

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

სუსპენსიური¹ ეფექტი თანამედროვე ქართული ადმინისტრაციული სამართლისათვის სიახლეს წარმოადგენს. მისი განმარტება იურიდიულ ლიტერატურაში საკმაოდ მშრალია, ბევრი საკითხი ბუნდოვანი, ხოლო სასამართლო პრაქტიკა – მწირი.² წინამდებარე ნაშრომის მიზანია ყურადღება გაამახვილოს რამდენიმე მნიშვნელოვან ასპექტზე, რომელიც არ მიჰყვება კონკრეტულ ლოგიკურ ჯაჭვს, მაგრამ, უმნიშვნელოვანეს პრობლემას წარმოადგენს. ვფიქრობ, ეს დაეხმარება ადმინისტრაციული სამართლის მკვლევრებს, პრაქტიკოს იურისტებსა და აგრეთვე სამართლის სტუდენტებს მეტად მნიშვნელოვანი სამართლებრივი ინსტრუმენტის უკეთ გააზრებასა და ახლებურად დანახვაში.

1. სუსპენსიური ეფექტის ნორმატიული წყაროები

სუსპენსიური ეფექტი არის უფლების დაცვის საშუალებების, ადმინისტრაციული საჩივრისა და შეცილებითი სარჩელის შედეგად ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის მოქმედების შეჩერება³. იგი შემაჩერებელი ეფექტია და არა შეჩერებული მდგომარეობა.

* სამართლის მაგისტრი (კიოლნი, გერმანია).

¹ გერმანული გამოთქმის ზეგავლენით აგრეთვე გვხვდება როგორც „სუსპენზიური“ ეფექტი.

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

³ ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის მოქმედების შეჩერებისთვის იხ., საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის 30¹-ე მუხლი.

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

ამ თემის ირგვლივ ცენტრალური ნორმები საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის (სზაკ) 184-ე და საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის (სასკ) 29-ე მუხლები გახლავთ. ეს ორი რეგულაცია ერთმანეთის მსგავსია და ამავედროულად წარმოადგენს მატერიალური და საპროცესო სამართლის მრავალმხრივი გადაკვეთის ცენტრს. შედარებისთვის: გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკის ადმინისტრაციული სასამართლოების შესახებ კანონის⁵ მე-80 პარაგრაფი მატერიალურ-სამართლებრივი ადმინისტრაციული საჩივრისა და საპროცესო-სამართლებრივი ე.წ. შეცდომებითი სარჩელის სუსპენსიურ ეფექტს სწორედ ამ საპროცესო ნორმით ადგენს.

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

2. სუსპენსიური ეფექტის მნიშვნელობა და თეორიები მისი მოქმედების შესახებ

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

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

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

აა ჩამოყალიბებული. ამათგან ორი „ძალაში ყოფნის“ თეორიის“ განშტოებას წარმოადგენს.

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

ე.წ. „ძალაში ყოფნის შეზღუდული თეორიით“ ადმინისტრაციული აქტის ნამდვილობა მერყევად ბათილი გარიგებების ნამდვილობის ანალოგიურია. მისი მოქმედება ჩერდება მხოლოდ დროებით, ანუ ადმინისტრაციული აქტი ძალაში შესვლამდე „მოლივლივე“⁹ მდგომარეობაშია. თუკი ის საჩივრის ან სარჩელის შედეგად კანონიერ ძალას მიიღებს, სამართლებრივი ძალა აითვლება გამოცემის-გაცნობის დღიდან ანუ ex tunc მოქმედებით.¹⁰

მესამეს და, ალბათ, ყველაზე მეტად გასათვალისწინებელ თეორიას, ეწოდება „შესრულებადობის თეორია“. ამ მოძღვრების თანახმად, სუსპენსიური ეფექტით ადმინისტრაციული აქტის არა მოქმედება, არამედ შესრულება (და არამხოლოდ აღსრულება) ფერხდება.¹¹ შესრულება, ამ

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

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

⁸ Schwabe J., Verwaltungsprozeßrecht, 3. Auflage, Düsseldorf, 1991, S.93.

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

¹⁰ Schmidt R., Verwaltungsprozessrecht, 9. Auflage, Hildesheim, 2005, S. 330.

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

შემთხვევაში, უფრო ზოგადი ტერმინია და ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ სზაკ-ის XII თავის მიხედვით ადმინისტრაციული აქტის აღსრულების ფარგლებს¹² სცილდება. არსებობს ადმინისტრაციული აქტები, რომლებსაც არ აქვს აღსრულებადი ობიექტი, მაგალითად, საჯარო მოხელის გათავისუფლება დაკავებული თანამდებობიდან.

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

3. სუსპენსიური ეფექტის მოქმედების ცალკეული მოდიფიკაციები

3.1. მოქმედება არარა აქტების მიმართ

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

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

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

¹³ Schenke W.R., Verwaltungsprozessrecht, 8. Auflage, Heidelberg, 2002, S. 307.

ტების მიმართ სუსპენსიური ეფექტი აქვთ და ის მხოლოდ დეკლარაციული ხასიათისაა.¹⁴

3.2 სუსპენსიური ეფექტის მიმართება ადმინისტრაციული საჩივრისა და სარჩელის დასაშვებობასთან

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

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

¹⁵ Schmidt R., Verwaltungsprozessrecht, 9. Aufl., Hildesheim, 2005, S. 332.

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

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

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

¹⁹ Hufen F., Verwaltungsprozessrecht, 6. Auflage, München, 2005, S.529.

3.3 სუსპენსიური ეფექტის მოქმედება ამბივალენტური აქტების მიმართ

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

3.4. სუსპენსიური ეფექტი და ადმინისტრაციული ორგანოს შემზღუდველი ხასიათის სხვა ქმედებები

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

²⁰ ადეიშვილი ზ., ვარდიაშვილი ქ., იზორია ლ., კალანდაძე ნ., კოპალეიშვილი მ., სხირტლაძე ნ., ტურავა პ., ქიტოშვილი დ., ზოგადი ადმინისტრაციული სამართლის სახელმძღვანელო, თბილისი, 2005, 312.

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

საჩივარს სუსპენსიური ეფექტი არ აქვს. კანონის ტექსტი სხვაგვარი არგუმენტაციის შესაძლებლობას საერთოდ არ ტოვებს.²²

4. სუსპენსიური ეფექტის მოქმედების დასაწყისი

სზაკ-ის 184-ე მუხლის პირველი ნაწილის მიხედვით, „გასაჩივრებული აქტის მოქმედება შეჩერდება ადმინისტრაციული საჩივრის რეგისტრაციის მომენტიდან“, თუ კანონი სხვას არაფერს ითვალისწინებს. ამავე მუხლის მეორე წინადადებით, ადმინისტრაციული ორგანო ამის თაობაზე ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტს გამოცემს. სუსპენსიური ეფექტი ამ შემთხვევაში დგება ipso iure, საჩივრის რეგისტრაციის წამიდან²³. ამ ნორმით გათვალისწინებული ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი მხოლოდ დეკლარაციულია და ადმინისტრაციულ ორგანოს მისი გამოცემის დისკრეტული უფლებამოსილება არ აქვს.²⁴

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

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

5. ადმინისტრაციული საჩივრის სუსპენსიური ეფექტის მოქმედების შემავრცელებელი გარემოებები

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

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

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

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

²⁵ იხ., სასკ-ის 29-ე მუხლის პირველი პუნქტი.

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

სზაკ-ის 184.3-ე მუხლი კომპეტენციის ნორმაა. არის თუ არა ამ დანაწესში მითითება დისკრეციულ უფლებამოსილებაზე? ჩსენებული ნორმის სტრუქტურიდან გამომდინარე, შეიძლება დავასკვნათ, რომ ერთ ან მეორე ადმინისტრაციულ ორგანოს აქვს შემოწმების დისკრეცია, რომელიც ნულოვან ნიშნულზე²⁶ დაყვანილი. მაგრამ შეესაბამება თუ არა ასეთი საერთო რეგულაცია მუხლის მეორე ნაწილში ჩამოთვლილ გამონაკლისებს? შევადაროთ სზაკ-ის 184.1-ე მუხლის მეორე წინადადება, რომლის თანახმადაც ადმინისტრაციული ორგანო გამოსცემს ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტს, რომელიც, როგორც აღინიშნა, დეკლარაციულია და დამოკიდებულია მხოლოდ და მხოლოდ საჩივრის რეგისტრაციის მომენტზე. თუმცა, უბრალო რეგისტრაცია და ნორმის მეორე ნაწილში ჩამოთვლილი საფუძვლები თავისი არსითა და მასშტაბით განსხვავდებიან ერთმანეთისგან. განვიხილოთ ცალ-ცალკე.

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

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

²⁶ ტერმინისათვის იხ., Maurer H., Allgemeines Verwaltungsrecht, 17. Auflage, München, 2009, S.143.

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

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

6. შეცილებითი სარჩელის სუსპენსიური ეფექტის მოქმედების შემაჩერებელ საფუძველთა კლასიფიკაცია

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

²⁷ პრაქტიკული რეკომენდაციები ადმინისტრაციულ საპროცესო სამართლის საკითხებზე მაგისტრატი მოსამართლისათვის, თბილისი, 2010, 85.

განვიხილოთ 29-ე მუხლის მეორე ნაწილის გამონაკლისები. ანალიზი აჩვენებს, რომ მათი კლასიფიკაცია შესაძლებელია. პირობითად, ისინი შეიძლება დაიყოს ორად: ერთი მხარე – „ა“, „ბ“, „გ“, „ე“ და „ვ“ ქვეპუნქტებით გათვალისწინებულები, რომლებიც, თავის მხრივ, საკმაოდ ჰეტეროგენულია. მეორე მხარე – „დ“ ქვეპუნქტის მოცემულობა, რომელიც დანარჩენებისგან მკვეთრად გამოყოფილი. პირველი ჯგუფის ვარიანტები წარმოადგენს კანონისმიერ საფუძველს, რომ არ წარმოიშვას სუსპენსიური ეფექტი. მათ შემთხვევაში ეფექტი თავიდანვე *ipso iure* მოქმედებით არ დგება. როდესაც ვიყენებთ ტერმინს „კანონისმიერი“, ამან არ უნდა გამოიწვიოს გაუგებრობა სასკ-ის 29.2-ე მუხლის „ვ“ ქვეპუნქტთან დაკავშირებით, რომელიც გვეუბნება, რომ „ეს გათვალისწინებულია კანონით“. ხსენებული დანაწესი ისეთ შემთხვევებს ეხება, როდესაც აქტის მოქმედების შეჩერება სპეციალური²⁸ კანონითაა გათვალისწინებული. თავად სასკ-ის 29.2-ე მუხლის „ვ“ ქვეპუნქტიც „კანონისმიერი გამონაკლისია“, მაგრამ იმ მიზეზით, რომ მისი არსებობისას, ისევე როგორც სხვა დასახელებული გამონაკლისების შემთხვევაში, სუსპენსიური ეფექტი არც ერთი წამით არ არსებობს. სხვაგვარი სიტუაციაა „დ“ ქვეპუნქტით გათვალისწინებულ შემთხვევაში. აქ სახეზე უნდა გვქონდეს ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ მიღებული წერილობით დასაბუთებული გადაწყვეტილება დაუყოვნებელი აღსრულების შესახებ. ამგვარი გადაწყვეტილების მიღება ადმინისტრაციული ორგანოს დისკრეციას მიეკუთვნება. ის წარმოადგენს არა კანონისმიერ, არამედ დისკრეციულ გამონაკლისს.

6.1. ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ აქტის დაუყოვნებელი აღსრულების შესახებ მიღებული გადაწყვეტილება

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

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

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

6.1.1. გადაწყვეტილების სამართლებრივი ბუნება

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

1. „ადმინისტრაციული ორგანო“
2. „ადმინისტრაციული კანონმდებლობის საფუძველზე“
3. „ინდივიდუალური სამართლებრივი აქტი“
4. „აწესებს, ცვლის, წვევტს ან ადასტურებს“³⁰.

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

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

³⁰ ტურავა პ., წკებლაძე ნ., ზოგადი ადმინისტრაციული სამართლის სახელმძღვანელო, თბილისი, 2014, 69.

ქვეპუნქტით პირდაპირაა გათვალისწინებული მსგავსი გადაწყვეტილების გამოცემის შესაძლებლობა. ნაკლებმნიშვნელოვანია, რამდენად შეესაბამება ამგვარი საპროცესო-სამართლებრივი რეგულაცია ცნების მეორე ელემენტს, რადგან მისი ხარვეზით გამოცემული ადმინისტრაციული აქტების შესრულებაც სავალდებულოა.³¹ ინდივიდუალური სამართლებრივი აქტი კი მაშინ გვაქვს სახეზე, როდესაც ადმინისტრაციული ორგანოს ღონისძიება პირის ან პირთა შეზღუდული წრისკენაა მიმართული.³² გადაწყვეტილება დაუყოვნებელი აღსრულების შესახებ კი მიმართულია იმ პირის ან პირთა შეზღუდული წრისკენ, რომლებიც წარმოადგენენ აღსასრულებელი ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ადრესატებს ან დაინტერესებულ მხარეს. ცნების მესამე ელემენტიც სახეზეა. რაც შეეხება დაწესებას, შეცვლას, შეწყვეტას ან დადასტურებას, ეს ქმედებები სამართლებრივი მოწესრიგების ვექტორებს წარმოადგენს. სამართლებრივი მოწესრიგება კი მაშინ გვხვდება, როდესაც აქტით ადმინისტრაციული ორგანოს ცალმხრივი და შესასრულებლად სავალდებულო უშუალო სამართლებრივი შედეგი უნდა წარმოიშვას.³³ დაუყოვნებელი აღსრულების შესახებ ადმინისტრაციული ორგანოს გადაწყვეტილებით კი სწორედ ასეთი მოწესრიგება ხორციელდება: ამ აქტით ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის მოქმედების შეჩერების ზოგადი წესი *წყდება*, დაინტერესებული მხარის სამართლებრივი მდგომარეობა *იცვლება* და *წყდება* გამოჩაკლისი სუსპენსიური ეფექტისგან. გამოდის, რომ დაუყოვნებელი აღსრულების შესახებ გადაწყვეტილება სავსებით შეესაბამება სზაკ-ის მე-2 მუხლში მოცემულ ლეგალურ დეფინიციას. და მაინც, მიუხედავად ამ ფორმალური სუბსუმციისა, გადაწყვეტილება დაუყოვნებელი აღსრულების შესახებ არ არის და არც შეიძლება იყოს ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი. ამ უკანასკნელის თვისება ისაა, რომ მის წინააღმდეგ დასაშვებია ადმინისტრაციული საჩივარი³⁴, ხოლო სასამართლოში შესაძლებელია სარჩელი აღიძრას. ადმინისტრაციული საჩივრის შემთხვევაში, სზაკ-ის 184-ე მუხლის პირველი ნაწილის თანახმად, გასაჩივრებელ გადაწყვეტილებას დაუყოვნებელი აღსრულების შესახებ სუსპენსიური ეფექტი ექნებოდა. სასაკ-ის 29-ე მუხლის პირველი პუნქტის შესაბამისად, იმავე შედეგს მივიღებდით გადაწყვეტილების, როგორც შემზღუდველი ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებ-

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

³² იქვე, 72.

³³ იქვე, 76.

³⁴ სზაკ-ის 177-ე მუხლის პირველი პუნქტი.

ბრივი აქტის წინააღმდეგ სარჩელის აღძვრისას. ადმინისტრაციული ორგანო იძულებული იქნებოდა, სასურველი შედეგის მიღწევის მიზნით, გადაწყვეტილების მოქმედების შესაჩერებლად ცალკე გადაწყვეტილება მიეღო. ამ ლოგიკით აღნიშნული გადაწყვეტილება თავადაც ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტად ჩაითვლებოდა და მის წინააღმდეგ, თავის მხრივ, შესაძლებელი იქნებოდა საჩივრის შეტანა და სარჩელის აღძვრა თანმდევი სუსპენსიური ეფექტებით. ამ შემთხვევაში სასკ-ის 29.2-ემუხლის „დ“ ქვეპუნქტი კვლავ შეასრულებდა თავის ფუნქციას და ეს ყველაფერი ჩაკეტილ წრემდე მიგვიყვანდა. გამოდის, რომ დაუყოვნებელი აღსრულების შესახებ ადმინისტრაციული ორგანოს გადაწყვეტილების ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტად მიჩნევა ნონსენსია. ის შეიძლება დაკვალიფიციროდეს, როგორც გასაჩივრებული აქტის დანართი³⁵, რომელსაც დამოუკიდებლად არსებობა არ შეუძლია, თუმცა მთავარი აქტისგან განსხვავებულ კრიტერიუმებს უნდა აკმაყოფილებდეს.

6.1.2. ფორმალური მართლზომიერება

6.1.2.1. ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ დაუყოვნებელი აღსრულების შესახებ გადაწყვეტილების მიღების უფლებამოსილება

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

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

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

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

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

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

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

³⁶ Schwabe J., Verwaltungsprozessrecht, 3. Auflage, Düsseldorf, 1991, S.96.

³⁷ Detterberg S., Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungsprozessrecht, 4 Aufl., München, 2006, S. 561.

6.1.2.3. ფორმა – წერილობითი დასაბუთება

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

6.1.3. მატერიალური მართლზომიერება

მატერიალური მართლზომიერება იმ შემთხვევაში გვაქვს სახეზე, როდესაც საჯარო ინტერესი ან მხარის კანონიერი ინტერესი აქტის შეჩერების ინტერესზე უფრო მაღლა დგას. მხარის კანონიერი ინტერესი ძირითადად აღმჭურველი აქტებისას არსებობს. ინტერესთა აწონ-დაწონვისას უნდა გავითვალისწინოთ კანონმდებლის მიზანი, რომ 29.1-ე მუხლში ნორმირებული სუსპენსიური ეფექტი წესს, ხოლო მე-2 ნაწილში არსებული შემთხვევები გამონაკლისებს წარმოადგენს.³⁸ 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.³⁹

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

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

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

6.2. დაუყოვნებელი აღსრულების შესახებ გადაწყვეტილების თავისებურება

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

⁴⁰ კობაღიშვილი მ., სხირტლაძე ნ., ქარდავა ე., ტურავა პ., ადმინისტრაციული საპროცესო სამართლის სახელმძღვანელო, თბილისი, 2008, 390.

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

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

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

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

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

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

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

7. სარჩელის აღდგრამდე გამოწვეული სუსპენსიური ეფექტი

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

⁴³ პრაქტიკული რეკომენდაციები ადმინისტრაციულ საპროცესო სამართლის საკითხებზე მაგისტრატი მოსამართლისათვის, თბილისი, 2010, 89.

⁴⁴ იხ., სასკ-ის 22.3 მუხლი.

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

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

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

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

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

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

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

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

⁴⁶ სზაკ-ის 184.2-ე მუხლის „ა“ ქვეპუნქტი.

⁴⁷ სზაკ-ის 184.2-ე მუხლის „ბ“ ქვეპუნქტი.

კარი ადმინისტრაციული სარჩელის აუცილებელი წინაპირობაა. მართალია სარჩელს აღარ ექნება სუსპენსიური ეფექტი, მაგრამ იმავეს ვერ ვიტყვით საჩივარზე, რომელიც ბოლოს ციტირებული ქვეპუნქტების შესატყვის გამონაკლისებს არ იცნობს. თუკი არ არსებობს გამონაკლისი, მაშინ მოქმედებს სზაკ-ის 184.1-ე მუხლის ზოგადი წესი. მიუხედავად იმისა, რომ ადმინისტრაციული საჩივარი სარჩელამდე გასავლელი სავალდებულო⁴⁸ ეტაპია, ის სარჩელის შემადგენელი ნაწილი არ არის და სუსპენსიური ეფექტი მისგან დამოუკიდებლად აქვს. სასკ-ის 29-ე მუხლის მეორე ნაწილი კი იმავე მუხლის პირველი ნაწილის, ანუ სარჩელის შემაჩერებელი ეფექტისაგან გამონაკლისებს ადგენს. მაგალითად, ადმინისტრაციულ ორგანოს შეუძლია დაუყოვნებელი აღსრულების გადაწყვეტილება მიიღოს, რითაც სარჩელის შეტანით გამოწვეულ სუსპენსიურ ეფექტს გაუმკლავდება, მაგრამ დაუყოვნებელი აღსრულება იმ მომენტამდე გადაიწევს, ვიდრე გასაჩივრებული ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის შესახებ სზაკ-ის 201-ე მუხლით გათვალისწინებული საბოლოო გადაწყვეტილება არ გახდება ცნობილი. გამოდის, რომ გასაჩივრების და ადმინისტრაციული საჩივრის განხილვისათვის კოდექსის 180-ე და 183-ე მუხლების საფუძველზე, დაუყოვნებელი აღსრულების შესახებ გადაწყვეტილების მიუხედავად, აღსრულებამ შესაძლებელია ერთიდან ორ თვემდე გადაიწიოს.

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

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

⁴⁸ სასკ-ის 2.5. მუხლი.

⁴⁹ კანონის საწინააღმდეგოდ (ლათ.)

9. სუსპენსიური ეფექტის მოქმედების დასასრული

თუკი ზოგადი და საპროცესო ადმინისტრაციული კოდექსები სუსპენსიური ეფექტის მოქმედების დასაწყისს არაორაზროვნად არეგულირებენ, კანონთა ტექსტში ექსპლიციტურად მხოლოდ ორი შემთხვევისთვისაა მოწესრიგებული შეჩერებული მდგომარეობის დასასრული. ესენია სზაკ-ის 184.5-ე და სასკ-ის 29.4-ე მუხლები, რომლებიც ითვალისწინებენ შესაძლებლობას, რომ სასამართლომ მხარის მოთხოვნის საფუძველზე გააუქმოს აქტის მოქმედების შეჩერება. სუსპენსიური ეფექტის მოქმედება დასრულდება აგრეთვე მაშინ, თუკი სზაკ-ის 201.1-ე მუხლის „ა“ ქვეპუნქტის შესაბამისად ადმინისტრაციული ორგანო ადმინისტრაციულ საჩივარს დააკმაყოფილებს. მართალია, ეს დროითი კომპონენტი კანონის ტექსტში პირდაპირ არ არის მოცემული, მაგრამ როდესაც დაინტერესებული მხარე თავის მიზანს მიაღწევს, მას ცხადია აღარ სჭირდება სუსპენსიური ეფექტით დაცვა. იმ შემთხვევაში, თუკი ადმინისტრაციული ორგანო საკუთარი ნებით ბათილად ან ძალადაკარგულად გამოაცხადებს აქტს (და ამ უკანასკნელ შემთხვევაში მხარე აღარ მოითხოვს აქტის ბათილად გამოცხადებას), ადმინისტრაციული წარმოება შეწყდება.⁵⁰ საკმარისია ერთ-ერთი მიზეზის არსებობაც და ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი აღარ მოქმედებს. ამიტომაც მისი მოქმედების შეჩერებას აზრი მხოლოდ მაშინ აქვს, როდესაც აქტის მოქმედება სზაკ-ის მე-60¹ მუხლის მე-7 ნაწილის „გ“ ქვეპუნქტის თანახმად მომავალში წყდება. სხვა შემთხვევაში, სუსპენსიური ეფექტის მოქმედება აღარ სჭირდება აქტს, რომელიც თავად აღარ მოქმედებს. მსგავსი სიტუაციაა პროცესშიც, სასკ-ის 32.1-ე მუხლით გათვალისწინებული გად-აწყვეტილების მიღებისას: მოსარჩელე მიზანს აქტის ბათილად ცნობით აღწევს.

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

⁵⁰ შეად., საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 190-ე მუხლი.

აზეც განვავრცოთ, კანონის სისტემატიკა მაინც შეუვალა დარჩება. საქართველოს ადმინისტრაციულ საპროცესო კოდექსში სუსპენსიური ეფექტი მხოლოდ VIII თავშია გათვალისწინებული. ამ თავის სახელწოდებაა „ადმინისტრაციული სამართალწარმოება პირველი ინსტანციის სასამართლოში“. მომდევნო ორი ინსტანციისთვის კი კანონმდებელს მომდევნო, IX თავი აქვს დათმობილი. ასე რომ, როგორც გრამატიკული, ასევე სისტემატიკური განმარტების მეთოდებს ერთმნიშვნელოვან დასკვნამდე მივყავართ⁵¹: უფლების პრევენციული დაცვის ეს მექანიზმი, რომელიც სათავეს საქართველოს კონსტიტუციიდან იღებს, მხოლოდ ნაწილობრივ ასრულებს ეფექტური მართლმსაჯულების ფუნქციას. სარჩელის მიღებით გამოწვეული სუსპენსიური ეფექტი სარჩელის დაუკმაყოფილებლობაზე პირველი ინსტანციის სასამართლოს გადაწყვეტილების მიღების შემდეგ ქრება მიუხედავად იმისა, რომ ამ გადაწყვეტილებას კანონიერი ძალა ჯერ კიდევ არ აქვს. სუსპენსიური ეფექტი კანონიერ ძალაში შესვლაზე ვერ იქნება დამოკიდებული, იმიტომ, რომ სუსპენსიური, ანუ შემაჩერებელი ეფექტი შეტანილ სარჩელს აქვს და არა სასამართლოს გადაწყვეტილებას ამ სარჩელზე. ცხადია, პირს უფლება აქვს გაასაჩივროს ეს გადაწყვეტილება სააპელაციო და საკასაციო წესებით, მაგრამ ამ დროს სუსპენსიური ეფექტის მოქმედება უკვე ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის მოქმედებითაა ჩანაცვლებული. ამიტომაც, გასაჩივრების ეს გზა ვეღარ დაიცავს მას აქტის მოქმედების საზიანო შედეგებისგან. ზოლო თუკი სხვა ინსტანციის სასამართლო პირველი ინსტანციის სასამართლოსგან განსხვავებულ გადაწყვეტილებას მიიღებს, მაშინ დღის წესრიგში უკვე ამ საზიანო შედეგების ლიკვიდაცია დადგება. ეს სიტუაცია, კონსტიტუციიდან გამომდინარეუფლების პრევენციული დაცვის ნაადრევი სიკვდილია.

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

დასკვნა

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

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