

როგორ დაპიცვავთ ჩვენი უფლებები ადმინისტრაციულ სასამართლოში



გიორგი გვინეაშვილი
ადმინისტრაციული ექსპერტი,
ადვოკატი

ადმინისტრაციული საპროცესო სამართალი, როგორც სამართლის დამოუკიდებელი დარგი, ჩვენი ქვეყნის სამართლის სისტემის შედარებით ახალი და ამავე დროს მნიშვნელოვანი ნაწილია, რომელიც ადმინისტრაციული მართლმსაჯულების განხორციელების გზით მიზნად ისახავს კანონიერების აღდგენას და დაცვას აღმასრულებელი ხელისუფლების, ზოგადად ადმინისტრაციული ორგანოების მმართველობით საქმიანობაში წარმოქმნილი ღვების განხილვისას.

აღმასრულებელი ხელისუფლების ესა თუ ის გადაწყვეტილება ან მოქმედება ხშირად წინააღმდეგობაში მოდის მოქალაქის, ბიზნესმენის და კერძო სამართლის სხვა სუბიექტების უფლებებთან და კანონიერ ინტერესებთან. აღნიშნული სიტუაცია, როგორც წესი, წარმოშობს დავას, რომლის განხილვისა და გადაწყვეტის ყველაზე ოპტიმალურ სამართლებრივ მექანიზმს წარმოადგენს მისი განხილვა სასამართლოს მიერ.

საქართველოს საერთო სასამართლოები მოცემული სახის დავებზე მართლმსაჯულებას ახორციელებენ ადმინისტრაციული სამართალწარმოების გზით - საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსით დადგენილი წესით.

მიუხედავად იმისა, რომ ადმინისტრაციულ სამართალწარმოებაში ძირითადად გამოიყენება საქართველოს სამოქალაქო საპროცესო კოდექსის დებულებანი (იხ. სასკ-ის პირველი მუხლის მე-2 ნაწილი), საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსი ხასიათდება სამოქალაქო საპროცესო კოდექსისგან არსებითად განსხვავებული რიგი თავისებურებებით, რომელთა სწორად გაგებას გადაწყვეტი პრაქტიკული მნიშვნელობა აქვს ადმინისტრაციულ სასამართლოში საქმის წარმოებისათვის. ძალზე მნიშვნელოვანია ამ განსხვავებათა სწორი გაგება და გამოყენება პრაქტიკაში, როგორც პროცესის მონაწილე მხარეთა, ასევე სასამართლოს მიერ.

მკითხველის ყურადღებას შევაჩერებ ერთ-ერთ ძირითად თავისებურებაზე, კერძოდ, საქმე ეხება წმინდა შეჯიბრებითობის პრინციპისგან გარკვეულ გადახვევებს ადმინისტრაციულ პროცესში.

საქართველოს სამოქალაქო საპროცესო კოდექსის მიხედვით, სასამართლო პროცესის მხარეებს (მოსარჩელეს და მოპასუხეს) ყველა შემთხვევაში აქვთ წარმმართველი

და გადამწყვეტი პოზიცია პროცესის მსვლელობისას. ისინი თვითონ წყვეტენ რა სახის გარემოებები გამოიყენონ განსახილველად და რა მტკიცებულებებს დაეყრდნონ. ესე იგი, სამოქალაქო პროცესში სასამართლო ასრულებს წმინდა არბიტრის როლს და სამართლებრივ შეფასებას აძლევს მხოლოდ მხარეთა მიერ წარმოდგენილ ფაქტებსა და მტკიცებულებებს.

აღნიშნულის საპირისპიროდ, ადმინისტრაციულ სამართალწარმოებაში სასამართლოს დაკისრებული აქვს აქტიური როლი, რაც იმაში გამოიხატება, რომ იგი თავისი ინიციატივით (მხარეთაგან დამოუკიდებლად), იკვლევს საქმის ფაქტობრივ გარემოებებს, აგროვებს მტკიცებულებებს და ინფორმაციას.

ამ თავისებურებებს, გადახვევას მხარეთა შეჯიბრებითობის პრინციპიდან, ადგენს საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის მე-4 მუხლი, რომელიც, ერთის მხრივ, ადასტურებს, რომ ადმინისტრაციული საქმის განხილვისას მხარეები სარგებლობენ საქართველოს სამოქალაქო საპროცესო კოდექსის მე-4 მუხლით მინიჭებული უფლება-მოვალეობებით, ამასთან, მიუთითებს, რომ სასამართლო უფლებამოსილია თავისი ინიციატივით მიიღოს გადაწყვეტილება დამატებითი ინფორმაციის ან მტკიცებულების წარმოსადგენად.

განსხვავების უფრო თვალნათლივ საილუსტრაციოდ



მოკლედ განვიხილოთ საქართველოს სამოქალაქო საპროცესო კოდექსის მე-4 მუხლი.

იგი მიუთითებს, რომ სამართალწარმოება მიმდინარეობს შეჯიბრებითობის საფუძველზე. მხარეები სარგებლობენ თანაბარი უფლებებით და შესაძლებლობებით დაასაბუთონ თავიანთი მოთხოვნები, უარყონ ან გააქარწყლონ მეორე მხარის მიერ წამოყენებული მოთხოვნები, მოსაზრებები თუ მტკიცებულებები. მხარეები თვითონვე განსაზღვრავენ, თუ რომელი ფაქტები უნდა დაუდონ საფუძველად მათ მოთხოვნებს, ან რომელი მტკიცებულებებით უნდა იქნეს დადასტურებული ეს ფაქტი.

ამავე მუხლის მე-2 ნაწილის თანახმად, საქმის გარემოებათა გასარკვევად სასამართლოს შეუძლია თავისი ინიციატივით მიმართოს ამ კოდექსში გათვალისწინებულ ღონისძიებებს. თუმცა, სასამართლოს ინიციატივა ამ შემთხვევაში შემოიფარგლება მხოლოდ სსსკ-ის 103-ე მუხლის მე-2 ნაწილით დადგენილი წესით, რომლის თანახმად, სასამართლოს მხოლოდ იმ შემთხვევაში შეუძლია მხარეთა შუამდგომლობით თვითონ გამოითხოვოს მტკიცებულებები, თუ მხარეებმა ამა თუ იმ მიზეზით ვერ შეძლეს მტკიცებულებების უშუალოდ მიღება და სასამართლოში წარდგენა.

ამრიგად, სამოქალაქო პროცესში სასამართლოს მხოლოდ მხარეთა შუამდგომლობით იმ მტკიცებულებების გამოთხოვა შეუძლია, რომელსაც მხარე ასახელებს.

ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის მე-4 მუხლი კი, როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ, ადმინისტრაციული მართლმსაჯულების განმახორციელებელ სასამართლოს ანიჭებს უფლებამოსილებას მხარეთა ნებისგან დამოუკიდებლად, თავისი შეხედულებით მოიპოვოს ინფორმაცია და დამატებითი მტკიცებულება, ე.ი. აწარმოოს მხარეთა მიერ მიუთითებელი გარემოებების კვლევა.

აღნიშნული უფლებამოსილება დამატებით განმტკიცებულია ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის მე-19 მუხლით, რომლის თანახმად, საქართველოს სამოქალაქო საპროცესო კოდექსის 103-ე მუხლით მინიჭებული უფლებამოსილების გარდა, სასამართლო უფლებამოსილია საკუთარი ინიციატივითაც შეაგროვოს ფაქტობრივი გარემოებები და მტკიცებულებები. უფრო მეტიც, უნიშნავს დამატებით ვადას მხარეს მტკიცებულების წარსადგენად და თუ ადმინისტრაციულმა ორგანომ არასაპატიო მიზეზით ვერ უზრუნველყო მტკიცებულების წარდგენა, აჯარიმებს შესაბამისი თანამდებობის პირს 200 ლარით, რაც არ ათავისუფლებს მას მტკიცებულებათა შემდგომში წარდგენის ვალდებულებისგან.

ამდენად, ადმინისტრაციულ პროცესში სასამართლო

გარკვეულწილად წარმოადგენს მტკიცების ტვირთის სუბიექტს მხარეებთან ერთად, რადგან იგი შედის სარჩელის საგნის და საფუძვლის დამამტკიცებელი გარემოებების დამოუკიდებელ კვლევასა და დადგენაში.

აღნიშნულიდან გამომდინარე, შეიძლება დავასკვნათ, რომ ადმინისტრაციული სასამართლო არ არის უფლებამოსილი დაამთავროს საქმის განხილვა და გამოიტანოს გადაწყვეტილება მხოლოდ იმ დასაბუთებით, რომ მხარემ ვერ წარმოადგინა სარჩელის ან შესაგებლის დამადასტურებელი ესა თუ ის მტკიცებულება.

ბუნებრივია, ისმის კითხვა, თუ რა მოსაზრებით ხელმძღვანელობდა კანონმდებელი შეჯიბრებითობის პრინციპისგან გარკვეული გადახვევის დაშვებისას და როგორ უნდა იქნეს იგი პრაქტიკაში გამოყენებული და გაგებული კონკრეტული საქმის წარმოებისას. ხომ არ ქმნის რაიმე სახის არათანაბარ პირობებს პროცესში მონაწილე პირებისთვის, სადაც, როგორც წესი, დაპირისპირებულ მხარეებზე გვევლინებიან კერძო სამართლის სუბიექტები (ფიზიკური პირი, ინდ. მეწარმე, იურიდიული პირი) და ადმინისტრაციული ორგანოები.

აღსანიშნავია, რომ იურისტთა წრეებში ადმინისტრაციულ სასამართლოს ხშირად მოიხსენიებენ, როგორც „ინკვიზიციურ“ სასამართლოს და ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის მე-4 და მე-19 მუხლების არსებობას უკავშირებენ იმ ფაქტს, რომ სასამართლო მათზე დაყრდნობით, როგორც წესი, ახორციელებს მოპასუხე აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოს (ადმინისტრაციული ორგანოს) პოზიციის დამადასტურებელი ფაქტობრივი გარემოებების და მტკიცებულებების შეგროვებას.



ვფიქრობ, რომ აღნიშნული მოსაზრება ემყარება ინკვიზიტორების ელემენტის არასწორ ინტერპრეტაციას, რადგან დასახელებული მუხლების შინაარსი, მათი ბუკვალური ტექსტი, ისევე როგორც კოდექსის სისტემატური განმარტება არ შეიძლება გულისხმობდეს მხოლოდ ამა თუ იმ მხარის „სასარგებლო“ მტკიცებულებათა შეგროვებას. ამდენად, მკითხველს ვურჩევთ, რომ ადმინისტრაციული დავის წამოწყებამდე კარგად გაერკვეს სამართალწარმოების ამ დარგის თავისებურებებში, რათა სწორი ტაქტიკა იქნეს არჩეული საქმის წარმოებისას.

ამ თვალსაზრისით, ყურადღება უნდა მიექცეს ადმინისტრაციული პროცესის კიდევ ერთ თავისებურებას, რომლითაც გარკვეული კატეგორიის სარჩელებზე მოსარჩელე (კერძო პირი) პრაქტიკულად მთლიანად განთავისუფლებულია მტკიცების ტვირთისაგან და იგი დაკისრებული აქვს მოპასუხე მხარეს - ადმინისტრაციულ ორგანოს. კერძოდ, კოდექსის მე-17 მუხლის მე-2 ნაწილის თანახმად, თუ კანონით სხვა რამ არ არის დადგენილი, ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის არარა აქტად აღიარების, ბათილად ცნობის ან ძალადაკარგულად გამოცხადების შესახებ სარჩელის წარდგენის შემთხვევაში მტკიცების ტვირთი ეკისრება ადმინისტრაციულ ორგანოს, რომელმაც გამოსცა ეს აქტი.

ადმინისტრაციული ორგანოსათვის მტკიცების ტვირთის დაკისრება ზემოაღნიშნული კატეგორიის სარჩელებზე განპირობებულია იმ გარემოებით, რომ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის შესაბამისად უნდა გამოიცეს დადგენილ შემთხვევებში და მის გამოსაცემად უნდა ჩატარდეს ამა თუ იმ სახის ადმინისტრაციული წარმოება (მარტივი, ფორმალური, საჯარო). ადმინისტრაციული წარმოება კი მოიცავს საკითხის შესწავლას, დაინტერესებული მხარეების ჩაბმას განხილვაში, მტკიცებულებათა შეგროვებას, შეფასებას და სხვა აუცილებელ წინაპირობებს. ამდენად, იგულისხმება, რომ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემისას ადმინისტრაციულ ორგანოს გააჩნია საკმარისი შესაძლებლობა მოამზადოს და დაასაბუთოს თავისი გადაწყვეტილება. შესაბამისად, იზრდება მისი პასუხისმგებლობა გამოცემული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის კანონშესაბამისობაზე.

სწორედ აღნიშნული გარემოება განაპირობებს იმას, რომ თუკი კერძო პირის მიერ სასამართლოში გასაჩივრდა ასეთი ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი, ადმინისტრაციულ ორგანოს სავესებით სამართლიანად ეკისრება ვალდებულება ამტკიცოს ადმინისტრაციული აქტის (ბრძანების, დადგენილების, განკარგულების, საგადასახადო მოთხოვნის და

ა.შ. სისწორე), სამართლიანობა და კანონშესაბამისობა.

მაგალითად, თუ საწარმოს მიერ გასაჩივრებულია საგადასახადო ორგანოს ადმინისტრაციული აქტი – „საგადასახადო მოთხოვნა“ გადასახადის თანხის დარიცხვის შესახებ, მოსარჩელე ვალდებულია სასამართლოს წარუდგინოს მხოლოდ ის მტკიცებულებები, რაც დაადასტურებს მის მიერ ამ საგადასახადო მოთხოვნის მიღებას, ხოლო არსებობდა თუ არა გადასახადის დარიცხვის საფუძველი და დაცულია თუ არა საგადასახადო მოთხოვნის გამოცემისას კანონმდებლობით დადგენილი სხვა მოთხოვნები – უნდა ამტკიცოს მხოლოდ მოპასუხე საგადასახადო ორგანომ.

ასევე, თუ მაგალითად, გასაჩივრებულია ლიცენზიის გამცემი ორგანოს გადაწყვეტილება ერთ-ერთი კონკურსანტისათვის უარის თქმის შესახებ, სასამართლოში დავის შემთხვევაში სწორედ ლიცენზიის გამცემმა ორგანომ უნდა ამტკიცოს, რატომ მიანიჭა უპირატესობა წარდგენილი რამდენიმე სალიცენზიო განაცხადიდან ერთ-ერთს და არა მოსარჩელეს.





ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, შევხებებითობის პრინციპის თავისებურებებზე მსჯელობისას უნდა დავასკვნათ, რომ ინკვიზიციურობის ელემენტი ადმინისტრაციულ პროცესში, პირველ რიგში, გამოხატულია კერძო პირის ინტერესების დაცვის მიზნით სასამართლოს საქმიანობაში საკუთარი ინიციატივით შეაგროვოს ფაქტები და მტკიცებულებანი, რადგან კერძო პირი ხშირად ობიექტურად მოკლებულია შესაძლებლობას ამტკიცოს უფრო მეტი, ვიდრე უკვე წარმოადგინა სასამართლოში და ასკ-ის მე-4 და მე-19 მუხლებით მინიჭებულ უფლებებს სასამართლო ხშირად უნდა იყენებდეს სწორედ ამ მიმართულებით.

კერძო პირის უფლებისა და ინტერესის პრიორიტეტი ადმინისტრაციულ პროცესში დასტურდება ასკ-ის 28¹ მუხლითაც, რომლის მიხედვითაც, სასამართლოს უფლება აქვს არ შეიზღუდოს სასარჩელო მოთხოვნის ფორმულირებით და პროცესის დაჩქარების მიზნით შეუძლია დაეხმაროს მხარეს მოთხოვნის ტრანსფორმირებაში - ესე იგი, სასარჩელო მოთხოვნის სწორად ჩამოყალიბებაში. ვინა-

დან ადმინისტრაციულ სასამართლოში მოსარჩელეს უმეტეს შემთხვევაში წარმოადგენს კერძო პირი, აღნიშნული დანაწესი მიმართულია სწორედ კერძო ინტერესის სასარგებლოდ.

ამავე დროს, უნდა აღინიშნოს ისიც, რომ კერძო პირის კანონიერი უფლებისა და ინტერესის პრიორიტეტი ადმინისტრაციულ პროცესში არ გამოირიცხავს საჯარო და საზოგადო ინტერესის გათვალისწინების აუცილებლობას. იმ კატეგორიის სარჩელებზეც კი, რომლებზეც მტკიცების ტვირთი ეკისრება მოპასუხე ადმინისტრაციულ ორგანოს (ადმინისტრაციული აქტის არარად აღიარების, ბათილად ცნობის ან ძალადაკარგულად გამოცხადების სარჩელები), სასამართლო ვალდებულია დაიჭიროს ორმხივად აქტიური პოზიცია, რადგან ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის მე-4 და მე-19 მუხლებით სასამართლოსათვის მინიჭებული უფლებამოსილება არ არის დაკონკრეტებული რომელიმე მხარისათვის უპირატესობის მინიჭებით. აღნიშნული ნორმები თანაბრად ვრცელდება ასევე მოპასუხე ადმინისტრაციული ორგანოს შესაგებლის და პოზიციის დამადასტურებელი ფაქტების და მტკიცებულებების შეგროვებაზეც. აღნიშნულს ასეთი სახის სარჩელებზე ენიჭება განსაკუთრებული მნიშვნელობა, რადგან თუკი სასამართლოს გადაწყვეტილებით გაუქმდება ესა თუ ის ადმინისტრაციული აქტი, მხარეს ენიჭება უფლება სრულად აღიდგინოს დარღვეული უფლებები და მოითხოვოს დამდგარი ზიანის ანაზღაურება.

ამ მიმართებით სასამართლოს აქტიური როლის აუცილებლობა განპირობებულია ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის სხვა ნორმებითაც. კერძოდ, კოდექსის 26¹ მუხლის მე-3 ნაწილის და 26² მუხლის პირველი ნაწილის შესაბამისად, განსხვავებით სამოქალაქო პროცესისაგან, ადმინისტრაციული სასამართლო უფლებამოსილია საქმე განიხილოს და გადაწყვიტოს (ჩაატაროს განმწესრიგებელი სხდომა) მხარეთა დასწრების გარეშე (სამოქალაქო პროცესისგან განსხვავებით, ადმინისტრაციულ პროცესში არ დაიშვება სასამართლოს მიერ დაუსწრებელი გადაწყვეტილების გამოტანა).

ეს გარემოება, ბუნებრივია წარმოშობს სასამართლოს ვალდებულებას სრულყოფილად გამოიკვლიოს საქმის გარემოებები და დაასაბუთოს მიღებული გადაწყვეტილება. იმ შემთხვევაში კი, თუ სასამართლო დაეყრდნობა მხოლოდ მხარეთა მიერ წარმოდგენილ ფაქტობრივ მტკიცებულებებს, დიდია ალბათობა იმისა, რომ ამა თუ იმ მხარის მიერ დაშვებულმა გულგრილობამ (შესაგებლის, მტკიცებულების წარმოდგენლობამ) შესაძლოა გამოიწვიოს არსებითად არასწორი გადაწყვეტილების მიღება,



ზემოთქმულის გათვალისწინებით, შეგვიძლია დავასკვნათ, რომ შეჯიბრებითის თავისებურება ადმინისტრაციულ პროცესში, გარკვეულწილად ინკვიზიციურობის ელემენტის არსებობა, განხილული უნდა იქნეს როგორც პროცესის ორივე დაპირისპირებული მხარის მიმართ სასამართლოს საქმიანობა, უფლებამოსილება, დამოუკიდებლად იკვლიოს როგორც სარჩელის, ისე შესაგებლის მამტიცებელი ფაქტები, გარემოებები და მტიცებულებანი. სასამართლომ ხელი უნდა შეუწყოს იმას, რომ სამართალწარმოების მონაწილეებმა შეავსონ არასრული და არასაკმარისი მონაცემები ფაქტობრივი გარემოებების შესახებ, განმარტონ და დაასახელონ მტიცებისათვის აუცილებელი მომენტები.

ამ კუთხით, საინტერესოა როგორ რეგულირდება სამართლებრივი მტიცების ტვირთის საკითხი საზღვარგარეთის ქვეყნების ადმინისტრაციული საპროცესო კანონმდებლობით.

იმის გათვალისწინებით, რომ საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი და ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსი თავისი შინაარსით და ცალკეული ინსტიტუტებით უფრო ახლოს დგას კონტინენტური (გერმანულ-რომანული) სამართლის პრინციპებთან, უნდა ითქვას, რომ შეჯიბრებითის და მტიცების ტვირთის გადანაწილების საკითხი გერმანული და ფრანგული ადმინისტრაციული კანონმდებლობით ძირითადად ანალოგიურად არის მოწესრიგებული.

უფრო მეტიც, საფრანგეთის ადმინისტრაციული კანონმდებლობა ითვალისწინებს სასამართლოს არა უფლებამოსილებას, არამედ ვალდებულებას აქტიური როლი შეასრულოს მტიცებულებათა შეგროვებაში. მაგალითად, შრომითი-სამართლებრივი დავების განხილვისას სასამართლო ვალდებულია არ დაამთავროს საქმის მომზადების ეტაპი, სანამ ბოლომდე არ დარწმუნდება, რომ კანონით გათვალისწინებული ყველა მტიცებულება წარმოდგენილია მხარეთა მიერ.

ამავე დროს, მნიშვნელოვანია, რომ შეჯიბრებით პროცესში, რომელსაც აღიარებს ქართული ადმინისტრაციული საპროცესო სამართალი, მტიცების (მთლიანად სამართალწარმოების) მიზნად არ შეიძლება იქნეს მიჩნეული ჭეშმარიტების დადგენა და მიღწევა, საქმის გარემოებათა ყოველმხრივ, სრულად და ობიექტურად გამოკვლევა, არამედ ადმინისტრაციული ინკვიზიციურობის ელემენტი მოქმედებს მხოლოდ კონკრეტული ფაქტის ირგვლივ საპროცესო კოდექსით განსაზღვრულ ფარგლებში გარემოებებისა და ფაქტების დადგენაში.

სასამართლო არ უნდა იქცეს ადმინისტრაციულ საქ-

მეზე გამოძიების მწარმოებელ ორგანოდ. მან ინკვიზიციურობის ელემენტი უნდა ამოქმედოს კონკრეტული საქმის საჭიროებიდან გამომდინარე ზუსტად განსაზღვრული ამოცანების მისაღწევად. ხოლო მხარეებმა უარი არ უნდა ითქვან მათთვის მინიჭებული უფლებების გამოყენებაზე იმ „იმედით“, რომ სასამართლო თავად მოიპოვებს მტიცებულებებს და დაადგენს საქმის ყველა ფაქტობრივ გარემოებას. ხაზი უნდა გაესვას იმას, რომ საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის მე-4 და მე-19 მუხლების შესაბამისად, სასამართლო მხოლოდ უფლებამოსილია და არა ვალდებული თავისი ინიციატივით მიიღოს გადაწყვეტილება დამატებითი ინფორმაციისა ან მტიცებულების წარსადგენად.

ვეფქრობთ, რომ ადმინისტრაციული პროცესის ზემოაღნიშნული თავისებურებების ცოდნა, კვალიფიციურად ჩამოყალიბებული სარჩელი და შესაგებელი, სწორად წარდგენილი მტიცებულებები და მითითებული გარემოებები მნიშვნელოვნად უზრუნველყოფს ჩვენი უფლებების ეფექტურ დაცვას და დარღვეული უფლების აღდგენას სასამართლოში.

