თბილისის სააპელაციო სასამართლოს მოსამართლეს
ბატონ გ. ტ.–ეს

ს. გ.-იას საქმის განხილვასთან დაკავშირებით

სასამართლოს მეგობრის (Amicus curiae) მოსაზრება

წარმოდგენილია საქართველოს კონსტიტუციის 43-ე მუხლის მე-2 პუნქტის, საქართველოს სახალხო დამცველის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის 21-ე მუხლის „ე“ ქვეპუნქტისა და საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის მე-16[1] მუხლის შესაბამისად.

ბატონო გ.,

მიმდინარე წლის 11 მაისს საქართველოს სახალხო დამცველის აპარატში შემოსული განცხადებიდან ირკვევა, რომ აფხაზეთიდან იძულებით გადაადგილებული პირის – დევნილის სტატუსით მოსარგებლე ს. გ.-იამ, სარჩელით მიმართა თბილისის საქალაქო სასამართლოს საქართველოს პრეზიდენტის 2009 წლის 22 ივლისის #496 განკარგულებისა და საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროსა და ზ. გ.-იას შორის გაფორმებული ნასყიდობის ხელშეკრულების ბათილად ცნობის მოთხოვნით, იმ ნაწილში, რომელიც ეხებოდა მისი საცხოვრებლით უზრუნველყოფას. თბილისის საქალაქო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა კოლეგიის გადაწყვეტილების საფუძველზე, ს. გ.–იას სარჩელი დაკმაყოფილდა.

გამომდინარე იქიდან, რომ მსგავს საქმეებზე სასამართლოს მიერ გაკეთებულ განმარტებებს შეუძლია მნიშვნელოვანი როლი შეასრულოს ერთგვაროვანი პრაქტიკის ჩამოყალიბებაში, სახალხო დამცველმა გადაწყვიტა, რომ საქმის განმხილველ სასამართლოს წარუდგინოს სასამართლოს მეგობრის მოსაზრება (Amicus Curiae).

ამასთან, სასამართლო მეგობრის მოსაზრება მიზნად არ ისახავს რომელიმე მხარის პოზიციის მხარდაჭერას და იგი მხოლოდ და მხოლოდ ახდენს მოქმედი სამართლებრივი ჩარჩოს გაანალიზებასა და იმ სტანდარტის იდენტიფიცირებას, რომელიც დადგენილია სასამართლო პრაქტიკით მსგავს საქმეებზე და ხელს უწყობს ადამიანის უფლებათა დაცვის მაღალი სტანდარტის ჩამოყალიბებას.

1. სასამართლოს მეგობრის (Amicus Curiae) მოსაზრებით მომართვის უფლებამოსილება

საქართველოს კონსტიტუციის 43–ე მუხლის მეორე პუნქტის მიხედვით:

„სახალხო დამცველი უფლებამოსილია გამოავლინოს ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დარღვევის ფაქტები, შეატყობინოს ამის შესახებ შესაბამის ორგანოებსა და პირებს.“

„საქართველოს სახალხო დამცველის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის 21-ე მუხლის „ე“ ქვეპუნქტის 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. სამართლებრივი რეგულირება და თბილისის სააპელაციო სასამართლოს პრაქტიკა

2.1 გაერო–ს სახელმძღვანელო პრინციპები

დევნილთა უფლებების თვალსაზრისით, ერთ-ერთ მნიშვნელოვან საერთაშორისო დოკუმენტს წარმოადგენს გაერო–ს „სახელმძღვანელო პრინციპები იძულებით გადაადგილების შესახებ“, რომელსაც არ გააჩნია სავალდებულო ხასიათი, თუმცა, სახელმწიფოები იძულებით გადაადგილებულ პირთა მიმართ სახელმწიფო პროგრამების განხორციელებისას აქტიურად იყენებენ. სწორედ, მითითებული პრინციპები განსაზღვრავს სახელმწიფოს როლს დევნილებთან მიმართებაში. კერძოდ, აღნიშნული პრინციპები ეროვნულ ხელისუფლებას აკისრებს უპირატეს ვალდებულებასა და პასუხისმგებლობას, რათა თავისი იურისდიქციის ფარგლებში, იძულებით გადაადგილებული პირები უზრუნველყოფილნი იყვნენ შესაბამისი დაცვითა და ჰუმანიტარული დახმარებით.

ზემოაღნიშნული პრინციპები მოიცავს იძულებით გადაადგილებასთან დაკავშირებულ ისეთ ფუნდამენტურ საკითხებს, როგორიცაა, მაგალითად: საცხოვრებელი ადგილის არჩევის

თავისუფლება, ადეკვატური საარსებო პირობები, გადაადგილებისაგან დაცვა, უსაფრთხო დაბრუნება, განსახლება, სათანადო საცხოვრებლით უზრუნველყოფა და რეინტეგრაცია.

გარდა ამისა, გაერო–ს ფარგლებში შემუშავებულია პინჰეიროს პრინციპები[1] (Pinheiro Principles), რომლებიც წარმოადგენს კონსოლიდირებულ და უნივერსალურ მიდგომას ლტოლვილებისა და იძულებით გადაადგილებული პირების საცხოვრისისა და ქონების რესტიტუციის შესახებ. პინჰეიროს მე–6 პრინციპის თანახმად, ადამიანთა პირად ცხოვრებასა და საცხოვრებელის უფლებაში თვითნებური და უკანონო ჩარევისგან დაცვის უფლების უზრუნველყოფა წარმოადგენს სახელმწიფოს პოზიტიურ ვალდებულებას.

2.2 საქართველოს სახალხო დამცველის ანგარიშები

2014 წელს საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა, განსახლებისა და ლტოლვილთა სამინისტრომ შეიმუშავა 2015-2016 წლების სამოქმედო გეგმა, რომელიც 3 ძირითად ნაწილად არის დაყოფილი: ა) დევნილთა საცხოვრებელი პირობების გაუმჯობესება, ალტერნატიული გრძელვადიანი განსახლების პროგრამებით უზრუნველყოფის გზით; ბ) დევნილთა სოციალურ-ეკონომიკური პირობების გაუმჯობესება; გ) დევნილთა ინფორმირებულობის გაზრდა[2]. ერთ-ერთი უმთავრესი პრობლემა, რომელიც დევნილ მოსახლეობას გააჩნია არის ინფორმაციის ნაკლებობა იმ სიახლეებსა და მოვლენებზე, რომლებიც უშუალოდ ახდენს გავლენას მათ ყოველდღიურ ცხოვრებაზე. ინფორმაციის ნაკლებობის პრობლემაზე სახალხო დამცველი საუბრობდა წინა წლების ანგარიშებშიც[3]. საქართველოს სახალხო დამცველმა რეკომენდაციით მიმართა საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა, განსახლებისა და ლტოლვილთა სამინისტროს დევნილთა ინფორმირებულობის გაზრდის მხრივ მუშაობის გასაძლიერებლად[4].

2.3 საკანონმდებლო რეგულირება და თბილისის სააპელაციო სასამართლოს პრაქტიკა

საქართველოს პრეზიდენტის 2009 წლის 22 ივლისის #496 განკარგულების თანახმად, მყიდველი, განსახილველ შემთხვევაში ზ. გ. და ხელშეკრულებით გათვალისწინებული

---

[1] The Pinheiro Principles,United Nations Principles on Housing and Property Restitution for Refugees and Displaced Persons, Centre on Housing Rights and Evictions

[2] საქართველოს სახალხო დამცველის 2014 წლის ანგარიში იძულებით გადაადგილებულ პირთა - დევნილთა უფლებრივი მდგომარეობა საქართველოში, 6–7,
იხ. http://www.ombudsman.ge/uploads/other/3/3373.pdf

[3] 2013 წლის საქართველოს სახალხო დამცველის ანგარიში საქართველოში ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის მდგომარეობის შესახებ, 578, 586,
იხ. http://www.ombudsman.ge/uploads/other/1/1563.pdf

[4] იქვე, 33

ფიზიკური პირები, რომელთა შორის არის ს. გ. იღებენ ვალდებულებას არ მოითხოვონ სახელმწიფოსაგან ან ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულისაგან ან სხვა პირისაგან რაიმე სახის კომპენსაცია, გარდა საქართველოს კანონმდებლობით გათვალისწინებული შემთხვევისა ან უძრავი ქონების საკუთრებაში ან სარგებლობაში გადაცემას, მათი დევნილის სტატუსიდან გამომდინარე. მსგავსი ვალდებულების აღებაზე ს. გ.–იას თანხმობა არ განუცხადებია და არ ყოფილა ინფორმირებული.

2009 წლის 11 სექტემბერს საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროსა და ზ. გ.–იას შორის გაფორმდა ნასყიდობის ხელშეკრულება, რომლის თანახმად, ზ. გ.–იას გადაეცა პირობადადებული საკუთრების უფლება უძრავ ქონებაზე. ზ. გ.–იამ აიღო ვალდებულება, რომ გ. გ., თ. გ., ს. გ. და მ. დ. უზრუნველყოს საცხოვრებელი ფართობით.

საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის მე-2 მუხლის პირველი ნაწილის ,,ბ" ქვეპუნქტის თანახმად, სასამართლოში ადმინისტრაციული დავის საგანი შეიძლება იყოს ადმინისტრაციული ხელშეკრულების დადება, შესრულება ან შეწყვეტა.

საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მე-2 მუხლის პირველი ნაწილის ,,ზ" ქვეპუნქტის თანახმად, ადმინისტრაციულ ხელშეკრულებას წარმოადგენს ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ საჯარო უფლებამოსილების განხორციელების მიზნით ფიზიკურ ან იურიდიულ პირთან, აგრეთვე, სხვა ადმინისტრაციულ ორგანოსთან დადებული სამოქალაქო-სამართლებრივი ხელშეკრულება.

საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 65–ე მუხლის 1–ლი ნაწილის თანახმად, თუ კანონით სხვა რამ არ არის დადგენილი, შესაძლებელია ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი ურთიერთობის წარმოშობა, შეცვლა ან შეწყვეტა ადმინისტრაციული ხელშეკრულების დადების გზით. ადმინისტრაციული ორგანო უფლებამოსილია კონკრეტული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი ურთიერთობა, რომლის ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემის გზით მოწესრიგების უფლებამოსილება მას კანონით აქვს მინიჭებული, მოაწესრიგოს ადმინისტრაციული ხელშეკრულების დადების გზით.

ადმინისტრაციული ორგანო უფლებამოსილია გამოიყენოს საქმიანობის როგორც საჯაროსამართლებრივი, ასევე კერძოსამართლებრივი ფორმები, მათ შორის, დადოს როგორც ადმინისტრაციული, ისე კერძოსამართლებრივი ხელშეკრულება. კონკრეტულ შემთხვევაში,

ადმინისტრაციული და სამოქალაქო სამართლებრივი ხელშეკრულებების გამიჯვნა შესაძლებელია ამ ხელშეკრულებათა მიზნის დადგენის გზით[5].

მოცემულ შემთხვევაში, დასახელებული ნორმების ანალიზის საფუძველზე, ნათელია, რომ საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროსა და ზ. გ.–იას შორის გაფორმებული ნასყიდობის ხელშეკრულება წარმოადგენს საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მე-2 მუხლის პირველი ნაწილის ,,ზ" ქვეპუნქტით გათვალისწინებულ ადმინისტრაციულ ხელშეკრულებას.

ამასთან, საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 67–ე მუხლის თანახმად:

,,1. ადმინისტრაციული ხელშეკრულება, რომელიც ზღუდავს მესამე პირის უფლებებს ან აკისრებს მას რაიმე ვალდებულებას, ძალაში შეიძლება შევიდეს მხოლოდ მესამე პირის მიერ წერილობითი თანხმობის წარდგენის შემდეგ.

2.ადმინისტრაციული ხელშეკრულების დადებამდე ადმინისტრაციული ორგანო ვალდებულია აცნობოს ამის შესახებ მესამე პირს, რომლის ინტერესებსაც იგი შეეხება.

3. ამ მუხლის პირველ და მე-2 ნაწილებში მითითებულ დაინტერესებულ მხარეს უფლება აქვს ადმინისტრაციული ხელშეკრულების დადებამდე წარადგინოს საკუთარი მოსაზრება''.

შესაბამისად, როდესაც ნასყიდობის ხელშეკრულების ფარგლებში, მყიდველი მესამე პირის წერილობითი თანხმობის გარეშე, მის ნაცვლად ხელს აწერს ისეთ ადმინისტრაციული ხელშეკრულებას, რომელიც ზღუდავს მესამე პირის უფლებებს ან აკისრებს მას რაიმე ვალდებულებას, **არ შეიძლება ჩაითვალოს იურიდიული ძალის მატარებლად** და მესამე პირის ნაწილში ბათილად უნდა იქნას ცნობილი. ამასთან, გასათვალისწინებელია ის გარემოებაც, რომ მყიდველთან ადმინისტრაციული ხელშეკრულების დადებამდე ადმინისტრაციული ორგანო ვალდებულია აცნობოს ამის შესახებ მესამე პირს, რომლის ინტერესებსაც იგი შეეხება.

მესამე პირს, მოცემულ შემთხვევაში, ს. გ.–იას, რომელიც ნასყიდობის ხელშეკრულების დადებისას არ ცხოვრობდა მყიდველის საკუთრებაში გადაცემულ საცხოვრებელ ფართში (უძრავი ქონების ფაქტობრივი მფლობელი არ იყო) და დამოუკიდებელ ოჯახს წარმოადგენდა, ზ. გ.–იას მიერ დადებული ნასყიდობის ხელშეკრულების საფუძველზე, ეზღუდება სახელმწიფოს მხრიდან საცხოვრებლის მიღებისა თუ საცხოვრებელზე ხელმისაწვდომობის უფლება, რადგან მას საცხოვრებლით დაკმაყოფილებული,

[5] თბილისის საქალაქო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა კოლეგიის 2016 წლის 18 მარტის გადაწყვეტილება №3/1346-16, &6.1

უზრუნველყოფილი დევნილის სტატუსი უკვე აქვს მინიჭებული. აღნიშნულს ადასტურებს საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან, იძულებით გადაადგილებულ პირთა, განსახლებისა და ლტოლვილთა სამინისტროს წერილი, რომლითაც ს. გ.–იამ შეიტყო, რომ საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროსა და ზ. გ.–იას შორის გაფორმებული ნასყიდობის ხელშეკრულების საფუძველზე, საცხოვრებლით უკვე იყო უზრუნველყოფილი.

დევნილთა უფლება სათანადო საცხოვრებელზე მოცემულია „გაეროს სახელმძღვანელო პრინციპები იძულებით გადაადგილების შესახებ“ მე-18 პრინციპში, რომლის თანახმად, იძულებით გადაადგილებულ პირებს შეუფერხებლად უნდა მიუწვდებოდეთ ხელი „აუცილებელ საკვებსა და სასმელი წყალზე, თავშესაფარსა და საცხოვრებელზე, შესაფერისი ტანისამოსზე, გადაუდებელ სამედიცინო დახმარებასა და სანიტარული მომსახურებაზე“.

სათანადო საცხოვრებლის უფლება განმარტებულია ეკონომიკურ, სოციალურ და კულტურულ უფლებათა კომიტეტის მიერ. კომიტეტის განმარტებით, ბინის უფლება არ უნდა იქნეს განხილული ვიწრო ან შეზღუდული გაგებით, რაც მხოლოდ ჭერის ქონას ნიშნავს. იგი განხილული უნდა იქნეს როგორც ნებისმიერ ადგილას უსაფრთხო, მშვიდობიან და ღირსეულ პირობებში ცხოვრების უფლება.[6] ამავე განმარტების მიხედვით, სათანადო საცხოვრებელი ნიშნავს ... ცალკე ბინას, ცხოვრების სათანადო ფართობს, სათანადო უსაფრთხოებას, სათანადო განათებასა და ვენტილაციას, სათანადო ძირითად ინფრასტრუქტურასა და ადგილმდებარეობას ...“.[7]

გამომდინარე იქიდან, რომ ერთი მხრივ, დევნილის სტატუსის საფუძველზე საცხოვრებელ ფართით უზრუნველყოფის თაობაზე, ს. გ.–იას არ ჰქონდა ინფორმირებული გადაწყვეტილების მიღებისა და არჩევანის შესაძლებლობა, ხოლო, მეორე მხრივ, ადმინისტრაციულ ორგანოს ადმინისტრაციული ხელშეკრულების დადებამდე ამის შესახებ არ უცნობებია ს. გ.–იასთვის (მის ინტერესებსაც ეხებოდა), რომელსაც, შესაძლოა, საკუთარი მოსაზრება წარედგინა ხელშეკრულებაზე, დაირღვა ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 67–ე მუხლის იმპერატიული დანაწესები.

ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, მნიშვნელოვანია, სასამართლომ მხედველობაში მიიღოს ანალოგიურ საკითხებთან მიმართებაში თბილისის სააპელაციო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის მიერ ჩამოყალიბებული პრაქტიკა (#3/ბ-1251-12 საქმეზე 21.11.12წ. გადაწყვეტილება, #3ბ/1279-14 საქმეზე 18.11.14წ. განჩინება, #3/ბ-122-15 საქმეზე 10.03.15წ. განჩინება).

---

[6]ეკონომიკურ, სოციალურ და კულტურულ უფლებათა კომიტეტის N4 ზოგადი კომენტარი, პ. N7;

[7] ეკონომიკურ, სოციალურ და კულტურულ უფლებათა კომიტეტის N4 ზოგადი კომენტარი, პ. N8;

ვხელმძღვანელობ რა „საქართველოს სახალხო დამცველის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის 21-ე მუხლის „ე“ ქვეპუნქტით, მიზანშეწონილად მიმაჩნია, მოგმართოთ სასამართლოს მეგობრის მოსაზრებით. აქვე გაცნობებთ, რომ გამოვთქვამთ მზადყოფნას საქმის არსებით განხილვაზე ზეპირი განმარტების მისაცემად.

პატივისცემით,