

585190
ახალი ბიჭველი

ქ. თბილისის სააპელაციო სასამართლოს
ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის მოსამართლეს,
ქალბატონ ხატია არდაზიშვილს

პაატა ტურავა

სამართლის დოქტორი (პოტსდამის უნივერსიტეტი, გფრ)
ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო
უნივერსიტეტის იურიდიული ფაკულტეტის ადმინისტრაციული
სამართლის მიმართულების პროფესორი

თბილისის სააპელაციო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატა	
შემოსვლის თარიღი	28.06.21
შემოსვლის დრო	12:22
შემოსვლის №	3/5398
ფურცლების რაოდენობა	119 - ზეგზ

ტელ.: ელ. ფოსტა:

მოსაზრება

თბილისის საქალაქო სასამართლოს 2021 წ. 25 თებერვლის #3/2660-20
გადაწყვეტილებაზე

(საქმეზე ა(ა)იპ „ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი“

VS.

ა(ა)იპ „მედიაკადემია“)

წარმოდგენილი

საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის მე-161 მუხლის
საფუძველზე

გადაწყვეტილების სამართლებრივი შეფასება

თბილისის საქალაქო სასამართლოს 2021 წ. 25 თებერვლის #3/2660-20
გადაწყვეტილება უნდა დარჩეს უცვლელი, რამდენადაც სასამართლომ
სწორი სამართლებრივი შეფასება მისცა განსახილველ საკითხს და
დაადგინა, რომ ა(ა)იპ „მედიაკადემია“ ადმინისტრაციული
კანონმდებლობის საფუძველზე ასრულებს საჯარო სამართლებრივ
უფლებამოსილებებს და მასზე, როგორც საჯარო დაწესებულებაზე
ვრცელდება სზაკ-ის მე-3 თავით დადგენილი საჯარო ინფორმაციის
ხელმისაწვდომობის ვალდებულება. აღნიშნული სამართლებრივი
შეფასების მხარდასაჭერად წარმოგიდგენთ დამატებით მოსაზრებებს:

I. საკითხის აქტუალობა

1. საკითხის აქტუალობა გამომდინარეობს იქიდან, რომ საქართველოს სამართლებრივ და დემოკრატიულ სახელმწიფოდ ჩამოყალიბების გზაზე კვლავ მნიშვნელოვან გამოწვევად რჩება საჯარო მმართველობის ღიაობის, გამჭვირვალობისა და საზოგადოების წინაშე ანგარიშვალდებულების გაუმჯობესება. საკითხის სირთულე გამომდინარეობს იქიდან, რომ საჯარო მმართველობა, როგორც სახელმწიფოს ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი ფუნქცია არ ხორციელდება მხოლოდ ორგანიზაციული მოწყობის საჯარო სამართლებრივი ფორმებით, არამედ, ის ასევე გხვდება კერძო სამართლის იურიდიული პირების ფორმით მოწყობილი სუბიექტების საქმიანობაში. მითუფრო, როდესაც დისკუსიის საგანი ხდება საჯარო უფლებამოსილების განმახორციელებელი კერძო პირების ლეგიტიმაციის საკითხი, მნიშვნელოვანია მათ საქმიანობაზე საზოგადოებრივი კონტროლის განხორციელების ინსტრუმენტების შექმნა. ამ მიზანს ემსახურება და სრულად პასუხობს სზაკ-ის მე-3 თავი, სადაც საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის უზრუნველსაყოფად კანონმდებელს შემოაქვს სპეციალური ტერმინი - საჯარო დაწესებულება, რაც შესაძლებლობას იძლევა საჯარო მმართველობის ღიაობის და გამჭვირვალობის ქვეშ მოექცეს საჯარო მმართველობის განხორციელების პროცესი ისე, რომ ორგანიზაციული მოწყობის სასაჯარო სამართლებრივ და კერძოსამართლებრივ ფორმებს შორის არჩევანის თავისუფლება არ გახდეს საზოგადოების წინაშე ანგარიშვალდებულებისაგან თავის არიდების საშუალება.
2. თანამედროვე ქართული საზოგადოების წინაშე მდგარი საჯარო მმართველობის გამჭვირვალობის პრობლემა არ არის უცხო ევროკავშირის ქვეყნების ადმინისტრაციული სამართლის პრაქტიკისთვის. ევროპულ სინამდვილეშიც ჰქონდა ადგილი ცდუნებას, რომ ორგანიზაციული მოწყობის კერძოსამართლებრივი ფორმა გამხდარიყო საჯარო სამართლებრივი ბოჭვებისგან თავის არიდების საშუალება. ევროპის ადმინისტრაციული სამართლის მეცნიერებისა და სასამართლო პრაქტიკის მიერ ჩამოყალიბებული ერთგვაროვანი მიდგომის თანახმად, არჩევანი ორგანიზაციული მოწყობის კერძოსამართლებრივი ფორმის სასარგებლოდ არ უნდა გახდეს გაქცევა

კერძო სამართალში ("keine Flucht ins Privatrecht")¹, როგორც საჯარო სამართლებრივი ვალდებულებებისგან თავის არიდების საშუალება. კერძო სამართლის იურიდიული პირის ფორმით საჯარო უფლებამოსილებების განხორციელებისას მასზე სრულად ვრცელდება საჯარო სამართლებრივი შეზღუდვები, რაც პირველ რიგში, გულისხმობს აღნიშნული პირის საზოგადოების წინაშე ანგარიშვალდებულებას.²

3. საჯარო მმართველობის ღიაობის და გამჭვირვალობის პრინციპის ყოველდღიურ ცხოვრებაში დანერგვის საქმეში მნიშვნელოვანი როლი აკისრია საქართველოს სასამართლო ხელისუფლებას. მოსამართლის გადაწყვეტილებაში ნათლად უნდა აისახოს სზაკ-ის მე-3 თავის სულისკვეთება. ყოველგვარი მცდელობა, რომ საჯარო მმართველობის პროცესში მოხდეს ღია მმართველობის პრინციპებისგან გადახვევა, უნდა გახდეს მოსამართლის სათანადო შეფასების საგანი. საქართველოს საერთო სასამართლოების ერთგვაროვანი პრაქტიკა საჯარო მმართველობის განმახორციელებელ პირებს დაიცავს ცდუნებისგან, რომ ორგანიზაციული მოწყობის კერძო სამართლებრივი ფორმის უპირატესობებზე მითითებით ასაბუთონ, რომ მათზე არ ვრცელდება ინფორმაციის ღიაობის პრინციპი.

II. უნდა შევამოწმოთ საზოგადოებაში მედიაწიგნიერების განვითარების ხელშეწყობა არის თუ არა საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისიის (შემდგომ - კომისია) საჯარო სამართლებრივი უფლებამოსილება.

1. საჯარო სამართლებრივი უფლებამოსილება არის საჯარო სამართლის ნორმით განსაზღვრული უფლებამოსილება³. სუბიექტისთვის მმართველობითი ამოცანების მინიჭება მოითხოვს მის იურიდიულ გაფორმებას ანუ მის აღჭურვას ისეთი საჯარო უფლებამოსილებებით, რომლის გარეშეც ეს ამოცანები ვერ იქნება განხორციელებული. ადმინისტრაციული კანონმდებლობა არის საჯარო უფლებამოსილების დადგენის სამართლებრივი ინსტრუმენტი, სწორედ მის დონეზე ჩანს ის კონკრეტული **ამოცანები**, რომელიც კონკრეტულ **სუბიექტს** აქვს

¹ იხ. Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 20. Aufl. 2020, გვ. 49., აგრეთვე Erbguth, Privatrechtliches Handeln der Verwaltung und Privatisierung, StudZR 1/2011.

² პაატა ტურავა, ზოგადი ადმინისტრაციული სამართლის სახელმძღვანელო, 2020, გვ. 67.

³ იხ. Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 20. Aufl. 2020, გვ. 51.

მუხლის მე-3 პუნქტის „ო“ ქვეპუნქტის თანახმად, მაუწყებლობის სფეროში კომისიის ფუნქციაა საზოგადოებაში მედიაწიგნიერების განვითარების ხელშეწყობა; მოცემული საკანონმდებლო ნორმები ქმნის სრულყოფილ სამართლებრივ საფუძველს და ნათლად განსაზღვრავს უფლებამოსილების სამართლებრივ ბუნებას. რამდენადაც, განხილულ სამართლის ნორმებს არ აქვს არც „ხარვეზი ფორმულირებაში“⁵ და არც „შეფასებით შესავსები ხარვეზი“⁶, სასამართლოს არ აქვს საფუძველი ნორმების შეფასების საფუძველზე გააკეთოს განსხვავებული დასკვნა.

3. მსჯელობა იმასთან დაკავშირებით თუ რას ნიშნავს საჯარო უფლებამოსილება⁷ და რა ელემენტები აქვს მას, საინტერესოა მეცნიერული თვალსაზრისით და ეხმარება კანონმდებელს საკანონმდებლო საქმიანობის განხორციელებაში. თუმცა, როდესაც კანონი განსაზღვრავს ინდივიდუალური ნიშნით განსაზღვრული სუბიექტის კონკრეტულ ფუნქციას, როგორც საჯარო სამართლებრივ უფლებამოსილებას, უადგილო და დაუშვებელია დისკუსია იმასთან დაკავშირებით ეს ფუნქცია არის თუ არა საჯარო სამართლებრივი. ზემოთ მოცემული სამართლის ნორმების შინაარსის სასამართლო განხილვის და შეფასების საგნად ქცევა წინააღმდეგობაში მოვიდოდა ხელისუფლების დანაწილების პრინციპთან და იქნებოდა სასამართლო ხელისუფლების მხრიდან გაუმართლებელი შეჭრა საკანონმდებლო ხელისუფლების უფლებამოსილებებში.
4. მედიაწიგნიერება არის თანამედროვე ინფორმაციული და ელექტრონული საზოგადოების გამოწვევებზე პასუხი. მედიაწიგნიერება გულისხმობს ადამიანის უნარების განვითარებას, რომ მან შეძლოს მედიის მიერ მიწოდებულ ინფორმაციაზე კონტროლის დამყარება და მართვა ისე, რომ შეძლოს რეალურ სამყაროსა და მედიის მიერ შექმნილ სამყაროს (მისთვის სასარგებლო და საზიანო ინფორმაციას) შორის საზღვრის გავლება და გზის სწორად გაკვლევა ინფორმაციის სამყაროში. აღნიშნული საკითხის მნიშვნელობიდან გამომდინარე, ის იძენს საჯარო

⁵ სახეზე უნდა იყოს ნორმა, რომლის სიტყვა-სიტყვითი შინაარსი არასრულყოფილ ქცევის წესს დაადგენდა.

⁶ ასეთ შემთხვევასთან გვაქვს საქმე, როდესაც შესაძლებელია ნორმის გამოყენება მისი განვრცობის გარეშე, მაგრამ სამართლიანობის პრინციპი მოითხოვს ნორმის შინაარსში გარკვეული კორექტირების შეტანას.

⁷ დაწვრილებით იხ. ადმინისტრაციული მეცნიერების სახელმძღვანელო, რედ: გიორგი ხუბუა, კობა ყალიჩავა, 2018, გვ. 146-დან.

ფუნქციის ფუნქციური პრივატიზაციის (განსახელმწიფოებრიობის) შესაძლებლობას. ის, ასევე, კომისიის მიერ არჩევანის თავისუფლების ფარგლებში, არჩევანის ორგანიზაციული მოწყობის კერძოსამართლებრივი ფორმის სასარგებლოდ გაკეთების შემთხვევაში უდგენს ერთი კონკრეტული ფორმის გამოყენების ვალდებულებას.

3. არგუმენტი, რომ „ნებისმიერი სხვა პირის“ მიერ საჯარო უფლებამოსილების განხორციელება არ უნდა განიმარტოს ფართოდ და შემოიფარგოს ადმინისტრაციული წარმოებით (ინდ. აქტის გამოცემით, ადმინისტრაციული ხელშეკრულების დადებით) ან ადმინისტრაციული რეალაქტის განხორციელებით, არ არის მართებული. კერძო პირის მიერ გამოყენებული საქმიანობის სამართლებრივი ფორმა არ განსაზღვრავს განხორციელებული ღონისძიების სამართლებრივ ბუნებას, არამედ, პირიქით. თანამედროვე სახელმწიფოებში საჯარო მმართველობის ორგანიზაციული მოწყობის კერძოსამართლებრივი ფორმის გამოყენებით განხორციელების ხიბლი მდგომარეობს იმაში, რომ ის საქმიანობის კერძოსამართლებრივი ფორმები, რომელსაც იყენებს კერძო სამართლის იურიდიული პირი, მოქნილი ხდება კონკრეტული საჯარო ფუნქციის განსახორციელებლად. საჯარო უფლებამოსილების განმახორციელებელი კერძო პირი იყენებს იმავე საქმიანობის სამართლებრივ ფორმებს რომელსაც ის იყენებს კერძოსამართლებრივი ურთიერთობის ფარგლებში (მაგ., შპს „თბილისის ავტობუსი“ საჯარო სამართლებრივ უფლებამოსილებას ახორციელებს მგზავრებთან დადებული კერძოსამართლებრივი ხელშეკრულების ფორმით), ხოლო საქმიანობის საჯარო სამართლებრივი ფორმების გამოყენება (ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემა, ადმინისტრაციული რეალაქტის განხორციელება ან ადმინისტრაციული ხელშეკრულების დადება) დამოკიდებულია საჯარო უფლებამოსილების დელეგირების შინაარსის განმსაზღვრელ ნორმატიულ აქტში ჩადებულ უფლებამოსილებაზე (მაგ., შპს „კონტროლიორი“ მისთვის მინიჭებულ საზოგადოებრივ ტრანსპორტში წესრიგის დაცვის (კონტროლის) ფუნქციას ახორციელებს ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემით). ორივე შემთხვევაში სახეზეა კერძო პირის მიერ საჯარო სამართლებრივი ფუნქციის განხორციელების შემთხვევა. როგორ შეიძლება იმის თქმა, რომ რამდენადაც შპს „თბილისის ავტობუსი“ იყენებს საქმიანობის კერძოსამართლებრივ ფორმას, ის მოსახლეობის საზოგადოებრივი ტრანსპორტით უზრუნველყოფის ფუნქციას არ

ასრულებს როგორც საჯარო სამართლებრივ ფუნქციას. (შპს-ს სამეწარმეო ინტერესსა და ინფორმაციის ღიაობას შორის კონფლიქტის გადასაჭრელად შემოდის კომერციული საიდუმლოების ინსტიტუტი, რაც არ არის ჩვენი განხილვის საგანი).

4. მსჯელობა ფუნქციის ექსკლუზიურობასთან დაკავშირებით, ანუ პრინციპი - ადმინისტრაციული ორგანო ასრულებს ისეთ ფუნქციას, რაც არ სრულდება კერძო პირების მიერ, არის მნიშვნელოვანი და საყურადღებო ქვეყნის საჯარო მმართველობის სახელმწიფო პოლიტიკის განსაზღვრის ეტაპზე. თანამედროვე რეალობა გვიჩვენებს, რომ სახელმწიფოების მხრიდან ყოველთვის შეუძლებელი ხდება აღნიშნული პრინციპის დაცვა. მაგ., ჩვენ ვხედავთ კერძო საკუთრების დაცვას, როგორც შს სამინისტროს კერძო საკუთრების დაცვის პოლიციის მიერ განხორციელებულ ფუნქცია, მაშინ როდესაც იგივე ფუნქცია დიდი წარმატებით ხორციელდება კერძო საკუთრების დაცვის განმახორციელებელი კერძო სამართლის იურიდიული პირების მიერ. ის ფაქტი, რომ მედიაწიგნიერების მხარდაჭერა გხვდება საზოგადოებრივი ორგანიზაციების საქმიანობაში, არ იძლევა საფუძველს იმისათვის, რომ სახელმწიფომ მოიხსნას პასუხისმგებლობა ამ საჯარო ამოცანის შესრულებაზე, რამდენადაც იმდენად დიდია შესასრულებელი სამუშაოს ტვირთი, რომ შეუძლებელია მისი დაძლევა კერძო ინიციატივების ფარგლებში. არ არის მიზანშეწონილი მსჯელობის გაგრძელება ამ მიმართულებით, რამდენადაც სასამართლოში კონკრეტული ადმინისტრაციული საქმის განხილვის ფარგლებში არ შეიძლება დავის საგანი გახდეს კანონმდებლის მიერ მიღებული გადაწყვეტილების მიზანშეწონილობა. ის, თუ რამდენად იყო საჭირო (მიზანშეწონილი) კანონმდებელს მედიაწიგნიერების განვითარების მხარდაჭერა განესაზღრა კომისიის საჯარო სამართლებრივ ფუნქციად, არ არის ადმინისტრაციული სამართალწარმოების ფარგლებში განსახილველი საკითხი.

5. გაუგებარია საპირისპიროს დასაბუთების მცდელობა იმაზე აპელირებით, რომ როგორ შეიძლება და რატომ უნდა განხორციელდეს კერძო სამართლის იურიდიული პირის მიერ საჯარო სამართლებრივი უფლებამოსილება სახელმწიფო ან მუნიციპალური ბიუჯეტიდან შესაბამისი დაფინანსების გარეშე. ამ ლოგიკით, არც საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისია არ უნდა მივიჩნიოთ ადმინისტრაციულ ორგანოდ. კომისია არის სპეციალური

