

ადმინისტრაციული ორგანოს დაპირება – კანონიერი ნდობის საფუძველი

ადმინისტრაციული ორგანოს საჯარო უფლებამოსილების განხორციელება შესაძლებელია ინვესტირებად პირის უფლების შეზღუდვას/გაუარესებას. განსაკუთრებით მტკივნეულია ეს საკითხი მაშინ, როცა დაინტერესებული პირის მიმართ არსებობს ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ წინასწარ გაცხადებული ნება, სასურველი სამართლებრივი შედეგის დადგომის შესახებ. ადმინისტრაციული კანონმდებლობა იცავს დაინტერესებული პირის კანონიერ მოლოდინს. სტატიაში განხილულია კანონიერი ნდობა, რომლის საფუძველიც შეიძლება გახდეს ადმინისტრაციული ორგანოს დაპირება.

საკვანძო სიტყვები: ადმინისტრაციული ორგანოს დაპირება, კანონიერი ნდობა.

1. შესავალი

იურიდიულ ლიტერატურაში არის მოსაზრება იმასთან დაკავშირებით, რომ „ადმინისტრაციული სამართალი ყველაზე უკეთ გამოხატავს სახელმწიფოსა და ხალხის ხასიათს.“¹ ვფიქრობ, სწორი შეფასებაა. გამომდინარე იქიდან, რომ თანამდროვე ადმინისტრაციული სამართალი სცდება იმ ფარგლებს, რაც წლების წინ იყო მისთვის დამახასიათებელი (პოლიციური, რეპრესიული) და უფრო უახლოვდება ცალკეულ ინდივიდებს, არა როგორც მხოლოდ მმართველი, არამედ როგორც საზოგადოების „პარტნიორი.“² ეს კიდევ უფრო უჩვეულოა საქართველოსთვის, რომელსაც ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მიღებამდე არანაირი სამართლებრივი მემკვიდრეობა გააჩნდა. 2000 წლის 1 იანვრიდან,³ საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული (შემდგომში – „სზაკ“) და საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის (შემდგომში – „სასკ“) ძალაში შესვლით დაიწყო ახალი ცხოვრება როგორც მოქალაქეებისთვის, ასევე ადმინისტრაციული ორგანოებისთვისაც. ბევრი სიახლე შემოგვთავაზა კანონმა, მით უფრო იმ პირობებში, როცა ამგვარი ურთიერთობის მარცვალნი ჩვენს სამართლებრივი მეხსიერებაში არ ყოფილა.

ცხადია, არჩევანი რომ იყოს, ინდივიდი არ დაუშვებდა სახელმწიფოს მიერ მის უფლებებში ჩარევას, მაგრამ რადგან ჩარევის გარეშე ვერ იმართება სახელმწიფო და საზოგადოება, აუცილებელია, მისი იმგვარი მოწესრიგება, რომ ორივე მხარე შეძლებისდაგვარად გრძნობდეს მხარდაჭერასა და ღირსეულ დამოკიდებულებას.

კანონიერი ნდობის განმარტება სზაკ-ში არ გვაქვს მოცემული. მასში ივარაუდება გარკვეული ქმედების განხორციელების მყარი რწმენა.⁴ ლატვიის ადმინისტრაციული საპროცესო

* სამართლის დოქტორი, თსუ, იურიდიული ფაკულტეტი, ასოცირებული პროფესორი.

¹ Nolte G., *General Principles of German and European Administrative Law – A Comparison in Historical Perspective*, *The Modern Law Review*, 1994, 212, ციტირებულია: *Schmerl, 'Der Einfluß des französischen Verwaltungsrechts auf die deutsche Rechtsentwicklung'* (1963) 16 *Die öffentliche Verwaltung*, 714.

² ხუბუა გ., *ყალიჩა ვ. (რედ.)*, ადმინისტრაციული მეცნიერების სახელმძღვანელო, თბ., 2018, 185-186.

³ საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი, სსმ, 32(39), 15/07/1999, მიღებულია 1999 წლის 25 ივნისს. საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსი, სსმ, 39(46), 06/08/1999, მიღებულია 1999 წლის 23 ივლისს.

⁴ ტურავა პ., *კანონიერი ნდობის პრინციპი (შეადრებით სამართლებრივი ანალიზი)*, ჟურნ. „ქართული სამართლის მიმოხილვა“, 2007, № 2-3, 218.

კანონის⁵ მე-10 მუხლის თანახმად, კანონიერი ნდობა ნიშნავს დაინტერესებული პირის რწმენას, რომ ადმინისტრაციული ორგანოს ქმედება კანონიერია.

ნდობა უკავშირდება წინასწარი მოლოდინის შექმნას, შედეგის პროგნოზირების შესაძლებლობას, თუმცა „ნდობა სარისკოდაც ითვლება, რადგან მოქმედებს სხვების მოლოდინებზე, მისი წინასწარმეტყველება დანამდვილებით შეუძლებელია.“⁶ ამის მიუხედავად, საყოველთაოდ აღიარებულია, რომ თანამედროვე დემოკრატიული სახელმწიფო საზოგადოების ნდობის გარეშე ვერ შედგება. ნდობა, სახელმწიფო ინსტიტუტების უწყვეტობა და სამართლებრივი სისტემის საიმედოობა ქმნის საფუძველს ადამიანის თავისუფლების განვითარებისათვის.⁷ „თანამედროვე ეპოქაში ნდობა, კონსტიტუცია და დემოკრატია ერთმანეთზე განუყოფლად არის დაკავშირებული.“⁸

ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობა, რომელიც დაკავშირებულია საჯარო უფლებამოსილების განხორციელებასთან, რასაკვირველია, უნდა იყოს კანონიერი. აღნიშნულს განსაზღვრავს როგორც კონსტიტუცია,⁹ ასევე სზაკ-ის შესაბამისი მუხლები. სზაკ-ის თანახმად,¹⁰ უფლებამოსილების გადამეტებით განხორციელებული საქმიანობა არ იწვევს იურიდიულ შედეგს და იგი ბათილად უნდა გამოცხადდეს. რაც შეეხება უფლებამოსილების გადამეტების ფაქტის დადგენას, იგი დროში მოსდევს მიღებულ გადაწყვეტილებას ან განხორციელებულ ქმედებას, ამიტომ მისი დადგენა შეიძლება დაკავშირებული იყოს ან ადმინისტრაციული ორგანოს თვითინიციატივასთან, რაც ხშირად დისკრეციული უფლებამოსილების გამოყენებას უკავშირდება, ან საჩივრის/სარჩელის წარდგენასთან. რა სამართლებრივი შედეგი დგება იმ პირის მიმართ, ვინც ამგვარი უკანონო აქტის საფუძველზე მიიღებს რაიმე სარგებელს ან ასეთი სარგებლის მიღების მოლოდინშია? სწორედ ამ საკითხს უკავშირდება კანონიერი ნდობის ინსტიტუტის არსებობა.

კანონიერი ნდობის შესახებ პირველი მონაცემები დაკავშირებულია პრუსიის უმაღლესი ადმინისტრაციული სასამართლოს გადაწყვეტილებასთან.¹¹ თუმცა ასევე არის მოსაზრებები, რომ ლეგიტიმური მოლოდინი (როგორც მას საერთო სამართლის ქვეყნებში მოიხსენიებენ) ინგლისურ სამართალში პოულობს თავის ფესვებს. ლეგიტიმური მოლოდინის წარმოშობას უკავშირებდნენ პროცედურული (მოსმენის) უფლების არსებობას და მის უზრუნველყოფას. იგი ემსახურებოდა სამართლიანი განხილვის პროცედურული უფლებების მინიჭებას.¹² ზოგადად, გერმანიის ადმინისტრაციული სამართლის ცალკეული დოქტრინის გავლენა იმდენად დიდია ევროპის სხვა ქვეყნების სამართლებრივ სისტემებზე, ასევე საერთო სამართლის სისტემაზეც, რომ მას ადარებენ „ტროას ცხენს“, რომლითაც ხდება საერთო სამართლის ქვეყნების გერმანული ადმინისტრაციული სამართლით შევიწროვება.¹³

⁵ Сборник законодательных актов по административным процедурам, GIZ, BMZ, 2013, 255.

⁶ Kozeluh U., Wissenschaft und Gesellschaft, erhältnis – Auswirkungen – Einbindung, Ein Bericht im Auftrag des Rates für Forschung und Technologieentwicklung, Wien, 2008, 25.

⁷ Pezzer H. J. (Hrsg.), Vertrauensschutz im Steuerrecht, 2004, 271.

⁸ Gary S. S., Vertrauen, Verfassung und Demokratie, Wiesbaden, 2004, 189.

⁹ იხ.საქართველოს კონსტიტუცია, საქართველოს პარლამენტის უწყებები, 31-33, 24/08/1995, მე-4 მუხლი, მე-18 მუხლი.

¹⁰ იხ. სზაკ, მე-5 მუხლი.

¹¹ ტურავა პ., კანონიერი ნდობის პრინციპი (შედარებითსამართლებრივი ანალიზი), ჟურნ. „ქართული სამართლის მიმოხილვა“, 2007, № 2-3, 216.

¹² Stott D., Felix A., Principles of administrative law, London, 1997, 69.

¹³ Nolte G., General Principles of German and European Administrative Law – A Comparison in Historical Perspective, The Modern Law Review, 1994, 191.

2. კანონიერი ნდობის მიზანი

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს განმარტებით, სამართლებრივი ნდობის პრინციპი ემსახურება მოქმედი სამართლის მიმართ მოქალაქეთა ნდობის განმტკიცებას.¹⁴ კანონიერი ნდობის დოქტრინა დაფუძნებულია სამართლიანობის იდეაზე.¹⁵ ამიტომაც, ის კანონიერებაზე მაღლაც შეიძლება დადგეს. საზოგადოებაში, სადაც ნდობის ხარისხი მაღალია, ნდობა თავისი შინაარსით დაბალანსებულია „გავცემ-ვიღებ“ პრინციპით.¹⁶ კანონიერი ნდობა უზრუნველყოფს ერთგვარ კომპრომისსა და დათმობას სახელმწიფოსა და ინდივიდს შორის.¹⁷

კანონიერ ნდობას საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი უკავშირებს ადმინისტრაციული ორგანოს დაპირებას (მუხ.9), ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ბათილად ცნობას (მუხ.60¹) და ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ძალადაკარგულად გამოცხადებას (მუხ.61). მიზანი, ცხადია, დაინტერესებული პირის უფლების დაცვა და იმავდროულად ადმინისტრაციული ორგანოების ავტორიტეტისა და ნდობის შენარჩუნებაა.

კანონიერი ნდობის ინსტიტუტი დაკავშირებულია ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გაუქმების ინსტიტუტთან.¹⁸ საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის თანახმად (მუხ.60¹), აქტის ბათილად ცნობა შეიძლება მოხდეს ადმინისტრაციული ორგანოს ინიციატივით, დაინტერესებული პირის მოთხოვნით-საჩივრის (ზემდგომი ადმინისტრაციული ორგანო) ან სარჩელის (სასამართლო) საფუძველზე. აქტის ბათილად ცნობის სამართლებრივ საფუძველს ქმნის მისი კანონსაწინააღმდეგო ხასიათი.

კანონმდებლობა არ ადგენს ვადებს ადმინისტრაციული ორგანოსთვის გამოცემული აქტის გაუქმების შესაძლებლობისთვის, რაც დაკავშირებულია საჯარო ინტერესის დაცვის მიზანთან. თუკი დაინტერესებული პირის საჩივარი ემსახურება მისი უფლების დაცვის ინტერესს, ადმინისტრაციული ორგანო მოქმედებს საჯარო მიზნებიდან გამომდინარე და ამით აიხსნება მისი დროში შეუზღუდავი შესაძლებლობა შეცვალოს ან გააუქმოს მის მიერ გამოცემული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი. ისიც უნდა აღინიშნოს, რომ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის შესრულება და მისი სავალდებულო ძალა არა მხოლოდ აქტის ადრესატზე, არამედ თავად ადმინისტრაციულ ორგანოზეც ვრცელდება. ამის მიუხედავად, ეს „კანონიერი ძალა არ არის აბსოლუტური ხასიათის“¹⁹ და ადმინისტრაციული ორგანოს აქვს თავისივე გადაწყვეტილებების საკუთარი ინიციატივით გაუქმების შესაძლებლობა. იმავდროულად, მიღებული აღმჭურველი გადაწყვეტილებების გაუქმებისას და ახალი გადაწყვეტილებების მიღებისას ადმინისტრაციული ორგანო შეზღუდულია ზოგადი ადმინისტრაციული სამართლის ფუნდამენტური პრინციპით – კანონიერი ნდობის პრინციპით.²⁰

¹⁴ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2013 წლის 27 დეკემბრის №2/3/522,553 გადაწყვეტილება საქმეზე „სპს „გრიშა ამორდია“ საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II-42.

¹⁵ Stott D., Felix A., Principles of Administrative Law, London, 1997, 70.

¹⁶ Oliver W. L., Klink V. B., Gesellschaftliche Voraussetzungen freiheitlicher Ordnung, Zeitschrift für Politische Theorie, Jahrgang 8, Heft 2/2017, 219.

¹⁷ Pezzer H. J. (Hrsg.), Vertrauensschutz im Steuerrecht, 2004, 181-183.

¹⁸ ტურავა პ., კანონიერი ნდობის პრინციპი (შედარებითსამართლებრივი ანალიზი), ჟურნ. „ქართული სამართლის მიმოხილვა“, 2007, № 2-3, 212.

¹⁹ ტურავა პ., კანონიერი ნდობის პრინციპი (შედარებითსამართლებრივი ანალიზი), ჟურნ. „ქართული სამართლის მიმოხილვა“, 2007, № 2-3, 214.

²⁰ საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის 2008 წლის 24 იანვრის გადაწყვეტილება, საქმე № ბს-117-110 (კ-07).

აღსანიშნავია, რომ საჩივრის უფლება გახლავთ პირის უფლება, ადმინისტრაციული ორგანოს მეშვეობის დაიცვას დარღვეული თუ სადავოდ ქცეული უფლება. საჩივრის ფუნქციებიდან გამომდინარე, იგი არა მხოლოდ უფლების დაცვას ემსახურება (რაც ამ ინსტიტუტის უპირველესი ამოცანაა), არამედ ადმინისტრაციულ ორგანოებს „აიძულებს“ გასაჩივრებელი დაწყვეტილების რევიზიას. გამოდის, რომ პირი თავადაც უნდა იყოს აქტიურად ჩართული როგორც საკუთარი უფლების დაცვის, ასევე ზოგადად, კანონიერების დაცვის უზრუნველსაყოფად. გარკვეულწილად, ადმინისტრაციული ორგანოების საქმიანობის კანონიერების „კონტროლის“ ირიბი ბერკეტი სწორედ ცალკეული პირების აქტივობაზეა დამოკიდებული. გაუსაჩივრებლობის შემთხვევაში, დარღვევა შეიძლება „საპატიებლად“ იქცეს ადმინისტრაციული ორგანოსათვის, რაც ნაწილობრივ გულისხმობს ადმინისტრაციული ორგანოს პასუხისმგებლობის „შემსუბუქებას“. ამგვარი მიდგომა კი არათავსებადია „კარგი მმართველობისა“ და „კარგი ადმინისტრაციის“ ფუნქციებთან. უფრო მეტიც, კანონმდებლობა იმთავითვე ადმინისტრაციულ ორგანოს აკისრებს კანონის დაცვის ვალდებულებას, განუსაზღვრავს რა მას პრინციპების ფარგლებში ამგვარ მოთხოვნებს. თუ გამოვალთ სზაკ-ის ძირითადი პრინციპებიდან, რომლის სულისკვეთებაა, რომ ადმინისტრაციული ორგანოები ზედმიწევნით იცავდნენ კანონს და თავიანთ უფლებამოსილებას ახორციელებდნენ კანონის მოთხოვნათა დაცვით, ივარაუდება, რომ მათი საქმიანობის პროდუქტი (ამ შემთხვევაში ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი) უნდა იყოს კანონიერი. სწორედ ამ დათქმებიდან გამომდინარეობს აქტების კანონიერების პრეზუმფცია. ამის მიუხედავად, ვერ გამოვრიცხავთ კანონდარღვევას, რომლის მაგალითებიც არც თუ ისე იშვიათია პრაქტიკაში.

ცხადია, ბათილად ცნობის მიზანია კანონიერების პრინციპის დაცვა, უკანონო აქტი არ უნდა არსებობდეს. შესაბამისად, თუ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი კანონსაწინააღმდეგოა, იგი უნდა გაუქმდეს (ბათილად უნდა იქნეს ცნობილი). სწორედ აქ დგება ერთგვარი დილემა, რაც შეიძლება უკავშირდებოდეს ინტერესთა კონფლიქტს: კანონიერების დაცვის ინტერესი და იმ პირის დაცვის ინტერესი, ვისაც აღმჭურველი ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის საფუძველზე მიღებული აქვს რაიმე სარგებელი ან ელოდება ასეთი სარგებლის მიღებას. „კანონიერი ნდობა კი შეიძლება გასცდეს კიდევ კანონიერი ქცევის ფარგლებს.“²¹

3. კეთილსინდისიერების გავლენა კანონიერი ნდობის პრინციპზე

ვის აწევს პასუხისმგებლობის ტვირთი აქტის უკანონობის შემთხვევაში? თუ დავეყრდნობით სზაკ-ის შესაბამის ნორმებს, გამოდის, რომ ადმინისტრაციული ორგანოს პასუხისმგებლობაა მისი საქმიანობა შეესაბამებოდეს კანონს, იგი ატარებს ადმინისტრაციულ წარმოებას და შესაბამისად, ვალდებულიცაა გამოიკვლიოს საქმისათვის მნიშვნელოვანი ყველა გარემოება. ერთი შეხედვით, იქმნება შთაბეჭდილება, რომ ადმინისტრაციულ ორგანოზე გავლენა ვერ უნდა მოახდინოს გარე ფაქტორებმა და იგი შეცდომაში ვერ უნდა შეიყვანოს დაინტერესებულმა პირმა. თუმცა რეალურად საქმე სხვაგვარადაა. გარკვეულწილად, პასუხისმგებლობის ტვირთი აწევს დაინტერესებულ პირსაც, კანონი მისგან მოითხოვს კეთილსინდისიერ დამოკიდებულებას. რაც შეეხება თავად კეთილსინდისიერების განმარტებას,

²¹ *Elliot M., Unlawful representations, Legitimate Expectations and Estoppel in Public Law, Judicial Review, 2003, 73-74.*

მისი დეფინიცია სზაკ-ში არ არის მოცემული, თუმცა მასთან დაკავშირებით არსებობს ცალკეული შეაფასებები როგორც სამეცნიერო ლიტერატურაში, ასევე სასამართლო პრაქტიკაში. კეთილსინდისიერების დადგენისას სასამართლოები ძირითადად შემოიფარგლებიან კონკრეტული შემთხვევების ანალიზით.²²

ერთ-ერთ საქმეზე საკასაციო სასამართლო აღნიშნავს, „რომ სამართლებრივი ურთიერთობის მონაწილეები ვალდებული არიან კეთილსინდისიერად განახორციელონ თავიანთი უფლება-მოვალეობები. კეთილსინდისიერად ქცევის ვალდებულება ემყარება სამართალში საზოგადოდ მოქმედ კეთილსინდისიერების ვარაუდს. კეთილსინდისიერების პრინციპი ძირითადად კონტრაქტის მიერ მეორე მხარის ინტერესების მხედველობაში მიღებას გულისხმობს.“²³ საკასაციო სასამართლო განმარტავს, რომ „გადასახადის გადამხდელის კეთილსინდისიერება გულისხმობს პირის სუბიექტურ დამოკიდებულებას მის მიერ ჩადენილი ქმედებისადმი. პირს სწამს, რომ მისი ქმედება კანონიერია, არ არის მართლსაწინააღმდეგო.“²⁴ აშკარაა, რომ კეთილსინდისიერების შეფასებისას უნდა იქნეს გამოკვეთული მთელი რიგი გარემოებები, მით უფრო იმ პირობებში, როცა სასამართლო გარკვეულ დარღვევას დაინტერესებული პირის მხრიდან იმთავითვე არ მიიჩნევს უკანონოდ, ამას ადასტურებს საკასაციო სასამართლოს შეფასება, რომელიც განსაზღვრავს, რომ „პირი მოქმედებს ე.წ. საპატივებელი შეცდომის პირობებში, ანუ მან არ იცოდა და არც შეიძლებოდა სცოდნოდა, რომ ჩადიოდა აკრძალულ ქმედებას (სამართალდარღვევას). საპატივებელი შეცდომის დროს პირი ფიქრობს, რომ არ არსებობს ისეთი ნორმა, რომელიც მის ქმედებას კრძალავს. მაშასადამე, მას არ გააჩნია სამართალდარღვევის ჩადენის შეგნება. იმ შემთხვევაში, თუ შეცდომა საპატივებელი არ არის (მაგალითად, მოქმედებდა თვითიმედოვნებით ან დაუდევრობით) პირი არ შეიძლება განთავისუფლდეს საგადასახადო პასუხისმგებლობისაგან.“²⁵ ისიც უნდა აღინიშნოს, რომ პირის კეთილსინდისიერების შემონიშნება ძირითადად სასამართლოს უწევს, ვინაიდან კანონიერი ნდობის საკითხის არსებობა-არარსებობა სწორედ სამართლებრივი დავის საგანი ხდება. როგორც ლიტერატურაშია აღნიშნული, „კანონმდებელი ნორმატიული ენის ფარგლებშია თავისუფალი, მაშინ როცა სასამართლო წარმოადგენს კანონის ნამდვილ სალაპარაკო ენას.“²⁶ სწორედ სასამართლო განიხილავს და აფასებს გარემოებებს, რომელმაც უნდა გადანეციტოს არსებობს თუ არა პირის დაცვის უპირატესი ინტერესი კანონიერი ნდობის საფუძველზე. ამის მიუხედავად, ლიტერატურაში გვხვდება მოსაზრება იმასთან დაკავშირებითაც, რომ კეთილსინდისიერება ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ ურთიერთობებში ნაკლებად აქტუალურია, ვინაიდან იგი ორმხრივ ნებაზეა დამოკიდებული, ხოლო ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ ურთიერთობებს ახასიათებს სუბორდინაციული ხასიათი, სუბორდინაციული ურთიერთობისთვის დამახასიათებელი თვისებაა ცალმხრივი ჩა-

²² საქართველოს უზენაეს სასამართლოში მოსამართლეთა რეგულარული შეხვედრების შედეგად სამოქალაქო და ადმინისტრაციული სამართლის სფეროში შემუშავებული რეკომენდაციები და სამოქალაქო სამართლის საკითხებზე საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ერთგვაროვანი პრაქტიკა, თბ., 2011, 72, <<https://www.supremecourt.ge/files/upload-file/pdf/rekomenda-samoqadmin.pdf>> [10.09.22].

²³ საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის 2020 წლის 2 აპრილის გადაწყვეტილება, საქმე №ბს-570 (კ-19).

²⁴ საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის 2022 წლის 17 მაისის გადაწყვეტილება, საქმე №ბს-531 (კ-20).

²⁵ იქვე.

²⁶ ზოიძე ბ., საკონსტიტუციო კონტროლი და ღირებულებათა წესრიგი საქართველოში, თბ., 2007, 46.

რევის შესაძლებლობა სხვა მონაწილის სამართლებრივ სფეროში.²⁷ შესაბამისად, ზოგიერთ შემთხვევაში საჯარო-სამართლებრივ ურთიერთობებში მასზე აპელირება გადაჭარბებულად მიაჩნიათ.

სამეცნიერო ლიტერატურაში არსებობს მოსაზრება, რომ ლეგიტიმური მოლოდინის (კანონიერი ნდობის) საფუძველი შეიძლება გასცდეს წმინდა ნორმატიულ შინაარსს და გამოდინარეობდეს სახელმწიფოში არსებული წესრიგიდან, დამკვიდრებული ქცევის პრაქტიკიდან,²⁸ რაც, თავის მხრივ, არ ემიჯნება კანონით დადგენილ რეგულაციებს. ამგვარი მოსაზრება განპირობებულია თანაბარი მოპყრობისა და სამართლიანობის განცდის დამკვიდრების რწმენით.²⁹ ადმინისტრაციულმა ორგანოებმა, რომლებიც ვალდებული არიან თავიანთი უფლებამოსილება განახორციელონ კანონის მოთხოვნათა დაცვით, არამხოლოდ კონკრეტულ-ინდივიდუალური გადაწყვეტილებებით, არამედ თავიანთი ქცევითაც უნდა შექმნან ნდობა და მოლოდინი საზოგადოებაში.

დაინტერესებული პირის პასუხისმგებლობა დაპირების და კანონიერი ნდობის არსებობა-არარსებობის მიმართ დადგენილია სზაკ-ის მე-9 მუხლის „გ“ პუნქტით. ამ შემთხვევაში იგულისხმება პირის უკანონო მოქმედება, თუმცა ამ ქმედების ზუსტი განმარტება არ არის დაკონკრეტებული. უნდა ვიგულისხმოთ ისეთი მოქმედება, რომელიც სცდება არათუ კეთილსინდისიერების, არამედ რიგ შემთხვევაში კანონიერების ფარგლებსაც. მაგალითად, არასწორი ინფორმაციის (განზრახ) წარდგენა, იძულება, მუქარა, მოსყიდვა³⁰... ეს უკანასკნელი შესაძლებელია გახდეს პირის მიმართ სისხლისსამართლებრივი დევნის დაწყების საფუძველიც, თუ გამოიკვეთება დანაშაულის ნიშნები. თუმცა, ეს შემთხვევა ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი ურთიერთობის ფარგლებს მიღმაა.

საქართველოს კანონმდებლობა კანონიერი ნდობით იცავს მხოლოდ კეთილსინდისიერ პირს, ამასვე აცხადებს საქართველოს საკასაციო სასამართლო თავის შეფასებებში.³¹

სზაკ-ის მე-9 მუხლი ადგენს, რომ ადმინისტრაციული ორგანოს დაპირების მიმართ კანონიერი ნდობა არ შეიძლება არსებობდეს, თუ: ა) მას საფუძვლად უდევს ადმინისტრაციული ორგანოს კანონსაწინააღმდეგო დაპირება; ბ) შესაბამისი ნორმატიული აქტის შეცვლის გამო პირი ვეღარ აკმაყოფილებს დაწესებულ მოთხოვნებს; გ) მას საფუძვლად უდევს დაინტერესებული მხარის უკანონო მოქმედება.“ აღნიშნული გარემოებები შეგვიძლია დაფუკავშიროთ კანონიერ ნდობას არამხოლოდ დაპირების, არამედ გამოცემული აღმჭურველი ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტების მიმართაც .

ზემოთ ჩამოთვლილი პირობებიდან პირველი და მეორე პუნქტი სცდება დაინტერესებული პირის შესაძლებლობებს. პირველ შემთხვევაში („ა“) საქმე გვაქვს ადმინისტრაციული ორგანოს უფლებამოსილების არასწორად გამოყენებასთან, ხოლო მეორე შემთხვევაში („ბ“) ნორმატიულად შეცვლილ გარემოებასთან, რაც ცვლის დაპირების შინაარსში არსებულ შე-

²⁷ Pautsch A., Hoffmann L. (Hrsg.), *Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar*, 2., neu bearbeitete Auflage, 2021, 65.

²⁸ Stott D., Felix A., *Principles of Administrative Law*, London, 1997, 68.

²⁹ იქვე, 69-71.

³⁰ სხვა ქვეყნების კანონმდებლობაშიც იგივე ჩამონათვალია მითითებული კანონიერი ნდობის გამომრიცხველ გარემოებად. მაგალითად, გერმანია, ესტონეთი და სხვ. ქართული სასამართლო პრაქტიკაც ამ გარემოებებზე აქცენტირებს დაინტერესებული პირის კეთილსინდისიერების დასადგენად.

³¹ საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის 2015 წლის 3 თებერვლის გადაწყვეტილება, საქმე №ბს-428-423 (2კ-14) .

საძლებლობას და აუარესებს პირის მდგომარეობას შეცვლილი გარემოებების გამო, ვინაიდან მას ერთმევა შესაძლებლობა ნორმატიულად შეცვლილი მდგომარეობიდან გამომდინარე მიიღოს ის სამართლებრივი შედეგი, რომლის მოლოდინიც შეექმნა ადმინისტრაციული ორგანოს დაპირებით.

ანალოგიურად განიხილება კანონიერი ნდობის არარსებობის (გამორიცხვის) საკითხი გერმანიის კანონმდებლობითაც. კერძოდ, ადმინისტრაციული პროცედურების შესახებ (VwVfG) გერმანიის კანონის 42-ე პარაგრაფი ადგენს: „კანონიერი ნდობა არ არსებობს, თუ: 1. აქტის გამოცემას წინ უძღოდა პირის უკანონო ქმედება- მოტყუება, მუქარა; 2. აქტის გამოცემა განპირობებული იყო არასრული ინფორმაციის წარდგენით; 3. პირისთვის ცნობილი იყო/უნდა ცოდნოდა აქტის უკანონობის შესახებ.³² ამ ჩამონათვლიდან ჩანს, რომ დასახელებული გარემოებები მთლიანად მიბმულია დაინტერესებული მხარის კეთილსინდისიერებასთან, მისი მოქმედების კანონიერებასთან. სამივე შემთხვევაში მითითებული აქტივობა დაინტერესებული პირისგან გამომდინარეობს და არ უკავშირდება ადმინისტრაციულ ორგანოს. გერმანიის კანონმდებლობისგან განსხვავებით, სზაკ-ის მე-9 მუხლში კანონიერი ნდობის გამომრიცხველი პირობში ინტეგრირებულია გარემოებები როგორც ადმინისტრაციული ორგანოს, ისე დაინტერესებული პირის ქმედებიდან გამომდინარე.

ესტონეთის კანონმდებლობით,³³ კანონიერი ნდობა ვერ დაიცავს პირს, შემდეგ შემთხვევებში: 1. ადმინისტრაციული საჩვირის/სარჩელის წარდგენისა და განხილვის პერიოდში; 2. როცა აქტის ბათილობის შესახებ მითითებას შეიცავს კანონი ან თავად აქტი; 3. პირს არ შეუსრულებია ადმინისტრაციული აქტით გათვალისწინებული ქმედება; 4. პირს მიზნობრივად არ გამოუყენებია აქტის საფუძველზე მიღებული სარგებელი; 5. პირმა იცოდა ადმინისტრაციული აქტის უკანონობა ან არ იცოდა საკუთარი ბრალეულობიდან გამომდინარე; 6. თუ აქტის გამოცემას წინ უძღოდა დაინტერესებული პირის მიერ არასრული ან არასწორი ინფორმაციის წარდგენა ან მოტყუება, მუქარა ან რაიმე უკანონო გავლენა ადმინისტრაციულ ორგანოზე.

არასწორი მონაცემების მიწოდება არ გამორიცხავს ნდობის გათვალისწინებას, თუ არასწორი ან არასრული მონაცემების მიწოდება გამონვეული იყო ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ და პირმა არ იცოდა და არ შეეძლო სცოდნოდა ადმინისტრაციული აქტის უკანონობის შესახებ.

სზაკ-ისგან განსხვავებით, ესტონეთის კანონი პირდაპირ უთითებს აღმჭურველი აქტის გასაჩვირების ვადებში ან საჩვირის განხილვის პერიოდში კანონიერი ნდობის არარსებობის შესახებ. ჩვენს კანონმდებლობაში პირდაპირი დათქმა კანონიერი ნდობის არარსებობისა ამ საფუძველზე, არ გვაქვს მოცემული, თუმცა კანონმდებლობიდან ეს ივარაუდება.

როგორც სზაკ-ი აღნიშნავს, კანონიერი ნდობა გამოირიცხება თუ მისი საფუძველია ადმინისტრაციული ორგანოს უკანონო დაპირება. ეს კიდევ ერთხელ უსვამს ხაზს იმ გარემოებას, რომ კანონიერი ნდობა ამ შემთხვევაში, მოიაზრება კანონიერების პრინციპის დაცვის ფარგლებშიც. მოცემულ შემთხვევაში მოლოდინი გათვლილია მომავალზე, განსხვავებით აქტის ბათილად ცნობის შემთხვევისგან, როცა პირი ცდილობს არსებული შედეგის შენარჩუნებას. დაპირების შემთხვევაში ეს შედეგი ჯერ არ დამდგარა და პირი მოელის მას.

³² *Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG)*, §48, <<https://www.gesetze-im-internet.de/vwvfg/>> [10.09.22].

³³ *Administrative Procedure Act, Estonia, (HMS)*, Article 67, Adopted 06/06/2001; entry into force 01/01/2002, <<https://www.riigiteataja.ee/akt/123022011008>> [10.09.22].

მოლოდინის გამართლება კი ადმინისტრაციული ორგანოს მხრიდან უკავშირდება მისი ავტორიტეტისა და ზოგადად, ინსტიტუტების მიმართ ნდობას.

დაპირება და სასურველი სამართლებრივი შედეგის დადგომა ერთმანეთთან დაკავშირებულია იმდენად, რამდენადაც თავად დაპირება ქმნის ვალდებულებას ადმინისტრაციული ორგანოსათვის, რომ შესრულდეს იგი.

კანონიერი ნდობის მიმოხილვის ფარგლებში, სამეცნიერო ლიტერატურაში მრავალი მოსაზრება გვხვდება. ერთი რამ ცხადია – ნებისმიერ შემთხვევაში იგი უკავშირდება ადმინისტრაციულ ორგანოსთან უპირატესად ინდივიდის დაცვის მიზანს. „ადმინისტრაციული სამართლის უპირველესი ფუნქცია უნდა იყოს სახელმწიფო ძალაუფლების გადაჭარბების კონტროლი“,³⁴ უფრო ზუსტად, მისი დაქვემდებარება კანონის უზენაესობისა და სამართლიანობის იდეასთან. ამ საკითხთან დაკავშირებით მეცნიერებაში ჩამოყალიბდა „წითელი და მწვანე შუქის“ თეორია. „წითელი შუქის“ თეორია მხარს უჭერს ძლიერ სასამართლოს აღმასრულებელი ხელისუფლების კონტროლის ფარგლებში.³⁵ ეს თეორია აქცენტს აკეთებს ინდივიდთა უფლებებზე და კანონზე, როგორც ხელისუფლების ქმედებების მუხრუჭზე.³⁶ მის საპირისპიროდ კი „მწვანე შუქის“ თეორია მიესალმება ე.წ. „ადმინისტრაციულ სახელმწიფოს.“³⁷ თუ წითელი შუქის თეორია პრიორიტეტს ანიჭებს სასამართლოებს, მწვანე შუქის თეორიისთვის უპირატესია კანონიერი და პასუხისმგებლობით აღსავსე ადმინისტრაცია.

4. დაპირების კანონიერების კრიტერიუმები

სზაკ-ი ადმინისტრაციული ორგანოს დაპირებას მხოლოდ მე-9 მუხლში მოიხსენიებს. სხვა ნორმებში ასეთ ჩანაწერი არ არის. სზაკ-ი, გარდა დაპირების არსებობისა, მნიშვნელოვან გარემოებად მიიჩნევს მის კანონთან შესაბამისობას. ამდენად, ვალდებულების შესრულების საფძველს ქმნის არა ზოგადად ადმინისტრაციული ორგანოს დაპირება, არამედ მისი კანონიერი ბუნება. მხოლოდ კანონიერი დაპირება ითვალისწინებს კანონიერი ნდობის არსებობას. „დაპირების მართლზომიერების გარკვევაში, გადამწყვეტი მნიშვნელობა ენიჭება საკითხის ობიექტურ მხარეს, ანუ იმას, ეწინააღმდეგება თუ არა დაპირება კანონმდებლობას და არა იმას, იცოდნენ თუ არა დაპირების მიმცემმა ან დაინტერესებულმა მხარემ ამ დაპირების კანონსაწინააღმდეგობის შესახებ.“³⁸ ამიტომ, ძალიან მნიშვნელოვანია იმ საკითხის გარკვევა, არის თუ არა გაცემული დაპირება კანონმდებლობასთან სრულ შესაბამისობაში, უნდა გამოირიცხოს სზაკ-ის მე-9 მუხლით არსებული დამაბრკოლებელი გარემოებების არსებობა.

რაც შეეხება დაპირების ფორმას, გამოდის, რომ კანონი მას უფრო მეტ მოთხოვნას უყენებს, ვინაიდან იმპერატიულად ადგენს მის წერილობით ფორმას მაშინ, როდესაც ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტთან დაკავშირებით ითვალისწინებს

³⁴ Harlow C., Rawlings R., Law and Administration, Cambridge University Press, 2009, 6.

³⁵ Harlow C., Rawlings R., Law and Administration, 2nd edn., (London, 1997), chs.1–2; M. Loughlin, Public Law and Political Theory, Oxford, 1992, 23.

³⁶ Harlow C., Rawlings R., Law and Administration, Cambridge University Press, 2009, 6.

³⁷ იქვე, 31.

³⁸ საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის 2008 წლის 10 სექტემბერის გადაწყვეტილება, საქმე № ბს-942-903 (კ-07).

ზეპირად გამოცემის შესაძლებლობასაც.³⁹ უნდა აღინიშნოს ისიც, რომ მიუხედავად ინდივიდუალური ადმინისტრაციული აქტის ზეპირი ფორმის არსებობისა, უპირატესობითა და სანდოობით აქტის წერილობითი ფორმა სარგებლობს.

სზაკ-ის მე-9 მუხლში არსებული ნდობის გამომრიცხველ გარემოებებთან დაკავშირებით, კანონი არ აყენებს კუმულატიურ მოთხოვნას, რაც იმას ნიშნავს, რომ თუ ჩამოთვლილთაგან ერთი მაინც იკვეთება, უკვე გამოირიცხება ნდობა დაპირების მიმართ.

ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ გაცემული დაპირების მიმართ კანონიერი ნდობის არსებობისთვის აუცილებელია ერთობლიობაში არსებობდეს შემდეგი შემადგენლობა⁴⁰: დაპირება გაცემული უნდა იყოს უფლებამოსილი ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ; დაპირება უნდა იყოს წერილობითი; დაპირება უნდა იყოს კანონიერი; და ამასთან, სახეზე უნდა იყოს დაინტერესებული პირის კეთილსინდისიერება.

5. ადმინისტრაციული ორგანოს დაპირების სამართლებრივი ფორმის განსაზღვრის პრობლემა

სზაკ-ის მე-9 მუხლი არ აკონკრეტებს, წარმოადგენს თუ არა ადმინისტრაციული ორგანოს დაპირება ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტს. ადმინისტრაციული ორგანოს დაპირებაში გვხვდება შემდეგი ნიშნები: იგი გამოცემულია ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ, ადმინისტრაციული კანონმდებლობის საფუძველზე, ჰყავს ადრესატი, ვისკენაც არის მიმართული, აქვს სავალდებულო ძალა დაპირების გამცემი ადმინისტრაციული ორგანოსათვის. ამასთან, ამავე მუხლის თანახმად, „ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ გაცემული დაპირების მიმართ გამოიყენება ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გასაჩივრებისათვის კანონმდებლობით დადგენილი წესები.“ აქედან გამომდინარე, არსებობს საფუძველი, დაპირება მივიჩნიოთ ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტად. ამ მოსაზრებას ამყარებს ის გარემოებაც, რომ დაპირება (თუ იგი არ შესრულდა ან არასათანადოდ შესრულდა), შეიძლება გახდეს დავის საგანი როგორც ზემდგომ ადმინისტრაციულ ორგანოში, ასევე სასამართლოში. დაპირების მიმართ თავისებურად გამოიყურება შესასრულებლად სავალდებულო ძალის ხასიათი. თუ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტების მიმართ შესასრულებლად სავალდებულო ძალა მიმართულია მისი ადრესატებისკენ, დაპირების შემთხვევაში, როგორც აღინიშნა, ეს ვალდებულება მიმართულია დაპირების გამცემი ადმინისტრაციული ორგანოსკენ, რაც გულისხმობს მის ვალდებულებას, უზრუნველყოს დაპირებით აღწერილი შედეგის დადგომა.

არ არსებობს ერთმნიშვნელოვანი დამოკიდებულება დაპირების, როგორც ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობის ფორმის⁴¹ განსაზღვრის შესახებ. სამეცნიერო წრეებში განსხვავებულია შეხედულება ამ საკითხისადმი. ვხვდებით მოსაზრებას, რომლის მიხედვითაც ადმინისტრაციული ორგანოს დაპირება საქმიანობის სამართლებრივი ფორმის

³⁹ სზაკ, 51-ე მუხლი.

⁴⁰ იხ. ვაჩაძე მ., თოდრია ი., ტურავა პ., ნეკელაძე ნ., საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის კომენტარი, თბ., 2005, 200-201.

⁴¹ დეიშვილი ზ., ვარდიაშვილი ქ., იზორია ლ., კალანდაძე ნ., კობალეიშვილი მ., სხირტლაძე ნ., ტურავა პ., ქიტოშვილი დ., ზოგადი ადმინისტრაციული სამართლის სახელმძღვანელო, თბ., 2005, 124.

მიხედვით არის რეალაქტი,⁴² თუმცა არსებობს განსხვავებული შეხედულებაც, რომელიც დაპირებას განიხილავს როგორც ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტს, გამომდინარე იქიდან, რომ მასში გაცხადებულია ადმინისტრაციული ორგანოს ნება და იკითხება ადმინისტრაციული ორგანოს განზრახვაც.⁴³

სასამართლო პრაქტიკას თუ გადავხედავთ, ნაკლებად გვხვდება შეფასებები ადმინისტრაციული ორგანოს დაპირების სამართლებრივი ფორმის დადგენასთან დაკავშირებით. ამის მიუხედავად, არის ცალკეული განჩინებები, სადაც სასამართლო დაპირებას აიგივებს აღმჭურველ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტთან, თუმცა არ მსჯელობს მის შემადგენელ ელემენტებზე.⁴⁴

ერთ-ერთ საქმეზე საკასაციო სასამართლო უთითებს „ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტად მოიაზრება ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ გამოცემული ან დადასტურებული ყველა ის დოკუმენტი, რომელსაც შეიძლება მოჰყვეს სამართლებრივი შედეგი. ამასთან, შესაბამისი შედეგი უნდა დადგეს არა სხვა რაიმე ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემის გზით, არამედ უშუალოდ ამ აქტით, სხვა აქტის გამოცემის გარეშე“.⁴⁵ სწორედ აქ იკვეთება საკვანძო საკითხი დაპირების სამართლებრივი ფორმის ბუნდოვანებაში. დაპირებით არ დგება ინდივიდისთვის სასურველი სამართლებრივი შედეგი, არამედ იგი წარმოადგენს წინმსწრებ საფუძველს მომავალში (სავალდებულო წესით) გამოსაცემი აღმჭურველი ინდივიდუალური აქტისათვის. ადმინისტრაციული ორგანოს დაპირებას არ გააჩნია მოწესრიგების ფუნქცია,⁴⁶ შესაბამისად, იგი ვერ აკმაყოფილებს სხაკით გათვალისწინებული ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის მეოთხე ელემენტს, რაც ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ნიშნების კუმულატიური არსებობის აუცილებლობიდან გამომდინარე, გამორიცხავს მის მიჩნევას სამართლებრივი შედეგის წარმომშობ აქტად, მას მხოლოდ სამომავლო შედეგის მოტანის წინაპირობის შექმნის ფუნქცია აქვს.

მართალია, დაპირება არ წარმოშობს პირდაპირ იმ სამართლებრივ შედეგს, რასაც დაინტერესებული პირი მოელის, თუმცა მას აქვს შესასრულებლად სავალდებულო ხასიათი ოღონდ არა დაინტერესებული პირისთვის, არამედ დაპირების გამცემი ადმინისტრაციული ორგანოსათვის. დაპირების გაცემით ადმინისტრაციული ორგანო ექცევა თვითვალდებულების ფარგლებში და იზღუდება საკითხის სხვაგვარი მოწესრიგების შესაძლებლობაში.

ადმინისტრაციული ორგანოს დაპირება წარმოადგენს მოლოდინის საფუძველს, სადაც დაინტერესებული პირისთვის ცხადია, თუ რა უფლებას, რა სარგებელს მიიღებს. შესაბამისად, დაპირება გაცილებით განჭვრეტადია დაინტერესებული პირისთვის, ვიდრე ზოგადად, ადმინისტრაციული წარმოების მიმდინარეობისას იმ ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართ-

⁴² ურიადმყოფელი კ., კანონიერი ნდობის პრინციპი ადმინისტრაციულ სამართალში, სადოქტორო დისერტაცია, ქართულ-ამერიკული უნივერსიტეტი, თბ., 2015, 44, 124 <<https://www.gau.edu.ge/storage/app/media/GAU%20Research%20Books%20and%20Documents/Kakhaber%20Uriadmkopeli%20PhD%20Thesis-2016.pdf>>, [17.11.2022].

⁴³ *Pilving L.*, Haldusakti siduvus, Uurimus kehtiva haldusakti õiguslikust tähendusest rõhuasetusega avalikõiguslikel lubadel. Dissertatsioon, Tartu University, 2006, 22.

⁴⁴ საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის 2013 წლის 6 ივნისი, საქმე №ბს-699-685 (კ-12).

⁴⁵ საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის 2010 წლის 17 მარტი, საქმე № ბს-939-899 (კ-09).

⁴⁶ იბ. ტურავა პ., წიკებლაძე ნ., ზოგადი ადმინისტრაციული სამართლის სახელმძღვანელო, თბ., 2013, 176.

თლებრივი აქტის შინაარსი, რომელიც ამ წარმოების დასრულების შემდეგ გამოიცემა. ადმინისტრაციული ორგანო არ არის ვალდებული წინასწარ შეუქმნას მყარი გარანტია დაინტერესებულ პირს გამოსაცემი ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის შინაარსთან დაკავშირებით, გარდა იმ შემთხვევისა, როცა სახეზეა კანონით დადგენილი წესით გაცემული დაპირება.

6. სტაბილურობა და უკუძალა

კარგი საჯარო ადმინისტრაციის, იგივე კარგი მმართველობის ერთ-ერთი მიმართულება საზოგადოებასთან და ხალხთან აქტიურ კომუნიკაციას გულისხმობს,⁴⁷ კომუნიკაცია კი კეთილგანწყობისა და ნდობის მიღმა არაფექტურია. ამიტომ, თავად ადმინისტრაციისთვის მნიშვნელოვანი კაპიტალია საზოგადოების ნდობის მოპოვება, რომელიც მის მორალურ ხასიათს უკავშირდება. ამდენად, ძალიან მნიშვნელოვანია საიმედო პარტნიორად იქცეს ადმინისტრაციული ორგანო, რომლის ერთგვარი საფუძველი სწორედ გარანტიაა იმისა, რომ „შესრულდება ის, რაც ითქვა“. კანონიერი ნდობა ქმნის განწყობას „რომელიც მოითხოვს მოვალეობის შესრულებას ადმინისტრაციული ორგანოსაგან, სამართლიანად იმოქმედოს დაპირებული პროცედურის დაცვით, კარგი მმართველობის პრინციპიდან გამომდინარე“.⁴⁸

ერთ-ერთი „საშიშროება“ და დამაბრკოლებელი გარემოება არის ნორმატიულად შეცვლილი მდგომარეობა, რაც ართმევს შესაძლებლობას ადმინისტრაციულ ორგანოს გამოსცეს დაპირებული შედეგის მომტანი აღმჭურველი ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი. სახელმწიფოში სამართლებრივი სტაბილურობის ერთგვარ ინსტრუმენტად განიხილება კანონიერი ნდობისა და ნორმატიული აქტის მოქმედების უკუქცევის შეზღუდვა,⁴⁹ რაც იძლევა შესაძლებლობას შენარჩუნდეს არსებული სიკეთე.

ურთიერთობის სამართლებრივი მოწესრიგება დროში წინ უნდა უსწრებდეს მოვლენებს და არა პირიქით. ნორმატიული აქტის უკუძალა შეიძლება იქცეს გამოწვევად სტაბილურობის პრინციპთან მიმართებაში. ამის მიუხედავად, ცხადია, სახელმწიფო ინსტიტუტები ვერ შეიზღუდებიან გარკვეული ცვლილებების გატარებაში. ერთგვარ „საფრთხედ“, ადმინისტრაციული ორგანოს დაპირების მიმართ და ზოგადად, სახელმწიფოში სტაბილური სამართლებრივი გარემოს მიმართ, მიიჩნევა საკანონმდებლო ცვლილებები. საინტერესო შეფასებას გვთავაზობს საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო, რომლის გადანყვეტილებაში იკითხება: „დაუშვებელია სამართლის ადრესატთა ნდობა შეირყეს კანონით მინიჭებული უფლებების გაუმართლებელი და ხშირი ცვლილებებით... არსებითად განუსაზღვრელი და გაუთვლელი, არასანდო სამართლებრივი განვითარება აჩენს გაურკვევლობის განცდას, რაც აფერხებს ადამიანის პიროვნულ განვითარებას. სამართლებრივი უსაფრთხოება ინდივიდის პიროვნული თავისუფლების მნიშვნელოვანი წინაპირობაა“.⁵⁰ გარკვეულწილად, ადმინისტრაციული ორგანოების საქმიანობის სამომავლო გეგმები უნდა იყოს წინასწარ განჭვრეტადი. „ხელისუფლების მხრიდან ჩარევა უნდა იყოს შეძლებისდაგვარად პროგნოზირე-

⁴⁷ *იზორია ლ.*, თანამედროვე სახელმწიფო, თანამედროვე ადმინისტრაცია, თბ., 2009, 116-119.

⁴⁸ *Hawke N., Parpworth N.*, Introduction to Administrative Law, Routledge-Cavendish, 1st ed., 1996, 165.

⁴⁹ *Stott D., Felix A.*, Principles of Administrative Law, London, 1997, 275-276.

⁵⁰ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2013 წლის 27 დეკემბრის №2/3/522,553 გადანყვეტილება საქმეზე „სპს „გრიპა აშორდია“ საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II-42.

ბადი“,⁵¹ ამიტომ დაპირების გაცემისას, ადმინისტრაციული ორგანო უნდა შეიზოჭოს სამომავლო ქცევის გონივრული პროგნოზირებით. ასეთი დამოკიდებულება უფრო გააღრმავებს საზოგადოების ნდობასა და ავტორიტეტს სახელმწიფო ინსტიტუტებისადმი.

კანონიერი ნდობა „აზღვევს“ ცვლილებებისაგან, თუმცა ისიც უნდა გვახსოვდეს, რომ ვერავინ აუკრძალავს სახელმწიფოს და ადმინისტრაციას შეცვალოს დადგენილი წესები. სწორედ ამ ცვლილებათა ჯაჭვში ერთ-ერთ რგოლად არის წარმოდგენილი კონკრეტული პირის თუ პირთა ჯგუფის ინტერესი. სახელმწიფო, ისევე როგორც საზოგადოება, იღწვის უკეთესი მომავლისკენ. ეს უკანასკნელი კი გარკვეული სამართლებრივი რეგულაციით მიიღწევა, რაც არ გამოორიცხავს ცვლილებების მტკიცვეულ შედეგს. აქ არის ინტერესთა კონფლიქტის წარმოშობის რისკი.

უკუძალას უტოლდება მდგომარეობის შეცვლა, რომელიც მოსდევს უკვე არსებულ დაპირებას. მართალია, დაპირება იმთავითვე არ იწვევს სამართლებრივი შედეგის დადგომას, თუმცა, მყარ მოლოდინს ქმნის წინასწარ შეცნობილი შედეგის დასადაგომად. სასურველი იქნებოდა საჯარო და კერძო ინტერესების პროპორციული დაცვის მიზნიდან გამომდინარე, კანონმდებლობას გამოეჩინა მეტი თანადგომა დაინტერესებული პირის მიმართ და სზაკ-ის მე-9 მუხლში ნაცვლად ნდობის სრულად გამომრიცხველი დათქმისა, შემოეთავაზებინა ნდობის არარსებობა, გარდა იმ შემთხვევისა, თუ შეცვლილი გარემოებების საფუძველი მანამდე არსებული დაპირებიდან გამომდინარე ზიანს აყენებს საჯარო ან მესამე პირის კანონით დაცულ ინტერესს. ამით იგი დაუახლოვდებოდა სზაკ-ის 60¹ მუხლის მე-4 ნაწილის შინაარსს.

7. პროპორციული შეზღუდვის ტესტი

სამართლებრივ სახელმწიფოში ადამიანის უფლებების დაცვას მნიშვნელოვანი ადგილი უკავია. დაცულ უფლებებში ჩარევა, ინდივიდის უფლებების შეზღუდვა დასაშვებია უფრო მნიშვნელოვანი და ღირებული სიკეთის დასაცავად. ადამიანის უფლებებში ჩარევის დასაშვებობის ერთ-ერთი ინდიკატორი „საუკეთესო აუცილებლობის“ არსებობის შეფასებაა.⁵² პროპორციულობის საზომად გერმანიაში ასევე მიიჩნევა „Geeignetheit“ (შესაბამისობა) და „Erforderlichkeit“ (აუცილებლობა, საჭიროება).⁵³

პროპორციულობის დადგენისას „რაც უფრო დიდია ერთი პრინციპის დაუკმაყოფილებლობის ან ზიანის მიყენების ხარისხი, მით უფრო დიდი უნდა იყოს მეორის დაკმაყოფილების მნიშვნელობა“.⁵⁴ რაც შეეხება კანონიერი ნდობისა და კანონიერების პრინციპის კონკურენციას ადმინისტრაციულ სამართალში, უპირველესად უნდა აღინიშნოს ის, რომ სწორედ კანონიერების პრინციპი ბადებს კანონიერ ნდობას. ამდენად, კანონის უზენაესობა ქმნის სტაბილურობის, თანასწორობისა და პროგნოზირების შესაძლებლობას.

გასაგებია, ხშირად ინდივიდის ინტერესებმა ადგილი უნდა დაუთმოს უფრო დიდ საზოგადოებრივ სიკეთეს, რომლის ადრესატი თავადაც შეიძლება გახდეს, თუმცა მაინც, „არ შეი-

⁵¹ შვაბე ი., გერმანიის ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილებები, 2011, 320.

⁵² Wong G., Towards the Nutcracker Principle: Reconsidering the Objections to Proportionality, Public Law, 2000, 95-103.

⁵³ Nolte G., General Principles of German and European Administrative Law – A Comparison in Historical Perspective, The Modern Law Review, 1994, 193.

⁵⁴ Mattias K., The Idea of Socratic Contestation and the Right to Justification: The Point of Rights-Based Proportionality Review, Law & Ethics of Human Right, NYU Law School, 2010, 149.

ძლება მოქალაქის ინდივიდუალური სფეროს იმაზე მეტი მოცულობით შეზღუდვა, ვიდრე ეს აუცილებელია“⁵⁵ შეზღუდვა შედეგისა და მიზნის პროპორციული უნდა იყოს.

სზაკ-ი პირდაპირ არ ადგენს ინტერესთა უპირატესობას, ცალსახად არ უთითებს თუნდაც საჯარო ინტერესის პრიორიტეტულობას კონკრეტული გადანყვეტილების მიღებისას. ამის მიუხედავად, კანონი აშკარად დგას საჯარო ინტერესის მხარეს, რაც უცნაური სულაც არ არის და არც უცხოა სხვა ქვეყნების კანონმდებლობისათვის.

საჯარო ინტერესისათვის ზიანის მიყენების საფრთხის არსებობა განაპირობებს მთელ რიგ ქმედებათა თავისებურებებს. კანონმდებლობა გარკვეული კრიტერიუმების დაცვით განსაზღვრავს პრიორიტეტებს ინტერესთა დაცვის იერარქიაში, „საკმარისი არ არის, რომ უფლებაში ჩარევა კანონიერ მიზანს ემსახურებოდეს. არამედ, ასევე დაცული უნდა იყოს პროპორციულობა.“⁵⁶ გადანყვეტილებაში „Megadat.com მოლდოვას წინააღმდეგ“ ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო აღნიშნავს, რომ „ეროვნული სახელმწიფო ორგანოების მხრიდან საქმეში არსებულ კერძო ინტერესებსა და საჯარო ინტერესებს შორის ბალანსის შემოწმების განუხორციელებლობა, დიდი ალბათობით, გამოყენებულ იქნება მოპასუხე სახელმწიფოს წინააღმდეგოდ.“⁵⁷

რაც შეეხება ინტერესთა შეპირისპირებას, რომელიც დამახასიათებელია ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი ურთიერთობისთვის, გადანყვეტილების მიღებისას კანონი აქცენტს აკეთებს პროპორციულობის პრინციპზე. ეს უკანასკნელი კი გულისხმობს გაზომვადობას. ამ პრინციპის მნიშვნელობა განსაკუთრებით დიდია „კარგი მმართველობის“ პირობებში, სადაც სახელმწიფო და ადმინისტრაცია განიხილება არა როგორც მბრძანებელი და მხოლოდ მმართველი, არამედ საიმედო დასაყრდენი, პარტნიორი.⁵⁸

წლებმა შეცვალა დამოკიდებულება ადმინისტრაციული სამართლის მიმართ, ადმინისტრაციული სამართალი არ უკავშირდება მხოლოდ რეპრესიული ღონისძიებების გატარების შესაძლებლობას, იგი კიდევ უფრო დაუახლოვდა ინდივიდებს, მათ ინტერესებს. ლიტერატურაში გამოთქმული მოსაზრების თანახმად, „სახელმწიფოს აქვს შესაძლებლობა კანონით მინიჭებული უფლებამოსილების საფუძველზე ჩაერიოს ინდივიდების ცხოვრების ამა თუ იმ სფეროში, თუმცა ამავე ინდივიდებს რიგ შემთხვევაში შეუძლიათ წინააღმდეგობა გაუწიონ ამგვარ ჩარევას და შეაკავონ იგი. სწორედ ამ ზღვარის გავლებაა ადმინისტრაციული სამართლის ყველაზე დიდი თავსატეხი.“⁵⁹ ნებისმიერი შეზღუდვა გამართლებულია უფრო ღირებული ლეგიტიმური ინტერესის დაცვის მიზნით. „პირის უფლების შემზღუდველი ნებისმიერი ღონისძიება უნდა წარმოადგენდეს ლეგიტიმური მიზნის მიღწევის აუცილებელ, ყველაზე ნაკლებად მზღუდველ საშუალებას“.⁶⁰

⁵⁵ ბურდული ი., გოცირიძე ე., ზოიძე ბ., და სხვები, საქართველოს კონსტიტუციის კომენტარი, თავი მე-2, თბ., 2013, 24.

⁵⁶ საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის 2020 წლის 21 მაისის გადანყვეტილება, საქმე № ბს-268 (კ-19).

⁵⁷ Megadat.com SRL v. Moldova, №21151/04, §74, 08.04.2008, ციტირებულია: საკასაციო სასამართლოს გადანყვეტილება, საქმე № ბს-268 (კ-19).

⁵⁸ ხუბუა გ., ყალიჩავა კ. (რედ.), ადმინისტრაციული მეცნიერების სახელმძღვანელო, თბ., 2018, 185-186.

⁵⁹ Harlow C., Rawlings R., Law and Administration, Cambridge University Press, 2009, 17.

⁶⁰ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს გადანყვეტილება საქმეზე საქართველოს მოქალაქეები – დავით კანდელაკი, ნატალია დვალი, ზურაბ დავითაშვილი, ემზარ გოგუაძე, გიორგი მელაძე და მამუკა ფაჩუაშვილი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ, №1/2/569, 11.04.2014.

პროპორციულობის დაცვა გულისხმობს ინტერესთა იმგვარ დაბალანსებას, სადაც თითოეული მხარე მიდის დათმობაზე. ეს არის გადაწყვეტილების მიღების პროცესში საჯარო და კერძო ინტერესის თანაარსებობის და მათი გონივრული დაცვის საჭიროება. რასაკვირველია, ეს პრინციპი აქტუალიზდება ადმინისტრაციული ორგანოს დისკრეციული უფლებამოსილების გამოყენებისას. დიკრეცია განიხილება როგორც „ზომიერი საფრთხე“ კანონიერი ნდობის პრინციპთან მიმართებაში, ვინაიდან თავს იჩენს „საშიშროება“, რომელიც უკავშირდება კანონით შეზღუდულ, თუმცა მაინც ერთგვარად თავისუფალი მოქმედების შესაძლებლობას, სადაც ხშირად დგას რისკი იმგვარი შედეგის დადგომისა, რომელიც შეიძლება არასასურველი იყოს დაინტერესებული პირისთვის. საკითხს ამაფრებს ისიც, რომ ამგვარი გადაწყვეტილების მიზანშეწონილობის შემოწმება ხშირად სცდება სასამართლოს შესაძლებლობას. სასამართლო პატივს სცემს ადმინისტრაციული ორგანოს დისკრეციულ უფლებამოსილებას და ხშირ შემთხვევაში მასვე უტოვებს შესაძლებლობას, თავად განსაზღვროს ამგვარი გადაწყვეტილების მიღების ლეგიტიმური მიზანი. სასამართლო ადმინისტრაციული ორგანოსაგან მოითხოვს მიღებული გადაწყვეტილების სრულყოფილ დასაბუთებას. სასამართლო ამონმებს არა ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ მიღებული გადაწყვეტილების მიზანშეწონილობას, არამედ მის კანონიერება-დასაბუთებულობას.⁶¹

დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებში მიღებული გადაწყვეტილების კანონიერებისა და მიზანშეწონილობის შეფასებისას, მნიშვნელოვანია იმის დადგენა, აქტის გამოცემამდე ადმინისტრაციულმა ორგანომ გამოიკვლია თუ არა საქმისათვის მნიშვნელობის მქონე ყველა გარემოება. ამდენად, სასამართლო ამონმებს ფაქტობრივი გარემოებების სისწორეს.

8. სასამართლო და კანონიერი ნდობის პრინციპი

კანონიერი ნდობის საკითხის აქტუალიზება ნიშნავს იმას, რომ საკითხი ეხება აღმჭურველი ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გაუქმებას, ან დავა უკავშირდება ადმინისტრაციული ორგანოს დაპირების არსებობას და შესაბამისად, ინდივიდუალური ადმინისტრაციული-სამართლებრივი აქტის გამოცემის ან ქმედების განხორციელების მოთხოვნას. ეს საკითხი, როგორც დავის საგანი, ხშირად სასამართლოს შესაფასებელი და გადასაწყვეტი ხდება. თანამედროვე მმართველობაში არის მცდელობა, რაც შეიძლება ლიბერალურად განიმარტოს სხვადასხვა მოთხოვნა ინდივიდის სასარგებლოდ.⁶² თვით პროცედურული ნორმებიც კი, რომლითაც გაჯერებულია კანონმდებლობა, ხშირ შემთხვევაში სწორედ ინდივიდის ინტერესების დაცვას ემსახურება.⁶³

როგორც არსებული რეალობა გვიჩვენებს, „კანონიერ ნდობასთან დაკავშირებით უნდა აღინიშნოს, რომ ხშირ შემთხვევაში იგი სასამართლოს განსახილველ საკითხად იქცევა, ხოლო მისი დაცვის ინტენსივობა ადმინისტრაციულ ორგანოებთან მიმართებაში, დავის მიღმა, ნაკლებად გვხვდება.“⁶⁴ საკითხის ამგვარი ხედვა ადასტურებს იურიდიულ ლიტერატურაში არსებულ მოსაზრებას, რომ სასამართლოები უკეთ პოზოციონირებენ უფლებათა დაცვის

⁶¹ საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ერთგვაროვანი პრაქტიკა ადმინისტრაციულ საქმეებზე, (2014 წლის II ნახევარი _ 2015 წელი), საქართველოს უზენაესი სასამართლო, თბ., 2017, 19, <<https://www.supremecourt.ge/files/upload-file/pdf/ertgvarovani-praktika-administraciuli.pdf>> [17.11.2022].

⁶² *Hawke N., Parpworth N.*, Introduction to Administrative Law, Routledge-Cavendish, 1st ed., 1996, 132.

⁶³ იქვე, 131.

⁶⁴ *Pezzer H. J.* (Hrsg.), Vertrauensschutz im Steuerrecht, 2004, 257-258.

ნაწილში ადმინისტრაციულ ორგანოებთან შედარებით.⁶⁵ ამიტომაც, ხშირ შემთხვევაში კანონიერი ნდობის არსებობა-არარსებობის საკითხს დავის ფარგლებში გადაწყვეტს სასამართლო. სამეცნიერო ლიტერატურაში ასევე აღნიშნავენ, რომ „სასამართლოს უნევს დროდადრო შეაბიჯოს აღმასრულებელი ხელისუფლების საკუთრებაში არსებულ სივრცეში იმის გადამონმების მიზნით, შეესაბამება თუ არა მიღებული გადაწყვეტილებები კანონს და ადმინისტრაციული ორგანოები პასუხობენ თუ არა სამართლიანობის იმ სტანდარტებს, რომლებიც კანონმდებელს უნდა ჰქონდეს განზრახული.“⁶⁶

როგორც ზემოთ აღინიშნა, კანონიერი ნდობის არსებობა-არარსებობა სასამართლო განხილვის საგნად იქცევა ხოლმე. მოსარჩელის მოთხოვნა შეიძლება უკავშირდებოდეს კანონიერი ნდობის საფუძველზე აქტის გამოცემას, ქმედების განხორციელებას ან აღმჭურველი აქტის არსებობის შენარჩუნებას. სასამართლო ამომწებს, აქვს თუ არა ადგილი მოსარჩელის მიმართ კანონიერი ნდობის არსებობას. „სასამართლო ფლობს დავის გადაწყვეტის სრულ იურისდიქციას, თუმცა სფეროს სპეციფიკის გათვალისწინებით, განსხვავდება ადმინისტრაციული ორგანოს დისკრეციული სფეროს რეგულირების ხარისხი, სასამართლო კონტროლის სიმჭიდროვე, ინტენსივობა, შესაბამისად, სასამართლოს კონტროლი ამ პირობებში უნდა იყოს სათანადო და თანაზომიერი, დასაცავი ობიექტის მნიშვნელობიდან გამომდინარე არ არის გამორიცხული დისკრეციის მიმართ გამკაცრებული ტესტის გამოყენება“.⁶⁷

სასამართლოსგან განსხვავებით, ადმინისტრაციული საჩივრის წარდგენისას, საჩივრის განმხილველი ადმინისტრაციული ორგანო თავადაც არის უფლებამოსილი გამოიყენოს დისკრეციული უფლებამოსილება, რაც უფრო ფართო შესაძლებლობას აძლევს ადმინისტრაციულ ორგანოს, იმსჯელოს მიღებული გადაწყვეტილების მიზანშეწონილობაზე. „დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებში მიღებული გადაწყვეტილების სასამართლო კონტროლი შეზღუდულია ხელისუფლების დანაწილების კონსტიტუციური პრინციპით, სასამართლო ვერ იქცევა ზემდგომ ადმინისტრაციულ ორგანოდ და თავად ვერ განახორციელებს დისკრეციულ უფლებამოსილებას. დისკრეციული უფლებამოსილების სასამართლო კონტროლის თავისებურებაა ის, რომ სასამართლო არ იღებს საბოლოო გადაწყვეტილებას და ამგვარად არ იჭრება ადმინისტრაციული ორგანოს დისკრეციაში.“⁶⁸ შესაბამისად, ხშირად სასამართლო იყენებს სასკ-ის 32-ე მუხლის მე-4 ნაწილს, რომლის საფუძველზეც ბათილად ცნობს ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტს და ავალებს ადმინისტრაციულ ორგანოს, გარემოებათა გამოკვლევისა და შეფასების შემდეგ გამოსცეს ახალი.

საქართველოსგან განსხვავებით, გერმანიის ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსი⁶⁹ ცალკე განიხილავს დისკრეციული უფლებამოსილების საფუძველზე მიღებული გადაწყვეტილების სასამართლოსმიერი კონტროლის შესაძლებლობას. გერმანიის ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის 114-ე მუხლი აერთიანებს ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ დისკ-

⁶⁵ *Mattias K., The Idea of Socratic Contestation and the Right to Justification: The Point of Rights-Based Proportionality Review*, “Law & Ethics of Human Right”, NYU Law School, 2010, 142.

⁶⁶ *Harlow C., Rawlings R., Law and Administration*, Cambridge University Press, 2009, 13.

⁶⁷ საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის 2013 წლის 13 თებერვლის გადაწყვეტილება, საქმე Nბს-448- 443 (კ-12).

⁶⁸ საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის 2019 წლის 7 მარტის გადაწყვეტილება, საქმე № ბს-797 (კ-18).

⁶⁹ *Verwaltungsgerichtsordnung, (VwGO), § 114*, <<https://www.gesetze-im-internet.de/vwgo/>>.

რეციული უფლებამოსილების ფარგლებში გამოცემული ადამინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის, უარის ან განხორციელებული ქმედების კანონიერების შემოწმების შესაძლებლობას.

9. კანონიერი ნდობა და მესამე პირის კანონით დაცული ინტერესი

„კანონის უზენაესობა საჯარო ძალაუფლების კანონთან შესაბამისობას გულისხმობს“⁷⁰ – ეს ფრაზა ზუსტად გადმოსცემს ადმინისტრაციული ორგანოების მთავარ ვალდებულებას, შეიზღუდონ და მოექცენ კანონით დადგენილ ფარგლებში. რომ არა კანონდარღვევა, უკანონო აღმჭურველი აქტი არ იარსებებდა. შესაბამისად, ადმინისტრაციულ ორგანოს არ გაუჩნდებოდა თავსატეხი კანონიერების პრინციპისა და ინდივიდის მნიშვნელოვანი სიკეთის დაცვის გამო. ამიტომაც, არა მხოლოდ ინდივიდის დაცვის მიზანი არის საძიებელი ამ პრინციპში, არამედ სახელმწიფოს „უკანდახევა“ მისივე შეცდომის გამო. როგორც პროფ. ბესარიონ ზოიძე აღნიშნავს, „კონსტიტუციები ადამიანის უფლებებს ემყარებიან და არა ადამიანის უფლებები კონსტიტუციებს.“⁷¹ ცხადია, ჩვენ უნდა გვჯეროდეს სახელმწიფო ორგანოების და უნდა ვენდობოდეთ მათ. ნდობა ამ შემთხვევაში ფართო მნიშვნელობით შეიძლება წარმოვიდგინოთ, რაც გულისხმობს კეთილგანწყობას და იმის რწმენას, რომ სახელმწიფო მოქმედებს კანონისა და სამართლიანობის ფარგლებში. შესაბამისად, მის მიმართ არსებული ნდობა განპირობებულია მზრუნველობითი დამოკიდებულებიდან გამომდინარე. ხოლო, მეორე მხრივ, ნდობა მიმართულია კონკრეტული სამართლებრივი აქტის, დაპირების მიმართ და ქმნის განსაზღვრული შედეგის დადგომის ან მისი შენარჩუნების საფუძვლიან მოლოდინს.

კანონიერი ნდობის ძირითად დამაბრკოლებლად საჯარო ინტერესი ან მესამე პირის კანონით დაცული ინტერესი განიხილება. „კანონით მინიჭებულ უფლებას აქვს უპირატესი ძალა, რაც ნიშნავს რომ იგი უპირატესი დაცვის ღირსია კანონიერ ნდობასთან შედარებით, თუ საკითხი უკავშირდება მესამე პირის ან საზოგადოებრივ ინტერესის დაცვას.“⁷² თუკი პროპორციულობის დადგენისას მნიშვნელოვანია მხარეთა ინტერესის დაბალანსებული შეზღუდვის, მათი ინტერესის პროპორციული დაცვის მიზანი, მესამე პირის კანონიერი უფლების დაცვა უპირატესი ხდება. სწორედ ამიტომ, თუ აღმჭურველი ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი იმავდროულად ზღუდავს მესამე პირის უფლებებს, კანონიერ ნდობას გადანონის მესამე პირის დაცვის ინტერესი. ცხადია, აღმჭურველი ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ადრესატი ისარგებლებს კომპენსაციის მიღების უფლებით.

„იქ, სადაც არ ჭარბობს საჯარო ინტერესი და კანონის მოთხოვნაც უფრო მკაფიოა, მეტად არის დაცული ცალკეული ინდივიდების ინტერესები.“⁷³ კანონიერი ნდობისა და კანონის უზენაესობის დაპირისპირებაზე საუბრისას, აუცილებლად უნდა იქნეს ნახსენები ისიც, რომ კანონის უზენაესობა არ გამორიცხავს განჭვრეტადი და პროგნოზორებადი შედეგის მიღების შესაძლებლობას, უფრო მეტიც, თავად კანონიერი ნდობა მიბმულია კანონიერების

⁷⁰ რაინერ ა., კანონის უზენაესობის როლი საკონსტიტუციო სამართლის განვითარებაში, ჟურნ. „საკონსტიტუციო სამართლის მიმოხილვა“, № 8, 2015, 21.

⁷¹ ზოიძე ბ., ძირითადი უფლების არსის შენარჩუნების პრინციპი, საკონსტიტუციო სამართლის მიმოხილვა, № 6, 2012, 140.

⁷² *Wilmar J.M.*, *The Case-Law of the Court of Justice in Relation to the Review of the Legality of Economic Policy in Mixed-Economy Systems*, 1983, 15-16.

⁷³ *Hawke N., Parpworth N.*, *Introduction to Administrative Law*, Routledge-Cavendish, 1st ed., 1996, 130.

პრინციპთან, რამდენადაც ადმინისტრაციული ორგანოები არ არიან უფლებამოსილი კანონის მოთხოვნის მიღმა განახორციელონ რაიმე მოქმედება, ე.ი. პრეზუმფციულად, მათი ნებისმიერი მოქმედება, მათი ნებისმიერი გადაწყვეტილება ითვლება კანონიერად. სწორედ ეს ვარაუდი განაწყობს ამგვარი „შენარჩუნებითი“ და „მყარი გარანტიის მოლოდინით“, პრინციპით „ვიმსახურებ, მეკუთვნის.“

საინტერესო შეფასებას აკეთებს საქართველოს უზენაესი სასამართლო, სადაც ნათქვამია, რომ „მოქალაქის ნდობა მმართველობის ორგანოს ქმედებაზე უფრო მეტად მნიშვნელოვნად უნდა შეფასდეს, ვიდრე ის ინტერესი, რომელსაც იცავს ადმინისტრაციული ორგანო.“⁷⁴

10. დასკვნა

როგორც ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო აღნიშნავს, გარკვეულ მოლოდინებს ინდივიდში ხელისუფლების (ადმინისტრაციული ორგანოების) ქცევა წარმოშობს.⁷⁵ ადმინისტრაციულმა ორგანომ უნდა გაითვალისწინოს მისი საქმიანობის, დაპირებების საფუძველშივე საზოგადოებაში შექმნილი მოლოდინები.

საკითხისადმი ფორმალური მიდგომა არასაკმარისია. მნიშვნელოვანია გონივრულობის საზომის გამოყენება. ამდენად, ადმინისტრაციული ორგანო და სასამართლოც, ყოველ კონკრეტულ შემთხვევაში საკითხის შეფასებისას, უნდა იყენებდეს გონივრულობის დადგენის საზომს, რათა ინტერესთა შეპირისპირების საფუძველზე სწორად იქნას გათვლილი ის ზიანი თუ რისკები, რაც გარდაუვლად შეიძლება დადგეს გადაწყვეტილების მიღებისას. საჯარო ინტერესი, რომელიც ერთი შეხედვით „სამაშველო რგოლის“ ფუნქციას ასრულებს ადმინისტრაციული ორგანოსთვის, ყოველთვის ვერ იქნება არგუმენტი.

კანონიერი ნდობის საფუძველი, რასაკვირველია, ადმინისტრაციული ორგანოს კანონიერი ქცევის ვალდებულებაა, რაც მიანიშნებს, რომ მის მიერ განხორციელებული ნებისმიერი მოქმედება, კანონს შეესაბამება. ადმინისტრაციული ორგანო არ უნდა გასცდეს დადგენილ კანონიერ ჩარჩოს, შესაბამისად, რაც მისგან მომდინარეობს, მათ შორის დაპირებაც, ლეგიტიმურ საფუძველს აძლევს პირს, ენდოს და მიიღოს, როგორც გარდაუვალი.

მოლოდინის საფუძველს ქმნის არა პირის სუბიექტური განწყობა და ირაციონალური წარმოდგენები, არამედ არსებული კანონმდებლობა და დამკვიდრებული პრაქტიკაც კი. ამდენად, მნიშვნელოვანია, რამდენად კეთილსინდისიერია დამოკიდებულება ინდივიდის მიმართ, რომლისთვისაც ხელისუფლება, ადმინისტრაციული ორგანო თუ თანამდებობის პირი, წარმოადგენს ავტორიტეტს, მათაგან იღებდეს იმედგაცრუებას და ხდებოდეს ტყუილი დაპირების მსხვერპლი. ამით ინგრევა საზოგადოების წინაშე ადმინისტრაციული ორგანოების მორალური სახე.

დამოკლეს მახვილივით არ უნდა ეკიდოს ადმინისტრაციული ორგანოების მერყეობა ურთიერთობის მონესრიგების ფარგლებში, მათი მომავალზე გათვლილი ქცევა პირის ინტერესების საზიანოდ. მნიშვნელოვანია სამართლებრივი სტაბილურობის შენარჩუნება. მით

⁷⁴ საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ერთგვაროვანი პრაქტიკა ადმინისტრაციულ საქმეებზე, (2014 წლის II ნახევარი – 2015 წელი), საქართველოს უზენაესი სასამართლო, თბ., 2017, 50, <<https://www.supremecourt.ge/files/upload-file/pdf/ertgvarovani-praktika-administraciuli.pdf>> [17.11.2022].

⁷⁵ Case 289/81 Mavrides v. European Parliament [1983], E.C.R. 1731, paragraph 21.

უფრო, როცა ადმინისტრაციული ორგანოები არ არიან დროში შეზღუდულნი გადახედონ და შეცვალონ (თუნდაც გააუქმონ) თავისი გადაწყვეტილებები. „საჯარო ინტერესი“ არ უნდა გადაიქცეს იმ ვეშაპად, რომელსაც შეუძლია ჩაყლაპოს ყველა ის სიკეთე, რაც მის საპირნონედ შეიძლება დადგეს. სტაბილურობა მნიშვნელოვანი ღირებულებაა სამართლებრივი სახელმწიფოსთვის. იგი იძლევა შესაძლებლობას, განჭვრეტადი გახდეს ადამიანების მომავალი, რაც თავის მხრივ აძლევს მათ შესაძლებლობას დაგეგმონ თავიანთი ცხოვრება და იქ, სადაც აუცილებელი ხდება ადმინისტრაციულ ორგანოსთან ურთიერთობა, საჯარო-სამართლებრივ ურთიერთობებში მონაწილეობა, წინასწარ განენწყონ გარკვეული შედეგების მიმართ.

ბიბლიოგრაფია:

1. საქართველოს კონსტიტუცია, საქართველოს პარლამენტის უწყებები, 31-33, 24/08/1995.
2. საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი, სსმ, 32(39), 15/07/1999.
3. საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსი, სსმ, 39(46), 06/08/1999.
4. ადგიშვილი ზ., ვარდიაშვილი ქ., იზორია ლ., კალანდაძე ნ., კობალეიშვილი მ., სხირტლაძე ნ., ტურავა პ., ქიტოშვილი დ., ზოგადი ადმინისტრაციული სამართლის სახელმძღვანელო, თბ., 2005, 124.
5. ბურდული ი., გოცირიძე ე., ზოიძე ბ., და სხვები, საქართველოს კონსტიტუციის კომენტარი, მე-2 თავი, თბ., 2013, 24.
6. ვაჩაძე მ., თოდრია ი., ტურავა პ., ნკებლაძე ნ., საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის კომენტარი, თბ., 2005, 200-201.
7. ზოიძე ბ., საკონსტიტუციო კონტროლი და ღირებულებათა წესრიგი საქართველოში, თბ., 2007, 46.
8. ზოიძე ბ., ძირითადი უფლების არსის შენარჩუნების პრინციპი, საკონსტიტუციო სამართლის მიმოხილვა, № 6, 2012, 140.
9. იზორია ლ., თანამედროვე სახელმწიფო, თანამედროვე ადმინისტრაცია, თბ., 2009, 116-119.
10. რაინერ ა., კანონის უზენაესობის როლი საკონსტიტუციო სამართლის განვითარებაში, ჟურნალი „საკონსტიტუციო სამართლის მიმოხილვა“, № 8, 2015, 21.
11. ტურავა პ., კანონიერი ნდობის პრინციპი (შედარებითსამართლებრივი ანალიზი), ჟურნ. „ქართული სამართლის მიმოხილვა“, 2007, № 2-3, 212, 214, 216, 218.
12. ტურავა პ., ნკებლაძე ნ., ზოგადი ადმინისტრაციული სამართლის სახელმძღვანელო, თბ., 2013, 176.
13. ურიადემყოფელი კ., კანონიერი ნდობის პრინციპი ადმინისტრაციულ სამართალში, სადოქტორო დისერტაცია, ქართულ-ამერიკული უნივერსიტეტი, 2015, 44, 124, <<https://www.gau.edu.ge/storage/app/media/GAU%20Research%20Books%20and%20Documents/Kakhaber%20Uriadmkopeli%20PhD%20Thesis-2016.pdf>> [10.09.22].
14. შვაბე ი., გერმანიის ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილებები, 2011, 320.
15. ხუბუა გ. და ყალიჩავა კ. (რედ.), ადმინისტრაციული მეცნიერების სახელმძღვანელო, თბ., 2018, 185-186.
16. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2013 წლის 27 დეკემბრის გადაწყვეტილება საქმეზე „სპს „გრიმა აშორდია“ საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, №2/3/522, 553 II-42.
17. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2014 წლის გადაწყვეტილება საქმეზე საქართველოს მოქალაქეები – დავით კანდელაკი, ნატალია დვალი, ზურაბ დავითაშვილი, ემზარ გოგუაძე, გიორგი მელაძე და მამუკა ფაჩუაშვილი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ, № 1/2/569, 11.04.2014.
18. საქართველოს უზენაეს სასამართლოში მოსამართლეთა რეგულარული შეხვედრების შედეგად სამოქალაქო და ადმინისტრაციული სამართლის სფეროში შემუშავებული რეკომენდაციები და სამოქალაქო სამართლის საკითხებზე საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ერთგვაროვანი პრაქტიკა,

- თბ., 2011, 72, <<https://www.supremecourt.ge/files/upload-file/pdf/rekomenda-samoqadmin.pdf>> [10.09.22].
19. საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის 2020 წლის 21 მაისის გადაწყვეტილება, საქმე № ბს-268(კ-19).
 20. საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის 2020 წლის 2 აპრილის გადაწყვეტილება, საქმე № ბს-570(კ-19).
 21. საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის 2013 წლის 13 თებერვლის გადაწყვეტილება, საქმე № ბს-448- 443(კ-12).
 22. საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის 2013 წლის 6 ივნისის გადაწყვეტილება, საქმე № ბს-699-685(კ-12).
 23. საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის 2010 წლის 17 მარტის გადაწყვეტილება, საქმე № ბს-939-899(კ-09).
 24. საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის 2008 წლის 10 სექტემბრის გადაწყვეტილება, საქმე № ბს-942-903(კ-07).
 25. საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის 2022 წლის 17 მაისის გადაწყვეტილება, საქმე რზბს-531(კ-20).
 26. საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის 2021 წლის 25 ნოემბრის გადაწყვეტილება, საქმე № ბს-131(კ-19).
 27. საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის 2019 წლის 7 მარტის გადაწყვეტილება, საქმე № ბს-797 (კ-18).
 28. საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის 2015 წლის 3 თებერვლის გადაწყვეტილება, საქმე № ბს-428-423(2კ-14).
 29. საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის 2008 წლის 24 იანვრის გადაწყვეტილება, საქმე № ბს-117-110(კ-07).
 30. საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ერთგვაროვანი პრაქტიკა ადმინისტრაციულ საქმეებზე, (2014 წლის II ნახევარი – 2015 წელი), საქართველოს უზენაესი სასამართლო, თბ., 2017, 19 <<https://www.supremecourt.ge/files/upload-file/pdf/ertgvarovani-praktika-administraciuli.pdf>> [10.09.22].
 31. Administrative Procedure Act, Estonia, (HMS), Adopted 06/06/2001; entry into force 01/01/2002, <<https://www.riigiteataja.ee/akt/123022011008>> [10.09.22].
 32. *Elliot M.*, Unlawful representations, Legitimate Expectations and Estoppel in Public Law, *Judicial Review*, 2003, 73-74.
 33. *Harlow C., Rawlings R.*, Law and Administration, 2nd edn. (London, 1997), chs.1-2; *M. Loughlin*, Public Law and Political Theory, Oxford, 1992, 23.
 34. *Harlow C., Rawlings R.*, Law and Administration, Cambridge University Press, 2009, 6, 13, 17.
 35. *Hawke N., Parpworth N.*, Introduction to Administrative Law, Routledge-Cavendish, 1st ed., 1996, 130-132, 165.
 36. *Kozeluh U.*, Wissenschaft und Gesellschaft, erhöhtnis – Auswirkungen – Einbindung , Ein Bericht im Auftrag des Rates für Forschung und Technologieentwicklung, Wien, 2008, 25.
 37. *Kumm M., Mattias K.*, The Idea of Socratic Contestation and the Right to Justification: The Point of Rights-Based Proportionality Review, *Law & Ethics of Human Right*, NYU Law School, 2010, 142, 149.
 38. *Lembcke O. W., van Klink B.*, Gesellschaftliche Voraussetzungen freiheitlicher Ordnung, *Zeitschrift für Politische Theorie*, Jahrgang 8, Heft 2/2017, 219.
 39. *Nolte G.*, General Principles of German and European Administrative Law – A Comparison in Historical Perspective, *The Modern Law Review*, 1994, 191, 193, 714.
 40. *Pautsch A., Hoffmann L.* (Hrsg.), *Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar*, 2., neu bearbeitete Auflage, 2021, 65.

41. *Pezzer H. -J.* (Hrsg.), *Vertrauensschutz im Steuerrecht*, 2004, 181-183, 257-258.
42. *Pilving L.*, *Haldusakti siduvus. Uurimus kehtiva haldusakti õiguslikust tähendusest rõhuasetusega avalikõiguslikel lubadel*, 2006, 22.
43. *Schaal G. S.*, *Vertrauen, Verfassung und Demokratie*, Wiesbaden, 2004, 189.
44. *Stott D., Felix A.*, *Principles of administrative law*, London, 1997, 69-71, 275-276.
45. *Wilmars J.M.*, *The Case-Law of the Court of Justice in Relation to the Review of the Legality of Economic Policy in Mixed-Economy Systems*, 1983, 15-16.
46. *Wong G.*, *Towards the Nutcracker Principle: Reconsidering the Objections to Proportionality*, *Public Law*, 2000, 95-103.
47. *Case of Megadat.com SRL v. Moldova*, №21151/04, §74, 08.04.2008.
48. *Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO)*, <<https://www.gesetze-im-internet.de/vwgo/>> [10.09.22].
49. *Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG)*, <<https://www.gesetze-im-internet.de/vwvfg/>> [10.09.22].
50. *Case 289/81 Mavrides v. European Parliament* [1983], E.C.R. 1731, paragraph 21.
51. *Сборник законодательных актов по административным процедурам*, GIZ, BMZ, 2013, 255.