორისო დონეზე აქტივობასთან ერთად, საქართველო დგას შიდა კანონმდებლობის მუდმივი ცვლილებების წინაშე. დეოკუპაციის სამართლებრივი პოლიტიკის განსაზღვრისას მნიშვნელოვანია კონფლიქტის მშვიდობიანი მოგვარება, ომითა და საოკუპაციო ხაზებით გაყოფილ მოსახლეობას შორის ნდობის აღდგენისა და ურთიერთობების გაღრმავების პროცესი. ნდობის აღდგენა არ არის დაკავშირებული მხოლოდ საერთაშორისო საზოგადოების ჩართულობის ხელშეწყობასთან, არამედ მოიცავს სწორ, ადეკვატურ და ადამიანის უფლებების დაცვაზე ორიენტირებულ შიდა საკანონმდებლო რეგულაციებს.

ოკუპირებულ ტერიტორიებზე სამართლებრივ რეჟიმს განსაზღვრავს „ოკუპირებული ტერიტორიების შესახებ“ საქართველოს 2008 წლის 23 ოქტომბრის კანონი, რომლის მიხედვით, დადგენილია საგანგებო მდგომარეობის რეჟიმი ოკუპირებულ

31 *Evans G.*, Russia, Georgia and the Responsibility to Protect, 1 Amsterdam L.F. 25 (2009), 26

32 European commission, Implementation of the European Neighbourhood Policy in Georgia Progress in 2014 and recommendations for actions, Brussels, 25.3.2015, SWD , 2015, 66 f.

ტერიტორიებზე, აგრეთვე განსაკუთრებული სამართლებრივი რეჟიმი, რაც გულისხმობს შეზღუდვებს ოკუპირებულ ტერიტორიებზე თავისუფლად გადაადგილების, დასახელებული კანონით გათვალისწინებული ეკონომიკური საქმიანობის განხორციელების, უძრავ ქონებასთან დაკავშირებით გარიგების დადებისა და ამ კანონით განსაზღვრულ სხვა საკითხებთან დაკავშირებით.

აღნიშნული კანონითვე დადგენილია თავისუფლად გადაადგილების შეზღუდვა ოკუპირებულ ტერიტორიებზე (შესვლა დაშვებულია მხოლოდ აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის ტერიტორიებზე – ზუგდიდის მუნიციპალიტეტის მიმართულებიდან, ცხინვალის რეგიონში (ყოფილი სამხრეთ ოსეთის ავტონომიური ოლქის ტერიტორიებზე) – გორის მუნიციპალიტეტის მიმართულებიდან), ნებისმიერი ეკონომიკური საქმიანობის შეზღუდვა, საერთაშორისო საჰაერო და საზღვაო მიმოსვლა, სარკინიგზო მიმოსვლა და საერთაშორისო საგზაო სატრანსპორტო გადაზიდვა, ფულადი გადარიცხვების ორგანიზება, ეკონომიკური/სამეწარმეო საქმიანობის დაფინანსება ან რაიმე სხვა ფორმით ხელშეწყობა. ამავდროულად, დადგენილია, რომ ოკუპირებული ტერიტორიები საქართველოს ტერიტორიის განუყოფელი ნაწილია და მათზე ვრცელდება საქართველოს კანონმდებლობა. ოკუპირებულ ტერიტორიებზე საქართველოს კონსტიტუციით განსაზღვრული ადამიანის საყოველთაოდ აღიარებული უფლებების დარღვევისათვის პასუხისმგებლობა ეკისრება რუსეთის ფედერაციას საერთაშორისო სამართლის ნორმების შესაბამისად.

საქართველოს სახელმწიფო ერთი მხრივ, უფლებამოსილი და ვალდებულიცაა, რომ დაადგინოს განსაკუთრებული სამართლებრივი რეჟიმი ოკუპირებულ ტერიტორიებზე, ხოლო მეორე მხრივ, ამ შეზღუდვებმა არ უნდა მიიღოს იმდაგვარი სახე, რომ ადგილი ჰქონდეს ოკუპირებულ ტერიტორიებზე მცხოვრები მოსახლეობის გარიყვას საერთაშორისო საზოგადოებისგან, მხედველობაში მათქვს საერთაშორისო საზოგადოებისა და ოკუპირებულ ტერიტორიებზე მცხოვრები მოსახლეობის ორმხრივი ურთიერთობა. თავისთავად, ოკუპაციის ფაქტი არის უკანონო ქმედება და იმთავითვე უკავშირდება ადამიანის

უფლებების დარღვევას,<sup>33</sup> თუმცა ვფიქრობ ეს დარღვევა შეიძლება იყოს იმდაგვარი, რომ უფლებადარღვეულ პირს წარმოდგენაც არ ჰქონდეს ამის შესახებ. აღნიშნული შეიძლება განაპირობოს ინფორმაციულმა ვაკუუმმა და არსებულმა ფაქტორმა, რომ კონფლიქტის შემდგომ თითქმის სამი ათწლეული გავიდა და ფაქტობრივად თაობა აღიზარდა ამ ტერიტორიებზე იმ შთაგონებით, რომ საქართველო აგრესორია, ხოლო რუსეთის ფედერაცია მხსნელი.

ზემოაღნიშნული სამართლებრივი - ანალიზით ცალსახაა, რომ შეზღუდვები ატარებს ძალიან მკაცრ სახეს და ოკუპირებულ ტერიტორიებზე მცხოვრები მოსახლეობის მაქსიმალურ დამოკიდებულებას იწვევს ოკუპანტ სახელმწიფოზე, როგორც ეკონომიკური, ისე კულტურული თვალსაზრისით. უკვე მრავალი წელია არსებობს განსაკუთრებული სამართლებრივი რეჟიმიდან გამომდინარე სამართლებრივი შეზღუდვები, თუმცა ნდობის აღდგენის კუთხით აშკარად არ შეიმჩნევა რაიმე სახის წინსვლა. შესაბამისად, ისევ და ისევ ოკუპირებულ ტერიტორიებზე მცხოვრები მოსახლეობის ინტერესებიდან გამომდინარე, გადასახედა ოკუპირებულ ტერიტორიებზე გავრცელებული სამართლებრივი რეჟიმი.

განსახილველ შემთხვევაში შეზღუდვები უნდა დადგინდეს იმდაგვარად, რომ ერთი მხრივ, ოკუპირებულ ტერიტორიაზე მცხოვრები საქართველოს მოქალაქეების კონსტიტუციური უფლებები იქნეს რეალიზებადი შესაძლებლობის ფარგლებში (იმ ნაწილში, რომელიც შეეხება სოციალურ, ეკონომიკურ და კულტურულ უფლებებს გარკვეული გამოწვევების დათქმით და გადაადგილების უფლებას), ხოლო მეორე მხრივ, ოკუპანტ სახელმწიფოს არ მისცეს საშუალება საქართველოს მიერ დადგენილი შეზღუდვებით გაამართლოს ოკუპირებულ ტერიტორიაზე მცხოვრები მოსახლეობის მიმართ სხვადასხვა ქმედებების განხორციელება, რაც ზემოთ იყო აღნიშნული (მაგალითად, რუსული პასპორტების გაცემა). ამასთან, არსებულმა შეზღუდვებმა არ უნდა განაპირობოს ოკუპირებულ ტერიტორიაზე მცხოვრები მოსახლეობის დამოკიდებულება რუსეთის ეკონომიკაზე.

33 *McMahan J., The Morality of Military Occupation*, 31 *Loy.L.A.Int'l&Comp. L.Rev.* 7, 2009, 28

საერთაშორისო საზოგადოება აღიარებს საქართველოს საზღვრებს აფხაზეთის და სამხრეთ ოსეთის შემადგენლობით და დანესებული შეზღუდვები განაპირობებს იმას, რომ აფხაზეთის რეგიონი, რომელიც საქართველოსაგან დეფაქტო დამოუკიდებლობით სარგებლობს, ასევე ცხინვალის რეგიონის მაცხოვრებლები, მძიმე სოციალური და ეკონომიკური პრობლემების წინაშე დგანან. მიუხედავად თვითგამოცხადებული დამოუკიდებლობისა, მითითებული რეგიონები ეკონომიკური და სოციალური თვალსაზრისით მთლიანად დამოკიდებულია რუსეთის ფედერაციაზე. ამასთან, მითითებული შეზღუდვები არათუ ვერ ამართლებს გონივრულ მოლოდინს, არამედ იწვევს უკურეაქციას და სულ უფრო და უფრო მეტი მაცხოვრებელი ითხოვს რუსეთის მოქალაქეობას.

რა თქმა უნდა, იმაზე საუბარი, რომ ზემოაღნიშნული რეგულაციები სრულად გაუქმდეს, ყოველგვარ აზრს და სამართლებრივ ლოგიკას მოკლებულია, თუმცა ამ შემთხვევაში ხელისუფლებამ გონივრულად უნდა გათვალოს ყველა ის შედეგი, რაც მოჰყვება ამა თუ იმ კანონის მიღებას კონფლიქტის მოგვარების კუთხით. კერძოდ, სამართლებრივი შეზღუდვები, რაც დადგენილია საქართველოს კანონმდებლობით და რასაც ეთანხმება საერთაშორისო საზოგადოება (არ მოიაზრება რუსეთის ფედერაცია), არ უნდა იყოს იმდაგვარი, რომ ოკუპირებულ ტერიტორიებზე მცხოვრები მოსახლეობა მაქსიმალურად გაირიყოს ცივილიზებული სამყაროსაგან და დამოკიდებული გახადოს რუსეთის ფედერაციაზე. ამ მიზნით გადასახედია ოკუპირებულ ტერიტორიებზე შესვლა-გასვლის წესები, კერძოდ, ტურისტული მიზნით ტერიტორიაზე შესვლის-გასვლის თავისუფლების კუთხით და სხვა; ნებისმიერი ეკონომიკური საქმიანობის შეზღუდვასთან მიმართებით, ზოგიერთი სამენარმეო საქმიანობის დაშვების შესაძლებლობა; საერთაშორისო საჰაერო და საზღვაო მიმოსვლის აღდგენის საკითხი, გარკვეული გამონაკლისებით; ფულადი გადარიცხვების ორგანიზება, რომელიც დაკავშირებულია ფიზიკური პირის პირად ანგარიშებთან; ეკონომიკური/სამენარმეო საქმიანობის დაფინანსება ან რაიმე სხვა ფორმით ხელშეწყობის წინაპირობების დადგენა და სხვა.

აღნიშნულით უზრუნველყოფილი იქნება გარკვეული დოზით ხალხთა შორის ნდობის აღდგენა და ოკუპირებულ ტერიტორიე-

ბზე მცხოვრები მოსახლეობის რუსეთის ფედერაციაზე დამოკიდებულების შესუსტება.

## დასკვნა

წინამდებარე ნაშრომის ფარგლებში განხილულ იქნა ეროვნული უსაფრთხოება და დეოკუპაციის სამართლებრივი პოლიტიკა.

როგორც წინამდებარე სტატიიდან ირკვევა, ეროვნული უსაფრთხოების განვითარება დამოკიდებულია არა ერთ რომელიმე ადმინისტრაციულ ორგანოზე, არამედ მთელს ადმინისტრაციულ ორგანოთა „ჯაჭვზე“ და თავად საზოგადოებაზე. ეროვნული უსაფრთხოების ერთ-ერთი მთავარი დღის წესრიგი, დეოკუპაციის სამართლებრივი პოლიტიკა (დეოკუპაცია და ხალხთა შორის ნდობის აღდგენა) საჭიროებს რეფორმირებას და მოქმედებათა ახალ ეტაპზე გადასვლას. დეოკუპაციის სამართლებრივი პოლიტიკის შემუშავება არის კომპლექსური ხასიათის. ზოგადი თვალსაზრისით, გამოყოფილია საგარეო-სამართლებრივი და შიდა-სამართლებრივი პოლიტიკა, რომელიც ერთმანეთისაგან განუყოფელი ნაწილია ეროვნული უსაფრთხოების სისტემის ეფექტიანი ფუნქციონირების მიზნისათვის. საგარეო-სამართლებრივი პოლიტიკის მნიშვნელოვანი მიმართულებაა საერთაშორისო ორგანიზაციებთან და მათ ფარგლებში არსებულ ინსტიტუტებთან აქტიური თანამშრომლობა, მათ შორის, რუსეთ-საქართველოს კონფლიქტის მშვიდობიანი მოგვარების პროცესში საერთაშორისო ორგანიზაციების როლის გაზრდა, ომით გაყოფილ მოსახლეობას შორის ნდობის აღდგენისა და საქართველოს ოკუპირებულ რეგიონებში უსაფრთხოებისა და ადამიანის უფლებათა დაცვის ეფექტიანი მექანიზმების შექმნა. ამასთანავე, მნიშვნელოვანია ნდობის აღდგენის კუთხით გადაიხედოს ოკუპირებულ ტერიტორიებზე გავრცელებული სამართლებრივი რეჟიმი.

## **THEORETICAL FRAMEWORK OF PUBLIC INTEGRITY AND INSTITUTIONAL CHANGES OF GEORGIA'S TAX ADMINISTRATION**

### **Executive Summary**

Public institutional integrity is an important policy issue for developed and developing countries. Moreover, as Nikolas Kirby articulates, there has been increasing interest of academic and practitioners in the study and cultivation of public integrity as a distinct goal from anti-corruption: “there is a need for a more praiseworthy, and robust governance goal: a goal that not only implies addressing corruption but as it was going beyond to establish institutions truly worthy of trust. With this aim in mind, there has been a surge of interest in defining a concept of ‘public integrity’ to play this role.”<sup>1</sup>

With regards to taxation, less developed countries face greater challenges regarding tax collection. Since 2003, Georgia’s tax administration transformed dramatically. In this policy report, I apply Kirby’s institution-first conception of public integrity to the Georgian Revenue Service. I begin by laying out the theoretical framework of public integrity developed by Kirby. I then discuss the elements of the ‘institution-first’ concept, such as legitimate purpose, legitimate pursuit, commitment and robustness in relation with institutional changes of tax administration of Georgia (hereafter, the Revenue Service). Next, I analyze the main changes of the Revenue Service since 2003 – 2012, and identify a range of plausible policy options and stakeholders concerns. Finally, I provide evidence-based policy recommendations for building public integrity and trust toward tax administration.

---

\* PhD Student at Ivane Javakhishvili Tbilisi State University, LL.M in Public Law at Bielefeld University, Degree of Master of Public Policy at Oxford University, General Counsel of Millennium Challenge Account - Georgia

◆ Acknowledgment: Article “Theoretical Framework of Public Integrity and Institutional Changes of Georgia’s Tax Administration” is published at [https://integrity.bsg.ox.ac.uk/file/261636?fbclid=IwAR2G1sg3v\\_MQI1a4aLhA8qLMIO6HRdIEKgiRhGE4PCgRswelYvUOit7ZCVM](https://integrity.bsg.ox.ac.uk/file/261636?fbclid=IwAR2G1sg3v_MQI1a4aLhA8qLMIO6HRdIEKgiRhGE4PCgRswelYvUOit7ZCVM)

<sup>1</sup> Working paper for discussion at the Building Integrity Workshop. An “Institution –first” conception of public integrity. By Nikolas Kirby. 3rd May 2018.

*Table 1. The Roadmap of Theoretical Framework of Integrity*

<p><b>Elements of “Institution-First” Concept of Integrity</b></p>	<p><b>Integrity of the Revenue Service</b></p>
<p><b>Purpose</b> – “an institution needs a clearly defined purpose in order to have integrity.”</p>	<p><b>Purpose of the Revenue Service</b> – the collection of revenue.</p>
<p><b>Legitimacy of Purpose</b> – “citizens might not agree that it is the best purpose for the institution to have, or the most just or equitable, but they should agree that, given who and/or how that purpose was set (eg. by a democratically elected government in accordance with the constitution) the institution currently can have such a purpose.”</p>	<p><b>Legitimacy of the Purpose of the Revenue Service</b>  <b>Service</b> - the purpose of the Revenue Service was established by the democratically elected government of Georgia, consistent with its constitutional powers and responsibilities.</p>
<p><b>Pursuit</b> – “a public institution of integrity must pursue its legitimate purpose to the best of its abilities, given the resources that it has.”</p>	<p><b>Revenue Service Pursuit</b> – any tax administration has limited human and financial resources. Thus, it must pursue its legitimate purpose to the best of its ability to achieve the main objective effectively.</p>
<p><b>Legitimacy of Pursuit</b> – “Citizens might not agree that it has pursued its purpose in the best way, or the most just or equitable manner, but they should agree that, given who and/or how the scope of the domain and possibilities of power were set, the institution currently has a right to so act.</p>	<p><b>Legitimacy of Pursuit of the Revenue Service</b> – there are several mechanisms to legitimately pursue the purpose of tax administration, including simplification of tax legislation and mediation.</p>
<p><b>Commitment</b> – “public institutions do not merely have ex ante public duties; they also make commitments ex-post. They make commitments to the public. They also make commitments to individual members.”</p>	<p><b>Commitment of the Tax Administration</b> – the tax administration must stick to its commitment. An advance ruling helps to bind authority ex-post.</p>
<p><b>Robustness</b> – “disposition must also be robust across time and circumstance. It needs to reflect sufficient strength and resolve such that the institution can be relied upon come what may”.</p>	<p><b>Robustness of the Revenue Service</b> – there are several mechanisms to ensure robustness of tax administration, including IT - based risk assessment and e-filing.</p>



## Introduction

One of the most important policy questions for any government is how to build institutional integrity. How can a government eliminate corruption and make public institutions more trustworthy? There are different concepts in theory and practice to address this question. However, I will examine the following definition of integrity in relation to Georgia's Revenue Service. Two types of public integrity can be identified: "institution-first" approach, and "public officer" integrity. The first is defined as "the robust disposition of a public institution to legitimately pursue its legitimate purpose, to the best of its abilities, consistent with its commitment."<sup>2</sup> The second dimension is public officer integrity, which is "the robust disposition of public officer in the course of her public duties to peruse the integrity of her institution to the best of her abilities."<sup>3</sup> For the purposes of this paper I will explore only the 'institution-first' conception of integrity. Using the above definition of institution-first public integrity, I will discuss the changes of the Revenue Service to prove the elements of this conception of integrity.

First, however, it will be necessary to provide a brief overview of the political economy of Georgia. Georgia's transition from Soviet to modern democracy was unlike other countries. The economic collapse at the beginning of the 1990s was compounded by the conflicts in Georgia's regions of Abkhazia and South Ossetia. Furthermore, national social norms and political culture were unprepared for the new challenges. In November 2003, after the Rose Revolution started the country's economic development. The ambitious agenda of the new government included combating corruption, building public institutions, and implementing of structural reforms within the short period of time. The reforms brought in by the Saakashvili government were substantial; according to Gilauri, "What happened in Georgia between 2004 and 2012 is one of only a handful of examples of true transformation on a national scale in the twenty-first century, and perhaps the most comprehensive case."<sup>4</sup> Indeed, in 2006 - 2011 Georgia successfully completed 35 reforms qualifying under the World Bank's "Doing Business" criteria. According to the World Bank's

---

2 Nikolas Kirby. "An 'Institution-First' conception of public integrity", working paper for discussion at the building integrity workshop. 3rd May 2018.

3 Ibid.

4 Nika Gilauri. "Practical Economics". Palgrave Macmillan, 2017. P

‘Ease of Doing Business’ report, ‘the global average for such reforms was 1.7 per year at the time.’<sup>5</sup>

In 2003, Georgia’s tax base counted 80,000 taxpayers, and tax revenue was 12 percent of GDP. In 2010, the income tax base increased to 252,000 taxpayers, and collections measured 23.4 percent of GDP. These results were achieved not because of the population growth, rather through institutional changes of the Revenue Service. The corrupt civil servants were dismissed in a very short period of time, and major tax reforms were implemented. Key tax reforms included the reduction of tax rates and the number of taxes from 22 to 6 taxes, the simplification of the tax legislation and procedures, and the rapid growth of e-filing of tax liabilities.

*Table 2. Outcome of the Institutional Change of the Revenue Service*

Before 2003	After 2003 to 2012
Number of taxes 22	6
Potential tax revenue as percentage of GDP 40-45%	28 - 30%
Actual tax revenue 5.6% as a percent of GDP	23.4%
Compliance rate 35%	78 - 85%

*Source: Data produced by the Ministry of Finance of Georgia, IMF presentation April 2011.*

<sup>5</sup> World Bank Group, *Doing Business in a More Transparent World*, (2012), World Bank Group, access at: <http://www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/media/AnnualReports/English/DB12-FullReport.pdf>

## 1. Purpose of the Revenue Service

### General Principle

According to the theoretical framework of public institutional integrity, ‘an institution needs a clearly defined purpose in order to have integrity.’<sup>6</sup> Furthermore, the purpose is legitimate, ‘when it is set by the appropriate higher authorities, is legal, and in practice would be publicly defensible as something the institution has a right to pursue.’<sup>7</sup>

### 1.1 Collection of Revenue

Edmund Burke, emphasized that ‘revenue is the chief preoccupation of the state. Nay more it is the state.’<sup>8</sup> Furthermore, ‘a tax institution achieves its main purpose when it raises revenues effectively and equitably for the state’s necessary or legitimate activities and functions. Tax institutions have one “obligatory purpose” and that is to raise revenue effectively and equitably.’<sup>9</sup> To these ends, the Revenue Service is constituted under the ministry of finance of Georgia. According to the charter number 303, article 2, (b), one of the key objectives of the Revenue Service is the collection of revenue.

Moreover, the ratio of tax collection to GDP in developed countries usually outstrips that of developing countries. Nicholas Kaldor has suggested that ‘developing countries raise about 8 to 15 percent of their Gross Domestic Product (GDP) as tax revenue, while the ratio for advanced countries is 25 to 30 percent. More than sixty years after this issue came to the fore, and after more than thirty years of tax administration reforms in developing countries, it remains largely unresolved.’<sup>10</sup>

In Georgia, before tax reforms, the Revenue Service had an objective to collect taxes. However, the revenue was not collected effectively because of corruption and the fragile tax administration. Therefore, through the 2003-12 reforms (and although the main purpose was to increase the tax revenue to GDP ratio), the Revenue Service gained subsidiary pur-

6 Working paper for discussion at the Building Integrity Workshop. An “Institution –first” conception of public integrity. By Nikolas Kirby. 3rd May 2018.

7 Ibid.

8 Frederick C. Dietz. *English Government Finance 1485-1558* (Frank Cass, 1964), 213.

9 Edmond J. Safra. Research Lab Working Papers No. 25. October 3, 2013. [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2335619](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2335619).

10 Mohammed Abdullahi U. Nyende Festo T. *Challenges of Tax Administration in Developing Countries: Insights from the 5th Annual Tax Administration Research Center Workshop*. 2017.

poses: to eliminate endemic corruption, build the trust in Georgia's tax administration, while decreasing the size of the shadow economy and increasing tax compliance.

## **2. Legitimacy of Purpose**

### **General Principle**

According to the theoretical framework of public institutional integrity 'citizens might not agree that it is the best purpose for the institution to have, or the most just or equitable, but they should agree that, given who and/or how that purpose was set the institution currently can have such a purpose.'<sup>11</sup>

### **2.1 Constitutional Regulation of Tax Structure**

The taxpayer does not like to pay taxes but as Benjamin Franklin once observed, 'in this world nothing can be said to be certain, except death and taxes.'<sup>12</sup> Democratically elected government and its tax administration can have a purpose of tax collection in order to provide public goods. Before changes to Georgia's constitution in 2010, the government had the flexibility to raise the taxes and modify the tax structure without a referendum. Currently, however, Georgia's constitution requires this. Furthermore, article 94 of the constitution stipulates that 'taxes and fees shall be paid in the amount and under the procedure determined by law. Only law shall determine the structure of taxes and fees and the procedure for introduction thereof. Exemption from taxes shall be permitted only by law.'<sup>13</sup> In general, such strict regulation and minimized discretion of government could increase the public trust toward tax administration. However, it could be problematic for the government to address economic shocks, and balance high budget deficit in a timely and effective manner.

## **3. The Pursuit of Purpose of the Revenue Service**

### **General Principle**

According to the theoretical framework of public institutional integri-

---

11 Kirby, 'An Institution-First Conception of Public Integrity.'

12 Franklin, Benjamin, and Albert H. Smyth. *The Writings of Benjamin Franklin*. New York: London: Macmillan Company, 1905.

13 Art. 94, Constitution of Georgia, Parliament of the Republic of Georgia, access at: <https://matsne.gov.ge/en/document/view/30346?publication=35>, last accessed: 23/10/2018

ty ‘a public institution of integrity must pursue its legitimate purpose to the best of its abilities, given the resources that it has.’<sup>14</sup>

### **3.1 Human Capital of the Revenue Service**

Any tax administration has limited human and financial resources, which are critical for the effective collection of revenue. There are only so many welltrained civil servants and tax inspectors, especially in developing countries.

Since 2009, the government of Georgia established the finance academy of the ministry of finance to train civil servants on the job, as the tax legislation is complex and requires special knowledge. The Netherlands, Austria, and Singapore have similar training centers. While these initiatives have been important, tax administrations still face the problem of highly qualified civil servants moving to the private sector rather than staying in the public service. This ‘leakage’ of highly trained tax specialists to the private sector diminishes the resources at the disposal of tax administrations.

However, alongside these training schemes, the Revenue Service has implemented other mechanisms in order to achieve its institutional objectives to the best of its ability, such as IT-based risk assessment and e-filing, which will be discussed in section 7.

## **4. Legitimacy of Pursuit**

### **General Principle**

According to the public institutional integrity ‘the institution’s actions are *intra vires*. Citizens might not agree that it has pursued its purpose in the best way, or the most just or equitable manner, but they should agree that, given who and/or how the scope of the domain and possibilities of power were set, the institution currently has a right to so act.’<sup>15</sup>

### **4.1 Procedural Fairness**

It is important for the taxpayer to be treated in a respectful and procedurally fair manner as they pay their share of taxes. Picking up on this, Hartner et al. suggest a responsive regulatory approach encapsulates this

---

<sup>14</sup> Kirby, ‘An Institution-First Conception of Public Integrity.’

<sup>15</sup> Kirby, ‘An Institution-First Conception of Public Integrity.’

relationship between citizens' expectations of public institutions in relation to procedural fairness, and their own obligations as taxpayers: 'The responsive regulation approach proposes that governments adjust regulatory efforts to the behavior of taxpayers. People highly identified with the nation and committed to pay their fair share of taxes want to be treated in a respectful and fair manner in order to honestly declare taxes.'<sup>16</sup>

Well-defined organizational structure helps to facilitate this procedural fairness. After 2003, the charter of the Ministry of Finance of Georgia went through drastic changes to clearly define functions of departments and units. The main challenge has been crosscutting functions, where it is difficult to draw a line between the responsibilities of departments. Unfortunately much of this is the nature of the bureaucracy of the ministry and cannot be fully addressed.

#### **4.2. Simplification of Tax Legislation**

Simplification of tax legislation is important to legitimate pursuit of purpose. Before 2003 taxes were collected through illegitimate means. The main tool for tax collection was bargaining the taxable amount with taxpayer. The complex tax system and vague tax provisions created the preferable regime for fraudulent and corrupt transactions. Thus, a simplification of the tax code of Georgia and the elimination of ambiguous norms surrounding tax rules enabled the Revenue Service to achieve its core objectives in legitimate ways.

After 2003, hundreds of changes were made to the tax legislation. These were necessary to mitigate the risks associated with corruption and to rebuild public trust toward the tax authority. However, frequent changes to the tax law created uncertainty and concerns: the biggest achievement was the consultation process held between tax institution and stakeholders in order to discuss the legislative changes, however this process was not always transparent and comprehensive. Furthermore, many changes were made to tax law, without taxpayer's involvement. Communication of these changes in time would be critical for some taxes, still, there may be policy reasoning for implementation of changes with minimum pre-announcement. This may be the case in order to mitigate cases of avoi-

---

16 Procedural Fairness and Tax Compliance Martina Hartner, Silvia Rechberger, Erich Kirchler, and Alfred Schabmann\* University of Vienna; Economic analysis and policy, VOL. 38 NO. 1, March 2008. P 149

dance – for example, through the artificial shifting of income between tax periods to minimize income tax burdens. In general, there was a trade-off between achieving the objective of reforming the tax system in a very short period of time, or delaying the progress.

This trade-off is important, as evidence shows that even in OECD countries, the design and implementation of tax legislation poses challenges for administrations attempting to create conditions of tax certainty. For example, a report by the OECD and IMF in March 2017 suggests that ‘the major source of tax uncertainty is complex and poorly drafted tax legislation and the frequency of legislative changes.’<sup>17</sup> Further, according to the same report, ‘Tax certainty is a high priority for tax administrations, with over 80% of respondents to the tax administration survey identifying it as a very high or extremely high priority of their tax administration.’<sup>18</sup>

As a result of tax reforms in 2003-2012, Georgia simplified the tax code and eliminated ambiguities within the legislation. However, the frequent changes were a problem for tax certainty in the short-term. It has been argued that frequent and unexpected changes in tax law can create tax uncertainty and mistrust toward the tax institutions.<sup>19</sup> Yet tax legislation is not static, the government is required to address its economic and social objectives, therefore changes are to be anticipated. Furthermore, if changes simplify the tax system and rationalize it, uncertainty may be reduced in the longer term, even if short-term uncertainty could temporarily affect taxpayer’s decisions.

Retroactivity of legislation is another critical issue, which creates arbitrariness and mistrust toward the Revenue Service. According to the IMF/ OECD report

true “retroactivity” would mean changes to tax laws that are applied to past tax years, as opposed to changes in the law that apply to future years. Defining the concept in relation to anticipated returns to existing investment would imply that no change in tax policy, including changes in tax rates, could be applied to any existing activities.<sup>20</sup>

Georgia’s tax code includes few articles, which are retrospective. However, this is not a common policy and could have a minor effect on legitimacy of pursue of the objective of the Revenue Service.

17 IMF/OECD Report for the G20 Finance Ministers March 2017. p. 6

18 *ibid.*

19 *ibid.*

20 *ibid.*



Transitional provisions are common in Georgia's tax code, which are critical for building trust between taxpayers and the tax authority, and credibility of the tax rules. The IMF/OECD report also argues that 'adopting transitional (for instance, a phase-out period) or grandfathering provisions in respect of that existing investment on certainty and transparency grounds.'<sup>21</sup>

Tax provisions implemented on a temporary basis are often used in Georgia's tax legislation, which could create mistrust toward the tax institution. Furthermore, it is argued that uncertainty is generated, when the expiry date of provision is unclear. Gulen and Ion find evidence that

policy uncertainty is persistently and negatively correlated with corporate investment, with an important part of the negative effect of tax-related uncertainty measured as the presence of temporary measures where the expiration date or the possibility for renewal are unclear. Such uncertainty risks creating a hold-up problem, as firms defer investment until the uncertainty is resolved—so undermining the effectiveness of such measures.<sup>22</sup>

However, temporary measures could be very effective policy tools to introduce tax incentives for investment to encourage spending during an economic downturn and achieve the legitimate purpose of the Revenue Service. The IMF/OECD find that:

such temporary incentives implemented in the US during the 2001-02 economic downturn and the latest global financial crisis were effective in stimulating investment spending. If the expiration date is clear and credible, the temporary nature of the provision should incentivize firms to spend today to capture the transient tax benefits now.<sup>23</sup>

To summarize, after 2003 the Revenue Service pursued to the best of its abilities to achieve its legitimate purpose. Simplification of tax legislation and the elimination of ambiguities was a legitimate way to pursue the objectives of the tax authority of Georgia. However, simplification of tax legislation as a mechanism for tax administrations to pursue their legitimate purposes of revenue raising can only go so far. The complexity of tax systems, and issues such as tax avoidance, continue to be problems

---

21 *ibid.*

22 Gulen, Huseyin and Ion, Mihai, Policy Uncertainty and Corporate Investment (June 24, 2015). *Review of Financial Studies*, Vol. 29 (3), 2016, 523-564. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2188090> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2188090>

23 IMF/OECD Report for the G20 Finance Ministers March 2017, p. 20

facing many tax authorities. According to the IMF/OECD report, even the best designed and drafted tax laws are not capable of anticipating every new product, service or business model and every taxpayer transaction and structure, particularly those of an aggressive nature or those that are otherwise undertaken for tax avoidance purposes. Therefore, various tax integrity or anti-avoidance rules may need to be implemented in order to effectively counter tax avoidance practices and protect the integrity of the tax system.<sup>24</sup>

Moreover, the frequent changes to the tax legislation and retroactive, transitional legal provisions within tax legislation are common not only for Georgia but for most countries. Thus, the challenge for the responsible institutions is to design the best tax legislation possible in order to pursue the legitimate purpose of raising revenue.

### **4.3 Mediation Mechanism**

A mediation process was introduced to allow taxpayers to resolve the tax disputes through facilitated cooperation with the Revenue Service. This has been an effective mechanism to avoid a long and costly litigation process. Before tax sanctions and penalties are imposed, the taxpayer has a right to submit relevant documentation and clarify the taxable transaction. Namely, prior to issuing the formal audit report, the draft report is presented to the taxpayer. The taxpayer then has ten days to justify their position and request amendment to the draft audit report. If the request at the first stage is not successful, the taxpayer has another chance to submit the request to the mediation council.

The strength of this system is that it gives the chance for taxpayers to clarify taxable transactions. It is an effective way to avoid tax disputes at the initial stage before the final audit report is enacted. As Jones and Maples have articulated, out-of-court mediation processes may increase taxpayers' trust in tax dispute resolution systems, which may then have the positive flow on effect of ensuring compliance with tax rules:

a successful tax mediation regime can not only help parties to move away from adopting entrenched litigious positions and towards focusing on early resolution outside of the Courts; but it may also help to improve taxpayers' views of the tax dispute resolution system, thereby increasing voluntary compliance. If appropriately used, mediation should result in

<sup>24</sup> *ibid.*

significant time and cost efficiencies for both taxpayers and the tax authority.<sup>25</sup>

Finally, mediation – done well – is a legitimate negotiation between the taxpayer and the Revenue Service. It helps to increase trust toward tax administration. According to the World Bank Group, ‘as tax laws are complex, tax disputes are often fact-intensive. A combination of these factors can contribute to uncertainty regarding the correct interpretation of the issues in the dispute, and thereby warrant mediation or negotiation that allow parties to search for creative solutions that fulfill the needs of both disputants.’<sup>26</sup>

However, mediation is not without shortcomings: it imposes additional costs, even though it brings in tax revenue. Furthermore, the mediator has a direct contact with the taxpayer before the final report is issued. This could raise the risk of corruption and affect the quality of the audit report if handled improperly.

#### **4.4. The Dispute Settlement Mechanism**

Another tax instrument to legitimately pursue the legitimate purpose is the dispute settlement mechanism. The effective and fair system helps to build the trust toward the Revenue Service. In Georgia, the dispute settlement process allows two independent appeal mechanisms to review the decision taken by the tax institution. The first instance of dispute resolution is the Revenue Service. If, however, a taxpayer disagrees with the decision made by the authority, it can then be appealed at second instance – by a tax dispute resolution council under the Ministry of Finance of Georgia. Another option is to take the dispute directly to the court for resolution. However, in Georgia, courts have rarely been preferred for tax dispute resolution, because of the level of independence and the competence in taxation.

Yet there are concerns regarding the dispute settlement mechanisms within the system of the Ministry of Finance of Georgia. Most of the members could be dismissed by the head of relevant authority; there are no safeguard mechanisms in legislation. There is no differentiation in

---

25 Jone and Maples ‘Mediation as an alternative option in Australia’s tax disputes resolution procedures’ (2012) 27 Australian Tax Forum

26 ‘The Role of the Lawyer in Out of Court Dispute Resolution’ IM-Mediation Resolution April 2013, The World Bank

terms of the procedures for small and big claims, which makes the tax dispute settlement mechanism less effective. The same members are involved in the discussion of all types of disputes, which has an impact on the timing of dispute resolution and quality of decisions, as the number of the tax disputes are rising. In 2011, the Revenue Service received 7,900 tax appeal claims and this number doubled in subsequent years. However, the IMF technical assistance report 2016 identifies that overall in Georgia the ‘dispute resolution mechanism is accessible and independent.’<sup>27</sup>

To summarize, Georgia’s tax dispute settlement mechanism is an instrument for the Revenue Service to legitimately pursue its legitimate purpose. However, there are concerns regarding the procedures of the dispute settlement mechanism. In order to allow this institution to achieve its objective, it is critical to improve the current dispute resolution mechanism within the system of the Ministry of Finance of Georgia.

## **5. Commitment of the Tax Authority**

### **General Principle**

According to the theoretical framework of public institutional integrity ‘public institutions do not merely have *ex ante* public duties; they also make commitments *ex post*. They make commitments to the public. They also make commitments to individual members.’<sup>28</sup>

### **5.1 Advance Ruling**

In 2010, the private advance ruling (hereafter advance ruling) was introduced within Georgia’s tax code. The advance ruling is legally binding for the tax administration and the taxpayer. The aim of the regulation is to promote clarity and consistency regarding the application of the tax law and commit the Revenue Service to act according to the ruling. A taxpayer can submit the application to the Revenue Service asking the interpretation of particular taxable transaction.<sup>29</sup> After introducing such rulings the tax administration is obliged to follow its interpretation.

---

27 International Monetary Fund technical assistance report 2016, p. 7.

28 Kirby, ‘An Institution-First Conception of Public Integrity, p. 25.

29 For example: is a nonresident obliged to pay income tax on a salary received in Georgia’s territory? The RS can provide the following ruling: if the nonresident is a physical person and works in Georgia for more than one month she/he is obliged to pay 20% of income tax on received salary in Georgia

A taxpayer may also request written explanations of tax provisions from the relevant institutions. However, these explanations are not legally binding and cannot protect the taxpayer against tax assessment. The ruling must be issued within the 90 days after submission of application and it is not free of charge. If a taxpayer receives a negative ruling, it can be challenged through the appeals process.

As noted by IMF in 2016, the advantages of a private tax ruling are ‘promotion of clarity and consistency regarding the application of the tax law for both taxpayers and the tax authority.’<sup>30</sup> Increased certainty around the tax treatment of transactions also raises taxpayer confidence in the tax system.

There are, however, arguments against a private ruling practice. The disadvantages of a private ruling practice could include: ‘risk of base erosion where incorrect or inappropriate rulings are issued or published.’<sup>31</sup> If the incorrect ruling is issued, it could decrease revenue. However, the revenue risk is limited, because the tax ruling is confined to the taxpayer to whom it was issued. In addition to this, the advance ruling system may help tax authority to identify potential structural weaknesses in the tax legislation.

It is argued that advance ruling could lead to ‘privatization of the tax law.’<sup>32</sup> This may be the case, where the ruling system is used as a means of attracting tax base from other countries.

Another concern is that cost is associated with the application process, which could undermine the objective of providing equal access to the advance tax ruling system, especially for taxpayers with limited financial resources. The private rulings have no precedential value beyond the taxpayer who submits the request. However, the advance ruling system has a ‘wider precedential effect even if they are not published.’<sup>33</sup> Moreover, the European Commission has concluded that ‘certain tax rulings that were issued by various tax authorities conferred selective tax advantages on particular taxpayers.’<sup>33</sup>

---

30 IMF technical note 2016

31 *ibid*; While formally private rulings do not have precedential value beyond the taxpayer and the arrangement concerned, in practice they do have a wider precedential effect even if they are not published.

32 IMF technical note 2016; p. 4 33IMF technical note 2016; p. 4

33 IMF technical note 2016; p. 4

COUNTRY	Public rulings		Private rulings			
	Public rulings are issued	Binding/ not binding on revenue body	Private rulings are issued	Binding/ not binding on revenue body	Time limits for private rulings	Fees for private rulings
<i>1) OECD countries</i>						
Australia	✓	Binding	✓	Binding	✓/1	×
Austria	✓	Binding	✓	Binding	✓/1	×
Belgium	✓	Binding	✓	Binding	✓/1	×
Canada	✓	Binding	✓	Binding	✓/1	✓
Czech Repub.	✓	Binding	✓	Binding	×	✓
Denmark	✓	Binding	✓	Binding	✓/1	✓
Finland	✓	Binding	✓	Binding	✓	✓
France	✓	Binding	✓	Binding	✓/1	×
Germany	✓	Binding	✓	Binding	×	✓
Greece	✓	Binding	✓	Binding	✓/1	×
Hungary	✓	Binding	✓	Binding	✓/1	×
Iceland	✓	Binding	✓	Binding	✓/1	✓
Ireland	✓	Binding	✓	Binding	✓/1	×
Italy	✓	Binding	✓	Binding	✓/1	×
Japan	✓	Binding	✓	Not binding	×	×
Korea	✓	Binding	✓	Binding	×	×
Luxembourg	✓	Binding	×	-	-	-
Mexico	✓	Not binding	✓	Not binding	✓/1	×
Netherlands	✓	Binding	✓	Binding	×	×
N. Zealand	✓	Binding	✓	Binding	×	✓
Norway	✓	Not binding	✓	Binding	✓/1	✓
Poland	✓	Not binding	✓	Not binding	✓	✓
Portugal	✓	Binding	✓	Binding	×	×
Slovak Rep.	✓/1	Binding	✓/1	Binding	✓/1	×
Spain	✓/1	Binding	✓	Binding	✓	×
Sweden	✓	Binding	×/3	Binding	×/1	✓/1
Switzerland	✓	Binding	✓	Binding	×	×
Turkey	✓	Binding	✓	Binding	×	×
UK	✓	Binding	✓	Binding	✓	×
USA	✓	Binding	✓	Binding	×	✓
<i>2) Select non-OECD countries</i>						
Argentina	✓	Binding	✓	Binding	✓	×
Bulgaria	✓	Binding	✓	Not binding	✓/1	×
Chile	✓	Binding	✓	Binding	×	×
China	✓	Binding	✓	Binding	×	×
Cyprus	✓	Binding	✓	Binding	✓/1	✓/1
Estonia	✓	Binding	×	-	-	-
Latvia	✓	Not binding	✓	Binding	✓	✓
Malaysia	✓	Binding	✓	Binding	✓/1	✓
Malta	✓/1	Not binding	✓	Binding/1	×	×
Romania	✓	Binding	✓	Binding/1	✓/1	×
Singapore	✓	Binding	✓	Binding/1	✓/1	✓
Slovenia	✓	Binding	✓	Binding	✓/1	×/1
South Africa	✓	Binding	✓	Binding	✓/1	✓

Sources: IBFD and country survey responses

Table 3. Advance ruling by OECD countries

To summarize, the Revenue Service ‘acts collectively consistent with its collective commitments’ when issuing the legally binding advance ruling. This mechanism helps to avoid inconsistent treatment by the Revenue Service. Given that ‘the single most important factor in determining uncertainty is unpredictable or inconsistent treatment by tax authority’<sup>34</sup> the advance ruling process plays a crucial role in limiting tax uncertainty. The advance tax ruling is an effective instrument to protect the taxpayer from dual interpretation of tax law while binding the tax authority to its commitments. However, there are risks associated with the implementation of the advance ruling system, such as corruption.

34 Measuring corporation tax uncertainty across countries: Evidence from a cross-country survey; Michael P. Devereux. Oxford University Centre for Business Taxation European Tax Policy Forum; April 2016.

## **6. Robustness of Tax System**

### **General Principle**

According to the theoretical framework of public institutional integrity ‘disposition must also be robust across time and circumstance. It needs to reflect sufficient strength and resolve such that the institution can be relied upon come what may.’<sup>35</sup>

### **6.1. IT - Based Risk Assessment/e-filing**

In 2009, IT-based risk assessment was introduced in Georgia’s Revenue Service, in order to create a more robust tax system. Before introducing this mechanism the tax inspections were conducted manually. Then, the selection of companies for assessment was based on the tax inspector’s preferences. The risk assessment system (software) was therefore developed based on a number of objective parameters, such as profit margin, average salaries of employees, changes in revenue and profit, etc. This system helps to increase tax certainty as there is low risk of taxpayers being selected based on individual interests. Furthermore, the system is effective in terms of tax collection. It selects companies based on risk level. At the initial stage of the system’s introduction (2009-2010), 80–90 percent of all tax audits were conducted based on the IT system. Nowadays all audits are triggered electronically.

Second, e-filing was introduced for only large companies at the initial stage. This system has played a key role in decreasing Georgia’s shadow economy. The objective of introducing e-filing was to minimize interactions between taxpayer and tax authority in order to eliminate corruption. Today all taxpayers use the e-filing system, and the government disallows any paper-based tax return.

Both IT-based risk assessment and e-filing are the key mechanisms for eliminating the corruption and allow the Revenue Service to pursue its legitimate purpose. The robustness of the system was achieved through the implementation of the IT mechanisms.

---

<sup>35</sup> Kirby, ‘An Institution-First Conception of Public Integrity.’



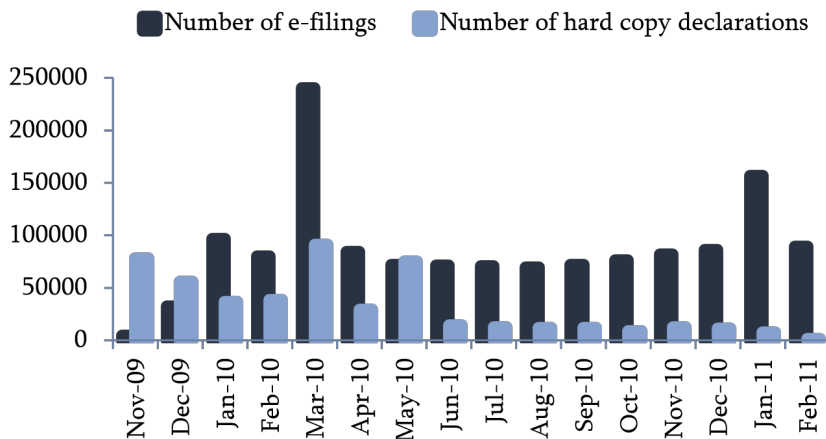


Table 4. Number of e-filings and hard copy declarations 2009-2011

## 7. Policy Recommendations

There is no universal tax system, which can be adopted by countries to address fully the tax administration’s and the taxpayer’s concerns. In order to build the public institutional integrity at tax administration, all elements of the theoretical framework of integrity have to be implemented. Based on the findings discussed in this paper I provide recommendations regarding several tax mechanisms, which can be adopted by similar economies.

### Recommendation 1. Simplification of Tax Legislation

Simplification of tax legislation could be one of the key policy instrument, especially for developing countries. Georgia’s example shows that the simplification of the tax code was instrumental in achieving the main objective of tax administration. As Umar and Tusubira found at the 5<sup>th</sup> Annual Tax Administration Research Center Workshop in 2017, ‘complexity of the tax system and the knowledge/information gap were some of the challenges identified... the appropriate policy response should be a continuous simplification of the tax system.’<sup>36</sup>

36 Challenges of tax administration in developing countries: insights from the 5th annual tax administration research center workshop, 2017. Mohammed Abdullahi Umar, Nyende Festo Tusubira. P.117.

The simplification of the tax legislation increases institutional integrity as it is one of the policies that allows the Revenue Service to pursue the legitimate purpose of tax administration. The challenge for relevant authority lies in *how much* to simplify the tax system. Furthermore, each tax administration needs to assess its financial and human capital before reforming the tax legislation.

### **Recommendation 2. Consultation Process**

The consultation process between stakeholders and tax administration is instrumental, especially during the legislative changes. In Georgia's case the consultation process was not always transparent, which was a big concern for stakeholders.

The consultation process helps to better understand the needs and concerns of stakeholders. It is a multilateral process, when the information is not flowing only from one direction from tax administration to the taxpayer, rather from stakeholders to tax administration. Furthermore, in most cases, big businesses are involved in discussions and small/micro businesses, individual taxpayers are left out from the consultation process. Thus, tax institutions have to ensure that all voices are heard equally. Such policy will help to increase tax efficiency and raise institutional integrity of tax authorities.

### **Recommendation 3. Mediation Mechanism**

In Georgia's case, the mediation mechanism has the potential to increase the legitimacy of the pursuit of purpose. However, there are corruption risks as the tax auditor (tax inspector) has direct contact with the taxpayer, before issuing the final audit report. Thus, before adopting the mediation mechanism, tax administrations have to establish the monitoring mechanism to prevent such risks. Moreover, each tax administration has to assess the risk and cost associated with establishing such a mechanism.

### **Recommendation 4. Advance Ruling**

There are different models of advance ruling. In Georgia's case, private advance ruling is legally binding and it is subject to the fee defined by the law. Overall, it is an effective mechanism and can be used by other

countries. However, each tax administration has to assess its capacity before implementing the advance ruling as the implementation of this mechanism requires a large number of qualified civil servants. Moreover, there have been cases of conflict of interest and corruption in practice. Again, in order to minimize these risks the strong monitoring mechanism has to be implemented within tax administration.

### **Recommendation 5. IT- Based Risk Assessment / E-filing**

Many countries are using the electronic systems for tax administration purposes worldwide. However, it is costly and subject to budgetary constraints for most developing countries. Georgia's case shows that IT systems can be vital for effective tax collection and reducing corruption in the tax system. The adoption of IT systems for a tax auditing and E-filing is therefore recommended in order to achieve effectively the main objective of the tax administration. Moreover, it is important to update the software frequently as the business transactions are changing rapidly. This can create additional administrative costs for relevant authorities, but in the long-term, the benefits – increases in the collection of tax revenue and reduced corruption – typically outweigh the costs.

## **8. Conclusion**

In this policy report, I have explored the theoretical framework of 'institution– first' concept of public institutional integrity in relation to changes in Georgia's Revenue Service (2003-2012). It was demonstrated that the improvement of all components of institutional integrity, such as legitimate purpose, legitimate pursuit, commitment and robustness lead to improvements in the tax system and improved public trust towards the tax administration. The institutional change that resulted created a strong platform for the implementation of further reforms, which is a topic for future research.

