

სახელმწიფოს პასუხისმგებლობის მოდელის ზოგადი მიმოხილვა

შესავალი

სახელმწიფოს პასუხისმგებლობა თავისი ორგანოების მიერ მიყენებული ზიანისათვის, ნებისმიერი ქვეყნის სამართლებრივი სისტემის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი და რთულად მოწესრიგებადი საკითხია. იმ შემთხვევაში, თუ სახელმწიფოს დაეკისრება თავისი ორგანოების მიერ კერძო პირებისათვის მიყენებული ყველა ფაქტობრივი ზიანის ანაზღაურება, ადვილი შესაძლებელია, სახელმწიფო აპარატი მეტად რთულ ფინანსურ მდგომარეობაში აღმოჩნდეს. მეორე მხრივ, სახელმწიფოს პასუხისმგებლობის გამორიცხვა, ამ უკანასკნელის სამართლებრივი ნორმების მოწესრიგების გარეშე დატოვებას გამოიწვევს, რაც შეიძლება, საჯარო ძალმომრეობად გადაიქცეს.

პრაქტიკაში არსებობს სამი შესაძლებლობა, როდესაც დაზარალებულ მხარეს ზიანის ანაზღაურების მოთხოვნა შეუძლია, ესენია: პირადი პასუხისმგებლობა – როდესაც დაზარალებულმა მოთხოვნა შეიძლება წაუყენოს უშუალოდ იმ პირს (საჯარო მოსამსახურეს), რომელმაც დააზარალა; სახელმწიფოს პასუხისმგებლობა – როდესაც ადმინისტრაციულ ორგანოს მიმართავს, სადაც მოსამსახურე პირია დასაქმებული; თანამდებობრივი პასუხისმგებლობა – რომლის მიხედვითაც, მატერიალური სამართლიდან გამომდინარე, მოსამსახურე პირისადმი დაზარალებულის პრეტენზია გადატანილია დამსაქმებელ ორგანოზე.

ასევე, არსებობს სოლიდარული პასუხისმგებლობის მოდელიც, რომელიც პრაქტიკაში იშვიათად გამოიყენება.

1. მოხელის პირადი პასუხისმგებლობა

მოხელის პირადი პასუხისმგებლობა დასაბუთებულია ე.წ. „მანდატის თეორიით“, რომლის თანახმადაც, ზემდგომს უფლება აქვს, მოხელეს მანდატი (დავალება) მხოლოდ სამართლებრივი ქმედებისათვის გადასცეს. ამდენად, იგი „contra mandatum“ მოქმედებს, თუ მესამე პირს არამართლზომიერად და ბრალეული ფორმით მიაყენებს ზარალს.¹

მაღალი სამართლებრივი კულტურის მქონე ქვეყნებიდან, გერმანია არის ერთ-ერთი, სადაც მსგავსი ტიპის პასუხისმგებლობას ჯერ კიდევ მე-18 საუკუნეში ვხვდებით. მოხელის კერძოსამართლებრივი პასუხისმგებლობის მოდელი საფუძვლად დაედო დღესაც მოქმედ სამოქალაქო კოდექსის §839 პირველ მუხლს: „თუ მოხელე განზრახ ან დაუდევრობის გამო არღვევს მესამე პირის მიმართ მისთვის დაკისრებულ მოვალეობას, მაშინ მან მესამე პირს უნდა აუნაზღაუროს მიყენებული ზარალი“.

სახელმწიფოებრივი/სუვერენული ქმედებისათვის, პასუხისმგებლობის აღნიშნულმა ფორმამ, ნებადაურთველი ქმედების სახით, მხოლოდ მოხელის კერძოსამართლებრივი პირადი პასუხისმგებლობა ყოფილიყო გათვალისწინებული, კრიტიკა ადრევე დაიმსახურა. მისი ლიტერატურაში გამართლება კი, ოტო მაიერმა მოიხსენია, როგორც „საკმაოდ გასაოცარი“.²

ზოგადი ადმინისტრაციული სამართლის სახელმძღვანელოს ავტორები სამართლიანად მიუთითებენ, რომ სახელმწიფოს სახით დაზარალებულის წინაშე უნდა იდგეს გადახდისუნარიანი სუბიექტი, მოქალაქე არ შეიძლება იყოს დამოკიდებული საჯარო მოხელის ფინანსურ შესაძლებლობებზე.³ ზოლო, მეორე მხრივ, თვითონ მოხელე საკმაოდ დიდი წნეხის ქვეშ იმყოფება და ხშირად შეიძლება საპასუხისმგებლო გადაწყვეტილებების მიღება იმ მოტივით გაუჭირდეს, რომ შეცდომის შემთხვევაში, იგი შეიძლება საერთოდ გაკოტრდეს. საჯარო მოხელის

¹ შეად., Ossenbühl F., Staatshaftungsrecht. S. 7f.

² ანალოგიურად, Mayer O., Deutsches Verwaltungsrecht I, S. 186, Fußn. 9.

³ ტურავა პ., წიკელაძე ნ., ზოგადი ადმინისტრაციული სამართლის სახელმძღვანელო, თბილისი, 2010, 144.

მიერ ზიანის ანაზღაურების ვალდებულების შიში გამოიწვევდა უნიციატივობას, ნაკლებ სამსახურობრივ აქტივობასა და დაბნეულობას, რაც საბოლოოდ ნეგატიურად იმოქმედებდა სახელმწიფო აპარატის ფუნქციონირებაზე.⁴

მოხელეზე პასუხისმგებლობის დაკისრებით, მმართველი აპარატი თითქოს ზედმეტი ვალდებულების თავიდან აცილებას ცდილობს. როგორც სამართლებრივად, ასევე, შინაარსობრივადაც, აბსოლუტურად უსაფუძვლოა პასუხისმგებლობა დაეკისროს პირს (საჯარო მოსამსახურეს), რომელიც სახელმწიფომ საჯარო დავალების შესასრულებლად თავად „დაიქირავა“. გარდა იმისა, რომ, შესაძლებელია, დაზარალებულის წინაშე გადახდისუუნარო მოვალე აღმოჩნდეს, პასუხისმგებლობის რისკს მოსამსახურე პირების მოტივაციისათვის უარყოფითი შედეგები შეიძლება მოჰყვეს.

2. სახელმწიფოს პასუხისმგებლობა

70-იანი წლების მიწურულს, გერმანიის ფედერალურ რესპუბლიკაში ბათილად გამოცხადდა „სახელმწიფოს პასუხისმგებლობის შესახებ“ კანონის პირველი პარაგრაფის პირველი პუნქტი, რითაც მთლიანად შეიცვალა მოსაზრებები ზემოხსენებულ საკითხთან დაკავშირებით⁵. გაუქმებული კანონი შემდეგს ამბობდა: „თუ საჯარო ხელისუფლება დაარღვევს საჯარო სამართლის ვალდებულებას, რომელიც მას მესამე პირის მიმართ აკისრია, მაშინ ამ მოვალეობის მქონე პირი პასუხს აგებს მესამე პირის მიმართ აქედან წარმოქმნილი ზარალის გამო ამ კანონის შესაბამისად.“ როგორც ვხედავთ, ნორმა საკმაოდ ბუნდოვანია. შინაარსიდან გამომდინარე, მართლსაწინააღმდეგო ქმედება მიეწერება აბსტრაქტულ ერთეულს – „საჯარო ხელისუფლებას“, რომლის გარანტიად შესაბამისი ადმინისტრაციული სუბიექტი, კერძოდ, საჯარო სამართლის იურიდიული პირი უნდა გამოვიდეს. იყო თუ არა ანონიმად

⁴ შეად., იქვე.

⁵ „სახელმწიფოს პასუხისმგებლობის შესახებ“ კანონის პირველი მუხლი, ფედერალური კანონების ბეჭდვითი ორგანო, 553.

გადაქცევა და აბსტრაქცია დამაჯერებელი, რამდენადაც საქმე ეხება მცდარ ადამიანურ ქცევას, ჯერაც საკითხავია.⁶ გადამწყვეტია, რომ დასაბუთდა უშუალო სახელმწიფოებრივი პასუხისმგებლობა. ამდენად, დაზარალებულს მხოლოდ პოტენციური პრეტენზიის საპირისპირო მხარე ჰყავდა.

დღეს მოქმედი გერმანიის სამოქალაქო კოდექსის 278-ე პარაგრაფი, მკაფიოდ და ცალსახად ადგენს სახელმწიფოს პასუხისმგებლობის პრინციპს, მოხელის მიერ მესამე პირისათვის მიყენებული ზიანისათვის.⁷ დასავლურმა სამართლებრივმა სისტემებმა, ასევე, აღიარეს სახელმწიფოს პასუხისმგებლობა თავისი ორგანოების (საჯარო მოსამსახურეების) მიერ სამსახურებრივი მოვალეობის შესრულებისას მიყენებული ზიანისთვის. ანალოგიური პრინციპი მოქმედებს ქართულ სამართლებრივ სივრცეშიც.

თუკი გერმანიაში სახელმწიფოს პასუხისმგებლობის პრინციპი მხოლოდ სამოქალაქო კანონმდებლობითაა მოწესრიგებული, ქართულ სამართალში აღნიშნული პრინციპი, უპირველესად, ზოგად ადმინისტრაციულ კოდექსში ჰპოვებს ასახვას. სზაკ-ის 208-ე მუხლის თანახმად, „სახელმწიფო ადმინისტრაციული ორგანოს, აგრეთვე მისი თანამდებობის პირის ან სხვა სახელმწიფო მოსამსახურის მიერ მისი სამსახურებრივი მოვალეობების განხორციელებისას მიყენებული ზიანისათვის პასუხისმგებელია სახელმწიფო.“

ზემოხსენებული მუხლი ცალსახად და ამომწურავად განსაზღვრავს ზიანის ანაზღაურებისათვის ვალდებულ პირებს. სწორედ სახელმწიფო მოსამსახურეები არიან ის სუბიექტები, რომლებიც განსაზღვრავენ და უზრუნველყოფენ ადმინისტრაციული ორგანოს ეფექტურსა და სრულყოფილ ფუნქციონირებას. მათი არამართლზომიერი ქმედებების შედეგად შეიძლება დადგეს ადმინისტრაციული ორგანოს, საბოლოოდ კი, სახელმწიფოს პასუხისმგებლობა. საქართველოს სახელმწიფოსა და

⁶ „სახელმწიფოს პასუხისმგებლობის შესახებ“ კანონის პირველი მუხლი, ფედერალური კანონების ბეჭდვითი ორგანო, 553, შეიცავდა ტექნიკურ მოწყობილობებზე უარისათვის ფიქციას, რომ ეს გარკვეულ პირობებში ითვლებოდა მოვალეობის დარღვევად.

⁷ გერმანიის სამოქალაქო კოდექსი, წიგნი II, §278.

ხალხის ერთგულება, საქართველოს კონსტიტუციისა და კანონების უზენაესობის დაცვა, ადამიანისა და მოქალაქის უფლებების, თავისუფლებებისა და ღირსების პატივისცემა, იმ ძირითადი პრინციპების ნაწილია, რომელთა შესრულებაც ნებისმიერი საჯარო მოსამსახურისათვის სავალდებულოა. ამ პირების პროფესიონალიზმსა და კეთილსინდისიერებაზეა დამოკიდებული ზემოხსენებული უმნიშვნელოვანესი პრინციპების დაცვა და რეალიზება. აქედან გამომდინარე, ყველა საჯარო დაწესებულება ვალდებულია, განსაკუთრებული ყურადღება გამოიჩინოს კადრების შერჩევისას და საჯარო საქმიანობის განსახორციელებლად შეარჩიოს ღირსეული კანდიდატები, რაც ნაწილობრივ მაინც შეამცირობს საჯარო მოხელის მხრიდან მართლსაწინააღმდეგო ქმედებების ჩადენის თეორიულ შესაძლებლობას.

სახელმწიფო მოხელის ცნების დეფინიციიდან გამომდინარე, მარტივდება სამსახურებრივი მოვალეობის ცნების დეფინიციაც. თუკი სახელმწიფო მოხელეობა სახელმწიფოს მიერ დელეგირებული გარკვეული უფლებამოსილების ქონას გულისხმობდა, შესაბამისად, სახელმწიფო მოხელის მიერ საკუთარი სამსახურებრივი მოვალეობის განხორციელებას გულისხმობს მის მიერ მასზე დელეგირებული უფლებამოსილების სამართლებრივ ფარგლებში გამოყენებას. ნებისმიერი ისეთი შემთხვევა, როდესაც მოხდება ამ დებულებიდან გადახვევა, წარმოადგენს სამსახურებრივი მოვალეობის დარღვევას, რომელიც თავისთავად სსკ-ის 1005.1-ე მუხლით პასუხისმგებლობის ერთ-ერთი საფუძველია. ნებისმიერი სხვა სახის დარღვევა, თუნდაც სახელმწიფო მოხელის მიერ ჩადენილი, რომელიც არ წარმოადგენს მის მიერ სამსახურებრივი მოვალეობის დარღვევას, გამოიწვევს პასუხისმგებლობას ზოგადი წესებით: მოხელე პასუხს აგებს, როგორც კერძო პირი და სახელმწიფოს მის მაგივრად პასუხს ვერ მოსთხოვენ.

სახელმწიფოს პასუხისმგებლობის დადგენის საკითხი შედარებით რთულდება, როდესაც კერძო პირი საჯაროსამართლებრივ უფლებამოსილებას ხელშეკრულების საფუძველზე ასრულებს.

ადმინისტრაციული ორგანოს ცნება საკმაოდ ფართოა. გარდა ზემოაღნიშნული პირებისა, მასში მოიაზრება “აგრეთვე ნებისმიერი სხვა

პირი, რომელიც საქართველოს კანონმდებლობის საფუძველზე ასრულებს საჯარო სამართლებრივ უფლებამოსილებებს,⁸ ასეთ შემთხვევაში, ადმინისტრაციული ორგანოები კანონის საფუძველზე ახორციელებენ საჯარო სამართლებრივი უფლებამოსილების დელეგირებას ფიზიკურ პირებსა თუ კერძო სამართლის იურიდიულ პირებზე. ეს უკანასკნელნი კი აღიჭურვებიან საჯარო სამართლებრივი უფლებამოსილებით და განიხილებიან, როგორც ადმინისტრაციული ორგანოები. ამის მაგალითად შეიძლება დასახელდეს ქ. თბილისის მერიასა და „სითი პარკს“ შორის დადებული ხელშეკრულება, შპს-ის სახით აკრედიტირებული უმაღლესი სასწავლებლები, როცა ისინი ახორციელებენ ადმინისტრაციულ ფუნქციებს და ა.შ.

სზაკ-ის 208-ე მუხლი ითვალისწინებს ისეთ შემთხვევას, როდესაც სახელმწიფო ან ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოს ეკისრება ზიანის ანაზღაურების ვალდებულება დავალების საფუძველზე, მისი სახელით მოქმედი კერძო პირის მიერ მიყენებული ზიანისთვის. კერძო მეწარმეები, რომლებიც სახელმწიფო უწყებების დავალებით მოქმედებენ, სამართალწარმოების მიერ მხოლოდ იმ პირობით მიეკუთვნებიან საჯარო სამართალს, რომ ისინი მოქმედებენ, როგორც მმართველობის იარაღი.⁹

გერმანიის ფედერალურმა (უზენაესმა) სასამართლომ შეიმუშავა ფორმულა, რომლის მიხედვითაც, უფრო მეტი უწყებრივი/თანამდებობრივი პასუხისმგებლობის წინაპირობებია სახეზე, „რაც უფრო მჭიდროა კავშირი გადაცემულ/დელეგირებულ საქმიანობასა და სახელმწიფო უწყების მიერ შესასრულებელ სახელმწიფო დავალებას შორის და რაც უფრო შეზღუდულია მეწარმის მიერ გადაწყვეტილების მიღების სივრცე“. შესაძლოა, ზიანის მიმყენებელი პირი იმყოფებოდეს სახელმწიფო სამსახურში, მაგრამ ეს არ არის საკმარისი საფუძველი იმისა, რომ სახელმწიფოს პასუხისმგებლობის საკითხი

⁸ საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მე-2 მუხლის 1 პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტი.

⁹ „იარაღის თეორიის შესახებ“ შეად., კრიტიკული და ფართო დასაბუთებები Ossenbühl F., Staatshaftungsrecht, S.21 (Fußn. 56 ff); შეად., ასევე, Meysen T., JuS 1998, S. 405 f.

დადგეს. მნიშვნელოვანია იმის დადგენა, ჰქონდა თუ არა ადგილი თანამდებობრივ/უწყებრივ პასუხისმგებლობას. გერმანიაში მოქმედი თანამდებობრივი/უწყებრივი პასუხისმგებლობა წარმოადგენს მოხელეთა პასუხისმგებლობისა და სახელმწიფოს პასუხისმგებლობის კომბინაციას. „თუ პირი მისთვის მინდობილი საჯარო თანამდებობის აღსრულებისას მესამე პირის მიმართ მისთვის დაკისრებულ სამსახურებრივ მოვალეობას დაარღვევს, მაშინ პასუხისმგებლობა არსებითად ეკისრება სახელმწიფოს ან ორგანოს, რომლის სამსახურშიც იგი იმყოფება“.¹⁰

პასუხისმგებლობის წარმოქმნელი (სამოქალაქო კოდექსის §839 მუხლი) და პასუხისმგებლობის გადამტანი ნორმის კომბინაციის გზით (ძირითადი კანონის 34-ე მუხლი) წარმოიქმნება თანამდებობრივი/უწყებრივი პასუხისმგებლობის ერთიანი მოთხოვნის, პრეტენზიის საფუძველი (სამოქალაქო კოდექსის §839,1 ძირითადი კანონის 34-ე მუხლის პირველ წინადადებასთან ერთად).¹¹

გაბატონებული, თუმცა სადაო მოსაზრების თანახმად, სამოქალაქო კოდექსის §839 წარმოადგენს მოთხოვნის უფლების ნორმას, მაშინ როდესაც ძირითადი კანონის 34-ე მუხლს პასუხისმგებლობა ორგანოზე გადააქვს.¹² ძირითადი კანონის 34-ე მუხლი, შესაბამისად, იმ ფუნქციით ამოიწურება, რომ მოუძებნოს დაზარალებულს გადახდისუნარიანი მოვალე და გაათავისუფლოს მოხელე პასუხისმგებლობისაგან. პასუხისმგებლობის გადატანასთან ერთად, განპირობებული ჯერ კიდევ ვაიმარის რესპუბლიკის კონსტიტუციის 131-ე მუხლით, ძირითადი კანონის 34-ე მუხლის მიხედვით, ადგილი აქვს პასუხისმგებლობის გაფართოებას.¹³ თუ სამოქალაქო კოდექსის §839 მუხ. 1 წინადად. 1-ის მიხედვით თანამდებობრივი მოვალეობა უნდა დაარღვიოს „მოხელემ“, გერმანიის კონსტიტუციის მუხ. 34 წინადად. 1-ის მიხედვით საკმარი-

¹⁰ BGHZ 121, 161, (165f) შენიშვნით s. Kreis, NV wZ 1994, S.349; შეად., ასევე, W. Notthoff, NV wZ 1994, S. 771

¹¹ ასევე, ზუსტად Maurer H., AllgVerwR, § 26 Rdnr 7ff.

¹² შეად., Wieland J., in: Dreier (Hrsg.), GG, BD. II, 1998, Art. 34 Rdnr. 25; H.J. Bonk, in Sachs (Hrsg.), GG, 3. Auflage 2003, Art. 34 Rdnr 53 jew.m.w.N.

¹³ ზოგჯერ ამიტომ ლაპარაკობენ „სხვისი ვალის საკუთარ თავზე აღებაზე“: შეად., Rüfner, W., in Erichsen/Ehlers, AllgVerwR, §47 Rdnr. 5.

სია, რომ პირმა მისთვის მინდობილი საჯარო თანამდებობის აღსრულებისას დაარღვიოს თავისი თანამდებობრივი მოვალეობა. ამ აშკარა შეუთავსებლობის აღმოფხვრა სცადეს იმით, რომ მოხელის ცნება სამოქალაქო კოდექსის §839–ში ვითარების მიხედვით უფრო ვიწროდ (სახელდობრ, სტატუსის სამართლებრივად) ან უფრო ფართოდ (პასუხისმგებლობის სამართლებრივად) იქნა ინტერპრეტირებული.¹⁴ აღნიშნული დამაჯერებელი ვერ იქნება, რადგან შედეგად ერთი და იგივე ცნება ვითარების მიხედვით განსხვავებულ მნიშვნელობას ავლენს. ამიტომ უფრო სარწმუნოა ის მოსაზრება, რომ გერმანიის კონსტიტუციის 34-ე მუხლის პირველი წინადადება პასუხისმგებლობას ამავე დროს აფართოებს, ითვალისწინებს, რა, უკვე არა მოხელის თავისებურებას (სტატუსის სამართლებრივად), არამედ ქმედებას საჯარო სამართლის მიხედვით¹⁵.

გერმანულ სამართალში პრეტენზია თანამდებობრივ პასუხისმგებლობაზე გულისხმობს, „პირი მოქმედებს მისთვის მინდობილ საჯარო თანამდებობის აღსრულებისას“. გავრცელებული შეხედულებისამებრ „თანამდებობაში“ იგულისხმება არა გარკვეული, ქმედისათვის გადაცემული სტატუსი (მოხელეთა სტატუსი, მინისტრის ან დეპუტატის თანამდებობა, სხვა საჯარო „თანამდებობები“), არამედ ფუნქცია.¹⁶ ამ წანამდევარს უწყებრივი/თანამდებობრივი პასუხისმგებლობის შემადგენლობის გადასინჯვისას შორსმდევალი შედეგები მოჰყვება, რადგან არ არის აუცილებელი თანამდებობის პირის ინდივიდუალიზაცია, რაც დიდ ბიუროკრატიულ ორგანიზაციებში მრავალი თვალსაზრისით შეუძლებელი იქნებოდა. გაცილებით უფრო მნიშვნელოვანია, რომ „პირი“ მოქმედებდა

¹⁴ შედ., H.-J. Papier, in: MünchKomm., BGB, Bd. 5, 4. Auflage 2004, § 839 Rdnr. 129 ff.

¹⁵ ასევე, Vinke, in: Soergel, BGB, Bd. 5/2, 12 Auflage 1998, §839 Rdnr. 31; H.P.Bull, AllgVerwR, Rdnr. 1019; W. Rüfner, in: Erichsen/Ehlers, AllgVerwR., §47 Rdnr. 5; შედ., ასევე, Bender R., Staatshaftungsrecht Rdnr. 394.

¹⁶ შედ., Ossenbühl F., Staatshaftungsrecht, S.12 ff. H.J. Bonk, in: Sachs (Hrsg.), GG, 3. Auflage 2003, Art. 34 Rdnr. 57; H.-J. Papier, in: Maunz/Dürig, GG. Bd. IV, Loseblatt, Stand: 2004, Art. 34 Rdnr. 104 ff.; B.-O. Braid, in: v. Münch Kunnig(Hrsg.), G, Bd.2,5. Auflage 2001, Art. 34 Rdnr. 12 ff.; Jarass/Piroth, GG, 7. Auflage 2004, Art. 34 Rdnr. 6; AllgVerwR, §26 Rdnr.12.

საჯარო სამართლის საფუძველზე ან მის შესაბამისად¹⁷. ამდენად, საჯარო სამართლის გამოყენება კერძო სამართლისაგან კვლავაც აუცილებელია, რადგან რომელიმე ორგანოს/გაერთიანების კერძო სამართლებრივი ქმედებისათვის პასუხისმგებლობა ზდება არა თანამდებობრივი პასუხისმგებლობის პრინციპების მიხედვით.¹⁸ ამიტომ დანაშაულის შემადგენლობის ნიშნისათვის „ქმედება საჯარო თანამდებობის აღსრულებისას“ გადამწყვეტია არა ინდივიდუალური თანამდებობის პირის სტატუსი, არამედ სამართლებრივი საფუძვლის ან სამართლებრივი მასშტაბის მიკუთვნება საჯარო სამართლისათვის.

უნდა ამოვიდეთ იმ წანამძღვრიდან, რომ არა მოქმედი პირების გარკვეული სტატუსი, არამედ ქმედების საჯარო სამართლისადმი მიკუთვნება, წარმოქმნის თანამდებობრივი/უწყებრივი პასუხისმგებლობის საგანგებო პასუხისმგებლობის რეჟიმს. მართალია, ამით ვერ გადაიჭრება გამოიჯენის პრობლემა, მაგრამ ჩნდება სხვა პერსპექტივა და მის გადასაჭრელად მეთოდიც სხვა შეირჩევა. ამ წანამძღვრის შემთხვევაში, საქმე ეხება არა იმას, რომ მოხელის საქმიანობიდან გამომდინარე, სტატუსის სამართლებრივი ნორმების თვალსაზრისით, შესაძლოა „ფორთხილად“ გაფართოვდეს თანამდებობის პირების წრე. გაცილებით მნიშვნელოვანია, მოქმედებს თუ არა „პირი“ საჯარო სამართლებრივი ნორმების საფუძველზე ან მათ შესაბამისად.

ამ წანამძღვრიდან გამომდინარე, არანაირი აზრობრივი სირთულე არ იქმნება, კერძო პირთა ქმედებაც გაგებულ იქნას, როგორც „საჯარო თანამდებობის აღსრულება“. ეს სრულიად აშკარაა ე.წ. „ბელიეჰენერ“ მეწარმის ანუ კერძო პირის შემთხვევაში, რომელსაც სამართლებრივი ნორმით გადაცემული აქვს საჯარო სამართლებრივი უფლებამოსილება-ნი.¹⁹

დამაზარალებელი ქმედება უნდა განხორციელდეს „აღსრულებისას“, მაგრამ არა საჯარო თანამდებობის „შემთხვევით“ აღსრულებისას. ამ ფორმულით სამართალწარმოება ოდითგანვე ცდილობს, სამოქალაქო

¹⁷ ზედ., Bonk, in: Sachs (Hrsg.), GG, 3. Auflage 2003, Art. 34 Rdnr. 57; H.P Bull, AllgVerwR, Rdnr. 1023.

¹⁸ Wieland J., in: Dreier (Hrsg.), GG, Bd. II, 1998, Art.34 Rdnr. 29.

¹⁹ ზედ., Ossenbühl F., Staatshaftungsrecht, S.15 ff.

კოდექსის §831 პარალელურად სახელმწიფო ბიუჯეტის პასუხისმგებლობის ფარგლები შეზღუდოს.²⁰

გერმანიის სასამართლო პრაქტიკის მსგავსად, საქართველოს უზენაესი სასამართლოც ერთ-ერთ საქმეზე განმარტავს: იმისათვის, რომ დადგეს სახელმწიფოს პასუხისმგებლობა, აუცილებელი არ არის უშუალოდ საჯარო მოსამსახურე აღასრულებდეს საჯაროსამართლებრივ უფლებამოსილებას. მნიშვნელოვანია, რომ „პირი“ მოქმედებდა საჯარო სამართლის საფუძველზე ან მის შესაბამისად. მაგალითად, განვიხილოთ ავტოსაგზაო შემთხვევა, რომელიც განაპირობა რ. ბევის მიერ სამსახურებრივი მოვალების შესრულებისას, საქართველოს თავდაცვის სამინისტროს საკუთრებაში არსებული სატვირთო ავტომანქანის მართვის დროს „საგზაო მოძრაობის უსაფრთხოების შესახებ“ საქართველოს კანონის 27.1-ე მუხლის მოთხოვნის დარღვევამ, რის შედეგადაც მოხდა შეჯახება ბ. ნიანის (მინდობილი მესაკუთრის) მართვის ქვეშ მყოფ ავტომანქანასთან, რამაც გარკვეული მატერიალური ზარალი გამოიწვია.²¹

საკასაციო სასამართლომ კონსტიტუციის 42.9-ე მუხლის საფუძველზე განმარტა, რომ სახელმწიფო და თვითმმართველობის ორგანოთა და მოსამსახურეთაგან მიყენებული ზარალის სასამართლო წესით სრული ანაზღაურების უფლება სახელმწიფო სახსრებიდან ყველასათვის გარანტირებულია. სახელმწიფოს პასუხისმგებლობა მისი ორგანოების მიერ მიყენებული ზიანისათვის დადგენილია ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის XIV თავის დებულებებით, იქიდან გამომდინარე, რომ ადმინისტრაციული ორგანოს ზიანის მიმყენებელი ქმედება არსებითად არ განსხვავდება კერძო პირის ანალოგიური ქმედებისაგან, კოდექსის 207-ე მუხლით განსაზღვრულ იქნა კერძო სამართალში დადგენილი პასუხისმგებლობის ფორმებისა და პრინციპების გავრცელება სახელმწიფოს პასუხისმგებლობის შემთხვევებზეც, რაც გამოიხატა პასუხისმგებლობის სახეების დადგენით სამოქალაქო კოდექსზე მითითებით. სა-

²⁰ შეად., დასაბუთებები Ossenbühl F., Staatshaftungsrecht, S.25 f.

²¹ საქართველოს უზენაესი სასამართლოს გადაწყვეტილება, საქმე №ბს-1275-1239(კ-10) 21 დეკემბერი, 2010.

ქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 208-ე მუხლი, რომლის პირველი ნაწილის შესაბამისად, სახელმწიფო ადმინისტრაციული ორგანოს, აგრეთვე მისი თანამდებობის პირის ან სხვა სახელმწიფო მოსამსახურის მიერ მისი სამსახურებრივი მოვალეობის განხორციელებისას მიყენებული ზიანისათვის პასუხისმგებელია სახელმწიფო.²²

საკასაციო სასამართლო იყენებს საქართველოს სამოქალაქო კოდექსის 992-ე მუხლს და ზიანის ანაზღაურების ვალდებულებას უკავშირებს ქმედების მართლსაწინააღმდეგო ხასიათს, მაგრამ არ უკავშირებს პასუხისმგებლობის ფორმებს, რომლებიც იმავე კოდექსის 1005-ე მუხლით არის დადგენილი, რაც არასწორია, რადგან არც სამოქალაქო და არც ადმინისტრაციული მექანიზმი, ზიანის ანაზღაურების ვალდებულების წარმოშობის საფუძველად არ აღგენს ქმედების მართლსაწინააღმდეგობას.

3. სოლიდარული პასუხისმგებლობა

სოლიდარული პასუხისმგებლობის პრინციპის თანახმად, „საჯარო მოხელე, რომლის ქმედებამაც გამოიწვია ზიანი, სახელმწიფოსთან ერთად, სოლიდარულად აგებს პასუხს.“²³ პასუხისმგებლობის ეს პრინციპი, საჯარო მოხელის პასუხისმგებლობის პრინციპის მსგავსად, საკმაოდ მოძველებულია და პრაქტიკაში თითქმის აღარ გამოიყენება. თავისი შინაარსით იგი საკმაოდ ახლოსაა საჯარო მოხელის პასუხისმგებლობის პრინციპთან. ისევე როგორც პირველ შემთხვევაში, აქაც საჯარო მოხელეს ეკისრება პასუხისმგებლობა მის მიერ მიყენებული ზიანის გამო, იმ განსხვავებით, რომ მას ეკისრება არა სრულად, არამედ მხოლოდ ზიანის ნაწილის ანაზღაურება, დარჩენილ ნაწილს კი სახელმწიფო ანაზღაურებს. ამ ტიპი პასუხისმგებლობის განხილვისას, შეიძლება გამოითქვას იგივე მოსაზრება, რაც საჯარო მოხელეთა პასუხისმგებლობის დროს. კერძოდ, პასუხისმგებლობის ამ ფორმის არსე-

²² საქართველოს უზენაესი სასამართლოს გადაწყვეტილება, საქმე №ბს-1275-1239(კ-10) 21 დეკემბერი, 2010.

²³ ტურავა პ., წიკვაძე ნ., ზოგადი ადმინისტრაციული სამართლის სახელმძღვანელო, თბილისი, 2010, 143.

ბობის შემთხვევაში, დაზარალებული პირების კანონიერი ინტერესი ზიანის ანაზღაურებაზე ექვეის ქვეშ დგება, ვინაიდან ზიანის მიმყენებელი სახელმწიფო მოხელე შეიძლება იყოს გადახდისუნარიო, ან მისმა მოქმედებამ გამოიწვიოს ისეთი ზიანი რომელიც მოხელის ქონების სრული რეალიზაციის შემთხვევაშიც კი არ იყოს საკმარისი. ამ მოვლენას ორი უარყოფითი მხარე აქვს: ერთი ის რომ, სახელმწიფოს სახით დაზარალებულის წინაშე უნდა იდგეს გადახდისუნარიანი სუბიექტი, მოქალაქე არ შეიძლება იყოს დამოკიდებული საჯარო მოხელის ფინანსურ შესაძლებლობებზე;²⁴ ხოლო მეორე მხრივ, თვითონ მოხელე საკმაოდ დიდ წნეხის ქვეშ იმყოფება და ხშირად შეიძლება გაუჭირდეს საპასუხისმგებლო გადაწყვეტილებების მიღება იმ მოტივით, რომ შეცდომის შემთხვევაში იგი შეიძლება საერთოდ გაკოტრდეს. აქედან გამომდინარე, პასუხისმგებლობის ეს ფორმაც მიუღებელი უნდა იყოს თანამეროვე სახელმწიფოსთვის.

უნდა აღინიშნოს, რომ სახელმწიფოს პასუხისმგებლობის პრინციპის აღიარების პარალელურად ქართული კანონმდებლობა ასევე იცნობს სოლიდარული პასუხისმგებლობის სახესაც, რასაც სზაკ-ის 207-ე მუხლი ადასტურებს. ამ ნორმის თანახმად, „თუ ამ კოდექსით სხვა რამ არ არის დადგენილი, ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ მიყენებული ზიანის ანაზღაურებისას გამოიყენება საქართველოს სამოქალაქო კოდექსით დადგენილი წესი.“ საქართველოს სამოქალაქო კოდექსის 1005-ე მუხლში კი იკვეთება სოლიდარული პასუხისმგებლობის დადგომის შესაძლებლობა იმ შემთხვევაში, თუკი ადგილი ექნება საჯარო მოსამსახურის მხრიდან განზრახ ან უხეში გაუფრთხილებლობით განხორციელებულ მართლსაწინააღმდეგო ქმედებას. ასეთ დროს „მოსამსახურე სახელმწიფოსთან ერთად სოლიდარულად აგებს პასუხს.“

სახელმწიფოს პასუხისმგებლობის პრინციპის თანახმად, ვინაიდან სახელმწიფოს ზიანის ანაზღაურების ვალდებულება ავტომატურად არ სპობს სახელმწიფოს წინაშე საჯარო მოხელის პასუხისმგებლობის საკითხს და სახელმწიფოსა და ზიანის მიმყენებელს შორის ურთიერთობა არ არის მოწესრიგებული სზაკ-ით, ზემოთ აღნიშნული ნორმის

²⁴ იქვე.

საშუალებით დგინდება პრინციპი, რომელიც სახელმწიფოს უფლებას აძლევს მოხელის მიერ მიყენებული ზიანის გამო გადახდილი თანხა, რეგრესის სახით ამოიღოს საჯარო მოხელისაგან.²⁵ „სოლიდარული პასუხისმგებლობა არ უნდა გავიგოთ მისი კლასიკური გაგებით, ისე რომ ზიანის მიმყენებელი ადმინისტრაციული ორგანო სახელმწიფოსთან ერთად გამოვიყვანოთ როგორც დავის ერთ-ერთი მხარე. ზიანის ანაზღაურებასთან დაკავშირებით წარმოშობილ დავებში ყველა შემთხვევაში სახელმწიფო უნდა იყოს მოპასუხე მხარე, ხოლო ზიანის მიმყენებლის განზრახვა, ან უხეში გაუფრთხილებლობა, რაც დგინდება დავაზე სამართალწარმოების განხორციელების შედეგად, სახელმწიფოს აძლევს შესაძლებლობას, მოსთხოვოს ზიანის მიმყენებელ პირს ამ ზარალის რეგრესის წესით მთლიანად, ნაწილობრივ ანაზღაურება.“²⁶ რეგრესის წესით საჯარო მოხელისაგან მიყენებული ზიანის გამო თანხის დაბრუნება უცხო არ არის არც გერმანული სამართლისათვის. გერმანიის სამოქალაქო კოდექსის 278-ე პარაგრაფით განსაზღვრულია, რომ ზიანის მიმყენებელს ბრალი მიუძღვის მისი კანონიერი წარმომადგენლის და იმ პირების წინაშე, რომელთაც იგი თავისი ვალდებულებების შესასრულებლად ემსახურება, იგივე მოცულობით, რა მოცულობითაც მიაყენა მან ზიანი მესამე პირებს.²⁷ ეს შემთხვევა ეხება საკითხს, როდესაც ზიანის მიმყენებლებს წარმოეშობა ზიანის ანაზღაურების ვალდებულება თავიანთი კანონიერი წარმომადგენლებისთვის. ეს წესი ასევე ეხება ადმინისტრაციული ორგანოს წინაშე მოხელის პასუხისმგებლობის საკითხს, რაც ისე არის გაგებული, რომ ორგანომ პასუხი უნდა აგოს მისი მოხელის მიერ მიყენებული ზიანისათვის, ხოლო მოხელეს ეკისრება პასუხისმგებლობა, იმ მოცულობით სახელმწიფოს წინაშე, რა მოცულობითაც სახელმწიფომ პასუხი აგო მის მიერ მიყენებული ზიან-

²⁵ ტურავა პ., წიკელაძე ნ., ზოგადი ადმინისტრაციული სამართლის სახელმძღვანელო, თბილისი, 2010, 145.

²⁶ იქვე, 147.

²⁷ გერმანიის სამოქალაქო კოდექსი, წიგნი II, §278.

ნის გამო.²⁸ ანუ, ამ წესით დგინდება სახელმწიფოს უფლება, რეგრესის წესით მოითხოვოს მისი მოხელისაგან იმ ზიანის ანაზღაურება, რაც მან თვითონ განიცადა თავისივე ბრალეული ქმედების გამო.

სახელმწიფოს მიერ ზიანის მიმყენებელი თანამდებობის პირისაგან თანხის ამოღება რეგრესის წესით სახელმწიფო პასუხისმგებლობის შემადგენელი ნაწილია, აქედან გამომდინარე, გაუმართლებელია მისი სოლიდარული პასუხისმგებლობის კლასიკური მნიშვნელობით გამოყენება. აღნიშნულმა მოვლენამ სასამართლო პრაქტიკაში გამოიწვია გარკვეული გაუგებრობა, ვინაიდან იგი გაგებულ იქნა მისი სამოქალაქო სამართლებრივი მნიშვნელობით, რაც იმას გულისხმობს რომ, „თუ რამდენიმე პირს ევალება ვალდებულების შესრულება, თითოეულმა უნდა მიიღოს მონაწილეობა მთლიანი ვალდებულების შესრულებაში“,²⁹ რაც ჩანს კიდევ სასამართლოს მიერ მიღებულ გადაწყვეტილებებში. კერძოდ, საქართველოს უზენაესი სასამართლოს 2005 წლის 21 აპრილის გადაწყვეტილებით, სასამართლომ დადასტურებულად მიიჩნია მოპასუხეების: ქ. თბილისის მერიის, გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროს და სს „თბოელექტროცენტრალის“ მიერ მოსარჩელებისათვის ზიანის მიყენების ფაქტი და დააკისრა მათ სოლიდარულად ზიანის ანაზღაურების ვალდებულება.³⁰ ამ კუთხით, ასევე, საინტერესოა საქართველოს უზენაესი სასამართლოს კიდევ ერთი განჩინება. საკასაციო პალატა დაეთანხმა თბილისის საოლქო სასამართლოს ადმინისტრაციული სამართლისა და საგადასახადო საქმეთა სააპელაციო პალატის 2005 წლის 13 იანვრის გადაწყვეტილებას, რომლის მიხედვითაც სასამართლომ დადგენილად მიიჩნია, რომ მოსარჩელებს ზიანი მიაღება თბილისის გლდანი-ნაძალადევის რაიონის გამგეობისა და ამავე რაიონის შს სამმართველოს მე-7 განყოფილების ბრალეული ქმედებების გამო, რაც იმაში გამოიხატა, რომ გამგეობის

²⁸ Karin Lochte-Handjery - Das verschulden im Rahmen des Amtshaftungsanspruchs – zeitgemäße Haftungsvoraussetzung oder relikte lang vergangener Tage?; JUS-2001; 1186-1189

²⁹ საქართველოს სამოქალაქო კოდექსის 46-ე მუხლი.

³⁰ საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ და სხვა კატეგორიის საქმეთა პალატის 2005 წლის 21 აპრილის №ბს-586-507-კ-04 გადაწყვეტილება.

თანამშრომლებმა პოლიციის დახმარებით მოახდინეს ჯიხურის განადგურება. ამ შემთხვევაში სასამართლომ მიიჩნია, რომ მოსარჩელის პოზიცია დასაბუთებული იყო და თბილისის გლდანი-ნაძალადევის რაიონის გამგეობისა და ამავე რაიონის შს სამმართველოს მე-7 განყოფილებაში მის სასარგებლოდ სოლიდარულად დაეკისრათ პასუხისმგებლობა.³¹ როგორც სასამართლოს ამ გადაწყვეტილებებიდან ჩანს, სოლიდარული პასუხისმგებლობის ცნების ზიანის ანაზღაურების ნაწილში დანერგვამ გამოიწვია ის, რომ სასამართლოები მას იხილავენ, არა როგორც ადმინისტრაციული ორგანოს მხრიდან რეგრესის წესით მოხელისაგან თანხის ამოღების საშუალებას, არამედ როგორც ზიანის ანაზღაურების შემადგენელ ინსტიტუტს, რაც არ შეესაბამება კანონმდებლობით დადგენილ სახელმწიფოს პასუხისმგებლობის შინაარსს.

ამის კიდევ ერთი მაგალითია საქართველოს უზენაესის სასამართლოს მსჯელობა ამ საკითხთან მიმართებით: „საკასაციო სასამართლო მიიჩნევს, რომ მოცემულ შემთხვევაში ასევე გამოირიცხება მოსარჩელის მიმართ სამოქალაქო კოდექსის 1005-ე მუხლის გავრცელება. აღნიშნულ მუხლში საუბარია სახელმწიფო მოსამსახურისა და სახელმწიფოს სოლიდარულ პასუხისმგებლობაზე იმ შემთხვევაში, როდესაც სახელმწიფო მოსამსახურე განზრახ ან უხეში გაუფრთხილებლობით არღვევს თავის სამსახურებრივ მოვალეობას სხვა პირთა მიმართ. აღნიშნული მუხლის სუბიექტია საჯარო მოსამსახურე, რომლის ცნება და სახეები განსაზღვრულია «საჯარო სამსახურის შესახებ» კანონის მე-4 და მე-5 მუხლების შესაბამისად.“³² როგორც საკასაციო სასამართლოს ამ განმარტების ანალიზიდან ჩანს, სასამართლო პასუხისმგებელ სუბიექტად სახელმწიფოსთან ერთად განსაზღვრავს საჯარო მოხელესაც, რითაც, ფაქტობრივად, სოლიდარული პასუხისმგებლობის ინსტიტუტის ერთგვარი გამართლება ხდება. ამ მსჯელობიდან არ ჩანს რომ სასამართლო სოლიდარულ პასუხისმგებლობას განიხილავს, არა როგორც სახელმწიფოს უფლებას მოითხოვოს მისი მოხელისაგან რე-

³¹ საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ და სხვა კატეგორიის საქმეთა პალატის 2005 წლის 25 ივლისის №ბს-250-195 (კ-05) განჩინება.

³² საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ და სხვა კატეგორიის საქმეთა პალატის 2007 წლის 18 ოქტომბრის №ბს-454-43 (კ-05) განჩინება.

გრესის წესით თანხის დაბრუნება, არამედ ზიანის ანაზღაურებას უკავშირებს სახელმწიფოს და ზიანის მიმყენებელ სუბიექტს. უნდა აღინიშნოს რომ კანონმდებლობაში ამგვარი დანაწესის არებობა მუდმივად ქმნის იმის საშიშროებას, რომ მომავალშიც სასამართლოებმა ზიანის ანაზღაურებისას იხელმძღვანელონ ზემოთ განხილული სასამართლო გადაწყვეტილებების ანალოგიურად. აქედან გამომდინარე, სამოქალაქო კოდექსის 1005-ე მუხლის მესამე ნაწილი უნდა შეიცვალოს სოლიდარული პასუხისმგებლობის ნაწილში და ჩამოყალიბდეს იმგვარად, რომ სახელმწიფოს უფლება მიეცეს, თავისი მოხელის მიერ მიყენებული ზიანის გამო პასუხისმგებლისას, მისგან რეგრესის წესით დაიბრუნოს გადახდილი თანხა.

დასკვნა

განხილული პასუხისმგებლობის ფორმებიდან ნათლად ჩანს სახელმწიფოს პასუხისმგებლობის უპირატესობა საჯარო მოსამსახურეების მიერ ზიანის მიყენების შემთხვევაში. დღესდღეობით თანამედროვე ევროპაში აღნიშნული მოდელი ყველაზე მისაღები და წარმატებულია.

სახელმწიფო პასუხისმგებლობის სისტემა უმნიშვნელოვანეს როლს თამაშობს საჯარო და კერძო ინტერესების ბალანსის პოლიტიკაში, სადაც ერთმანეთს სახელმწიფოს ფინანსური ინტერესი და მოქალაქის უფლების დაცვის უზრუნველყოფის პრინციპი უპირისპირდება.