



ივანე ჯავახიშვილის სახელობის
თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტი
იურიდიული ფაკულტეტი

სამართლის ჟურნალი

№1, 2021



უნივერსიტეტის
გამომცემლობა

ბიორგი ჩარჩოზია*

ნორმის განმარტების პრობლემატიკა სამოსამართლო დისკრეციის ფარგლებში ადმინისტრაციული სამართალწარმოებისას

ადმინისტრაციული ორგანოს დისკრეცია ერთ-ერთი ყველაზე ბუნდოვანი და განმარტებას დაქვემდებარებული საკითხია, რომელიც, თავის მხრივ, შებოჭილია კანონმდებლობით დადგენილი საზღვრებით.¹

საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის (შემდგომში – სზაკ) მე-2 მუხლის პირველი ნაწილის „ლ“ ქვეპუნქტის თანახმად, დისკრეციული უფლებამოსილება ადმინისტრაციულ ორგანოს ან თანამდებობის პირს ანიჭებს თავისუფლებას, საჯარო და კერძო ინტერესების დაცვის საფუძველზე კანონმდებლობის შესაბამისი რამდენიმე გადაწყვეტილებიდან შეარჩიოს ყველაზე მისაღები გადაწყვეტილება. სზაკ-ის მე-6 მუხლის თანახმად, თუ ადმინისტრაციულ ორგანოს რომელიმე საკითხის გადასაწყვეტად მინიჭებული აქვს დისკრეციული უფლებამოსილება, იგი ვალდებულია ეს უფლებამოსილება განხორციელოს კანონით დადგენილ ფარგლებში. ადმინისტრაციული ორგანო ვალდებულია შეასრულოს დისკრეციული უფლებამოსილება მხოლოდ იმ მიზნით, რომლის მისაღწევადაც მინიჭებული აქვს აღნიშნული უფლებამოსილება. დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელებისას გამოცემული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტით გათვალისწინებულმა ზომებმა არ შეიძლება გამოიწვიოს პირის კანონიერი უფლებებისა და ინტერესების დაუსაბუთებელი შეზღუდვა.²

წინამდებარე კვლევის მიზანია დაადგინოს როგორ მოქმედებს არა ადმინისტრაციული აქტის გამომცემი ორგანო, არამედ თავად სასამართლო, დისკრეციული უფლებამოსილების გამოყენებისა და რაც მისი განმარტების ეტაპზე.

საკვანძო სიტყვები: საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი, სასამართლოს დისკრეცია, ნორმის განმარტება.

1. შესავალი

დისკრეციის არსის გააზრებისთვის აუცილებელია გამოკვლევულ იქნეს ადამიანის ისტორიაში არსებული უფლებები და თავისუფლებები, რამაც დღემდე მოგვიყვანა.³ დისკრეციის პირველი ნიშნები ჯერ კიდევ უძველესი დროიდან იწყება. ქრისტეშობამდე 75 წელს, იუდეის მეფე ალექსანდერ ჯანეუსის სასახლეში მეფის ერთმა მონამ მეორე მონის ქონება გაანადგურა (ჭურჭელი და იარაღი). აღნიშნული დავის გადასაწყვეტად მეფემ მოიწვია სამოცდათერთმეტი მსაჯული ვინმე საიმონის ხელმძღვანელობით, თუმცა ვერცერთი მათგანი აძლევდა თავს იმის უფლებას, მეფის სასახლეში მომხდარი ინციდენტის თაობაზე საკუთარი აზრი გამოეთქვა და არ დათანხმებოდა მეფის პოზიციას. პროცესის დღეს მეფემ პირადად დაიბარა, როგორც საიმონი, ისე დანარჩენი სამოცდაათი მსაჯული და მართლმსაჯულების უზენაესო-

* ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის იურიდიული ფაკულტეტის დოქტორანტი. საერთაშორისო საკონსულტაციო კომპანია Black Sea Law Group-ის მმართველი პარტნიორი.

¹ *Morstein M.*, Comparative Administrative Law: A Note on Review of Discretion, University of Pennsylvania Law Review and American Law Register, Harrisburg, 1999, 973.

² *თორაძე დ.*, საჯარო უფლებამოსილების განხორციელებისას დამდგარი პასუხისმგებლობა სხვა პირთა მიმართ საქართველოს და გერმანიის ადმინისტრაციული სამართლის მაგალითებზე, თბ., 2019, 53.

³ *Goodnow F.*, Private Rights and Administrative Discretion, American Bar Association Journal, Vol. 6, 1918, 789.

ბის ნიშნად თავი დაუკრა მათ, ამასთან სრულად მიანდო ამ საქმის გადაწყვეტა. აღნიშნული ერთ-ერთი მაგალითია იმისა, რომ კაცობრიობისთვის უცხო არასდროს ყოფილა სასამართლოს დამოუკიდებლობის სურვილი. ამ ფუნდამენტურ უფლებას კი შედეგად მოჰყვა სასამართლოს უფლება დისკრეცია – რამდენიმე გადაწყვეტილებიდან შეარჩიოს ყველაზე მისაღები და ობიექტური გადაწყვეტილება.⁴

ადრეულ სამეცნიერო ლიტერატურაში წარმოშობილი დისკუსია დისკრეციული უფლებამოსილების შესახებ, უშუალოდ უკავშირდება „ავსტრიაში“ დამოუკიდებელი ადმინისტრაციული სასამართლოს შექმნას. 1867 წლის 21 დეკემბერს მიღებულ იქნა სახელმწიფოს ძირითადი კანონი სასამართლო ხელისუფლების შესახებ. ამ კანონის მე-15 მუხლის მიხედვით, შეიქმნა ადმინისტრაციული სასამართლო. ადმინისტრაციულ სასამართლოს მიენიჭა ადმინისტრაციული ორგანოების მიერ მიღებული გადაწყვეტილების შემოწმების უფლებამოსილება, გარდა ისეთი გადაწყვეტილებებისა, რომლებიც მიღებული იყო „თავისუფალი დისკრეციის“ ფარგლებში. აქედან დაედო სათავე დისკრეციული უფლებამოსილების შესახებ მოძღვრების შესახებ დისკუსიას, რომელიც დღესაც აქტუალურია. დისკუსია განპირობებული იყო მოსაზრებით: სადაც ადმინისტრაციული ორგანოს თავისუფალი დისკრეცია იწყება, იქ მთავრდება სასამართლო კონტროლი.⁵

დროისა და პოლიტიკური მმართველობების ცვალებადობამ ჩამოაყალიბა სასამართლო დისკრეციის შვიდი ნიშანი:

პირველი, სამეცნიერო და თეორიული ანალიზის შედეგად შეიძლება ითქვას, რომ მოსამართლის მიზანია იმოქმედოს გააზრებულად;

მეორე, სასამართლოს გადაწყვეტილება დისკრეციის ფარგლებში უნდა იყოს საკმარისად მტკიცედ დასაბუთებული;

მესამე, ყველა ინსტანციის სასამართლო ვალდებულია საკუთარ გადაწყვეტილებას ჩაუტაროს ე.წ. „Fact-Finding“ ტესტი, რომელიც ადგენს შეიცავს თუ არა დისკრეციის ფარგლებში მიღებული გადაწყვეტილება კანონის იმ ყველა ელემენტის მოთხოვნასა და მიზანს, რომელსაც გადაწყვეტილებაში მოიხმობენ;

მეოთხე, ყურადღება უნდა მიექცეს სამართლებრივი თუ კვაზი-სამართლებრივი ძალები ხომ არ შეძლებენ ამ გადაწყვეტილებაზე დაყრდნობით კონსტიტუციის მიზნებს გადაუხვიონ და ისე განახორციელონ თავიანი საქმიანობა;

მეხუთე, დისკრეცია გამოიყენება მაშინ, როდესაც სადაო საკითხს არ არეგულირებს კანონი და მოსამართლეს უნევს გამოიყენოს განმარტებები და კანონის ანალოგია;

მეექვსე, საუბარია შესაბამისი წესების დაცვაზე. კერძოდ, იმ შემთხვევაში, როცა მოსამართლეს უნევს იხელმძღვანელოს დადგენილი სტანდარტებით და არა დანერგილი ნორმებით, მან საკუთარი გადაწყვეტილება უნდა შემოსაზღვროს მართლმსაჯულების „მოქნილი ლიმიტით“;

მეშვიდე, დისკრეცია ეს არის სასამართლოს თავისუფლება, რომელიც მას საშუალებას აძლევს თავი აარიდოს არასასურველ სტერეოტიპებს.⁶

⁴ Maurice F., Judicial Self-Limitation, Harvard Law Review, Vol. 37, 1923-1924, 338.

⁵ ხოფერია რ., დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებში ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ მიღებული გადაწყვეტილების კონტროლი, სადისერტაციო ნაშრომი, ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტი, თბ., 2019, 13, <http://press.tsu.ge/data/image_db_innova/samartal/revaz_khoferia.pdf> [22.06.2021].

⁶ Isaacs N., The Limits of Judicial Discretion, The Yale Law Journal, Vol. 32, 1923, 340.

2. დისკრეციული გადაწყვეტილება და ქართული სასამართლო პრაქტიკა

სამართლის შეფარდება ხორციელდება ლოგიკური ოპერაციის მსგავსად და მოიცავს შემდეგ სტადიებს: 1. ფაქტის დადგენა; 2. სამართლის სათანადო ნორმის მოძიება; 3. იმის დადგენა, რამდენად შეესაბამება ფაქტი ნორმაში მოცემულ ქცევის წესს; 4. იურიდიული შედეგის განსაზღვრა. თავის მხრივ მოსამართლეს, განსაკუთრებით კი ადმინისტრაციულ სამართალში, აქვს დისკრეცია, უფლება აირჩიოს ორი ან რამდენიმე შესაძლებლობიდან ყველაზე ოპტიმალური ვარიანტი დავის გადასაწყვეტად. დისკრეციული უფლებამოსილების საფუძველზე მიღებული გადაწყვეტილებები უზენაესი სასამართლოს მიერ განიხილება როგორც დავა ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტის კანონიერების თაობაზე.⁷ დისკრეციული უფლებამოსილების თავისებურებით განპირობებული სასამართლო კონტროლის თავისებურება არ გულისხმობს იმას, რომ სასამართლო მოკლებულია შესაძლებლობას, განიხილოს დისკრეციის საფუძველზე მიღებული გადაწყვეტილება და დაადგინოს, განხორციელდა თუ არა დისკრეციული უფლებამოსილება უშეცდომოდ. დისკრეციული უფლებამოსილების სასამართლო კონტროლის თავისებურებაა ის, რომ სასამართლო არ იღებს საბოლოო გადაწყვეტილებას და ამგვარად არ იჭრება აღმასრულებელი ხელისუფლების დისკრეციაში. თუ სასამართლო დაადგენს, რომ დისკრეციული უფლებამოსილება არამართლზომიერად განხორციელდა, საქმე გარემოებათა შემდგომი კვლევისა და საბოლოო გადაწყვეტილების მისაღებად უბრუნდება აქტის მიმღებ ადმინისტრაციულ ორგანოს. საკასაციო სასამართლომ აღნიშნა, რომ დისკრეციული უფლებამოსილება მხოლოდ სამართლებრივი შედეგის განსაზღვრის თავისუფლებას გულისხმობს: დისკრეციული უფლებამოსილება არსებობს მხოლოდ მაშინ, როდესაც საქმის ფაქტობრივი შემადგენლობისა და ფაქტის შესაბამისობის დადგენის შემდეგ ადმინისტრაციულ ორგანოს ეძლევა შესაძლებლობა, კანონმდებლობის შესაბამისი რამდენიმე გადაწყვეტილებიდან მიიღოს კონკრეტული შემთხვევისათვის ყველაზე მისაღები გადაწყვეტილება. დისკრეციული უფლებამოსილება არსებობს მხოლოდ მაშინ, როდესაც ის კანონით არის განსაზღვრული. ამასთან, განმარტების მეშვეობით უნდა დადგინდეს დისკრეციული უფლებამოსილების მიზანი და მისი განხორციელების ფარგლები.⁸ მნიშვნელოვანია, რომ უზენაესი სასამართლოს პრაქტიკის თანახმად, სასამართლო ვერ ჩაერევა ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ მისაღებ კომპეტენციაში, თუმცა განსახილველი საკითხის აქტუალურობა იწყება მაშინ, როცა ახალი აქტის დავალება ემსახურება მხოლოდ ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ შესაბამისი ვადების გახანგრძლივებას, შესაბამისად ისმის კითხვა რამდენად სწორად ხედავს მოსამართლის მხრიდან მხარეთა თანასწორობაზე/სამართლიანობაზე დამყარებული პროცესის წარმართვის აუცილებლობას.⁹

⁷ საქართველოს უზენაესი სასამართლოს 2010 წლის 10 ოქტომბრის გადაწყვეტილება საქმეზე № ბს-739-714 (კ-10).

⁸ გიორგანაშვილი ქ., შეცდომა დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელებაში, ადმინისტრაციული სამართალი, „სამეცნიერო-პოპულარული ჟურნალი“, № 1, 2013, 31.

⁹ Smith M., Decision Making by Public Bodies: How to Avoid Legal Challenge, London, 2008, <<https://www.fieldfisher.com/en/insights/decision-making-by-public-bodies-how-to-avoid-legal-challenge>> [22.06.2021].

2.1. სადავო საკითხის გადაწყვეტლად აქტის ბათილად ცნობა და მასთან დაკავშირებული პრობლემატიკა

საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის 32-ე მუხლის მე-4 ნაწილის საფუძველზე სასამართლო სადავო საკითხის გადაწყვეტლად აუქმებს აქტს და გარემოებათა გამოკვლევის, შეფასებისა და ახალი გადაწყვეტილების მიღების მიზნით საქმეს უბრუნებს ადმინისტრაციულ ორგანოს. უზენაესი სასამართლოს განმარტებით, აღნიშნული მუხლი გამოყენებულ უნდა იქნეს მხოლოდ მაშინ, როდესაც გამოუკვლეველია ისეთი მნიშვნელოვანი გარემოებები, რომლის დადგენა სასამართლოს თავად არ შეუძლია. ამიტომ, როგორც წესი, სასამართლომ უნდა დაასაბუთოს, თუ რატომ არის მისთვის შეუძლებელი საქმის გარემოებების გამოკვლევა და სადავო საკითხის არსებითად გადაწყვეტა. კერძოდ, კონკრეტული გარემოებების გამოკვლევა-შეფასება შესაბამისი ადმინისტრაციული ორგანოს დისკრეციულ უფლებამოსილებას წარმოადგენს, რის გამოც სასამართლო მოკლებულია შესაძლებლობას, თავად გამოიკვლიოს და სათანადოდ შეაფასოს საქმის გარემოებები, რისი განხორციელებაც ჩაითვლება არალეგიტიმურ ჩარევად მოპასუხე ადმინისტრაციული ორგანოს დისკრეციულ უფლებამოსილებაში.¹⁰ ზემოაღნიშნულის საწინააღმდეგოდ, პრაქტიკაში სასკ-ის 32-ე მუხლის მე-4 ნაწილი რეალურად გახდა ადმინისტრაციული მოსამართლეების უმოქმედობის მიზეზი, რაც განაპირობებს არაეფექტიან ადმინისტრაციულ მართლმსაჯულებას. თითქმის ყველა ისეთ შემთხვევაში, როდესაც გამოკვლეული არ არის საქმისთვის რელევანტური გარემოებები, რაც მოგვიანებით მხარეების მიერ წარმოდგენილია პროცესზე, სასამართლო საქმეს აბრუნებს ადმინისტრაციულ ორგანოში. საქმის უკან დაბრუნების შემთხვევაში ადმინისტრაციული ორგანო მხოლოდ ფორმალურად „ასწორებს“ აქტს, თუმცა შინაარსობრივად უცვლელად ტოვებს მას. მხარეს კი თავიდან უწევს დავის დაწყება აქტის მატერიალური კანონიერების შესამოწმებლად.

დისკრეციული უფლებამოსილების გამოყენება არ არის თვითნებობის საშუალება, რომლითაც საჯარო მოხელე ცდილობს გზა აუაროს არასწორ გადაწყვეტილებებს, არამედ ეს არის საზოგადოების ერთგვარი დაკვეთა, აღნიშნული უფლებამოსილება მაღალი დემოკრატიული სტანდარტითა და კანონის უზენაესობის პრინციპზე დაყრდნობით განხორციელდეს. დისკრეცია უმნიშვნელოვანესი ნაწილია ინდუსტრიის განვითარებისთვის.¹¹ ამასთან, სასამართლო დისკრეცია იკვლევს საკანონმდებლო დათქმებს და უწესებს მას ერთგვარ კონტროლს.¹²

სასამართლოში მოცემულ საკითხზე მოსაზრებები ორ ნაწილად იყოფა და 32-ე მუხლის მე-4 ნაწილის „მომხრეები“ მიუთითებენ ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობის სამომავლო დახვეწის საჭიროებაზე. კერძოდ სასამართლო თვლის, რომ ამით, ერთი მხრივ, ადმინისტრაციული ორგანო მომავალში გაითვალისწინებს და გამოასწორებს შეუსწავლელად მოცემულ აქტებს და, მეორე მხრივ, შესწავლილი გარემოებები სასამართლოს დაეხმარება ახალი გადაწყვეტილების მიღებაში. მეორე მოსაზრების თანახმად აღნიშნული მიდგომა შესაძლოა იყოს არასწორი, რადგან ადმინისტრაციული ორგანოების უმრავლესობა, სავარაუდოდ ბოროტად იყენებს მისთვის მინიჭებულ უფლებამოსილებას.

¹⁰ საქართველოს უზენაესი სასამართლოს 2010 წლის 22 ივლისის გადაწყვეტილება საქმეზე: № ბს-534-514 (კ-10).

¹¹ *Harvey P.*, *Administrative Discretion and the NLRB*, Vol. 18, № 2, 1939, 280.

¹² *Frank J.*, *Kentucky Law Journal*, Vol. 6, Issue 5, 1918, 326.

2.2. დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებში გამოცემული გადაწყვეტილების სრულყოფის ვადა და მისი პრაქტიკული ანალიზი

ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებში გამოცემული ხარვეზიანი გადაწყვეტილების სრულყოფის ვადა არ არის დადგენილი საპროცესო კანონმდებლობით. თუმცა, სასამართლო ვალდებულია ადმინისტრაციული ორგანოს შუამდგომლობის საფუძველზე დანიშნოს ვადა¹³.

საგულისხმოა, რომ სასამართლოს პოზიტიური ვალდებულებაა მიუთითოს ადმინისტრაციულ ორგანოს, არ გასცდეს აქტის განხილვის გონივრულ ვადებს,¹⁴ რომელიც ბუნებრივად უნდა გამომდინარეობდეს ადმინისტრაციული პროცესიდან,¹⁵ თუმცა პრაქტიკა სხვა გარემოებებზე მიუთითებს. ერთ-ერთი მაგალითის თანახმად, შრომით დავებში, როდესაც სასამართლო ადმინისტრაციულ ორგანოს პიროვნების გათავისუფლების ბრძანებას ცნობს ბათილად, საკითხს არ წყვეტს და შესაბამისი აქტის გამოცემისთვის ადმინისტრაციულ ორგანოს საქმის უკეთ მოკვლევისკენ მიუთითებს. აღნიშნული მოკვლევის ვადა არ არის ფიქსირებული, რის გამოც ადმინისტრაციულ ორგანოს შესაძლებლობა ექმნება მსგავსი აქტი თვეების ან წლების დაგვიანებით გამოსცეს. სამსახურიდან გათავისუფლებულ პიროვნებას თავიდან უნევს ახალი აქტის გასაჩივრება და იმ გზის ხელმეორედ გავლა, რაც უკვე რამდენიმე წლის წინ გაიარა. იმის გათვალისწინებით, რომ სასამართლოს ეფექტურობა ნებისმიერი საზოგადოების ერთ-ერთი ძირითადი საზრუნავია,¹⁶ მსგავსი პრაქტიკა სასამართლოს არაეფექტიანობაზე მიუთითებს და მოქალაქეთა გარკვეულ ჯგუფებს სურვილს უკარგავს მიმართოს სასამართლოს დავის წარმოშობის შემთხვევაში. შესაბამისად სახეზე გვაქვს კლასიკური მაგალითი იმისა, თუ როგორ შეიძლება სასამართლომ, ერთის მხრივ, ბუნდოვნად განმარტოს ნორმა და, მეორე შემთხვევაში, მთლიანად საფრთხე შეუქმნას მთელ სისტემას და მის ეფექტიან მუშაობას.

ადამიანის ყოფიერების მიზანი ყოველთვის საზღვრების ნგრევაა, ხოლო ადმინისტრაციული დისკრეცია ის საზღვარია, რომლის დანგრევა ადმინისტრაციულ ორგანოებს ყოველთვის მოესურვებათ.¹⁷ მოცემული, რა თქმა უნდა, ვერ შეფასდება დადებითად, თუმცა მიზანი ისაა, რომ მოსამართლემ უზრუნველყოს თავისი გადაწყვეტილების მაქსიმალური დასაბუთება და ადმინისტრაციული ორგანოების ნაკლები ნახალისება. ქართული პრაქტიკისა და კანონისგან განსხვავებით, გერმანიის ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის 113-ე პარაგრაფის პირველი ნაწილი უფრო ლაკონიური და ნათელია თუ რა სახის დავალებას აძლევს სასამართლო ადმინისტრაციულ ორგანოს. რადგანაც კონკრეტულმა საჯარო მოხელემ თავის დროზე ვერ შეძლო შესწავლილი აქტის გამოცემა, ამიტომ სასამართლო უკვალავს გზას თუ

¹³ საკითხის მოკვლევისა და შესაბამისი ლიტერატურის გაცნობის შედეგად, დგინდება რომ რიგ ევროპულ ქვეყნებში (მათ შორის გერმანიაში) სასამართლოს მიდგომა მსგავსი საქმეების მიმართ საკმაოდ მკაცრია. მოსამართლე თავად ადგენს დოკუმენტის სწავლის ვადას და მიუთითებს სადაო აქტის რომელი ნაწილია განსაკუთრებულად მნიშვნელოვანი, რათა ადმინისტრაციულ ორგანოს სამომავლო შეცდომები მაქსიმალურად იქნეს გამორიცხული.

¹⁴ Jeffrey P., Principles Governing the Court's Discretion to Extend time, Singapore Academy of Law Journal, Vol. 25, 1999, 1.

¹⁵ Bikle W., Administrative Discretion, Goerge Washington Law Review, Vol. 19, 1933, 2.

¹⁶ Lurigio A., Putting Therapeutic Jurisprudence into Practice: The Growth, Operations, and Effectiveness of Mental Health Court, Justice System Journal, Vol. 30, Issue 2, 2009, 196.

¹⁷ Arthur S., Administrative Discretion in the Award of Federal Contracts, Michigan Law Review, Vol. 53, Issue 6, 1955, 817.

როგორ უნდა მოახდინოს მისი სათანადო შესწავლა და გამოცემა. ამდენად, გერმანიაში მხოლოდ 15-20%-ია იმ საქმეების რაოდენობა, სადაც ადმინისტრაციულ ორგანოს საკითხი თავიდან აქვს შესწავლილი და ახალი აქტი სრულად განსხვავებული შინაარსისაა. თავის მხრივ საჯარო მოხელეებიც ერიდებიან ახალი და განსხვავებული გადანყვეტილებების მიღებას, რომელიც დამატებით უამრავ კითხვას გააჩენს.¹⁸

შესაბამისი დისკრეციული ნორმების არასწორი განმარტება და შესაბამისი არასწორი პრაქტიკა, ქმნის შემდეგ ხარვეზებს: 1. მოსარჩელე შედეგად იღებს უფუნქციო სასამართლოს, რომლის პირდაპირი მოვალეობაა გადანყვეტიტოს სამართლებრივი დავა; 2. ადმინისტრაციულ ორგანოს ეძლევა დამატებითი შესაძლებლობა გაამყაროს თავისი გადანყვეტილება და გაამართლოს წინა ინდივიდუალური აქტი, რომელიც არათანაბარ მდგომარეობაში აქცევს მხარეებს. ამასთან, ადმინისტრაციული ორგანო ცდილობს მაქსიმალურად განელოს საკითხის შესწავლის ვადები, რათა კონკრეტულმა საჯარო მოხელეებმა თავიდან აიცილონ პასუხისმგებლობა; 3. კლებულობს სასამართლოს მიმართ ნდობა და ბუნებრივად ხანგრძლივი სასამართლო წარმოება გრძელდება წლობით.

3. ნორმის ახსნა-განმარტება და მისი კავშირი დისკრეციასთან

მოსამართლის საქმიანობა პირდაპირ არის დაკავშირებული ნორმათა განმარტებასთან, მისი რეალური ძალაუფლების წყარო კი ადამიანების კეთილგანწყობაა.¹⁹ რომ არა ნორმის მრავალნაზნაგოვანი განმარტების შესაძლებლობა, სამართლებრივი დისკუსიები აზრს დაკარგავდა და თავად სამართალი ვერ იქნებოდა ისეთი როგორც დღეს წარმოგვიდგება.²⁰ ამ გზაზე მოსამართლის უპირველესი მიზანია, ნორმის განმარტებისას შეაფასოს იგი ფილოსოფიის, ისტორიულ და სოციოლოგიურ ჭრილში,²¹ რათა მიაღწიოს ობიექტურობის მაღალ სტანდარტს.

იურიდიულ ლიტერატურაში სამართლის ნორმის ახსნა-განმარტება ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი და მუდმივი პრობლემაა. ახსნა-განმარტების ცნება პლურალისტურ ხასიათს ატარებს. ხშირ შემთხვევაში, სამართლის ნორმა გაურკვეველადაა გადმოცემული, რაც შესაბამისად თავს იჩენს მისი გამოყენებისას. ასეთ შემთხვევებში ახსნა-განმარტება აუცილებლად უნდა განხორციელდეს, რათა შესაბამისმა ორგანოებმა სწორად მოახდინონ ამ ნორმის ცხოვრებაში რეალიზება. ახსნა-განმარტების სახეებს ასხვავებენ სუბიექტებისა და მოცულობის მიხედვით. სუბიექტების მიხედვით გამოყოფენ ოფიციალურ და არაოფიციალურ ახსნა-განმარტების სახეებს, ხოლო მოცულობის მიხედვით მოიაზრება სიტყვა-სიტყვითი, შეზღუდული და განვრცობითი ახსნა-განმარტების სახეები. ლიტერატურაში ნორმის ახსნის სხვადასხვა მეთოდის გამოყენებას ბუნებითი სამართლიდან და სოციოლოგიიდან.²²

¹⁸ გასული წლის შემოდგომას, აღნიშნულ საკითხზე შეხვედრები მქონდა ქ. თბილისის სააპელაციო სასამართლოს რამოდენიმე მოსამართლესთან, რომლებიც გულისწუხილს გამოთქვამენ პირველი ინსტანციის სასამართლოს მიერ შესაბამისი დისკრეციის არასწორ განმარტებაზე. საბოლოოდ საქმე სააპელაციო სასამართლოში ხვდება და მხარე, რომელმაც წლებია დაკარგა დავის ინტერესი კვლავ კარგავს ძვირფას დროს, მიიღოს ეფექტიანი მართლმსაჯულება.

¹⁹ *Bufford, S.*, *Defining the Rule of Law*, *Judge's Journal*, Vol. 46, Issue 4, 2007, 15.

²⁰ *King A.*, *On Court Rates*, *Law Magazine*, or *Quarterly Review of Jurisprudence*, Issue 2, 351.

²¹ *Blach E.*, *Interpretation of Law*, *Marquette Law Review*, Vol. 16, 1932, 107.

²² *Zaiets A.*, *Problems of the Definition of Law Topic of the Issue: The Legal System of Ukraine: Topical Issues of Theory and History: Section I: Peculiarities and Developmental Trends of the Legal System of Ukraine*, *Law of Ukraine*, Kyiv, 2013, 23.

სწორედ ნორმის მრავალმხრივი ახსნა-განმარტების შესაძლებლობამ წარმოშვა ხუმრობა: ორი იურისტი – სამი შეხედულება. ახსნა-განმარტების ძირითად ამოცანად იყო და რჩება ნორმის ერთგვაროვანი გაგება და სამართლის ნორმების გამოყენების სწორად უზრუნველყოფა სახელმწიფოს მთელს ტერიტორიაზე, ერთიანობის, მისი სამართლებრივი ველის გაძლიერება.²³ ამასთან მოსამართლის მხრიდან დისკრეციის გამოყენება ცალსახად პირდაპირ კავშირშია იმასთან, თუ როგორ განმარტავს მოსამართლე შესაბამის ნორმას.

3.1. ნორმის ლოგიკური და სისტემური განმარტება

კანონის ლოგიკური განმარტება ეძებს განსაზღვროს კანონის აზრი, მიზანი და, სამართლის ნორმების ურთიერთკავშირიდან გამომდინარე, დაადგინოს ცალკეული ნორმის მნიშვნელობა. ეს ხორციელდება სისტემური მეთოდით, რომელიც ეფუძნება სამართლის ნორმის ადგილის განსაზღვრას კანონში და ამ კანონის ადგილის დადგენას ერთიან სამართლებრივ სისტემაში. სისტემური განმარტებისას შეიძლება აღმოჩნდეს, რომ ადგილი აქვს ნორმათა კოლიზიას, რომელიც წყდება შემდეგი მოთხოვნების დაცვით: ა) თუ კოლიზიურ ნორმებს აქვთ განსხვავებული იურიდიული ძალა, მაშინ იერარქიულად ზემდგომი ნორმა იმორჩილებს ქვემდგომ ნორმას – *Lex superior derogat legi inferiori*. ბ) თუ კოლიზიურ ნორმებს თანაბარი იურიდიული ძალა აქვთ, მაშინ სპეციალურ ნორმას უპირატესობა ენიჭება საერთო ნორმის მიმართ – *Lex specialis derogat legi generali*, რამეთუ სპეციალური ნორმა ჩვეულებრივ ანესრიგებს ურთიერთობათა უფრო ვიწრო წრეს, ვიდრე ზოგადი ნორმა. გ) თუ კოლიზიურ ნორმები სპეციალურია და, ამავე დროს, აქვთ თანაბარი იურიდიული ძალა, მაშინ გვიან გამოცემულ ნორმას უპირატესობა ენიჭება ადრე გამოცემული ნორმის მიმართ: *Lex posterior derogat legi priori*. გვიან გამოცემული, უახლესი სამართლის ნორმა უფრო ზუსტად ასახავს კანონმდებლის ნებას.²⁴

3.2. ნორმის ტელეოლოგიური განმარტება

“Telos” ბერძნულად ნიშნავს მიზანს, შედეგს. ტელეოლოგიური განმარტება არკვევს კანონის ობიექტურ მიზანს და არა კანონმდებლის სანყის ნებას (რამდენადაც, კანონი მიღებისთანავე წყვეტს კავშირს კანონმდებელთან). ნორმის მიზნის გარკვევას დიდი მნიშვნელობა აქვს ნორმის შეფარდების პროცესში. სამართლის ნორმას საფუძვლად უდევს მიზანი, რომელიც არის მთელი სამართლის შემოქმედი. თუ გავიგებთ სამართლის მიზანს, მაშასადამე გავიგებთ სამართალსაც.²⁵

ტელეოლოგიური განმარტება ნიშნავს სამართლის ნორმის ობიექტურ მიზნის განსაზღვრას. მისი ამოცანაა, განსაზღვროს სამართლის ნორმის განხორციელების შესაძლებლობა. ტელეოლოგიური განმარტება შეეხება სამართლის ნორმის მიმართების დადგენას სამართლებრივი უსაფრთხოების, თანასწორობისა და მიზანშეწონილობის პრინციპების მიმართ. იმ ფაქტის გათვალისწინებით, რომ სამართლებრივ-ეთიკური პრინციპები გამყარებუ-

²³ მოსულიშვილი მ., სამართლის ნორმის ახსნა-განმარტება – სახეები, მეთოდები, აქტები, გრიგოლ რობაქიძის სახელობის უნივერსიტეტი, აკადემიური მაცნე, თბ., 2015, 56.

²⁴ განმარტებითი იურიდიული ლექსიკონი, <<https://gil.mylaw.ge/ka/term/879.html>> [25.06.2021].

²⁵ ხუბუა გ., სამართლის თეორია, თბ., 2004, 156.

ლია კონსტიტუციით, ტელეოლოგიური განმარტება მოიცავს სამართლის ნორმის კონსტიტუციასთან შესაბამისობის დადგენასაც. ფართო გაგებით, განმარტების მეთოდებს განეკუთვნება სამართლის ნორმათა განვრცობა იმ შემთხვევებზე, რომლებიც კანონმდებლის მიერ არ იქნა გათვალისწინებული ან განზრახ არ იქნა მოწესრიგებული, ასევე, შემთხვევებზე, რაც გარემოებათა ცვლილებამ გამოიწვია. კანონის განვრცობითი განმარტება წარმოადგენს მოსამართლის უფლებამოსილებას, კანონი ანალოგიის გზით სამართლებრივად ერთგვაროვან შემთხვევებზე გაავრცელოს, ასევე საწინააღმდეგო დასკვნის საფუძველზე (*Argumentum e contrario*), სამართლის ნორმის სხვა შემთხვევებში გამოყენება გამორიცხოს, რადგან ეს შემთხვევა კანონმა არ უნდა მოიცვას.²⁶

4. ევროპის საბჭოს რეკომენდაცია წევრი სახელმწიფოებისადმი დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელების თაობაზე

ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტმა 1980 წელს მიიღო რეკომენდაცია²⁷, რომელიც ეხება ადმინისტრაციული ორგანოების მიერ დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელების წესს. ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტი ითვალისწინებს რა ადმინისტრაციული ორგანოების მზარდ მონაწილეობას ცხოვრების სხვადასხვა სფეროში და მათ მიერ გადაწყვეტილების მიღების დროს დისკრეციული უფლებამოსილების ხშირ გამოყენებას, გამოთქვამს სურვილს, რომ დისკრეციული უფლებამოსილება წევრი სახელმწიფოების ადმინისტრაციულმა ორგანოებმა განახორციელონ აღიარებული პრინციპების საფუძველზე. აღნიშნული რეკომენდაციის მიზანია, ადამიანის უფლებებისა და თავისუფლებების, პირთა ინტერესების დაცვა დისკრეციული უფლებამოსილების ბოროტად გამოყენებისაგან. ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტის მიერ მიღებული რეკომენდაცია შედგება ოთხი ნაწილისაგან: 1. მიზანი და ცნებათა განმარტებები; 2. ძირითადი პრინციპები; 3. პროცედურა; 4. კონტროლი.²⁸

დოკუმენტში მითითებული პრინციპები გამოიყენება იმ მიზნით, რომ დაცულ იქნას ადამიანის უფლებები, თავისუფლებები და ინტერესები, ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებში ადმინისტრაციული აქტის გამოცემის დროს. ადმინისტრაციული აქტი, კომიტეტის განმარტებით, ნიშნავს ნებისმიერ ინდივიდუალურ ღონისძიებას ან გადაწყვეტილებას, რომელიც მიღებულია საჯარო ხელისუფლების ორგანოს ან თანამდებობის პირის მიერ და რომელიც პირდაპირ გავლენას ახდენს პირის უფლებებზე, თავისუფლებებსა და ინტერესებზე. დისკრეციული უფლებამოსილება ნიშნავს უფლებამოსილებას, რომელიც ადმინისტრაციულ ორგანოს ანიჭებს გარკვეული ხარისხის თავისუფლებას გადაწყვეტილების მიღების დროს, როდესაც ადმინისტრაციულ ორგანოს შეუძლია სხვადასხვა კანონიერი გადაწყვეტილებიდან შეარჩიოს ერთ-ერთი ყველაზე შესაბამისი, საუკეთესო გადაწყვეტილება.

²⁶ იქვე, 158.

²⁷ Committee of Ministers, Recommendation № R (80), <https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016804f22ae> [25.06.2021].

²⁸ ბოფერია რ., დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებში ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ მიღებული გადაწყვეტილების კონტროლი, სადისერტაციო ნაშრომი, ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტი, თბ., 2019, 33.

5. დასკვნა

კვლევის საფუძველზე შესაძლებელია ჩამოყალიბდეს დასკვნა, რომ სასამართლომ ადმინისტრაციულ ორგანოებს უნდა განუსაზღვროს საკითხის მოკვლევის და ახალი აქტის გამოცემისთვის გონივრული ვადის ფარგლები, რომელიც ვერ შეფასდება ადმინისტრაციული ორგანოს დისკრეციის ფარგლებში არალეგიტიმურ ჩარევად, რადგან მხოლოდ აღნიშნულით განხორციელდება მეორე მხარის უფლება ეფექტიან მართლმსაჯულებაზე.

გაზიარებულ უნდა იქნეს სააპელაციო სასამართლოს პოზიცია, ნორმის განმარტებისას მაქსიმალური დასაბუთებულობის თვალსაზრისით, რომელიც ხშირად აკრიტიკებს პირველი ინსტანციის პრაქტიკას და ზრუნავს არ დაირღვეს პროცესის ეკონომიურობის პრინციპი. აღნიშნული საკითხი პირდაპირ კავშირშია ძლიერი დემოკრატიული სახელმწიფოს მშენებლობასთან, რაც მაღალი სამართლებრივი შეგნების მქონე საზოგადოების ფორმირების წინაპირობაა. შესაბამისად, ზემოთ განხილული კონსტიტუციური პრინციპები, როგორცაა სამართლებრივი სახელმწიფოს, დემოკრატიული და სოციალური სახელმწიფოს პრინციპების არსებობა ამა თუ იმ სახელმწიფოში ქმნის საჯარო სამართლისათვის დამახასიათებელ უმნიშვნელოვანეს სამოქმედო დებულებებს, რაც გულისხმობს ნებისმიერი სახელმწიფო ორგანოს მიერ ზემოაღნიშნული პრინციპების პირნათლად დაცვას და მათი ქმედების ნორმატიული საფუძვლის არსებობას.

ბიბლიოგრაფია:

1. საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი, სსმ, 32(39), 25/06/1999.
2. საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსი, სსმ, 39(46), 23/07/1999.
3. გერმანიის ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსი, 11/06/1946.
4. თორაძე დ., საჯარო უფლებამოსილების განხორციელებისას დამდგარი პასუხისმგებლობა სხვა პირთა მიმართ საქართველოს და გერმანიის ადმინისტრაციული სამართლის მაგალითებზე, თბ., 2019, 53.
5. ხოფერია რ., დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებში ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ მიღებული გადაწყვეტილების კონტროლი, სადისერტაციო ნაშრომი, ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტი, თბ., 2019 13, <http://press.tsu.ge/data/image_db_innova/samartal/revaz_khoferia.pdf> [22.06.2021].
6. გიორგანაშვილი ქ., შეცდომა დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელებაში, ადმინისტრაციული სამართალი, „სამეცნიერო-პოპულარული ჟურნალი“, № 1, 2013, 31.
7. მოსულიშვილი მ., სამართლის ნორმის ახსნა-განმარტება – სახეები, მეთოდები, აქტები, გრიგოლ რობაქიძის სახელობის უნივერსიტეტი, ჟურნ. „აკადემიური მაცნე“, 2015, 56.
8. ხუბუა გ., სამართლის თეორია, თბ., 2004, 156.
9. საქართველოს უზენაესი სასამართლოს 2010 წლის 10 ოქტომბრის გადაწყვეტილება საქმეზე: № ბს-739-714 (კ-10).
10. საქართველოს უზენაესი სასამართლოს 2010 წლის 22 ივლისის გადაწყვეტილება საქმეზე: № ბს-534-514(კ-10).
11. განმარტებითი იურიდიული ლექსიკონი, <<https://gil.mylaw.ge/ka/term/879.html>> [25.06.2021].
12. Arthur S., Michigan Law Review, Administrative Discretion in the Award of Federal Contracts, Vol. 53, 817.
13. Bufford, S., Defining the Rule of Law, Judge's Journal, Vol. 46, Issue 4, 2007, 15.
14. Bikle W., Administrative Discretion, George Washington Law Review, Vol. 19, 1933, 2.
15. Blach E., Interpretation of Law, Marquette Law Review, Vol. 16, 1932, 107.

16. Frank J., Kentucky Law Journal, Law Review, 1918, 326.
17. Goodnow F., Private Rights and Administrative Discretion, American Bar Association Journal, Vol. 6, 1918, 789.
18. Harvey P., Administrative Discretion and the NLRB, Vol. 18, № 2, 280.
19. Isaacs N., The Limits of Judicial Discretion, The Yale law journal, Vol. 32, 1923, 340.
20. Jeffrey P., Principles Governing the Court's Discretion to Extent time, Singapore Academy of Law Journal, Vol. 25, 1999, 1.
21. King A., On Court Rates, Law Magazine, or Quarterly Review of Jurisprudence, Issue 2, 1830, 351.
22. Lurigio A., Putting Therapeutic Jurisprudence into Practice: The Growth, Operations, and Effectiveness of Mental Health Court, Justice System Journal, Vol. 30, Issue 2, 2009, 196.
23. Morstein M., Comparative Administrative law: A note on Review of Discretion, University of Pennsylvania Law Review and American Law Register, Harrisburg, 1999, 973.
24. Maurice F., Judicial Self-Limitation, Harvard Law Review, Vol. 37, 1923-1924, 338.
25. Smith M., Decision Making by Public Bodies: How to Avoid Legal Challenge, London, 2008, <https://www.fieldfisher.com/en/insights/decision-making-by-public-bodies-how-to-avoid-legalchallenge> [22.06.2021].
26. Zaiets A., Problems of the Definition of Law Topic of the Issue: The Legal System of Ukraine: Topical Issues of Theory and History: Section I: Peculiarities and Developmental Trends of the Legal System of Ukraine, Law of Ukraine, Kyiv, 2013, 23.