

საქართველოს უზენაეს სასამართლოში ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ საკითხებზე მოსამართლეთა შეხვედრა გაიმართა 2010 წლის 17 აპრილს, რის შემდეგაც ჩამოყალიბდა შემდეგი რეკომენდაციები:

## I.

სოციალური დაგების განხილვისათვის აქტუალურია კანონის დროში მოქმედების საკითხი, კერძოდ იმ ნორმატიული აქტების უკუქცევითი ძალის საკითხი, რომლებიც აუარესებენ პირის მდგომარეობას (მაგ., ამცირებენ პენსიის ოდენობას). მოსამართლეებმა აღნიშნეს, რომ მოქალაქეები, რომლებიც ასეთი ნორმატიული აქტის მიღებამდე სარგებლობდნენ გარკვეული პრივილეგიებით, თვლიან, რომ შეღავათების გამაუქმებელი ახალი ნორმატიული აქტი არ ვრცელდება მათზე და ახალი საკანონმდებლო რეგულაცია ვრცელდება მხოლოდ ამ აქტის ძალაში შესვლის შემდეგ წარმოშობილ სამართალურთიერთობაზე. აღნიშნულიდან გამომდინარე, სასამართლო პრაქტიკისათვის მნიშვნელოვანია იმ საკითხის გარკვევა, აქვს თუ არა უკუქცევითი ძალა ახალ შემზღუდავ ნორმატიულ აქტს იმ პირების მიმართ, რომლებიც სოციალურ სფეროში ახალი ნორმატიული აქტის მიღებამდე სარგებლობდნენ შეღავათებით და პრივილეგიებით?

აზრი შეჯერდა იმაზე, რომ თუ მაგალითად უმაღლესმა საკანონმდებლო ორგანომ ახალი კანონით შეამცირა პენსიის ოდენობა იმ ოდენობასთან შედარებით, რაც ძველი კანონით იყო განსაზღვრული, ამ შემთხვევაში არასწორია ასეთი შემცირების მიჩნევა კანონის ნამდვილ უკუძალად. მიუხედავად იმისა, რომ წინანდელ ოდენობასთან შედარებით, პენსიის ოდენობის შემცირებით პირის მდგომარეობა უარესდება, ახალი კანონით სოციალური უზრუნველყოფის მოცულობის შეზღუდვა, სამართლებრივად, არის არა ახალი კანონისთვის ნამდვილი უკუძალის მინიჭება, არამედ შესაბამისი სოციალური უფლების ლეგალური ტრანსფორმაცია. საქართველოს კონსტიტუციის 42-ე მუხლის მე-5 პუნქტში განმტკიცებულია კანონის უკუძალის პრინციპი და მითითებულია, რომ არავინ არ აგებს პასუხს იმ ქმედებისათვის, რომელიც მისი ჩადენის დროს სამართალდარღვევად არ ითვლებოდა, ხოლო კანონს, თუ ის არ ამსუბუქებს ან არ აუქმებს პასუხისმგებლობას, უკუძალა არა აქვს. აღნიშნული პრინციპი ორგანულადაა დაკავშირებული იურიდიულ პასუხისმგებლობასთან, გამოიყენება მასთან ერთობლივად და არ მოიცავს სოციალური დაცვის გარანტიების უზრუნველყოფის საკითხს. „ნორმატიული აქტების შესახებ“ საქართველოს კანონის 47-ე მუხლის მე-2 პუნქტის თანახმად, ნორმატიულ აქტს, რომელიც ადგენს ან ამძიმებს პასუხისმგებლობას, უკუძალა არა აქვს. აღნიშნული ნორმაც უშუალოდ შეეხება იურიდიულ პასუხისმგებლობას. აღსანიშნავია, რომ არ მომხდარა კანონისათვის ნამდვილი უკუძალის მინიჭება, ვინაიდან არ გვხვდება წარსულში მომხდარი და წარსულშივე დასრულებული ფაქტობრივი ურთიერთობები (ე.წ. ნამდვილი (რეტროაქტიული) უკუძალა). სწორედ ასეთ შემთხვევას გულისხმობს „ნორმატიული აქტების შესახებ“ კანონის 47-ე მუხლის 1-ლი პუნქტი, რომლის თანახმად, ნორმატიულ აქტს უკუძალა აქვს

მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ ეს პირდაპირ არის დადგენილი ამ ნორმატიული აქტით. მოცემულ შემთხვევაში ახალი კანონი ზემოქმედებს კანონის მიღებამდე წარმოშობილი სამართალურთიერთობების მომავალში განვითარებაზე. კანონი ცვლის სამართალურთიერთობის მონაწილეთა უფლება-მოვალეობებს კანონის ძალაში შესვლის მომენტიდან. კანონის ამგვარი მოქმედება მისი საყოველთაობის გამოვლენაა და არ არის დამოკიდებული საკანონმდებლო აქტში მისი მოქმედების წესის აღნიშვნაზე.

საბოლოოდ **მოსამართლეები შეთანხმდნენ** იმაზე, რომ მოცემულ შემთხვევაში, ახალი კანონით პირის მდგომარეობის გაუარესება (მაგ., პენსიის შემცირება) შეუძლებელია სამართლებრივად გაუთანაბრდეს იურიდიული პასუხისმგებლობის დამძიმებას. მოსაზრება იმის შესახებ, რომ ახალი კანონი არ მოქმედებს ძველი კანონის საფუძველზე წარმოშობილ ურთიერთობებზე, რომლებიც არ დასრულებულა და კვლავ გრძელდება, არ ვრცელდება საჯარო სამართლის სფეროზე, წინააღმდეგ შემთხვევაში შეუძლებელი იქნებოდა თუნდაც საგადასახადო-სამართლებრივი ურთიერთობების სფეროში გადასახადის ოდენობის გაზრდა, რაც უდავოდ აუარესებს გადასახადის გადამხდელი პირის მდგომარეობას, მაგრამ, მიუხედავად ამისა, მაინც ვრცელდება მანამდე უკვე ფორმირებულ სამართალურთიერთობებზე. მით უმეტეს, რომ სოციალური უზრუნველყოფა არ არის იურიდიული პასუხისმგებლობის სახე.

## II.

ინტერესს იწვევს აგრეთვე საკითხი იმის შესახებ, თუ რამდენადაა შესაძლებელი იმ მოთხოვნის დაკმაყოფილება, რომლის საკანონმდებლო საფუძველი მოთხოვნის წაყენების მომენტისათვის გაუქმებულია. ასე მაგ. თუ პირს სამსახურიდან დათხოვნის დროს მოქმედი კანონმდებლობით ეკუთვნოდა გასასვლელი დახმარების მიღება, რომელიც მასზე არ გაიცა, ხოლო სარჩელის წარდგენის მომენტისათვის, საკანონმდებლო ცვლილების შედეგად, გასასვლელი დახმარების გაცემა კანონმდებლობით აღარ არის გათვალისწინებული, უნდა დაკმაყოფილდეს თუ არა ასეთი სარჩელი და რა სახის სარჩელი უნდა იქნეს აღძრული ასეთ შემთხვევაში?

მსჯელობის შედეგად **მოსამართლეები შეთანხმდნენ** იმაზე, რომ სასამართლომ უნდა დაადგინოს დახმარების გაცემის შესახებ მოსარჩელის (განმცხადებლის) ადმინისტრაციული ორგანოსათვის (სასამართლოსათვის) მიმართვის მომენტი, კერძოდ მოახდინა თუ არა მოსარჩელემ უფლების რეალიზება ნორმის მოქმედების დროს, რადგან ნორმის მოქმედების პერიოდში უფლების რეალიზება, წარმოადგენს დახმარების მოთხოვნის დაკმაყოფილების საფუძველს. სარჩელის სახესთან დაკავშირებით გამოითქვა მოსაზრებები და საბოლოოდ **აზრი შეჯერდა** შემდეგზე:

თუ პირი ითხოვს გარკვეული თანხების ანაზღაურებას, მაშინ როდესაც ნორმა მოქმედა, მიზანშეწონილია აღიძრას მიკუთვნებითი სარჩელი, ხოლო თუ

იგი ითხოვს ისეთი მოთხოვნის დაკმაყოფილებას, რომლის საკანონმდებლო საფუძველი მოთხოვნის წაყენების მომენტისათვის გაუქმებულია, ხოლო პირმა ნორმის მოქმედების დროს მოახდინა თავისი უფლების რეალიზება ადმინისტრაციული ორგანოსათვის მიმართვის გზით, მაშინ მოსარჩელემ უმჯობესია აღძრას აღიარებითი სარჩელი და მოითხოვოს იმ უფლების აღიარება, რომელიც მას გააჩნდა ნორმის მოქმედების დროს.

### III.

ზოგიერთ შემთხვევაში დავას იწვევს სოციალური კატეგორიის საქმეზე სასამართლო გადაწყვეტილების აღსრულების საკითხი. ასე მაგალითად, იმ შემთხვევაში, თუ პენსია პირს დანიშნული აქვს სასამართლო გადაწყვეტილებით, უნდა გაგრძელდეს თუ არა სასამართლო გადაწყვეტილების საფუძველზე დანიშნული საპენსიო თანხების გადახდა, თუკი ის საკანონმდებლო აქტი, რომლის საფუძველზეც არის გამოტანილი სასამართლო გადაწყვეტილება, გაუქმდა. ახალი საკანონმდებლო აქტის მიღების გამო თანხების გადახდის შეწყვეტის შემთხვევაში უნდა გაუქმდეს თუ არა სასამართლო გადაწყვეტილება, რომლითაც პირს მიენიჭა საპენსიო თანხების მიღების უფლება და რა წესით?

მოსამართლეებმა გაიხსენეს სასამართლო პრაქტიკაში გამონაკლისი შემთხვევები, როდესაც იმ საკანონმდებლო აქტის გაუქმებისას, რომლის საფუძველზეც არის გამოტანილი სასამართლო გადაწყვეტილება, მხარეები ახლად აღმოჩენილ გარემოებათა გამო საქმის წარმოების განახლებას ითხოვდნენ. მოსამართლეებმა მიუთითეს საქართველოს სამოქალაქო საპროცესო კოდექსის 423-ე მუხლზე, რომლის მიხედვითაც კანონიერ ძალაში შესული გადაწყვეტილება შეიძლება გასაჩივრდეს ახლად აღმოჩენილ გარემოებათა გამო საქმის წარმოების განახლების მოთხოვნით, თუ: ა) აღმოჩნდება, რომ დოკუმენტი, რომელსაც გადაწყვეტილება ემყარება, ყალბია; ბ) დადგენილია მოწმის შეგნებულად ცრუ ჩვენება, ექსპერტის შეგნებულად ყალბი დასკვნა, შეგნებულად არასწორი თარგმანი, რასაც მოჰყვა უკანონო ან დაუსაბუთებელი გადაწყვეტილების მიღება; გ) დადგენილია ამ საქმეზე მხარეთა და მათ წარმომადგენელთა დანაშაულებრივი ქმედება ან მოსამართლის დანაშაულებრივი ქმედება; დ) სასამართლო განაჩენი, გადაწყვეტილება, განჩინება ან სხვა ორგანოს დადგენილება, რომელიც საფუძველად დაედო ამ გადაწყვეტილებას, გაუქმდა; ე) მხარე წარუდგენს სასამართლოს კანონიერ ძალაში შესულ გადაწყვეტილებას, რომელიც გამოტანილია იმავე სარჩელის მიმართ; ვ) მხარისათვის ცნობილი გახდა ისეთი გარემოებები და მტკიცებულებები, რომლებიც, ადრე რომ ყოფილიყო წარდგენილი სასამართლოში საქმის განხილვის დროს, გამოიწვევდა მისთვის ხელსაყრელი გადაწყვეტილების გამოტანას.

საბოლოოდ, დისკუსიის შედეგად აზრი შეჯერდა იმაზე, რომ ასეთი შემთხვევა არ წარმოადგენს ახლად აღმოჩენილ გარემოებათა გამო საქმის

წარმოების განახლების საფუძველს. მოსამართლეები შეთანხმდნენ, რომ ასეთ დროს სასამართლო გადაწყვეტილება იზღუდება დროით. აგრეთვე მოსამართლეები შეთანხმდნენ, რომ ასეთი სასამართლო გადაწყვეტილების გაუქმება დაუშვებელია. ადმინისტრაციულმა ორგანომ, ახალი კანონის საფუძველზე, თავად უნდა შეუწყვიტოს პირს პენსიის გაცემა და სწორედ ეს უარი უნდა იქნეს გასაჩივრებული სასამართლოში, რის შემდეგაც სასამართლოს შეუძლია იმსჯელოს მასზე.

#### IV.

ა) იმ შემთხვევაში თუ პირს ადმინისტრაციული ორგანოს ბრალით არასწორად დაენიშნა გაზრდილი პენსია, რომელსაც პირი გარკვეული ვადის განმავლობაში იღებდა, აქვს თუ არა ადმინისტრაციას უფლება მოითხოვოს სხვაობის დაბრუნება. უნდა დაკმაყოფილდეს თუ არა ადმინისტრაციის ასეთი მოთხოვნა პენსიონერისადმი?

ბ) როგორ უნდა გადაწყდეს საკითხი უკეთუ გაზრდილი პენსია პირს დაენიშნა პირის ბრალით, მაგ. არასწორი მონაცემების ადმინისტრაციისათვის წარდგენის გამო?

მოსამართლეებმა მიუთითეს საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 60<sup>1</sup> მუხლის მე-5 ნაწილზე, რომლის თანახმად დაინტერესებული მხარის კანონიერი ნდობა არსებობს იმ შემთხვევაში, თუ მან ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის საფუძველზე განახორციელა იურიდიული მნიშვნელობის მოქმედება და უკანონო ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ბათილად ცნობით მას მიაღგება ზიანი. კანონიერი ნდობა არ არსებობს, თუ მას საფუძველად უდევს დაინტერესებული მხარის უკანონო ქმედება.

ა) პირველ საკითხზე გამოითქვა მოსაზრებები და აზრი შეჯერდა იმაზე, რომ ასეთ დროს ამოსავალი წერტილი უნდა იყოს კანონიერი ნდობა, კერძოდ, ამ შემთხვევაში არსებობს პირის კანონიერი ნდობა იმ ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტისადმი, რომლითაც მას გაზრდილი პენსია დაენიშნა, აღნიშნული აქტი კი წარმოადგენს აღმჭურველ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტს. ამის გამო არ შეიძლება ის სხვაობა, რომელიც ადმინისტრაციული ორგანოს ბრალით არასწორად დაენიშნა პირს, დაბრუნებულ იქნას, თუმცა მოსამართლეები შეთანხმდნენ, რომ შემდგომში გაზრდილი პენსიის გაცემა აღარ უნდა განხორციელდეს.

ბ) მეორე შემთხვევასთან დაკავშირებით მოსამართლეები შეთანხმდნენ, რომ ასეთ დროს, დაინტერესებული პირის უკანონო ქმედების გამო, არ შეიძლება არსებობდეს კანონიერი ნდობა და გამომდინარე აქედან, პირმა უნდა დააბრუნოს სხვაობა.

## V.

მოქმედი კანონმდებლობა ითვალისწინებს სამსახურებრივი მოვალეობის შესრულებისას მოსამსახურის გარდაცვალების შემთხვევაში მისი ოჯახისათვის ფულადი კომპენსაციის მიღების შესაძლებლობას. აღნიშნულთან დაკავშირებით ინტერესს იწვევს საკითხი იმის შესახებ, თუ როგორ უნდა იქნეს გაგებული სამსახურებრივი მოვალეობის შესრულება, უნდა იყოს თუ არა დაკავშირებული პირის გარდაცვალება უშუალოდ სამსახურებრივი მოვალეობის შესრულებასთან, თუ კომპენსაციის გაცემისათვის საკმარისია პირის თვით სამსახურში გარდაცვალების ფაქტი? თუ კომპენსაცია უნდა გაიცეს პირის სამსახურებრივი მოვალეობის შესრულებასთან დაკავშირებით გარდაცვალების გამო, როგორ უნდა დადგინდეს მიზეზობრივი კავშირი სამსახურებრივი მოვალეობის შესრულებასა და გარდაცვალებას შორის (მაგ. თათბირის შემდეგ პირის ინფარქტის გამო გარდაცვალების შემთხვევაში, საკმარისი იქნება თუ არა მიზეზობრივი კავშირის დასადგენად იმ გარემოების დადგენა, რომ თათბირზე მუშაკს მოუხდა ხელმძღვანელთან სიტყვიერი კონფლიქტი)?

*აზრი შეჯერდა იმაზე, რომ ასეთ დროს აუცილებელია მიზეზობრივი კავშირის არსებობა, აგრეთვე გასათვალისწინებელია, რომ უმეტეს შემთხვევაში, შეუძლებელია იმის შეფასება, რამდენად აბსოლუტურია მიზეზობრივი კავშირი. მოსამართლეების აზრით, მიუხედავად იმისა, რომ უმეტეს შემთხვევაში მიზეზობრივი კავშირის აბსოლუტურობა ვერ იქნება დადგენილი, ასეთ დროს, მაინც უნდა გაიცეს კომპენსაცია. მოსამართლეები შეთანხმდნენ, რომ საკმარისი არ არის მხოლოდ პირის სამსახურში გარდაცვალების ფაქტი, კომპენსაციის გაცემისათვის აუცილებელია მიზეზობრივი კავშირის დადგენა სამსახურებრივი მოვალეობის შესრულებასთან და გარდაცვალების ფაქტთან, არ აქვს მნიშვნელობა ეს კავშირი აბსოლუტური იქნება თუ არა. მოსამართლეები შეთანხმდნენ იმაზე, რომ მხოლოდ იმ ფაქტის გარკვევა, ჰქონდა თუ არა მუშაკს ხელმძღვანელთან შელაპარაკება, საკმარისი არ არის მიზეზობრივი კავშირის დასადგენად.*

## VI.

მოქმედი კანონმდებლობა ითვალისწინებს ადმინისტრაციის ვალდებულებას უზრუნველყოს ზიანის ანაზღაურება სამსახურებრივი მოვალეობის შესრულებასთან დაკავშირებით მუშაკის ჯანმრთელობისათვის ვნების მიყენების გამო. აღნიშნულიდან გამომდინარე, ინტერესს იწვევს საკითხი იმის შესახებ, თუ რამდენად ფართოდ არის შესაძლებელი სამსახურებრივი მოვალეობის განმარტება? რამდენად მოქმედებს მისაღები კომპენსაციის ოდენობაზე დაზარალებულის გაუფრთხილებლობა?

*აზრი შეჯერდა იმაზე, რომ მუშაკის მიერ სხეულის დაზიანების მიღება უსაფრთხოების, ექსპლუატაციის წესების დარღვევისას, ქმნის საფუძველს ანაზღაურების მისაღებად. ამასთან, გასათვალისწინებელია, რომ თუ*

დაზარალებულის გაუფრთხილებლობამ ხელი შეუწყო ზიანის წარმოშობას, დაზარალებულის ბრალის ხარისხის შესაბამისად, ზიანის ანაზღაურება შეიძლება შემცირდეს, ხოლო შერეული პასუხისმგებლობის ხარისხის განსაზღვრა სასამართლოს შესაფასებელია. პირის სამსახურში არაფხიზელ მდგომარეობაში გამოცხადებისას, გასათვალისწინებელია ის ფაქტიც, რომ თუ მას ზიანი მხოლოდ არაფხიზელ მდგომარეობაში ყოფნის გამო მიაღვა, მაშინ ასეთი ზიანი არ ანაზღაურდება.

## VII.

საპროცესო კანონმდებლობა ითვალისწინებს შეღავათებს იმ შემთხვევაში, თუ სადავო საკითხი სახელმწიფო სოციალური დაცვის საკითხს ეხება (მაგ. სახელმწიფო ბაჟისაგან გათავისუფლება). აღნიშნულთან დაკავშირებით სადავო ხდება საკითხთა ის წრე, რომლებიც სოციალურ საკითხთა რიგს განეკუთვნებიან. რა კრიტერიუმების მოშველიებით უნდა გაიმიჯნოს სოციალურ დავათა კატეგორია სხვა დავებისაგან? შესაძლებელია თუ არა სოციალურ დავათა რიგს განეკუთვნოს ისეთი დავები, რომლებიც შეეხება მაგ. ბინიდან გამოსახლებას, რესტიტუციას?

მსჯელობის შედეგად მოსამართლეები შეთანხმდნენ იმაზე, რომ დავა, რომელიც დაკავშირებულია სოციალური უფლების რეალიზაციასთან, განხილულ უნდა იქნეს როგორც სოციალური დაცვის საკითხთან დაკავშირებით აღძრული დავა. შესაბამისად, უნდა განისაზღვროს, კონკრეტულ შემთხვევაში რამდენად დაკავშირებულია დავა სოციალური უფლების რეალიზაციასთან და ამის შემდეგ მიჩნეულ იქნას იგი სოციალურ დავად. მოსამართლეებმა აგრეთვე მოიყვანეს მაგალითი და აღნიშნეს, რომ შრომითი უფლებები საქართველოს კონსტიტუციითა და საერთაშორისო კონვენციებით სოციალურ-ეკონომიკურ უფლებებსა და თავისუფლებებს მიეკუთვნება. საქართველოს კონსტიტუციის 30-ე და 32-ე მუხლები ადგენს, რომ შრომა თავისუფალია და სახელმწიფო იცავს საქართველოს მოქალაქეთა შრომით უფლებებს, როგორც ქვეყნის შიგნით, ისე საზღვარგარეთ. სახელმწიფო ხელს უწყობს უმუშევრად დარჩენილ საქართველოს მოქალაქეს დასაქმებაში. ევროპის სოციალური ქარტია აღიარებს ადამიანის უფლებას, გამოკვებოს თავისი თავი შრომით, რომელსაც ირჩევს საკუთარი ნებით; ყოველ მშრომელს უფლება აქვს ჰქონდეს სამართლიანი სამუშაო; ყოველ მშრომელს უფლება აქვს მიიღოს სამართლიანი გასამრჯელო (ქარტიის მეორე ნაწილი, მე-2, მე-3 და მე-4 მუხლები). ადამიანთათვის შრომის სამართლიანი და ხელშემწყობი პირობების შექმნას აღიარებენ ეკონომიკური, სოციალური და კულტურული უფლებების შესახებ საერთაშორისო პაქტის მონაწილე ქვეყნები, მათ შორის საქართველოც.