თბილისის საქალაქო სასამართლოს
მოსამართლეს ქალბატონ ა. ჩ.-ს
მოსარჩელე ნ. ა.-ს სარჩელთან დაკავშირებით
საქმე N 3/4436-14

სასამართლო მეგობრის (Amicus Curiae) მოსაზრება
წარმოდგენილია „საქართველოს სახალხო დამცველის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის 21–ე მუხლის „ე“ ქვეპუნქტის და საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის მე-16[1] მუხლის პირველი ნაწილის შესაბამისად

ქალბატონო ა.,

2015 წლის 2 დეკემბერს, საქართველოს სახალხო დამცველს მომართა ააიპ „კონსტიტუციის 42-ე მუხლის“ აღმასრულებელმა დირექტორმა ნ.ე.–მ (შემდგომში „განმცხადებელი“) და სთხოვა ზემოთმითითებულ ადმინისტრაციულ საქმეზე სასამართლოს მეგობრის მოსაზრების წარდგენა. განმცხადებელი მიუთითებს, რომ „კონსტიტუციის 42-ე მუხლი“ იცავს მოქალაქე ნ.ა.-ს ინტერესებს სასამართლოში, რომლის მიმართაც ადგილი ჰქონდა შევიწროებას და პოლიტიკური ნიშნით სამსახურიდან გათავისუფლებას.

განცხადების თანახმად, საქმეზე ჩატარებულია ორი მოსამზადებელი სხდომა, ხოლო შემდეგი სხდომა ჩანიშნულია 2015 წლის 21 დეკემბერს, სადაც სასამართლომ უნდა იმსჯელოს დისკრიმინაციული მოპყრობის შედეგად მორალური ზიანის ანაზღაურების მოთხოვნის ნაწილში, საქმის სამოქალაქო საქმეთა კოლეგიისთვის განსჯადობით გადაგზავნის შესახებ. განმცხადებლის მითითებით, მოსამართლემ კითხვის ნიშნის ქვეშ დააყენა, თუ რამდენად არის ადმინისტრაციულ საქმეთა კოლეგია უფლებამოსილი განიხილოს საქმე დისკრიმინაციული მოპყრობის ნაწილში, იქიდან გამომდინარე, რომ სამოქალაქო საპროცესო კოდექსში დამატებული მე-7[3] კარი, „სამართალწარმოება დისკრიმინაციასთან დაკავშირებულ საქმეზე“, წარმოადგენს სპეციალურ რეგულირებას, ვრცელდება სამოქალაქო წესით განსახილველ საქმეებზე და მათი გამოყენება ადმინისტრაციულ სამართალწარმოებაში არ არის სწორი.

განმცხადებელი მიიჩნევს, რომ მსგავსი მიდგომით გაუარესდება მხარეთა მდგომარეობა, რადგან დაზარალებულს მოუწევს დავა სხვადასხვა სასამართლო კოლეგიაში, ორმაგი სასამართლო ხარჯებით, ორმაგი ადამიანური და დროის რესურსით. განმცხადებლის თქმით, საჯარო სექტორში არსებობს ინსტიტუციური დისკრიმინაციის საფრთხე, სასამართლოს მსგავსი მიდგომა კი მნიშვნელოვნად შეასუსტებს საჯარო სექტორში დისკრიმინაციის წინააღმდეგ ბრძოლას.

„სახალხო დამცველის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის მე-14[1] მუხლის პირველი პუნქტისა და „დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-6 მუხლის პირველი პუნქტის შესაბამისად, დისკრიმინაციის აღმოფხვრასა და თანასწორობის უზრუნველყოფაზე ზედამხედველობას ახორციელებს სახალხო დამცველი. ვინაიდან, სასარჩელო მოთხოვნა უკავშირდება დისკრიმინაციის ფაქტის დადგენას და განსჯადობის საკითხზე სასამართლოს მიერ გაკეთებულ განმარტებებს შეუძლიათ მნიშვნელოვანი როლი შეასრულონ ერთგვაროვანი პრაქტიკის ჩამოყალიბებასა და დისკრიმინაციასთან ბრძოლაში, სახალხო დამცველმა გადაწყვიტა საქმის განმხილველ სასამართლოს წარუდგინოს სასამართლოს მეგობრის მოსაზრება (Amicus Curiae).

1. სასამართლოს მეგობრის (Amicus Curiae) მოსაზრებით მომართვის უფლებამოსილება

„საქართველოს სახალხო დამცველის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის 21-ე მუხლის „ე“ პუნქტის თანახმად:

„საქართველოს სახალხო დამცველი უფლებამოსილია ცალკეულ შემთხვევებში შეასრულოს სასამართლოს მეგობრის (Amicus Curiae) ფუნქცია საერთო სასამართლოებსა და საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოში."

საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის მე-16[1] მუხლის პირველი ნაწილის თანახმად:

„ნებისმიერ პირს, რომელიც განსახილველ საქმეში მხარე ან მესამე პირი არ არის, აქვს უფლება, საქმის არსებით განხილვამდე არანაკლებ 5 დღით ადრე სასამართლოს წარუდგინოს საკუთარი წერილობითი მოსაზრება ამ საქმესთან დაკავშირებით.“

2. განსჯადობის საკითხის სამართლებრივი შეფასება

ა) ანტიდისკრიმინაციული კანონმდებლობა

საქართველოს კონსტიტუციის მე-14 მუხლის შესაბამისად „ყველა ადამიანი დაბადებით თავისუფალია და კანონის წინაშე თანასწორია განურჩევლად რასისა, კანის ფერისა, ენისა, სქესისა, რელიგიისა, პოლიტიკური და სხვა შეხედულებებისა, ეროვნული, ეთნიკური და სოციალური კუთვნილებისა, წარმოშობისა, ქონებრივი და წოდებრივი მდგომარეობისა, საცხოვრებელი ადგილისა.“

„დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრის შესახებ“ კანონი განსაზღვრავს დისკრიმინაციის ცნებას და კრძალავს როგორც პირდაპირ ასევე ირიბ დისკრიმინაციას.

ამ კანონის მე-3 მუხლის შესაბამისად, დისკრიმინაციის აკრძალვის პრინციპი ვრცელდება საჯარო დაწესებულებების, ორგანიზაციების, ფიზიკური და იურიდიული პირების ქმედებებზე ყველა სფეროში. მე-4 მუხლის ,,ა“ ქვეპუნქტის თანახმად, კი დისკრიმინაციის აღმოსაფხვრელად ნებისმიერი დაწესებულება ვალდებულია, თავისი საქმიანობა, აგრეთვე სამართლებრივი აქტები და შიდა რეგულაციები, თუ ისინი არსებობს, შეუსაბამოს ამ კანონსა და სხვა ანტიდისკრიმინაციულ კანონმდებლობას.

ზემოთაღნიშნულიდან გამომდინარეობს, რომ საჯარო დაწესებულებები, თანამდებობის პირები, საჯარო მოხელეები ვალდებულნი არიან არ განახორციელონ დისკრიმინაციული ქმედებები და არ გამოსცენ დისკრიმინაციული აქტები.

„დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრის შესახებ“ კანონის მე-10 მუხლის შესაბამისად, ნებისმიერ პირს, რომელიც თავს დისკრიმინაციის მსხვერპლად მიიჩნევს, უფლება აქვს სასამართლოში შეიტანოს სარჩელი პირის/დაწესებულების წინააღმდეგ, რომელმაც მისი ვარაუდით, მის მიმართ დისკრიმინაცია განახორციელა, და მოითხოვოს მორალური ან/და მატერიალური ზიანის ანაზღაურება.

სამოქალაქო საპროცესო კოდექსის 363[2]-ე მუხლის შესაბამისად, ნებისმიერ პირს, რომელიც თავს დისკრიმინაციის მსხვერპლად მიიჩნევს, უფლება აქვს, სასამართლოში შეიტანოს სარჩელი იმ პირის/დაწესებულების წინააღმდეგ, რომელმაც, მისი ვარაუდით, მის მიმართ დისკრიმინაცია განახორციელა. პირს

უფლება აქვს, ამ მუხლით გათვალისწინებული სარჩელით მოითხოვოს დისკრიმინაციული ქმედების შეწყვეტა ან/და მისი შედეგების აღმოფხვრა ან/და მორალური ან/და მატერიალური ზიანის ანაზღაურება.

ბ) განსახილველი დავის ადმინისტრაციული ხასიათი

ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის მე-2 მუხლის 1-ლი პუნქტის მიხედვით სასამართლოში ადმინისტრაციული დავის საგანი შეიძლება იყოს: ა) ადმინისტრაციული სამართლებრივი აქტის შესაბამისობა საქართველოს კანონმდებლობასთან; ბ) ადმინისტრაციული ხელშეკრულების დადება, შესრულება ან შეწყვეტა; გ) ადმინისტრაციული ორგანოს ვალდებულება ზიანის ანაზღაურების, ადმინისტრაციულ სამართლებრივი აქტის გამოცემის ან სხვა რაიმე ქმედების განხორციელების თაობაზე; დ) აქტის არარად აღიარება, უფლების ან სამართალურთიერთობის არსებობა-არარსებობის დადგენა. გარდა ამისა, იმავე მუხლის მე-3 პუნქტის თანახმად, გარდა მე-2 მუხლში ჩამოთვლილი საქმეებისა, სასამართლოში ადმინისტრაციული სამართალწარმოების წესით განიხილება სხვა საქმეებიც იმ სამართლებრივ ურთიერთობებთან დაკავშირებით, რომლებიც აგრეთვე გამომდინარეობს ადმინისტრაციული სამართლის კანონმდებლობიდან.

საქართველო უზენაესმა სასამართლომ განსჯადობის საქმეებზე მსჯელობისას არაერთგზის მიუთითა, რომ ადმინისტრაციული სამართალწარმოებით საქმის განხილვის ძირითად ელემენტად განისაზღვრება დავის საგანი, რომელიც წარმოშობილია იმ სამართალურთიერთობიდან, რომელიც საჯარო, კონკრეტულად, ადმინისტრაციული სამართლის კანონმდებლობითაა მოწესრიგებული.[1] დავის ადმინისტრაციულ-სამართლებრივად მიჩნევისათვის აუცილებელი პირობაა, რომ მოსარჩელის მოთხოვნა იურიდიულად ეფუძნებოდეს ადმინისტრაციული სამართლის შესაბამის ნორმებს, ანუ მოსარჩელის მიერ მითითებული საკუთარი უფლების (უფლებების) დარღვევა თავისი არსითა და შინაარსით განპირობებული უნდა იყოს მოპასუხის მხრიდან საჯარო, მატერიალური სამართლის შესაბამისი საკანონმდებლო ნორმების დარღვევით.[2]

დიდი პალატა განმარტავს, რომ ამა თუ იმ დავის ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი კატეგორიის დავად მიჩნევისათვის არსებითი და გადამწყვეტია დავის გამომდინარეობა ადმინისტრაციული სამართლის კანონმდებლობიდან. დიდ პალატას მიაჩნია, რომ თუ დაკავებული თანამდებობიდან გათავისუფლების შესახებ

[1] საქართველოს უზენაესი სასამართლოს 2011 წლის 6 აპრილის გადაწყვეტილება № ბს-487-483(გ-11);

[2] საქართველოს უზენაესი სასამართლოს 2013 წლის 18 აპრილის გადაწყვეტილება № ბს-17-13(2კ-13);

ბრძანება არ წარმოადგენს ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტს, მაშინ არც მოცემული დავა არ არის თავისი შინაარსის მიხედვით ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი ხასიათის.[3]

სარჩელიდან გამომდინარეობს, რომ მოსარჩელე სადავოდ ხდის სამსახურიდან გათავისუფლებას დისკრიმინაციული მოტივით, კერძოდ ის მიიჩნევს, რომ გათავისუფლების ბრძანების გამოცემა მოხდა მხოლოდ იმის გამო, რომ იგი „ერთიანი ნაციონალური მოძრაობის" პერიოდში დასაქმებული კადრია. შესაბამისად, სარჩელის არსი არის ინდივიდუალური ადმინისტრაციული სამართლებრივი აქტის კანონიერებაზე მსჯელობა, კერძოდ კი სასამართლოს მიერ იმ საკითხის დადგენა, მართლაც ხომ არ ჰქონდა სამსახურიდან გათავისუფლებას პოლიტიკური ნიშნით ადგილი. აღნიშნულ არგუმენტს მოპასუხე რეორგანიზაციას უპირისპირებს. სასამართლო ვერ შეაფასებს დისკრიმინაციული მოტივით მოხდა თუ არა მისი გათავისუფლება თუ არ შეაფასებს ასევე რეორგანიზაციის, მისი ნამდვილობის და კანონიერების საკითხს. სასამართლოს მიერ დისკრიმინაციის საკითხი იმდენად მჭიდროდ არის დაკავშირებული სამსახურიდან გათავისუფლებასთან, რომ მათი განცალკევება შეუძლებელია.

ამ ორი მოთხოვნის ხელოვნური გახლეჩა გამოიწვევს იმას, რომ სამოქალაქო კოლეგიას მაინც მოუწევს იმსჯელოს სამსახურიდან გათავისუფლებაზე, რადგან სწორედ აღნიშნული წარმოადგენს სავარაუდო დისკრიმინაციულ ქმედებას; მან უნდა შეაფასოს ადმინისტრაციული ორგანოს ქმედება და დისკრიმინაციის დადგენის შემთხვევაში დაავალოს დისკრიმინაციული ქმედების შედეგების აღმოფხვრა, რაც ასეთ შემთხვევებში მოიცავს სამსახურში აღდგენას. სამოქალაქო სამართლის არსს კი ეწინააღმდეგება სამოქალაქო სასამართლოსთვის უფლებამოსილების მინიჭება ადმინისტრაციულ ორგანოს დაავალოს ინდივიდუალური აქტის გამოცემა ან ქმედების განხორციელება.

უზენაესმა სასამართლომ ერთ-ერთ საქმეში აღნიშნა, რომ ადმინისტრაციული საქმის განხილვა თბილისის საქალაქო სასამართლოს სამოქალაქო საქმეთა კოლეგიის მიერ სამოქალაქო სამართალწარმოების წესით ვერ მოხდება, ვინაიდან სამოქალაქო საქმეთა კოლეგია არ არის უფლებამოსილი განიხილოს სხვა სასამართლოს დაქვემდებარებული საქმე და მიიღოს მასზე გადაწყვეტილება.[4] ადმინისტრაციული

[3] საქართველოს უზენაესი სასამართლოს დიდი პალატის 2007 წლის 10 ივლისის გადაწყვეტილება № ბს-132-123(კ-07); საქართველოს უზენაესი სასამართლოს 2007 წლის 6 თებერვლის გადაწყვეტილება № ბს-469-446(კ-06);

[4] საქართველოს უზენაესი სასამართლოს 2012 წლის 13 თებერვლის განჩინება, საქმე №ბს-108-107(გ-12) 13;

საპროცესო სამართლის პრინციპები მკვეთრად განსხვავდება სამოქალაქო სამართალწარმოების პრინციპებისგან და რომელთა გამოყენება მხოლოდ ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის მე-2 მუხლით გათვალისწინებულ და მკაფიოდ განსაზღვრულ საქმეებზე არის დასაშვები.[5]

აღნიშნულიდან გამომდინარე, მოსარჩელის მიერ სადავო გახდილი დავა არის ადმინისტრაციული ხასიათის და ადმინისტრაციული კოლეგიის განსჯადი.

მოსარჩელე ზიანის ანაზღაურების მოთხოვნას აფუძნებს სამოქალაქო საპროცესო კოდექსს, თუმცა აღნიშნული არ ცვლის დავის ხასიათს. როგორც უზენაესი სასამართლო აღნიშნავს „საქმის განსჯადობის დადგენისათვის მნიშვნელოვანია სარჩელის ელემენტებისა და სამართალურთიერთობის ცალკეული კომპონენტების განსაზღვრა. დაუშვებელია საჯარო სამართლებრივი დავის კერძო სამართლებრივ დავად მიჩნევა მხოლოდ იმ მოტივით, რომ მოსარჩელე თავის საჯარო სამართლებრივ მოთხოვნას ასაბუთებს კერძო სამართლებრივი ნორმების მეშვეობით.[6]

გ) ინდივიდულურ ადმინისტრაციული სამართლებრივი აქტის კანონიერების შეფასება დისკრიმინაციის ჭრილში

საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მე-5 მუხლის პირველი ნაწილის თანახმად, ადმინისტრაციულ ორგანოს უფლება არა აქვს კანონმდებლობის მოთხოვნების საწინააღმდეგოდ განახორციელოს რაიმე ქმედება. ამავე მუხლის მე-2 ნაწილის მიხედვით, ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემა ან სხვა სახის ქმედება, რომელიც იწვევს ადამიანის საქართველოს კონსტიტუციით მინიჭებული უფლებების ან თავისუფლებების შეზღუდვას, დაიშვება მხოლოდ საქართველოს კონსტიტუციის მეორე თავის შესაბამისად, კანონით ან მის საფუძველზე გამოცემული კანონქვემდებარე აქტით მინიჭებული უფლებამოსილების საფუძველზე.

საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მე-60[1] მუხლის პირველი ნაწილის შესამისად ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტი ბათილია, თუ იგი ეწინააღმდეგება კანონს ან არსებითად დარღვეულია მისი მომზადების ან გამოცემის კანონმდებლობით დადგენილი სხვა მოთხოვნები.

---

[5] საქართველოს უზენაესი სასამართლოს 2011 წლის 18 იანვრის განჩინება, საქმე №ბს-1719-1675(გ-10).

[6] საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის 2010 წლის 17 თებერვლის განჩინება საქმის Nბს-158-151 (გ-10)

განსახილველ შემთხვევაში, თუ დადასტურდება, რომ სწორედ პოლიტიკური მოტივი იყო მოსარჩელის სამსახურიდან გათავისუფლების საფუძველი სახეზე იქნება დისკრიმინაცია სამსახურიდან გათავისუფლების დროს და უკანონო ადმინისტრაციულ სამართლებრივი აქტი, ვინაიდან დისკრიმინაციული მოტივით გამოტანილი აქტი, ვერასდროს ვერ ჩაითვლება კანონიერ აქტად, რამდენადაც იგი არღვევს საქართველოს კონსტიტუციის მე-14 მუხლით დაცულ თანასწორობის უფლებას და „დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრის შესახებ" კანონის მოთხოვნებს. შეუძლებელია განცალკევებით შეფასდეს აქტის კანონიერება და დისკრიმინაცია, მაშინ როდესაც სწორედ სავარაუდო დისკრიმინაციული მოტივი არის აქტის უკანონობის მთავარი საფუძველი.

ყოველივე ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, რადგან დისკრიმინაცია აკრძალულია საქართველოს კანონმდებლობით, ინივიდუალურ ადმინისტრაციული სამართლებრივი აქტი, რომელსაც საფუძვლად უდევს დისკრიმინაციული მოტივები უნდა ჩაითვალოს კანონსაწინააღმდეგოდ და შესაბამისად ბათილად უნდა იქნეს მიჩნეული საქართველოს ადმისტრაციული საპროცესო კოდექსის მე-60[1] მუხლის შესაბამისად.

დ) სამოქალაქო საპროცესო კოდექსის მე-7[3] კარის გამოყენება ადმინისტრაციულ პროცესში

იმ შემთხვევაში თუ სასამართლო საქმის განხილვის შედეგად დაადასტურებს, რომ დისკრიმინაციას ჰქონდა ადგილი, მაშინ მან, ასევე, უნდა გამოიყენოს სამოქალაქო საპროცესო კოდექსის 363[2]-ე მუხლით დადგენილი ნორმები და უნდა გადაწყვიტოს მატერიალური და მორალური ზიანის ანაზღაურების საკითხიც.

საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის პირველი მუხლის მე-2 ნაწილის თანახმად, თუ ამ კოდექსით სხვა რამ არ არის დადგენილი, ადმინისტრაციულ სამართალწარმოებაში გამოიყენება საქართველოს სამოქალაქო საპროცესო კოდექსის დებულებანი.

შესაბამისად, სამოქალაქო საპროცესო კოდექსში ისეთი ჩანაწერის არსებობა, რომელიც არ არის ადმინისტრაციულ პროცესში არ წარმოადგენს განსჯადობის განმსაზღვრელს და ადმინისტარციული კოლეგიის მოსამართლეს აქვს თავისუფლება გამოიყენოს სამოქალაქო საპროცესო კოდექსის მუხლები. ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსი არ არეგულირებს დისკრიმინაციასთან დაკავშირებული

დავების განხილვის სპეციფიკას, შესაბამისად, საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის პირველი მუხლის მე-2 ნაწილის თანახმად, დისკრიმინაციასთან დაკავშირებული დავების დროს ადმინისტრაციული კოლეგია უნდა იყენებდეს საქართველოს სამოქალაქო საპროცესო კოდექსის მე-7[3] თავს.

„დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-10 მუხლის თანახმად, ნებისმიერ პირს, რომელიც თავს დისკრიმინაციის მსხვერპლად მიიჩნევს, უფლება აქვს სასამართლოში შეიტანოს სარჩელი პირის/დაწესებულების წინააღმდეგ, რომელმაც მისი ვარაუდით, მის მიმართ დისკრიმინაცია განახორციელა, და მოითხოვოს მორალური ან/და მატერიალური ზიანის ანაზღაურება. აქედან გამომდინარე, კანონი საშუალებას აძლევს პირებს საერთო სასამართლოში იდავონ დისკრიმინაციულ მოპყრობაზე. ზოგადად, ეს ჩანაწერი მიუთითებს იმაზე, რომ სავარაუდო დისკრიმინაციის მსხვერპლს აქვს მოქნილობა აირჩიოს სახალხო დამცველს მიმართოს თუ სასამართლოს. ის ფაქტი, რომ მე-10 მუხლი არ აკონკრეტებს სასამართლოს თუ რომელმა კოლეგიამ უნდა განიხილოს საქმე, ცხადყოფს, რომ დავის არსიდან გამომდინარე, უნდა მოხდეს დისკრიმინაციის ფაქტის შესწავლა სასამართლოს შესაბამისი კოლეგიის მიერ.

ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, ვხელმძღვანელობ რა „საქართველოს სახალხო დამცველის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის 21–ე მუხლის „ე“ ქვეპუნქტის, საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის მე-16[1] მუხლის პირველი ნაწილის, ასევე „დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრის შესახებ” საქართველოს კანონის მე-6 მუხლის პირველი პუნქტით მიზანშეწონილად მიმაჩნია, მოგმართოთ სასამართლო მეგობრის (Amicus Curiae) მოსაზრებით. აქვე გაცნობებთ, რომ გამოვთქვამთ მზადყოფნას საქმის განხილვაზე ზეპირი განმარტების მისაცემად.

პატივისცემით,