

**საჯარო სუბიექტის პასუხისმგებლობა არაჯეროვანი საბანკო
ზედამხედველობის შედეგად მიყენებული ზიანისთვის**

დავით თორაძე*

*...საკრედიტო ურთიერთობის განვითარება გიგანტურად
კონცენტრირებულ ფულად ბაზარს წარმოშობს. საზოგადოებისგან
მიღებულ ასეთ ფულად კაპიტალს ბანკირები მასობრივად აწვდიან
ამ ბაზრებზე მოვაჭრეებს... და ასე იზრდება ამ უგუნურ
მოთამაშეთა რიცხვი.*

კარლ მარქსი¹

A. შესავალი

1. კვლევის სფერო

საქართველოს საფინანსო სექტორის სწრაფი ზრდა და მუდმივად
განახლებადი ფინანსური ინსტრუმენტების გამოჩენა ბაზარზე
იწვევს ამ სეგმენტის რისკების ზრდას, განსაკუთრებით
სამომხმარებლო სეგმენტისთვის, რაც თავის მხრივ მოითხოვს
სახელმწიფოსგან შესაბამის რეგულატორულ ჩარევას და ასეთი
სახის რისკების პრევენციას.

საბანკო ზედამხედველობის თემატიკა არსებითად
მნიშვნელოვან ელფერს იძენს ისეთი მგრძობიარე შემთხვევების
მიმართ, როგორც არის ბანკის აქციონერთა ან/და მეანაბრეთა
ინტერესების დაცვა, სავალუტო ოპერაციების კორექტულობა და
სხვა. მნიშვნელოვანი ხდება ნაწილობრივ ასევე ევროპული
კანონმდებლობისა და რეგულაციების ზეგავლენა, რომლის
იმპლემენტაციის ვალდებულება საქართველოს ასოცირების
შეთანხმების საფუძველზე წარმოექმნება. მსოფლიოს (ამაში არც
საქართველო ჩამოუვარდება) არაერთი გაკოტრებული ბანკი და
საფინანსო ინსტიტუტი უნახავს, რამაც მატერიალური ზარალი
მიაყენა არა მხოლოდ კონკრეტულად მათ აქციონერებსა და
მეანაბრეებს, არამედ თავად საზოგადოებაში არცთუ უმნიშვნელო

* ნიუ ვიჟენ უნივერსიტეტის დოქტორანტი.

¹ *Karl Marx, Das Kapital, Dritter Band, 527 f.*

რეკუტაციული რისკების ფაქტორი შექმნა, ამან კი თავის მხრივ არსებითი ნეგატიური ზეგავლენა იქონია საფინანსო სექტორზე. ასეთი სახის ფინანსური კოლაფსები ერთიორად ზრდის ბანკების მდგრადობაში საფუძვლიან ექვს და უარყოფითად მოქმედებს საზოგადოების განვითარებაზე.

სწორედ ასეთი სცენარების თავიდან აცილების ან მათი მინიმალიზაციის მიზნით იქმნება ბანკებზე საზედამხედველო რეგულაციები, და როგორც წესი, აღნიშნული სახელმწიფოს მხრიდან ხორციელდება.

საქართველოში არ მოიძებნა პრეცედენტი, რომელიც ბანკების საზედამხედველო ორგანოს პასუხისმგებლობას ადგენდეს მის მიერ საზედამხედველო ვალდებულების არაჯეროვანი შესრულების შემთხვევაში. ევროპულ ქვეყნებში აღნიშნული თემის ირგვლივ ჭარბად არსებობს სასამართლო გადაწყვეტილებები და ლიტერატურული მასალები.

აქტუალურობის კუთხით თემას ასევე მნიშვნელობას მატებს ასოცირების შეთანხმებით, საქართველოსთვის რიგი ევროპარლამენტისა და საბჭოს დირექტივების ეროვნულ კანონმდებლობაში იმპლემენტაციის ვალდებულება, რომელთა რიცხვს ასევე საბანკო ზედამხედველობის რეგულატორული ნორმატიული აქტებიც განეკუთვნება.

პრაქტიკული მნიშვნელობით, წინამდებარე ნაშრომი დღევანდელობაში არაფრით არ გამოირჩევა, თუმცა ასოცირების შეთანხმებით, განსაზღვრული რეგულაციების საქართველოს კანონმდებლობაში კოდიფიცირებისას არსებით მნიშვნელობას შეიძენს, განსაკუთრებით კი დეპოზიტების საგარანტიო სქემების (დაზღვევის სისტემის) კუთხით.

კვლევის მიზანია, კონკრეტული შემთხვევებისთვის განისაზღვროს საბანკო ზედამხედველობის განმახორციელებელი სუბიექტის პასუხისმგებლობის ფარგლები მისი ბრალეული ქმედების შედეგად გამოწვეული ზიანისთვის.

მნიშვნელოვანი ადგილი წინამდებარე კვლევაში უჭირავს კითხვას, წარმოადგენს თუ არა საბანკო ზედამხედველობის მომწესრიგებელი ნორმიდან გამომდინარე, დაზარალებული ბანკის კლიენტი, ე.წ. „მესამე“ პირს სამოქალაქო კოდექსის² 1005-ე მუხლის მიზნებისთვის და შესაბამისად, წარმოექმნება თუ არა მას

² საქართველოს კანონი №786, პარლამენტის უწყებანი, 31, 24/07/1997.

საზედამხედველო ორგანოს გადაცდომის საფუძველზე ზიანის ანაზღაურების მოთხოვნის უფლება სახელმწიფოსადმი. სწორედ აღნიშნული კითხვის ირგვლივ არის ნაშრომში სხვადასხვა მოსაზრებათა ჭიდილი და პოზიციონირება.

2. საფინანსო (საბანკო) ზედამხედველობა

საბანკო ზედამხედველობა სახელმწიფოს პრევენციული კონტროლის ერთ-ერთ ინსტრუმენტარია და განაკუთვნება და არანაკლები ადგილი უჭირავს მნიშვნელობათა რანგირების კუთხით ისეთ სფეროთა შორის, როგორც არის საგზაო მოძრაობის კონტროლი, ფარმაცევტული ზედამხედველობა თუ განსაკუთრებით საშიშ ნივთიერებათა მონიტორინგი. საფინანსო ზედამხედველობა სახელმწიფოს პოლიციური მართლწესრიგის ერთ-ერთი ქვაკუთხედა და ამ სექტორშიც, ისევე როგორც სახელმწიფო მართვის სხვა სეგმენტებში, საჯარო სუბიექტის პასუხისმგებლობის ელემენტი არ უნდა იყოს განსხვავებულად აღქმული, ვინაიდან საჯარო ვალდებულებას წარმოადგენს არა შედეგზე მიმართული ზედამხედველობა, არამედ მხოლოდ ჯეროვანი ზედამხედველობის განხორციელება³. საფინანსო ზედამხედველობის ერთ-ერთი პრევენციული ამოცანაა მენაბრების, ინვესტირების, აქციონერების დაცვა ისეთი მოსალოდნელი საფრთხეებისგან, რაც საფინანსო ინსტიტუტების მართლსაწინააღმდეგო ქმედებით შესაძლოა მათ მიადგეთ⁴.

ა) ეროვნული კანონმდებლობა

საქართველოს კანონმდებლობა არ განიცდის საბანკო ზედამხედველობის მომწესრიგებელი ნორმების ნაკლებობას. კომერციული ბანკების საქმიანობის ზედამხედველობისა და რეგულირების წესის დამტკიცების შესახებ ინსტრუქციის⁵ პირველი მუხლის თანახმად, საბანკო საქმიანობის ზედამხედველობისა და

³ *Beninghaus*, Staatshaftung für fehlerhafte Aufsicht im Bereich des Kapitalmarkts, Inauguraldissertation zur Erlangung des Doktorgrades des Fachbereichs Rechtswissenschaft der Humboldt-Universität zu Berlin, 2009, 147.

⁴ იქვე, 23.

⁵ საქართველოს ეროვნული ბანკის პრეზიდენტის 2013 წლის 28 ივნისის ბრძანება №69/04, სსმ ვებგვერდი, 28/06/2013.

რეგულირების მიზანია, საქართველოს საბანკო სისტემის სტაბილური ფუნქციონირების, კომერციული ბანკების საიმედოობისა და მდგრადობის უზრუნველყოფა, შესაძლო რისკის თავიდან აცილება და ამ გზით კომერციული ბანკების მეანაბრეთა და სხვა კრედიტორთა, აგრეთვე საქართველოს ეროვნული ბანკის ინტერესების მაქსიმალური დაცვა. ამავე ნორმატივის თანახმად, ეროვნული ბანკი, საბანკო საქმიანობის ზედამხედველობასა და რეგულირებას ახორციელებს, ბანკისთვის ეკონომიკური ნორმატივებისა და ლიმიტების⁶ დადგენით და მათი შესრულების კონტროლის განხორციელებით.

⁶ საქართველოს ეროვნული ბანკის პრეზიდენტის 2013 წლის 28 ივნისის ბრძანება №69/04-ის – კომერციული ბანკების საქმიანობის ზედამხედველობისა და რეგულირების წესის დამტკიცების შესახებ მე-3 მუხლის თანახმად: ბანკებისთვის დადგენილი ეკონომიკური ნორმატივები და ლიმიტებია: ა) კკ1 (პირველადი კაპიტალის კოეფიციენტი) – ბანკის პირველადი კაპიტალი უნდა იყოს რისკის მიხედვით შეწონილი აქტივების არანაკლებ 8 პროცენტისა; ბ) კკ2 (საზედამხედველო კაპიტალის კოეფიციენტი) – ბანკის საზედამხედველო კაპიტალი უნდა იყოს რისკის მიხედვით შეწონილი აქტივების არანაკლებ 12 პროცენტისა; გ) სკ1 (ერთი ინსაიდერის კოეფიციენტი) – ბანკის მიერ ერთი ინსაიდერისთვის გაცემული სესხებისა და სხვა ვალდებულებების საერთო თანხა არ უნდა აღემატებოდეს ბანკის საზედამხედველო კაპიტალის 5 პროცენტს; დ) სკ2 (ყველა ინსაიდერის კოეფიციენტი) – ბანკის მიერ ყველა ინსაიდერისთვის გაცემული სესხებისა და სხვა ვალდებულებების საერთო თანხა არ უნდა აღემატებოდეს ბანკის საზედამხედველო კაპიტალის 25 პროცენტს; ე) სკ3 (ერთი აუტსაიდერის კოეფიციენტი) – ბანკის მიერ ერთი პირისთვის გაცემული სესხებისა და სხვა ვალდებულებების საერთო თანხა არ უნდა აღემატებოდეს ბანკის საზედამხედველო კაპიტალის 15 პროცენტს; ვ) სკ4 (ურთიერთდაკავშირებულ მსესხებელთა კოეფიციენტი) – ბანკის მიერ ურთიერთდაკავშირებულ მსესხებელთა ჯგუფისთვის გაცემული სესხებისა და სხვა ვალდებულებების საერთო თანხა არ უნდა აღემატებოდეს ბანკის საზედამხედველო კაპიტალის 25 პროცენტს; ზ) სკ5 (მსხვილი სესხების კოეფიციენტი) – ბანკის მიერ გაცემული ყველა მსხვილი სესხისა და სხვა ვალდებულებების საერთო თანხა არ უნდა აღემატებოდეს ბანკის საზედამხედველო კაპიტალის ორმაგ ოდენობას; თ) სკ6 (საბლანკო სესხების კოეფიციენტი) – ბანკის მიერ გაცემული ყველა საბლანკო სესხის საერთო თანხა არ უნდა აღემატებოდეს ბანკის საკრედიტო დაბანდების 25 პროცენტს; ი) ლკ (საშუალო ლიკვიდობის კოეფიციენტი) – საანგარიშგებო თვის საშუალო ლიკვიდური აქტივები

საბანკო საქმიანობის ზედამხედველობის მთავარი ბერკეტია, ბანკების კაპიტალის ადეკვატურობის მინიმალური მოთხოვნების დადგენა და მათი შესრულების კონტროლი. კაპიტალის ადეკვატურობის მოთხოვნები ეფუძნება სამ „პილარს“, როგორც ეს განსაზღვრულია საერთაშორისოდ აღიარებული „საბანკო ზედამხედველობის ბაზელის კომიტეტის“ კაპიტალის ადეკვატურობის ჩარჩოში. ეროვნული ბანკი განიხილავს კომერციული ბანკების მიერ დანერგილი ღონისძიებების, სტრატეგიების, პროცესებისა და მექანიზმების შესაბამისობას და შეაფასებს კომერციული ბანკების რისკებს. განხილვისა და შეფასების პროცესის სფერო/ობიექტი შემოიფარგლება ამ დებულების მოთხოვნებით და ეფუძნება საერთაშორისოდ აღიარებული „საბანკო ზედამხედველობის ბაზელის კომიტეტის“ მიერ შემუშავებულ, საზედამხედველო განხილვისა და შეფასების პროცესის ჩარჩოს. ეროვნული ბანკი ადგენს, რამდენად უზრუნველყოფს კომერციული ბანკის მიერ განხორციელებული ღონისძიებები, სტრატეგიები, პროცესები და მექანიზმები, ასევე, მფლობელობაში არსებული საკუთარი სახსრები, კომერციული

უნდა იყოს საანგარიშგებო თვის საშუალო ვალდებულებების არანაკლებ 30 პროცენტისა, სადაც ლიკვიდურ აქტივებს იმავე ვალუტაში, არარეზიდენტი კლიენტების დეპოზიტებში ხვედრითი წილის პროპორციულად, აკლდება არარეზიდენტი კლიენტების მიერ განთავსებული დეპოზიტების $X = \max[(A - 10\%), 0]$ პროცენტი, სადაც A არის არარეზიდენტი კლიენტების მიერ განთავსებული დეპოზიტების პროცენტული წილი კლიენტების მთლიან დეპოზიტებში; არარეზიდენტი კლიენტების დეპოზიტების წილის გაანგარიშებაში არ გაითვალისწინება დაჯავშნილი დეპოზიტები. კ) იკ1 (წილობრივი ინვესტიციების კოეფიციენტი) – იურიდიულ პირთა კაპიტალში ბანკის ინვესტიციების საერთო თანხა არ უნდა აღემატებოდეს ბანკის სააქციო კაპიტალის 50 პროცენტს; ლ) იკ2 (ქონებრივი ინვესტიციების კოეფიციენტი) – ბანკის ძირითადი საშუალებების ნარჩენი ღირებულება იურიდიულ პირთა კაპიტალში ბანკის ინვესტიციების საერთო თანხასთან ერთად არ უნდა აღემატებოდეს ბანკის სააქციო კაპიტალის 70 პროცენტს; ნ) პლ2 (კრეხისითი საერთო ღია სავალუტო პოზიცია) – ბანკის კრეხისითი საერთო ღია სავალუტო პოზიცია არ უნდა აღემატებოდეს ბანკის საზედამხედველო კაპიტალის 20 პროცენტს.

ბანკის რისკების ჯანსაღ მართვასა და მათი განეიტრალების შესაძლებლობას⁷.

ეროვნული ბანკის შესახებ ორგანული კანონის⁸ შესაბამისად, ეროვნული ბანკის ფუნქციებია, მასთან არსებული სააგენტოს მეშვეობით, კანონის შესაბამისად, ზედამხედველობა გაუწიოს ფინანსურ სექტორს; სააგენტო პასუხისმგებელია, საზედამხედველო პოლიტიკის განხორციელებისა და მისთვის ამ კანონით დაკისრებული ფუნქციების შესრულებისთვის; ამავე კანონის 47-ე მუხლის შესაბამისად, სააგენტოს ამოცანაა, საფინანსო სექტორის ფინანსური მდგრადობისა და გამჭვირვალობის ხელშეწყობა, მომხმარებელთა და ინვესტორთა უფლებების დაცვა. ამ მიზნით სააგენტო აკონტროლებს სისტემურ რისკს, ამცირებს პოტენციურ რისკებს, უზრუნველყოფს საფინანსო სისტემის სტაბილურ და ეფექტიან ფუნქციონირებას. ასევე 49-ე მუხლის შესაბამისად, ზედამხედველობა ითვალისწინებს ლიცენზიების გაცემასა და გაუქმებას, შემოწმებასა და რეგულირებას, შეზღუდვებისა და სანქციების დაწესებას;

მეანაბრეთა ინტერესების დაცვა იყოფა ორ სეგმენტად: ინდივიდუალიზებული მეანაბრისა და მეანაბრეთა ერთობლიობის უზრუნველყოფა. საკანონმდებლო რეგულაციების უმეტესი ნაწილი ემსახურება მეანაბრეთა ფართო (ერთობლივი) ინტერესების დაცვას. აღნიშნული რეგულაცია ეყრდნობა ფუძემდებლურ პრინციპს, რომ ფულადი ბაზრების ფუნქციონირებისთვის სავალდებულოა, მეანაბრეებს ამ ბაზრების მიმართ მდგრადობისა და სტაბილურობის რწმენა და ნდობა გააჩნდეთ⁹. აღნიშნული კი თავის მხრივ, ფართო საზოგადოებრივი ინტერესების დაცვისკენ არის მიმართული და არ მოიცავს ინდივიდუალურ მეანაბრეთა, სუბიექტური უფლების დაცვის ელემენტს.

⁷ იხ. საქართველოს ეროვნული ბანკის პრეზიდენტის 2013 წლის 28 ოქტომბრის ბრძანება №100/04 კომერციული ბანკების კაპიტალის ადეკვატურობის მოთხოვნების შესახებ დებულების დამტკიცების თაობაზე 24-ე მუხლი.

⁸ საქართველოს ორგანული კანონი №1676, სსმ, 29, 12/10/2009.

⁹ *Merkt/Rosbach*, JuS 2003, 220.

ბ) საერთაშორისო შეთანხმებები

საერთაშორისო შეთანხმებებიდან, არსებითად მნიშვნელოვანია საქართველოს, ევროკავშირს, ევროპის ატომური ენერჯის გაერთიანებას და მათ წევრ სახელმწიფოებს შორის ასოცირების შესახებ შეთანხმების¹⁰ დანართი XV-A (ფინანსურ მომსახურებასთან დაკავშირებული წესები): საქართველო იღებს ვალდებულებას განსაზღვრულ ვადებში ეტაპობრივად დაუახლოოს თავისი კანონმდებლობა ევროკავშირის კანონმდებლობასა და საერთაშორისო სამართლებრივ ინსტრუმენტებს შემდეგ სფეროებში:

A. საბანკო სფერო.

2007 წლის 5 სექტემბრის, ევროპარლამენტისა და საბჭოს 2007/44/EC დირექტივა, რომლითაც შესწორდა საბჭოს 92/49/EC დირექტივა 2002/83/EC, 2004/39/EC, 2005/68/EC და 2006/48/EC დირექტივები, რომლებიც ეხება ფინანსურ სექტორში მფლობელობის ზრდისა და წილის შესყიდვის პრუდენციული შეფასებისთვის, საპროცედურო წესებსა და შეფასების კრიტერიუმების ვადას: 2007/44/EC დირექტივის დებულებები უნდა შესრულდეს წინამდებარე შეთანხმების ძალაში შესვლიდან ექვსი წლის განმავლობაში.

2002 წლის 16 დეკემბრის ევროპარლამენტისა და საბჭოს 2002/87/EC დირექტივა, ფინანსურ კონგლომერატში საკრედიტო ინსტიტუტების, სადაზღვევო კომპანიებისა და საინვესტიციო კომპანიების დამატებითი ზედამხედველობის შესახებ. ვადა: ამ დირექტივის დებულებები უნდა შესრულდეს წინამდებარე შეთანხმების ძალაში შესვლიდან ოთხი წლის განმავლობაში.

2006 წლის 14 ივნისის ევროპარლამენტისა და საბჭოს 2006/48/EC დირექტივა საკრედიტო ინსტიტუტების ბიზნესის დაწყებისა და ფუნქციონირების შესახებ. ვადა: ამ დირექტივის დებულებები უნდა შესრულდეს წინამდებარე შეთანხმების ძალაში შესვლიდან ხუთი წლის განმავლობაში.

2006 წლის 14 ივნისის ევროპარლამენტისა და საბჭოს დირექტივა 2006/49/EC საინვესტიციო კომპანიებისა და საკრედიტო ინსტიტუტების კაპიტალის ადეკვატურობის თაობაზე. ვადა: ამ

¹⁰ საქართველოს 27/06/2014 წლის საერთაშორისო ხელშეკრულება და შეთანხმება N 200/42, სსმ ვებგვერდი, 11/09/2014.

დირექტივის დებულებები უნდა შესრულდეს წინამდებარე შეთანხმების ძალაში შესვლიდან ხუთი წლის განმავლობაში.

1994 წლის 30 მაისის ევროპარლამენტისა და საბჭოს 94/19/EC დირექტივა დეპოზიტების საგარანტიო სქემების შესახებ. ვადა: ამ დირექტივის დებულებები უნდა შესრულდეს, წინამდებარე შეთანხმების ძალაში შესვლიდან ექვსი წლის განმავლობაში. თუმცა, საქართველო უფლებამოსილია განიხილოს განსხვავებული ზღვარი, ვიდრე ეს ამ დირექტივით არის გათვალისწინებული და წარუდგინოს წინადადება ასოცირების საბჭოს, საქართველოში ადგილობრივი შიდა ბაზრის განვითარების გათვალისწინებით, წინამდებარე შეთანხმების ძალაში შესვლიდან არაუგვიანეს ხუთი წლისა.

1986 წლის 8 დეკემბრის საბჭოს 86/635/EC დირექტივა, ბანკებისა და სხვა ფინანსური ინსტიტუტების წლიური ანგარიშების, კონსოლიდირებული ანგარიშების შესახებ. ვადა: ამ დირექტივის დებულებები უნდა შესრულდეს წინამდებარე შეთანხმების ძალაში შესვლიდან ოთხი წლის განმავლობაში.

2001 წლის 27 სექტემბრის ევროპარლამენტისა და საბჭოს დირექტივა 2001/65/EC, რომლითაც შესწორდა 78/660/EC, 83/349/EC და 86/635/EC დირექტივები, რომლებიც ეხება ზოგიერთი ტიპის კომპანიების, ასევე ბანკებისა და სხვა ფინანსური ინსტიტუტების წლიური კონსოლიდირებული ანგარიშების შეფასების წესებს. ვადა: 2001/65/EC დირექტივის დებულებები უნდა შესრულდეს წინამდებარე შეთანხმების ძალაში შესვლიდან ოთხი წლის განმავლობაში.

2003 წლის 18 ივნისის ევროპარლამენტისა და საბჭოს 2003/51/EC დირექტივა, რომლითაც შესწორდა 78/660/EC, 83/349/EC, 86/635/EC 91/674/EC დირექტივები ზოგიერთი ტიპის კომპანიების, ბანკებისა და სხვა ფინანსური ინსტიტუტების, ასევე სადაზღვევო კომპანიების წლიური და კონსოლიდირებული ანგარიშების შესახებ. ვადა: 2003/51/EC დირექტივის დებულებები უნდა შესრულდეს წინამდებარე შეთანხმების ძალაში შესვლიდან ოთხი წლის განმავლობაში.

2006 წლის 14 ივნისის ევროპარლამენტისა და საბჭოს 2006/46/EC დირექტივა, რომლითაც შესწორდა საბჭოს 78/660/EC დირექტივა ზოგიერთი ტიპის კომპანიების წლიური ანგარიშების შესახებ, 83/349/EC კონსოლიდირებული ანგარიშების შესახებ, 86/635/EC ბანკებისა და სხვა ფინანსური ინსტიტუტების წლიური

და კონსოლიდირებული ანგარიშების შესახებ და №91/674/EC სადაზღვევო კომპანიების წლიური კონსოლიდირებული ანგარიშების თაობაზე. ვადა: 2006/46/EC დირექტივის დებულებები უნდა შესრულდეს წინამდებარე შეთანხმების ძალაში შესვლიდან ოთხი წლის განმავლობაში.

2001 წლის 4 აპრილის ევროპარლამენტისა და საბჭოს 2001/24/EC დირექტივა საკრედიტო ინსტიტუტების რეორგანიზაციისა და ლიკვიდაციის შესახებ. ვადა: ამ დირექტივის დებულებები უნდა შესრულდეს წინამდებარე შეთანხმების ძალაში შესვლიდან ოთხი წლის განმავლობაში.

ყველა ზემოაღნიშნული, პირდაპირ თუ ირიბად მიმართულია საბანკო ზედამხედველობის გაძლიერებასა და კოორდინაციაზე. მათგან გამორჩეულად: 1994 წლის 30 მაისის ევროპარლამენტისა და საბჭოს 94/19/EC დირექტივა¹¹ დეპოზიტების საგარანტიო სქემების შესახებ, ასევე 2002 წლის 16 დეკემბრის ევროპარლამენტისა და საბჭოს 2002/87/EC¹² დირექტივა, ფინანსურ კონგლომერატში საკრედიტო ინსტიტუტების, სადაზღვევო კომპანიებისა და საინვესტიციო კომპანიების დამატებითი ზედამხედველობის შესახებ, ასევე 2006 წლის 14 ივნისის ევროპარლამენტისა და საბჭოს 2006/48/EC¹³ (ძველი 2000/12/EC¹⁴) დირექტივა საკრედიტო ინსტიტუტების ბიზნესის დაწყების ფუნქციონირების შესახებ.

3. დეპოზიტების დაზღვევის სისტემა (საგარანტიო სქემები)

ა) 94/19/EC დირექტივა

დეპოზიტების საგარანტიო სქემები (ინგლ. *deposit-guarantee schemes*, გერმ. *Einlagensicherungssysteme*) რეგულირდება 1994 წლის 30 მაისის ევროპარლამენტისა და საბჭოს 94/19/EC დირექტივით,

¹¹ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/PDF/?uri=CELEX:31994L0019&qid=1453467216346&from=EN>.

¹² <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32002L0087&qid=1453475106994&from=EN>.

¹³ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32006L0048&qid=1453467480994&from=EN>.

¹⁴ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32000L0012&qid=1453467398259&from=EN>.

რომლის თანახმად, დეპოზიტის გარანტორს წარმოექმნება კონკრეტული თანხის ანაზღაურების ვალდებულება, იმ შემთხვევაში, თუ დეპოზიტის მფლობელი ბანკი გადახდისუუნარო შეიქნება. მისი პირდაპირი დანიშნულებაა, განსაზღვრული მოცულობის ფარგლებში უზრუნველყოს მენაბრე ფულადი კომპენსაციით, თუ იგი ვერ მიიღებს მის კუთვნილ ანაზღაურებას საბანკო დაწესებულებიდან.

მენაბრეთა კუთხით ასეთი რეგულაცია უზრუნველყოფს მათი ქონების ნაწილის გარანტიას. ამასთან, ასევე აღნიშნულ რეგულაციას აქვს სხვა, საფინანსო სისტემის სტაბილურობის გარანტორის ფუნქცია, კერძოდ, ასეთი საგარანტიო უზრუნველყოფები არ იწვევს კრიტიკულ სიტუაციებში მენაბრეთა მხრიდან ფულადი თანხების ბანკებიდან პანიკური გატანის პროცესს, რაც თავის მხრივ მძიმე ეკონომიკური შედეგების გამომწვევეი შეიძლება გახდეს. აღნიშნული რეგულაცია ადგენს, რომ ყველა საკრედიტო ინსტიტუტი ერთნაირი საგარანტიო სქემის (სისტემის) წევრი უნდა გახდეს. ამასთან, ყველა საკრედიტო ინსტიტუტისთვის განსაზღვრული უნდა იყოს ერთიანი მინიმალური საგარანტიო უზრუნველყოფის ზღვარი, რომელიც არა მხოლოდ მომხმარებლის (მენაბრის) ქონებრივ ინტერესებს ემსახურება, არამედ ასევე კრიტიკულ სიტუაციებში საფინანსო სისტემის არსებით სტაბილურობას უზრუნველყოფს. 4/19/EC დირექტივით განსაზღვრული მინიმალური ზღვარი შეადგენს 20.000 ევროს, თუმცა ცალკეულმა წევრმა ქვეყანამ საკუთარი ავტონომიური კანონმდებლობით შესაძლებელია უფრო მაღალი ზღვარი განსაზღვროს. 2009/14/EC დირექტივით, რომელმაც ცვლილება შეიტანა 94/19/EC დირექტივაში, განისაზღვრა 50.000 ევრო, ხალმა 2014/49/EC დირექტივამ კი განსაზღვრა 100.000 ევრო. საქართველოც არის ვალდებული განსაზღვროს მინიმალური ზღვარი, თუმცა ასოცირების შეთანხმების შესაბამისად, აღნიშნული დირექტივით განსაზღვრული 20.000 ევროს ზღვარი არ არის სავალდებულო საქართველოსთვის. ხსენებული შენატანების (ანაბრების) ე.წ. „ჰარმონიზებული მინიმალური ზღვარი“ განისაზღვრება არა ცალკეული საკრედიტო ინსტიტუტისთვის, არა ერთეული ანაბრისთვის, არამედ მხოლოდ ინდივიდუალიზებული და იდენტიფიცირებადი მენაბრისთვის, ანუ ეს არის ის მინიმალური თანხა, რასაც კონკრეტული მენაბრე გარანტირებულად მიიღებს, მიუხედავად იმისა, მისი კუთვნილი

ანაბრების ცალობრივი და ჯამური მოცულობა ხელშემკვრელი სახელმწიფოს სხვადასხვა ბანკში არსებითად აღემატება ამ ოდენობას.

94/19/EC დირექტივა იცავს არა მხოლოდ იმ მეანაბრეთა უფლებებს, რომლებმაც საფინანსო ინსტიტუტში შენატანები (ანაბრები) ხელშემკვრელი სახელმწიფოს მხრიდან აღნიშნული დირექტივის ფაქტობრივი იმპლემენტაციის ან აღნიშნული დირექტივისათვის განსაზღვრული იმპლემენტაციის ვადის გასვლის შემდგომ განახორციელეს, არამედ ასევე იმ მეანაბრებსაც, რომელთა ანაბრის დასრულების ვადა აღნიშნული დირექტივისთვის განსაზღვრული იმპლემენტაციის ვადის გასვლის შემდგომ პერიოდს მოიცავს¹⁵.

94/19/EC დირექტივის მიზნებისთვის შენატანი განისაზღვრება, როგორც საბანკო ანგარიშზე არსებული პოზიტიური ნაშთი, ასევე საბანკო გარიგების მხარეთა (ბანკსა და მომხმარებელს) შორის სინალაგმატურ ვალდებულებათა ურთიერთგამოქვითვით მომხმარებლის მხარეს დარჩენილი პოზიტიური სალდო, რომლის გადახდის ვალდებულება ბანკს აქვს საკანონმდებლო თუ სახელშეკრულებო დათქმის საფუძველზე, ასევე მოთხოვნები, რომლებიც წარმოექმნება საკრედიტო ინსტიტუტს ემიტირებული ფასიანი ქაღალდებიდან. 94/19/EC დირექტივის თანახმად, კომპენსირების ეს წესი არ ვრცელდება საფინანსო ინსტიტუტების (ბანკები, სადაზღვევო) მიერ განთავსებულ ანაბრებზე სხვა კომერციულ ბანკებში, ბანკების საკუთარ აქტივებზე, ასევე ბანკის ბენეფიციარების აქტივებზე, ასევე სასამართლო გირაო, სახელმწიფო და მუნიციპალურ აქტივებზე, არასახელობით ანაბრებზე, ეროვნული ვალუტისგან ანდა ევროსგან განსხვავებულ ვალუტაში ანაბრებზე.

ხელშემკვრელ სახელმწიფოს 94/19/EC დირექტივის საფუძველზე აქვს უფლება, კონკრეტული შენატანები (ანაბრები) არ მოაქციოს საგარანტიო სქემის (სისტემის) მოქმედების ფარგლებში ან მათთვის სულაც სხვაგვარად (შემცირებულად) განსაზღვროს „ჰარმონიზებული მინიმალური ზღვარი“, ასევე კონკრეტული ანაბრების შემთხვევაში სავალდებულოდ განსაზღვროს საგარანტიო სქემის (სისტემის) არსებობა და არ მისცეს უფლება საკრედიტო

¹⁵ LG Bonn, NJW 2000, 815.

დაწესებულებას აღნიშნულ სისტემაში სრულფასოვანი ინტეგრაციის გარეშე მიიღოს ასეთი სახის ანაბრები.

იმ შემთხვევაში თუ ხელშემკვრელ სახელმწიფოს საკრედიტო ინსტიტუტი არ ასრულებს 94/19/EC დირექტივის მოთხოვნებს, მისთვის ლიცენზიის გამცემ ზედამხედველ ორგანოს, იმ მიზნით, რომ უზრუნველყოს დირექტივის მოთხოვნათა შესრულება, აქვს სრული უფლებამოსილება, გამოიყენოს შესაბამისი სანქციები, მათ შორის საბანკო ლიცენზიის შეჩერება ან გაუქმება. ხელშემკვრელი სახელმწიფო ვალდებულია ზედამხედველი ორგანოების ჩართვით უზრუნველყოს, რომ საკრედიტო ინსტიტუტი თავის პოტენციურ თუ ფაქტობრივ მომხმარებლებს (მეანაბრეს) ჯეროვნად აწვდიდეს ინფორმაციას საგარანტიო სისტემაში მისი ჩართულობის, ასევე აღნიშნული სქემიდან მომხმარებლის უფლებების, საგარანტიო თანხის მოცულობისა და პირობების შესახებ. აღნიშნული ინფორმაცია მომხმარებელს უნდა მიეწოდოს მარტივი და გასაგები ფორმით.

თავად საგარანტიო სისტემის მმართველი სუბიექტი (ეს შეიძლება იყოს ცალკე საჯარო ან კერძო სამართლის პირი, ასევე ბანკების მიერ ერთობლივად შექმნილი სუბიექტი) ვალდებულია უზრუნველყოს, რომ ბანკის მხრიდან მეანაბრეთათვის დამდგარი მოთხოვნის შეუსრულებლობის შემთხვევაში (როცა საკრედიტო ინსტიტუტის ზედამხედველი ორგანოს მხრიდან ფინალურად განისაზღვრება, რომ ბანკი მიღებული ანაბრების ნაწილში გადახდისუუნაროა), მას შემდეგ, რაც დაადგენს მეანაბრის ვადამოსულ უფლებას ანაბრის მიღებაზე, გადაუხადოს (დაუფაროს) მეანაბრეს საფინანსო ინსტიტუტის ვალდებულება არაუგვიანეს მოთხოვნის წაყენებიდან 3 თვის განმავლობაში.

გერმანიაში კერძო ბანკებისთვის შპს-ს ფორმით სახელმწიფოს მხრიდან შექმნილია საგარანტიო სისტემის მმართველი – „*Entschädigungseinrichtung deutscher Banken GmbH*“. ხელშემკვრელი სახელმწიფოს რეზიდენტი საფინანსო ინსტიტუტის ფილიალს სხვა ხელშემკვრელ სახელმწიფოში უფლება აქვს მიერთებული იყოს როგორც სათავო ადგილსამყოფლის, ასევე ფილიალის რეზიდენტი ქვეყნის საგარანტიო სისტემას. ასე, მაგალითად: გერმანიაში არსებული Renault Bank-ის ფილიალი, მიერთებულია საფრანგეთის საგარანტიო სისტემების ფონდს. გარდა სახელმწიფოს მიერ შექმნილი საგარანტიო სისტემისა, შესაძლებელია ასევე არსებობდნენ კერძო საგარანტიო ფონდები.

ასე, მაგალითად: გერმანიაში კერძო კომერციული ბანკების მიერ შექმნილია საგარანტიო ფონდი „Bundesverbandes deutscher Banken“.

ბ) საქართველოს სამომავლო პროექტი

საქართველოში აღნიშნული დეპოზიტების საგარანტიო (დაზღვევის) სისტემა ახლა იკიდებს ფეხს. ჯერ პროექტის ფორმატშია 94/19/EC დირექტივის ფარგლებში განმსაზღვრელი ნორმატიული აქტები. უნდა ითქვას, რომ ასეთი სახის სიახლეს საქართველოს რეალობაში ექნება ფინანსური სტაბილურობისა და უსაფრთხოების მნიშვნელოვანი კომპონენტი, რაც კარგი წინაპირობაა ეფექტიანი დეპოზიტების დაზღვევის სისტემის დანერგვისთვის. მთავარ ფაქტორად იქმნება დეპოზიტების დაცვისთვის გარანტირებული თანხის არსებობა. იგი დეპოზიტორების დაცვის მსოფლიოში აპრობირებული მეთოდია, უზრუნველყოფს ქვეყნის საფინანსო სისტემის მდგრადობის გაძლიერებას, ასევე საფინანსო ინსტიტუტებისადმი საზოგადოებრივი ნდობის ამაღლებას, კრიზისულ სიტუაციაში სისტემიდან დეპოზიტების მასობრივი გადინების ე.წ. „დომინოს ეფექტის“ შეჩერებას, გარე შოკების შემსუბუქებას, ასევე კრიზისულ სიტუაციაში ფისკალური და მონეტარული პოლიტიკის შეუფერხებელი ფუნქციონირების უზრუნველყოფას.

ეფექტიანი დეპოზიტების დაზღვევის სისტემის დანერგვას არსებითად მნიშვნელოვანი როლი ენიჭება არარეზიდენტების (პასიური) დეპოზიტების უფრო მეტად შემოდიანებას იმ ქვეყნების საბანკო სისტემაში, სადაც ფუნქციონირებს. იგი არის გადაამწყვეტი მნიშვნელობის მქონე ფინანსური სტაბილურობისთვის კრიზისის დროს.

საქართველოს შემუშავებული პროექტის მიხედვით,¹⁶ დეპოზიტების დაზღვევის სისტემის წევრი იქნება საქართველოში მოქმედი ყველა კომერციული ბანკი. სისტემა არ ფარავს არასაბანკო ინსტიტუტებს, დაზღვეულები იქნება მხოლოდ ფიზიკური პირების დეპოზიტები, ანაზღაურებადი სადაზღვევო თანხის მაქსიმალური ოდენობა (ზღვარი) – 5.000 ლარი, დაზღვეულია ყოველი დეპოზიტორის დეპოზიტი თითოეულ ბანკში, ერთ ბანკში ყველა დეპოზიტის ჯამური ოდენობა არის დაზღვეული ზღვარის

¹⁶ საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს პრეზენტაცია, 26/02/2016.

ფარგლებში, ვრცელდება ნებისმიერ ვალუტაში არსებულ დეპოზიტზე. სისტემის ინიცირებიდან 5 წლის განმავლობაში ფონდში მობილიზებული უნდა იყოს საკმარისი სახსრები ყველაზე მსხვილი არასისტემური ბანკის დეპოზიტორების 100%-ით ანაზღაურებისთვის. 2022 წლიდან დეპოზიტების დაზღვევის სამსახურმა უნდა უზრუნველყოს რისკზე შეწონილი რეგულარული სადაზღვევო შენატანის სისტემაზე გადასვლა. საერთაშორისო პრაქტიკის გათვალისწინებით, ფონდის სახსრების ინვესტირება ხდება მაღალი ლიკვიდურობისა და დაბალი რისკის მქონე აქტივებში. რეგულარული სადაზღვევო შენატანის (ე.წ. *Ex-ante*) ოდენობას აღნიშნული მიზნის შესაბამისად განსაზღვრავს უწყებათაშორისი საბჭო. ფონდი უნდა შეადგენდეს დაზღვეული დეპოზიტების მოცულობის 6 პროცენტს. კანონპროექტის წარდგენა პარლამენტში – აპრილი 2016 წელი; სააგენტოს შექმნა – იანვარი 2017 წელი; შენატანების განხორციელების დაწყება – ივნისი 2017 წელი; დაზღვევის სისტემის ამოქმედება – იანვარი 2018 წელი.

დეპოზიტების დაზღვევის სააგენტო იქნება დამოუკიდებელი საჯარო სამართლის იურიდიული პირი, რომელშიც შედის სამეთვალყურეო საბჭოს 5 წევრი (ფინანსთა მინისტრი, ეკონომიკის მინისტრი, ეროვნული ბანკის პრეზიდენტი, ზედამხედველობის სამსახურის უფროსი, დამოუკიდებელი პირი კომერციული ბანკების წარდგინებით). მსოფლიოში ფუნქციონირებს 113 დეპოზიტების დაზღვევის ფონდი. აქედან 96 ფუნქციონირებს როგორც დამოუკიდებელი იურიდიული პირი, დანარჩენი 17 კი განთავსებულია ფინანსთა სამინისტროში, ცენტრალურ ბანკში ან ბანკების ასოციაციაში.

4. ზიანის ანაზღაურების უფლებამოსილების ნორმა

ა) არაჯეროვანი ზედამხედველობა

საჯარო სუბიექტის ბრალეული ქმედების შედეგად მიყენებული ზიანისთვის პასუხისმგებლობის დამდგენი ნორმა საქართველოს კანონმდებლობით განისაზღვრება სამოქალაქო კოდექსის 1005-ე, ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 207-ე, 208-ე მუხლების საფუძველზე. შესაბამისად, თუ საფინანსო ზედამხედველობის ორგანო ბანკებზე თავისი მაკონტროლებელი უფლებამოსილების განხორციელებისას არ იმოქმედებს მასზე დაკისრებული

ვალდებულების მხრივ ჯეროვნად, რის საფუძველზეც ზიანი მაიდგება ბანკის კლიენტს (მომხმარებელს), როგორც წესი, ადგილი უნდა ჰქონდეს საჯარო სუბიექტის პასუხისმგებლობის მოდელის ამოქმედებას. თუმცა, სამოქალაქო კოდექსის 1005-ე მუხლი სავალდებულოდ ადგენს, რომ იმ პირობის გარდა, რომ ზიანი უნდა დადგეს სამსახურებრივი მოვალეობის ბრალეული შეუსრულებლობის საფუძველზე, ასევე სავალდებულო პირობას წარმოადგენს, რომ სახეზე უნდა იყოს სამსახურებრივი მოვალეობის დარღვევა „სხვა პირთა მიმართ“.

შესაბამისად, საბანკო ზედამხედველობის განხორციელების ფარგლებში კანონმდებლობით ნაკისრი ვალდებულების დარღვევის შემთხვევაში გამოსარკვევია:

- აქვს თუ არა აღნიშნულ ვალდებულებას (განგრძობადი) მოქმედება ბანკის დაზარალებული მომხმარებლის მიმართ;
- არის თუ არა კლიენტი აღჭურვილი საბანკო ზედამხედველობის მავალდებულებელი კანონმდებლობიდან მომდინარე სუბიექტური უფლებებით;
- კიდევ სხვაგვარად რომ ვთქვათ – მიეკუთვნება თუ არა ბანკის კლიენტი კოდიფიცირებული საბანკო კანონმდებლობიდან (ნორმებიდან) გამომდინარე „დასაცავ“ პირთა წრეს;
- აქვს თუ არა კონკრეტულ რეგულატორულ აქტს ნორმის დაცვითი ფუნქცია ბანკის კლიენტის მიმართ,
- აქვს თუ არა ბანკის მომხმარებელს (კლიენტს) საბანკო ზედამხედველობის ორგანოს მიმართ მოთხოვნის უფლება ჯეროვანი და კანონისმიერი ქმედების განხორციელების თაობაზე.

საბანკო ზედამხედველობის ნორმატიული აქტების განმარტებისას, როგორც წესი, ვაწყდებით მათი მიზნობრიობის დუალიზმს: ეს არის ერთი მხრივ, საფინანსო სექტორის სტაბილურობის უზრუნველყოფა და მეორე მხრივ, მეანაბრეთა ინტერესების დაცვა. ყოველივე ამ კითხვის უკან საბანკო ზედამხედველობის ვალდებულებითი ნორმების შეუსრულებლობის ან/და არაჯეროვანი შესრულების შემთხვევაში დაზარალებულ მესამე პირთა მიმართ ზედამხედველი ორგანოს (საჯარო სუბიექტის) პასუხისმგებლობის საკითხის განხილვისას დგას დილემა: მოიცავს თუ არა საბანკო ზედამხედველობის მარეგულირებელი კანონმდებლობა მესამე პირთა მიმართ

ვალდებულების ელემენტს და აქვს თუ არა ასეთი ტიპის ნორმატიულ აქტებს დაცვითი ფუნქცია, თუ იგი შექმნილია მხოლოდ საჯარო ინტერესების მოწესრიგებისთვის და ტელეოლოგიური განმარტებით თავის თავში არ მოიცავს ვალდებულების დარღვევის შედეგად დაზარალებული სუბიექტის დაცვას.

სწორედ აღნიშნული საკითხის ქვემოთ მოყვანილი დეტალური განხილვა მოგვცემს ამ კითხვაზე შეწონილ პასუხს.

ბ) ევროპარლამენტისა და საბჭოს დირექტივის დაგვიანებით იმპლემენტაცია

ზიანის ანაზღაურების მოთხოვნის საფუძველი საბანკო ზედამხედველობის ნაწილში ასევე შეიძლება იყოს ისიც, რომ სახელმწიფომ (საქართველომ) ასოცირების შესახებ შეთანხმებით ნაკისრი ვალდებულება დაარღვია. კერძოდ, განსაზღვრულ ვადებში არ მოახდინა ევროპარლამენტისა და საბჭოს საბანკო სფეროს მარეგულირებელი დირექტივების ეროვნულ კანონმდებლობაში იმპლემენტაცია. ასეთი კი შეიძლება იყოს 1994 წლის 30 მაისის ევროპარლამენტისა და საბჭოს 94/19/EC დირექტივა დეპოზიტების საგარანტიო სქემების შესახებ, რომლის ტრანსფორმაციის ვადა საქართველოსთვის განისაზღვრა ასოცირების შეთანხმების ძალაში შესვლიდან ექვსი წლის განმავლობაში. თუმცა, საქართველო უფლებამოსილია, განიხილოს განსხვავებული ზღვარი, ვიდრე ეს ამ დირექტივით არის გათვალისწინებული და ასოცირების საბჭოს წარუდგინოს წინადადება, საქართველოში ადგილობრივი შიდა ბაზრის განვითარების გათვალისწინებით, წინამდებარე შეთანხმების ძალაში შესვლიდან არაუგვიანეს ხუთი წლისა¹⁷.

ევროპარლამენტისა და საბჭოს დირექტივის ვადაში მიუღებლობაზე ფაქტობრივად პასუხისმგებელი არის მიმღები

¹⁷ საქართველოსა და ევროკავშირს და ევროპის ატომური ენერჯის გაერთიანებას და მათ წევრ სახელმწიფოებს შორის ასოცირების შესახებ შეთანხმების (საქართველოს 27/06/2014 წლის საერთაშორისო ხელშეკრულება და შეთანხმება №200/42, სსმ ვებგვერდი, 11/09/2014 წელი) დანართი XV-A (ფინანსურ მომსახურებასთან დაკავშირებული წესები), A. საბანკო სფერო.

სახელმწიფო. ევროკავშირის სასამართლო¹⁸ პრაქტიკით საჯარო სუბიექტის პასუხისმგებლობამ პირველად გაიჟღერა ე.წ. „*Francovic*“-ის გადაწყვეტილებაში¹⁹. წინასწარი გადაწყვეტილების ფორმატში ევროპის სასამართლო განიხილავდა საკითხს, უნდა გადაეხადა თუ არა იტალიის სახელმწიფოს ანდრეა ფრანკოვიჩისათვის მიუღებელი სახელფასო თანხები, ვინაიდან დამსაქმებლის მიმართ მოთხოვნა არ იყო აღსრულებადი. მოთხოვნა ეყრდნობოდა დასაქმებულთა დაცვის ევროპარლამენტისა და საბჭოს დირექტივას, რომელიც მიუღებელი ხელფასების გადახდის ოდენობასა და წესს ადგენდა. აღნიშნული დირექტივა იტალიის მიერ არ იქნა დადგენილ ვადებში იმპლემენტირებული. შესაბამისად, ამ გადაწყვეტილებით ევროკავშირის სასამართლომ დაადგინა სახელმწიფოს პასუხისმგებლობის პრეცედენტი ევროპარლამენტისა და საბჭოს დირექტივების ვადაში მიუღებლობის შემთხვევაში. ამას მოჰყვა იდენტური გადაწყვეტილებები ისეთ საქმეებზე როგორც არის: *Brasserie du pêcheur* და *Factortame*²⁰, *British Telecommunications*²¹, *Hedley Lomas*²², *Dillenkofer*²³, *Denkavit*²⁴ და *Köbler*²⁵.

ევროპარლამენტისა და საბჭოს დირექტივების მიმართ ყველა კოლიზია არ წარმოშობს სახელმწიფოს პასუხისმგებლობას. *Brasserie du Pêcheur* და *Factortame*²⁶ გადაწყვეტილებების შემდგომ ევროკავშირის სასამართლომ ჩამოაყალიბა სახელმწიფოს პასუხისმგებლობის განსაზღვრის სამი არსებითი პირობა: 1. ევროპარლამენტისა და საბჭოს დირექტივას, რომლის იმპლემენტაცია არ განხორციელდა ეროვნული კანონმდებლობის დონეზე (კოლიზია), უნდა გააჩნდეს ე.წ. ნორმის დაცვითი ფუნქცია მესამე პირთა მიმართ. 2. კოლიზია უნდა იყოს არსებითად ინტენსიური. განსაკუთრებით მაშინ, როცა ავტონომიური

¹⁸ გერმ. Gerichtshofs der Europäischen Union – EuGH, ინგ. Court of Justice of the European Union, ქ. ლუქსემბურგი.

¹⁹ EuGH, Slg. 1991, I-5357.

²⁰ EuGH, Slg. 1996, I-1029.

²¹ EuGH, Slg. 1996, I-1631.

²² EuGH, Slg. 1996, I-2553.

²³ EuGH, Slg. 1996, I-4845.

²⁴ EuGH, Slg. 1996, I-5063.

²⁵ EuGH, Slg. 2003, I-10239.

²⁶ EuGH EuZW 1996, 205 = NJW 1996, 1267.

კანონმდებლობის დონეზე განსაზღვრული დისკრეციული უფლებამოსილება აშკარად, არაორაზროვნად და მით უფრო განზრახვის ელემენტით არის დარღვეული და 3. ეროვნული კანონმდებლობის დონეზე დირექტივის მიუღებლობასა (საჯარო ვალდებულება) და მესამე პირისთვის დამდგარ საზიანო შედეგს შორის უნდა არსებობდეს მიზეზობრივი კავშირი.

ევროკავშირის სასამართლო ადგენს, რომ ქვეყნის ეროვნული სასამართლოები ვალდებულნი არიან თავიანთი კანონმდებლობის განმარტებისას მაქსიმალური შესაძლებლობის ფარგლებში და არსებული შეფასების დისკრეციის სრულად ამოწურვის ხარჯზე მიესადაგონ ევროკავშირის ნორმებიდან ამომავალ მიზნობრიობას. აღნიშნული ზღვრის გადალახვა მიიჩნევა როგორც *contra legem* განმარტება და ჩაითვლება დაუშვებლად²⁷. შესაბამისად, ისმის კითხვა, ხომ არ არის შესაძლებელი ჯერ კიდევ ევროპარლამენტისა და საბჭოს არაიმპლემენტირებულ დირექტივას ქვეყნის კანონმდებლობის მასშტაბით ძალმოსილება მიენიჭოს, როცა მისი განხორციელებისთვის განკუთვნილი ვადა ამოიწურა და ქვეყნის უფლებამოსილმა ეროვნულმა ორგანომ მისი განხორციელება უგულებელყო. აღნიშნული პრეცედენტი ევროკავშირის სასამართლომ მიიჩნია შესაძლოდ იმ შეთხვევებში, როცა ევროპარლამენტისა და საბჭოს დირექტივით განსაზღვრულ რეგულაციას ეროვნული კანონმდებლობის დონეზე იზოლირებული და ამასთან ერთად არსებითად სავალდებულო და მითითებითი ხასიათი აქვს²⁸.

B. პრობლემა: საბანკო ზედამხედველობის მარეგულირებელი კანონმდებლობის ნორმათა დაცვის ფუნქცია მესამე პირთა მიმართ

აქვს თუ არა საბანკო ზედამხედველობის კანონმდებლობას ნორმის დაცვითი ფუნქცია გარეშე მესამე პირთა მიმართ, აღნიშნული თემის ირგვლივ სასამართლოშიც და იურიდიულ ლიტერატურაშიც არსებული აზრთა სხვადასხვაობა განსაკუთრებულად წინააღმდეგობრივია.

²⁷ EuGH, NJW 2006, 2467.

²⁸ EuGH NJW 1982, 499; *Jarass*, NJW 1990, 2420.

1. დამადასტურებელი სასამართლო პრაქტიკა

საბანკო ზედამხედველობის (კონტროლის) მარეგულირებელი კანონმდებლობა რომ მხოლოდ ფართო საჯარო ინტერესებს ემსახურება და შესაბამისად არ გააჩნია ე.წ. ნორმის დაცვითი ფუნქცია და შესაბამისად, დაზარალებულ სუბიექტს რომ არ გააჩნია ასეთი ნორმატიული აქტებიდან სუბიექტური უფლება, აღნიშნული მოსაზრების საწინააღმდეგო სასამართლო პრაქტიკა დასაველთ ევროპაში ჩამოყალიბდა ჯერ კიდევ 70-იანი წლების მიწურულს²⁹. იგივე მოსაზრება გაავრცელა უახლესმა სასამართლო გადაწყვეტილებებმა მენაბრეთა ინტერესების დაცვის კუთხით³⁰. საბანკო ზედამხედველობას სავალდებულოდ დაქვემდებარებული სამსახურბრივი ვალდებულება, რომ ზედამხედველმა გამოავლინოს ის სუბიექტები, რომლებიც უკანონოდ, ლიცენზიის გარეშე ეწევიან საბანკო საქმიანობას, ასევე ვრცელდება აღნიშნული კანონდამრღვევი სუბიექტის მიერ დაზარალებული კლიენტების მიმართაც, რომლებიც არაკანონიერი საბანკო გარიგების მსხვერპლნი გახდნენ, და წარმოშობს მათ სუბიექტურ უფლებებს³¹. თუ ეს ასეა, მაშინ, იგივე წესი უნდა მოქმედებდეს ასევე იმ მენაბრეთა ინტერესების მიმართ, რომლებიც მსხვერპლნი გახდნენ პრობლემური ბანკზე ზედამხედველი ორგანოს არაჯეროვანი ზედამხედველობისა.

განვითარებული სასამართლო პრაქტიკის მიხედვით, სახელმწიფო ან/და კომუნალური ზედამხედველობის ინსტიტუტი არა მხოლოდ ფართო საჯარო ინტერესს ემსახურება, არამედ იმისდა მიხედვით თუ რა საკანონმდებლო ნორმა ან შემხები სფერო არის სახეზე, ასევე კერძო ინტერესების დაცვისკენაც არის მიმართული³². თუ საწარმო, რომელიც არ არის უფლებამოსილი, იწოდებოდეს ბანკად, უკანონოდ განახორციელებს საბანკო საქმიანობას (მიიღებს კლიენტებისგან ანაბრებს) ზედამხედველი ორგანო ვალდებულია მიიღოს შესაბამისი კანონისმიერი ზომები³³. აღნიშნული ვალდებულების დარღვევის შემთხვევაში საჯარო სუბიექტის პასუხისმგებლობა არ უნდა იყოს გამორიცხული.

²⁹ BGHZ 75, 120 = NJW 1979, 1879; BGH WM 1982, 1246.

³⁰ BGH NJW 2002, 2464; NJW 2005, 742; EWiR 2002, 961.

³¹ BGHZ 74, 144; BGH NJW 1979, 1354.

³² BGH NJW 2002, 2469.

³³ BGH NJW-RR 2005, 1407.

მიუხედავად ზოგიერთ კანონმდებლობაში არსებული პირდაპირი ფორმალური რეგულაციისა, რომ საბანკო ზედამხედველობა მხოლოდ ფართო საჯარო ინტერესებისკენ არის მიმართული, სასამართლომ მაინც აღიარა მარეგულირებელი ნორმების მესამე პირთა მიმართ შემხებლობა და აღნიშნული დაასაბუთა პოლიციური კანონმდებლობის ანალოგიის პრინციპით, რადგან საპოლიციო სამართალში მოქმედებს პრინციპი, რომ მართლწესრიგის დამცავი ორგანოს ქმედება კონკრეტული სფეროს კონტროლით განეკუთვნება როგორც საჯარო ინტერესებს, ასევე ემსახურება ინდივიდუალიზებულად კერძო სუბიექტის ინტერესებსაც და არ შეიძლება, საბანკო ზედამხედველობის სფეროსთვის, რომელიც თავის მხრივ სპეციალურ მართლწესრიგის სფეროს უზრუნველყოფს, სხვა რამ იყოს დადგენილი. ასევე თავად ზედამხედველობის პროცესში სავალდებულო თუ დისკრეციული პრევენციული ქმედების განხორციელება ასევე კონკრეტული კერძო პირების (მეანაბრების) ინტერესებს ემსახურება და მათ საკუთრების უფლების დაცვას უზრუნველყოფს შესაძლო ზარალისგან³⁴.

მესამე პირის სუბიექტურ უფლებებსა და სადავოდ ქცეულ საჯარო ვალდებულებას შორის არსებითი ურთიერთკავშირის არსებობა, რომელიც თავის მხრივ ნორმის დაცვითი ფუნქციის არსებობის საწინდარია, ზოგიერთ შემთხვევაში თვალსაჩინო და ტრივიალურია, განსაკუთრებით, როცა საჯარო ვალდებულება პირის განცხადების საფუძველზე წარმოიშობა. თუ საჯარო ვალდებულება მხოლოდ იმიტომ არის შექმნილი საკანონმდებლო დონეზე, რომ იგი არა ინდივიდუალიზებულად, არამედ კოლექტიურად, მხოლოდ საჯარო ინტერესების დასაცავად იყოს მიმართული, მაშინ ასეთი განსაკუთრებული ურთიერთკავშირი და ბმა აღნიშნულ საჯარო ვალდებულებასა და მესამე პირის ინტერესებს შორის გამოირიცხება³⁵.

³⁴ BGH NJW 1979, 1354.

³⁵ BGHZ 162, 54.

2. მიმდევარი პოზიცია იურიდიულ ლიტერატურაში

იურიდიული ლიტერატურის დიდი ნაწილი ემხრობა მოსაზრებას, რომ საფინანსო ზედამხედველობის ნორმებით მოწესრიგებული სამართლებრივი სფერო მესამე პირთა მიმართ დაცვის ფუნქციითაც არის აღჭურვილი და არა მხოლოდ ფართო საჯარო ინტერესს ემსახურება³⁶. შესაბამისი ლიტერატურა აღნიშნულს ასაბუთებს არგუმენტით, რომ ბანკსა და მომხმარებელს შორის ძალთა თანაფარდობის არსებითი დისბალანსია, ასევე, როგორც წესი, მომხმარებლის მიერ ბანკში განხორციელებული შენატანები ექსისტენციალური (სასიცოცხლო) ხასიათისაა. ასეთი სახის ურთიერთდამოკიდებულება სავალდებულოს ხდის მომხმარებლის უფლებების დაცვის მომწესრიგებელი საჯარო წესრიგის არსებობას³⁷.

მომხმარებლის საკუთრების უფლების კონსტიტუციური გარანტიებიდან გამომდინარე, მისი ეს უფლებები არსებითად იზღუდება, როცა ადგილი აქვს ანაბრის მფლობელი ბანკის მიმართ არამართლზომიერ ქმედებას (ლიცენზიის ჩამორთმევა, გაკოტრების რეჟიმის გახსნა) ან/და მართლსაწინააღმდეგო უმოქმედობას (საქმიანობის შეჩერების აქტის გამოუცემლობა, როცა ბანკი აშკარად არამიზნობრივ, აკრძალულ ოპერაციებში არის მხილებული)³⁸. საკუთრების უფლების კონსტიტუციური გარანტია მისგან მომდინარე უფლებების უზრუნველსაყოფად სავალდებულოდ ითხოვს, რომ მომხმარებელს გააჩნდეს საფინანსო ზედამხედველობის ორგანოების მიმართ სუბიექტური უფლება ქმედების განხორციელებაზე. საზედამხედველო ვალდებულებით კორესპონდირებულია ასევე საჯარო მოხელეთა ვალდებულება მართლზომიერი მოქმედების განხორციელებაზე და რეფლექსურად წარმოიქმნება საჯარო სუბიექტის პასუხისმგებლობის ფარგლები³⁹. მომხმარებლის საკუთრების უფლებების დაცვის კონსტიტუციური კანონიდან გამომდინარე, სუბიექტური უფლებათა, მოსთხოვოს ვალდებულ სუბიექტს ზედამხედველობის ჯეროვანი

³⁶ *Papier*, JuS 1980, 265; *Schenke/Ruthig*, NJW 1994, 2324.

³⁷ *Gratias*, NJW 2000, 788.

³⁸ *Schenke/Ruthig*, NJW 1994, 2326.

³⁹ *Gratias*, NJW 2000, 787.

განხორცილება და მისი შეუსრულებლობის შემთხვევაში მოითხოვოს მიყენებული ზიანის ანაზღაურება⁴⁰.

3. წინააღმდეგობრიობა სასამართლო პრაქტიკაში

ძველი სასამართლო პრაქტიკით,⁴¹ კატეგორიულად გამოირიცხებოდა ეკონომიკისა და ფინანსების სექტორში სახელმწიფოს მხრიდან არაჯეროვანი ზედამხედველობის შედეგად დამდგარი ზიანის ანაზღაურების ვალდებულება, ვინაიდან მიიჩნეოდა, რომ ასეთ მარეგულირებელ კანონმდებლობას არ გააჩნდა ინდივიდუალიზებული გარე ქმედება მესამე პირთა მიმართ. აღნიშნული პრაქტიკა ეფუძნებოდა პრინციპულ მოსაზრებას, რომ საფინანსო ზედამხედველობა არსებითად დიდი მოცულობის ადრესატებზე იყო მიმართული⁴². ზოგადად, სასამართლო გადაწყვეტილებებში მოიაზრებოდა, რომ სახელმწიფო ორგანოების მხრიდან საზედამხედველო (მაკონტროლებელი) ფუნქციის განხორციელება მხოლოდ ფართო საჯარო ინტერესებს ემსახურება და არ გააჩნია მესამე პირთა მიმართ სუბიექტური უფლების მატარებელი ელემენტი, ე.წ. ნორმის დაცვითი ფუნქცია. შესაბამისად, გამოირიცხებოდა ასეთი ვალდებულების დარღვევის შედეგად მესამე პირთა მიმართ საჯარო სუბიექტის პასუხისმგებლობა⁴³. უახლესი სასამართლო პრაქტიკაც ამ მოსაზრებას მიემხრო⁴⁴.

აღნიშნულის არსებითი არგუმენტებია, რომ საფინანსო ზედამხედველობის კონტროლით სახელმწიფო არ წარმოადგენს მენაზრეთა მიმართ ე.წ. „თავდებს“ ან/და „გარანტორს“ მათ მიერ განხორციელებულ შენატანებზე, მით უფრო, როცა საზოგადოებაში საბანკო დაწესებულებისა და ანაზღაურების მოცულობის ფართო და თავისუფალი არჩევანი არსებობს. არგუმენტაციას ემატება ასევე ის მოსაზრებაც, რომ სახელმწიფოს მხრიდან ასეთი პასუხისმგებლობის აღებას არ ეყოფა არცერთი სახელმწიფო ადმინისტრაციული რესურსი⁴⁵.

⁴⁰ *Cremer*, JuS 2001, 649.

⁴¹ BGHZ 58, 96.

⁴² OLG Frankfurt a.M., VersR 1970, 657.

⁴³ BGH VersR 1975, 471; BGHZ 58, 98 = NJW 1972, 577.

⁴⁴ OLG Köln OLGR 2001, 168 = NJW 2001, 2724.

⁴⁵ OLG Köln, NJW 1977, 2214.

რიგი კანონმდებლობის პირდაპირ აწესებს ასეთი სახის პასუხისმგებლობის შემზღუდავ ნორმას. მსგავსი პასუხისმგებლობის გამომრიცხავი გარემოება არ არის უცხო ასევე ევროპის ქვეყნების ეროვნულ კანონმდებლობებშიც. მაგალითად, გერმანიის კანონი *საფინანსო მომსახურების ზედამხედველობის შესახებ* (Finanzdienstleistungsaufsichtsgesetz)⁴⁶ §4 IV FinDAG ადგენს, რომ *(საფინანსო ზედამხედველობის) სააგენტო*⁴⁷ თავისი ამოცანებისა და უფლებამოსილებების განხორციელებისას მოქმედებს მხოლოდ საჯარო ინტერესებიდან გამომდინარე, რაც თავის მხრივ გამორიცხავს ვალდებულების ინდივიდუალიზებას და შესაბამისად, საჯარო სუბიექტის პასუხისმგებლობას მესამე პირთა მიმართ.

ასეთი ნორმის შემოღებით პირდაპირ გამოირიცხა საბანკო გარიგებაში მონაწილე მხარის (მომხმარებლის) სუბიექტური უფლება ზედამხედველი ორგანოების მიმართ. საწინააღმდეგო რეგულაცია, ანუ საჯარო სუბიექტის პასუხისმგებლობის აღიარება საბანკო ზედამხედველობის სეგმენტზე და იმ მესამე პირთათვის სუბიექტური უფლების მინიჭება, რომლებიც არ ექვემდებარებიან საბანკო ზედამხედველობას, მეტად დიდი საფრთხის შემცველი შესაძლოა ყოფილიყო ზედამხედველი სუბიექტის პასუხისმგებლობის სეგმენტისთვის. ამით არსებითად შესუსტდა სახელმწიფოს მხრიდან ტირაჟირებული, ნომენკლატორული და რევიზორული ე.წ. „საბაზრო-ეკონომიკურად მართებული“ ზედამხედველობის კონცეფცია და საფინანსო ინსტიტუტებს ბევრად უფრო თავისუფალი არეალი მიენიჭათ პირად პასუხისმგებლობას დაქვემდებარებული საქმიანობისთვის⁴⁸.

⁴⁶ Gesetz über die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (Finanzdienstleistungsaufsichtsgesetz – FinDAG) v. 22. April 2002, BGBl, I 2002, 1310.

⁴⁷ გერმანიის საფინანსო მოსახურების ზედამხედველობის ფედერალური საჯარო სამართლის პირი (გერმ. Die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht, შემოკ. BaFin) წარმოადგენს უნივერსალურ საფინანსო ზედამხედველ ორგანოს. იგი, 2002 წლის საფინანსო კანონმდებლობის რეფორმის საფუძველზე, თავისში მოიცავს საკრედიტო, ფასიანი ქაღალდების ბაზრების, ასევე სადაზღვევო ურთიერთობათა ზედამხედველობას. იგი ექვემდებარება ფედერალურ ფინანსთა სამინისტროს სამართლებრივ და საგნობრივ ზედამხედველობას.

⁴⁸ BGHZ 162, 58.

ის, რომ მომხმარებლის ინდივიდუალიზებული მოთხოვნის არარსებობის მიღმა, საფინანსო სექტორში იგი სახელმწიფოს მხრიდან მაინც დაცულია, უდავოდ მოხდა გარანტირებული ზედამხედველობის სისტემის შემოღებით. აღნიშნულ ვალდებულებასა და საჯარო გარანტირებულ წესრიგს არ აკნინებს ის, რომ მომხმარებელზე არ არის გადაცემული მოთხოვნის სუბიექტური უფლება ზედამხედველობის განხორციელებაზე. მთავარია, რომ ამის მიუხედავად, ძირითადი ბირთვი კონსტიტუციური გარანტიისა მაინც არის დაცული⁴⁹.

4. *Contra* (საწინააღმდეგო) მოსაზრება საკანონმდებლო ორგანოების განმარტებებში

გერმანიის პარლამენტის განმარტებითი ბარათის თანახმად, კანონმდებელს აქვს სრული უფლებამოსილება, განსაზღვროს საფინანსო ზედამხედველი სუბიექტის უფლებამოსილების ფარგლები და იგი ხელშეუხებელი გახადოს კერძო მესამე პირთა საჩივრების მიმართ. ასეთი სახის საჯარო პასუხისმგებლობის გამორიცხვა სრულ შესაბამისობაშია კონსტიტუციით გარანტირებულ ძირითად უფლებებთან და ასევე ედრება სხვა ევროკავშირის წევრი ქვეყნების სამართლებრივ პრაქტიკას⁵⁰. ამასთან, გასათვალსწინებელია ისიც, რომ კონსტიტუციით გარანტირებული საჯარო სუბიექტის მხრიდან მართლსაწინააღმდეგო მოქმედების შემთხვევაში, ზიანის ანაღურების უფლება არ არის უნივერსალური და იგი შეიძლება შეიზღუდოს⁵¹.

⁴⁹ BGH NJW 2005, 746.

⁵⁰ BT-Dr 14/7033, 34.

⁵¹ შეადარე BT-Dr 10/2510, 2 (Abr. <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/10/025/1002510.pdf>) გერმანიის პარლამენტის (Bundestag) საფინანსო კომიტეტის განმარტებით ბარათი.

5. ევროკავშირის სასამართლოს პოზიცია

ევროკავშირის სასამართლო⁵² განმარტავს, რომ კერძო ეკონომიკური საქმიანობის მწარმოებელ სუბიექტებზე სახელმწიფო ზედამხედველობის საჯარო ელემენტი ემსახურება მხოლოდ და მხოლოდ სახელმწიფო და საჯარო ინტერესებს და თავის მხრივ არ წარმოშობს რაიმე სახის სამსახურებრივ ვალდებულებებს კონკრეტული პირების მიმართ⁵³. აღნიშნულ მოსაზრებას იზიარებს ასევე ლიტერატურაც და სასამართლოებიც⁵⁴. ევროკავშირის სასამართლომ 12/10/2004 წლის გადაწყვეტილებაში⁵⁵ განმარტა, რომ დეპოზიტების საგარანტიო სქემების შესახებ ევროკავშირის 94/19/EC დირექტივა, არ ეწინააღმდეგება ეროვნულ კანონმდებლობასთან, რომელიც ადგენს, რომ საბანკო ზედამხედველობის ნორმატიული აქტები მხოლოდ საჯარო ინტერესების დაცვა ემსახურება. აღნიშნული ეყრდნობა დასაბუთებას, რომ საბანკო ზედამხედველობის წარმოების წესები დაკონკრეტდა სპეციალური დირექტივით, კერძოდ, საკრედიტო ინსტიტუტების ბიზნესის დაწყებისა ფუნქციონირების შესახებ 2006 წლის 14 ივნისის ევროპარლამენტისა და საბჭოს 2006/48/EC (ძველი 2000/12/EC) დირექტივით, რომელიც არ მოიცავს რაიმე სახის რეგულაციას, რომ ნაციონალურმა ორგანოებმა (საფინანსო ზედამხედველობის ორგანომ) რაიმე სახის საბანკო ზედამხედველობის რეგულაციები შეიმუშაონ.

ევროკავშირის სასამართლო ასკვნის, რომ 94/19/EC დირექტივა მხოლოდ საგარანტიო სისტემების მუშაობის მართლზომიერ და მომწესრიგებელი ხასიათის რეგულაციებს მოიცავს. იგი არ ანიჭებს მეანაზრეს სუბიექტურ უფლებას იმის თაობაზე, რომ შესაბამისი საფინანსო ზედამხედველობის ორგანოებს ვალდებულება წარმოექმნათ მის მიმართ, მისივე ქონებრივი უფლების დასაცავად საჭირო ქმედებების განხორციელებაზე. ევროკავშირის კანონმდებლობის დარღვევის

⁵² (გერმ. Gerichtshofs der Europäischen Union – EuGH, ინგ. Court of Justice of the European Union), ქ. ლუქსემბურგი.

⁵³ BGHZ 58, 96 = NJW 1972, 577.

⁵⁴ BGH, VersR 60, 979; BGHZ 35, 44, 49 = NJW 61, 1347; Staudinger-Schäfer, BGB, 10./11. Aufl., § 839 Rdnr. 236.

⁵⁵ EuGH (Urteil des EuGH vom 12.10.2004 in der Rs. C-222/02) EuZW 2004, 689 = NJW 2004, 3479.

შემთხვევაში, სახელმწიფოს პასუხისმგებლობის საკითხი დაზარალებულმა სუბიექტმა მხოლოდ მაშინ შეიძლება მოითხოვოს, როცა აღნიშნული კანონმდებლობის არაორაზროვანი მიზნობრიობაა, ხსენებული სუბიექტი ყველა ამ შესაბამისი უფლებებით აღჭურვოს, ანუ მის მიმართ რაიმე სახის საჯარო ვალდებულებითი ხასიათის სამართლებრივი რეგულაციები იქონიოს⁵⁶.

6. შუალედური დასკვნა

ა) ნორმათა დაცვითი ფუნქცია მესამე პირთა მიმართ

საქართველოს კანონმდებლობით პირდაპირ არის განსაზღვრული, რომ საბანკო ზედამხედველობის ნორმატიული აქტები არა მარტო საჯარო ინტერესებს, არამედ ასევე შეანაზრეთა და ბანკის სხვა კრედიტორთა (მათ შორის აქციონერთა) ინტერესების მაქსიმალური დაცვისაკენ არის მიმართული⁵⁷. ეროვნული ბანკის შესახებ ორგანული კანონის⁵⁸ შესაბამისად ეროვნული ბანკის ფუნქციებია მასთან არსებული სააგენტოს მეშვეობით, კანონის შესაბამისად ზედამხედველობა გაუწიოს ფინანსურ სექტორს; სააგენტო პასუხისმგებელია საზედამხედველო პოლიტიკის განხორციელებისა და მისთვის ამ კანონით დაკისრებული ფუნქციების შესრულებისთვის; ამავე კანონის 47-ე მუხლის შესაბამისად, სააგენტოს ამოცანაა საფინანსო სექტორის ფინანსური მდგრადობისა და გამჭვირვალობის ხელშეწყობა, მომხმარებელთა და ინვესტორთა უფლებების დაცვა. ამ მიზნით სააგენტო აკონტროლებს სისტემურ რისკს, ამცირებს პოტენციურ რისკებს, უზრუნველყოფს საფინანსო სისტემის სტაბილურ და ეფექტიან ფუნქციონირებას. ასევე 49-ე მუხლის შესაბამისად, ზედამხედველობა ითვალისწინებს ლიცენზიების გაცემასა და

⁵⁶ EuGH NJW 2004, 3481; EuGH, Slg. 1996, I-1029 Rdnr. 51 = EuZW 1996, 205 = NJW 1996, 1267 – Brasserie du pêcheur und Factortame, EuGH, Slg. 1996, I-4845 Rdnr. 21 = EuZW 1996, 654 = NJW 1996, 3141 – Dillenkofer u.a., und EuGH, EuZW 2004, 146 Rdnr. 83 – Evans.

⁵⁷ იხ. კომერციული ბანკების საქმიანობის ზედამხედველობისა და რეგულირების წესის დამტკიცების შესახებ, საქართველოს ეროვნული ბანკის პრეზიდენტის 2013 წლის 28 ივნისის ბრძანება №69/04.

⁵⁸ საქართველოს ორგანული კანონი N 1676, სსმ, 29, 12/10/2009.

გაუქმებას, შემოწმებასა და რეგულირებას, შეზღუდვებისა და სანქციების დაწესებას.

ბ) პოზიციის დაფიქსირება

თემის ავტორი იზიარებს მადასტურებელ სასამართლო პრაქტიკას და მინორიტარულ მიმდევართა მოსაზრებას იურიდიულ ლიტერატურაში, რომ კონკრეტული საბანკო ზედამხედველობის მარეგულირებელ ნორმატივებს აქვს ნორმის დაცვითი ფუნქცია მესამე პირთა მიმართ. საწინააღმდეგო მოსაზრების მიმდევრობით შედეგობრივად გამოგვდის: მიუხედავად იმისა, რომ აღიარებულია – საფინანსო ზედამხედველობის სამართალსფეროში მესამე პირს (მეანაზრეს) და მის ქონებრივ ინტერესებს კონკრეტული ნორმატიული ინსტრუმენტებით მხოლოდ სახელმწიფო იცავს, თუმცა თავად დაცვის ადრესატს არა აქვს აღნიშნული „დაცვის“ (რეფლექსურად) გამოყენების უფლება, ანუ არ გააჩნია მის „დაცვაზე“ ვალდებული ზედამხედველი სუბიექტის მიმართ მოთხოვნის უფლება მის „დაცვაზე“, რაც არ იქნებოდა მართლზომიერი საჯარო მმართველობის მიზნებისთვის.

აზრსმოკლებული იქნება საბანკო ზედამხედველობაში „დამცავი“ ნორმის არსებობა (ანუ როცა იგი მხოლოდ ფართო საზოგადოებრივი ინტერესებით არის გამსჭვალული და იდეურად ემსახურება მხოლოდ მასობრივი ელემენტის მართვას, მიზნად ისახავს პირთა ჯგუფების, ამ შემთხვევაში კომერციული ბანკების მომხმარებლების, კოლექტიური დაცვის უზრუნველყოფას), თუ მას არამცდარამც არა აქვს მიზნად დასახული საბოლოო მომხმარებლის ინდივიდუალური სამართალუზრუნველყოფა. ეს იქნებოდა „ნახევრადდამცავი“ ნორმა, რომელიც შესაბამისად კოლექტიურ ჯგუფში შემავალ ადრესატს ინდივიდუალურად არ ანიჭებს სუბიექტურ უფლებებს და „დაცვის“ ქვეშ მყოფ პირს არ აძლევს არანაირ უფლებას, „მოსთხოვოს ზედამხედველ ორგანოს ქმედება დაცვაზე“. საბოლოო ადრესატი მხოლოდ „წყალობილია დაცვაზე“ მარეგულირებლის მხრიდან.

არ არის გასაზიარებელი მოწინააღმდეგეთა მოსაზრება, რომ საბანკო ზედამხედველობა წმინდა საჯარო ვალდებულებაა და ამით საჯარო სუბიექტის პასუხისმგებლობა გამოირიცხება. თუ საკანონმდებლო ნორმა არსებითად პირთა ჯგუფის ინტერესების დასაცვად არის მომართული, მაშინ იგი ასევე ამ ჯგუფში შემავალი

პირის ინდივიდუალურ ინტერესებსაც უნდა იცავდეს. მართალია, ასეთი არგუმენტაცია უფრო სამართლის გამოყენების რეფლექსს, მისი განვრცობის მცდელობას წააგავს, თუმცა მაინც გაუგებარია ისეთი პრინციპი, რომ ნორმატიული აქტის საფუძველზე კონკრეტული სუბიექტი ძირითადი უფლებების კონსტიტუციით დაცვის ობიექტად იქცეს, და ამავე კანონით მისი გამოყენების სუბიექტური უფლება არ გააჩნდეს.

საქართველოს მოქმედი კანონმდებლობით, კომერციული ბანკის მომხმარებელი (აქციონერი, მენაბრე) აღჭურვილია სუბიექტური უფლებებით ჯეროვანი საბანკო ზედამხედველობის განხორციელებაზე.

C. პრობლემის გადრმაგება: საზედამხედველო ორგანოს პასუხისმგებლობის ფორმალური (პირდაპირი) გაუქმება კანონის საფუძველზე

რიგი ნორმატიული აქტებისა პირდაპირი ფორმალური დანაწესით ადგენს ზედამხედველი სუბიექტის პასუხისმგებლობის გამორიცხვას საზედამხედველო სუბიექტის მხრიდან ბრალეული ქმედებით მიყენებული ზიანისთვის დაზარალებულ (მესამე) პირთა მიმართ, იმ შემთხვევებშიც კი, თუ ზედამხედველი სუბიექტის მხრიდან არაჯეროვანი ზედამხედველობა ხორციელდებოდა⁵⁹. რიგი ნორმატიული აქტებისა კი შესაძლებელია ტელეოლოგიური განმარტებით იქნას მსგავსი შედეგით აღქმული. ასე, ეროვნული ბანკის შესახებ კანონის 68-ე მუხლის მე-6 ნაწილი ადგენს, რომ „ეროვნული ბანკის არც ერთ თანამშრომელს არ დაეკისრება პირადი პასუხისმგებლობა რომელიმე პირის მიმართ რაიმე მოქმედების ან უმოქმედობისთვის, თუკი მან ეს ქმედება ჩაიდინა ან მისგან თავი შეიკავა თავისი მოვალეობების კეთილსინდისიერად შესრულებისას საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად. ამავე მუხლის მე-6¹ ნაწილიც ადგენს, რომ „სააგენტოს თანამშრომელს, სააგენტოს საბჭოს წევრს,

⁵⁹ ასე მაგალითად ნოტარიატის შესახებ კანონის (ვებგვერდი სსმ, 46, 22/12/2009) მე-3 მუხლის მე-6 ნაწილის თანახმად ნოტარიუსი პასუხს აგებს თავისი სამსახურებრივი საქმიანობით მიყენებული ზიანისათვის. სახელმწიფო პასუხს არ აგებს ნოტარიუსის მიერ მიყენებული ზიანისათვის. ასეთი სახის საკანონმდებლო დანაწესი გრამატიკალური ფორმით გამორიცხავს ზედამხედველი სუბიექტის პასუხისმგებლობას.

სააგენტოს მიერ კომერციულ ბანკში დანიშნულ დროებით ადმინისტრატორს და კომერციული ბანკის ლიკვიდატორს არ დაეკისრებათ პირადი პასუხისმგებლობა რომელიმე პირის მიმართ რაიმე მოქმედების ან უმოქმედობისთვის, თუ მათ ეს ქმედება ჩაიდინეს ან მისგან თავი შეიკავეს თავიანთი მოვალეობების კეთილსინდისიერად შესრულებისას, საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად⁶⁰. აღნიშნული რეგულაცია გრამატიკული განმარტებით პირდაპირ არ გამორიცხავს საჯარო სუბიექტის პასუხისმგებლობას, თუმცა ტელეოლოგიურად შესაძლებელია განიმარტოს როგორც საბანკო ზედამხედველობის ორგანოს (კორპორაციის) პასუხისმგებლობის გამომრიცხავი (ექსკლუპაციური) რეგულაცია⁶⁰.

მსგავსი პასუხისმგებლობის გამომრიცხავი გარემოება არ არის უცხო ასევე ევროპის ქვეყნების ეროვნულ კანონმდებლობებშიც. მაგალითად, გერმანიის კანონი *საფინანსო მომსახურების ზედამხედველობის შესახებ (Finanzdienstleistungsaufsichtsgesetz)*⁶¹ §4 IV FinDAG ადგენს, რომ *(საფინანსო ზედამხედველობის) სააგენტო⁶² თავისი ამოცანებისა და*

⁶⁰ აღნიშნული ნორმა ადგენს მოქმედი საჯარო მოხელის პირადი პასუხისმგებლობის გამორიცხვას. ასეთი ნორმის არსებობა კანონშესაბამისი და მართლზომიერი ქმედებისთვის არ არის საჭირო, ვინაიდან ასეთი სახის ქმედებისთვის არც მოქმედი მოხელის და არც მისი დამსაქმებელი საჯარო სუბიექტის პასუხისმგებლობა ისედაც არ დგება. შესაბამისად, შესაძლოა განიმარტოს, რომ აღნიშნული ნორმა გამორიცხავს საჯარო მოხელის პასუხისმგებლობას არაგანზრახი, ბრალეული ქმედებებისთვის, რაც განხორციელდა მისი სამსახურებრივი უფლებამოსილების შესრულებისას.

⁶¹ Gesetz über die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (Finanzdienstleistungsaufsichtsgesetz – FinDAG) v. 22. April 2002, BGBl. I 2002, 1310.

⁶² გერმანიის საფინანსო მოსახურების ზედამხედველობის ფედერალური საჯარო სამართლის პირი (გერმ. Die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht, შემოკ. BaFin) წარმოადგენს უნივერსალურ საფინანსო ზედამხედველ ორგანოს. იგი, 2002 წლის საფინანსო კანონმდებლობის რეფორმის საფუძველზე, თავის თავში მოიცავს საკრედიტო, ასევე ფასიანი ქაღალდების ბაზრებისა და სადაზღვევო უერთიერთობათა ზედამხედველობას. იგი ექვემდებარება ფედერალურ ფინანსთა სამინისტროს სამართლებრივ და საგნობრივ ზედამხედველობას.

უფლებამოსილებების განხორციელებისას მოქმედებს მხოლოდ საჯარო ინტერესებიდან გამომდინარე, რაც თავის მხრივ გამორიცხავს საჯარო სუბიექტის პასუხისმგებლობას მესამე პირთა მიმართ ინდივიდუალიზებულ ვალდებულებებისადმი. გერმანიის პარლამენტის მხრიდან აღნიშნული ნორმის შემოღებამ 1984 წლიდან განახორციელა აქამდე არსებული ყველა სასამართლო პრაქტიკის მაკულატურად ქცევა. ამის შემდგომ, რაც კი მსგავსი სადავო ურთიერთობა განიხილა გერმანიის სასამართლომ⁶³, ყველა შემთხვევაში უარყო სახელმწიფოს პასუხისმგებლობა საბანკო ზედამხედველობის დარღვევის საფუძველზე, ვინაიდან მისი გადაწყვეტილება დაეფუძნა საკანონმდებლო ნორმების განმარტებას, რომელთა მიხედვით საბანკო ზედამხედველობა მხოლოდ საჯარო ინტერესების დაცვას ემსახურება.

მსგავსი სახის საკანონმდებლო ცვლილება ცალსახად ადგენს, რომ საფინანსო ზედამხედველობა მხოლოდ საჯარო ინტერესის მიზნებისთვის არის განკუთვნილი. ზედამხედველი ორგანოს საჯარო ვალდებულება ასეთ შემთხვევაში საბანკო სექტორში მონაწილე მომხმარებელთა მიმართ არ წარმოიშობა. იგი შეესაბამება საბანკო ზედამხედველობის არსს, რომ არ არის მასობრივი მოხმარების საგანი და მხოლოდ საჯარო წესრიგს ემსახურება. მიუხედავად იმისა, რომ რიგ სასამართლო პრაქტიკაში⁶⁴ (კანონში მკაფიო ნორმირების არარსებობის გამო) საწინააღმდეგო პრეცედენტები ჩამოყალიბდა, გერმანიის საკონსტიტუციო სასამართლომ საფინანსო ზედამხედველობის სეგმენტი (სადაზღვეო საქმეზე) საჯარო წესრიგის ინტერესთა წრეს მიაკუთვნა⁶⁵. ასეთი საკანონმდებლო რეგულაცია პირდაპირ გამორიცხავს ზედამხედველი ორგანოს პასუხისმგებლობას, მიუხედავად იმისა, მოქმედებდა თუ არა იგი კანონშეუსაბამოდ თავისი ზედამხედველი ფუნქციის განხორციელებისას ან/და მისი უმოქმედობა სულაც აშკარად მართლსაწინააღმდეგო იყო. თუმცა ლიტერატურაში არსებული მოსაზრებით, აღნიშნული (საჯარო ინტერესის) პირდაპირ დამდგენი ნორმა არ არის უსაზღვრო და მისი გრამატიკული განმარტების მიღმა ტელეოლოგიური

⁶³ BGH (Urt. v. 20. 1. 2005 – III ZR 48/01) NJW 2005, 742.

⁶⁴ BGHZ 74, 144 = NJW 1979, 1354; BGHZ 75, 120 = NJW 1979, 1879.

⁶⁵ BVerwGE 61, 59.

რედაქციით დგინდება, რომ მასაც აქვს რიგი საზღვრებისა, რომელთა გადალახვა *contra legem* განმარტებად მიიჩნევა⁶⁶.

ასეთ ნორმების შემთხვევაში, საკითხავია და არსებობს საფუძვლიანი ეჭვი, რამდენად შეესაბამება მსგავსი საკანონმდებლო რეგულაცია კონსტიტუციასა და ევროდირექტივების წესებს. სადავო საკითხია, თუ რამდენად არის უფლებამოსილი კანონმდებელი, ნორმატიული აქტით პირდაპირ განსაზღვროს საფინანსო ზედამხედველობის განმახორციელებელი სუბიექტის პასუხისმგებლობის გამორიცხვა ან/და დაადგინოს, რომ საფინანსო ზედამხედველობა მხოლოდ საჯარო ინტერესების მიზნებისთვის არის და არ გააჩნია ე.წ. ნორმის დაცვითი ფუნქცია მესამე პირთა მიმართ. შესაბამისად, მოიაზრება რიგი კოლიზიებისა, რომელთა ირგვლივ გაჩნდა აზრთა სხვადასხვაობა.

1. კოლიზია საკუთრების უფლების კონსტიტუციურ გარანტიებთან

შესაძლებელია, რომ საკანონმდებლო ნორმა, რომელიც უზრუნველყოფს საბანკო ზედამხედველი სუბიექტის გათავისუფლებას პასუხისმგებლობისგან, ეწინააღმდეგებოდეს ბანკის მომხმარებლების (მენაზრეების) საკუთრების კონსტიტუციურ უფლებას⁶⁷.

საკონსტიტუციო ნორმები უზრუნველყოფენ კერძო სუბიექტების უფლებათა დაცვას, როგორც წესი, სახელმწიფო ორგანოების ჩარევის მხრიდან. აღნიშნულის ერთ-ერთი ნაწილი კი არის, სწორედ რომ დაავალდებულო სახელმწიფო ორგანოები, დაიცვან სუბიექტი კერძო მესამე პირთა არამართლზომიერი ჩარევისგან. კონსტიტუციით გარანტირებული საკუთრების უფლება მოიცავს ყველა კერძოსამართლებრივ სიკეთეს, რომელთაც აქვს მატერიალური ღირებულება. სახელმწიფო ვალდებულია დაიცვას კერძო სამართლის სუბიექტი აღნიშნულ უფლებებში მართლსაწინააღმდეგო ჩარევისგან. საბანკო სეგმენტში ასეთი მსგავსი მართლსაწინააღმდეგო ქმედებები ბანკების მხრიდან გამორიცხული არ არის, ასეთი კი შეიძლება იყოს ინსაიდერული

⁶⁶ *Di Fabio*, NJW 1990, 953; *Heß*, JZ 1995, 151; *Jarass*, EuR 1991, 217 f.; *Rüffler*, ÖJZ 1997, 121, 126; *Scherzberg*, Jura 1993, 232.

⁶⁷ საქართველოს კონსტიტუციის 21-ე მუხლი (საქართველოს პარლამენტის უწყებები, 31-33, 24/08/1995): საკუთრების უფლება ხელშეუვალია.

გარიგებები, სააქციო ფასის არასწორი კალკულაცია, მცდარი ანგარიშგება ფინანსური მდგომარეობის შესახებ, მომხმარებლის არასწორი ინფორმირება საანაბრო გარიგებათა შესახებ, სავალუტო კურსის მანიპულაცია და სხვა. ყოველივე ეს არსებითად მოქმედებს ბანკის მეანაბრის ან/და აქციონერის ქონებრივ აქტივზე⁶⁸.

ინსტიტუციონალური ძირითადი უფლებების თეორია საკონსტიტუციო ნორმებს მიიჩნევს არა მხოლოდ როგორც დამცავ ნორმებს სახელმწიფოს მხრიდან არამართლზომიერი ჩარევისგან, არამედ ადგენს მათ მოქმედებას მის მიერ დაცული სამართლებრივი სიკეთისადმი, როგორც ობიექტურად მომწესრიგებელ პრინციპს⁶⁹. ნორმატიული აქტის მიუღებლობით მარეგულირებელი სუბიექტის ვალდებულების დარღვევა სახეზეა, როცა მან საკანონმდებლო დონეზე ასეთი სახის დაცვით-მარეგულირებელი ნორმები საერთოდ არ შეიმუშავა, ანდა შემუშავებული რეგულაციები ფორმალურად ვერ უზრუნველყოფს, ან საერთოდ არ პასუხობს დაცვის ობიექტის მიზანს⁷⁰.

პრაქტიკადქვეული სასამართლოს განმარტებით, ასეთი პასუხისმგებლობის გამომრიცხავი საკანონმდებლო ნორმის შემოღებით ადგილი არა აქვს მეანაბრეთა საკუთრების უფლებადაუშვებელ ხელყოფას, ვინაიდან საკუთრების უფლების გარანტიის კონსტიტუციური ნორმა სულაც არ ადგენს რაიმე სახის ვალდებულებას, რომ საფინანსო ზედამხედველობის ნორმები მესამე პირთა შემხებლობის ელემენტს უნდა შეიცავდნენ, ასევე კანონმდებელმა მეანაბრეთა საკუთრების უფლების დასაცავად საკმაოდ კვალიფიციური რეგულაციები შემოიღო, რითაც საკმარისი დაცვის ინსტრუმენტარიუმი შექმნა და მომხმარებლები დაუცველი სულაც არ დატოვა⁷¹.

სასამართლო განმარტავს, ასეთი სახის რეგულატორული ნორმა არ ეწინააღმდეგება კონსტიტუციით გარანტირებულ საკუთრების უფლების დანაწესს, იგი არ ზღუდავს ბანკის კლიენტის (მეანაბრის) უკვე არსებულ საკუთრების სამართლებრივ პოზიციას, მით უფრო თუ ასეთი რეგულაციის ძალაში შესვლის მომეტისთვის დაზარალებულ სუბიექტს ანაბარი საერთოდ არ

⁶⁸ BVerfGE 1, 264, 278; 58, 300, 335 f.; 70, 191, 199; 79, 174, 191; 83, 201, 208 f.; 95, 64, 82.

⁶⁹ Häde, EuZW 2005, 39.

⁷⁰ BGHZ 162, 65; BVerfGE 92, 46.

⁷¹ BGH NJW 1994, 2326.

ჰქონია. ამასთან, საკუთრების უფლების განმსაზღვრელი კონსტიტუციური ნორმის დანაწესი არ არის, რომ სახელმწიფო ვალდებული იყოს საჯარო სამართლით რეგულირებული საბანკო ზედამხედველობის ორგანიზება ისე უზრუნველყოს, რომ ამ კანონმდებლობიდან ამომავალი უფლებებით მოსარგებლენი ბანკის ინდივიდუალური კლიენტები იყვნენ⁷².

2. კოლიზია საჯარო სუბიექტის პასუხისმგებლობის კონსტიტუციურ გარანტიებთან

საჯარო სუბიექტის ბრალეული ქმედებით მიყენებული ზიანის ანაზღაურების კონსტიტუციური გარანტია წარმოადგენს პრინციპს, რომ ყველასთვის გარანტირებულია სახელმწიფო, ავტონომიური რესპუბლიკებისა და თვითმმართველობის ორგანოთა და მოსამსახურეთაგან უკანონოდ მიყენებული ზარალის სასამართლო წესით სრული ანაზღაურება შესაბამისად სახელმწიფო, ავტონომიური რესპუბლიკისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის სახსრებიდან⁷³. თუმცა, აღნიშნული უფლება არ არის ზღვრების გარეშე და შესაძლებელია მისი შეზღუდვა უფრო ფართო კონსტიტუციური უფლებების ინტერესებიდან გამომდინარე.

იურიდიულ ლიტერატურაში მოჭარბებული აზრის თანახმად, ასეთი შეზღუდვები დიდ საზოგადოებრივ ინტერესს უნდა ემსახურებოდეს და შეწონილი თანაზომიერების პრინციპით იყოს ლეგიტიმირებული⁷⁴. თუმცა, სასამართლო განმარტავს, რომ კანონმდებლის სრული უფლებამოსილებაა, განსაზღვროს ზედამხედველი სუბიექტისთვის პასუხისმგებლობის საზღვრები მესამე პირთა მიმართ, მათ შორის, შეზღუდოს მისი მოქმედება მხოლოდ საჯარო ინტერესის დონეზე. ასეთი გამომრიცხავი გარემოებები უნდა იყოს საგამონაკლისო რეგულაციები, საზოგადოებრივი (საჯარო) ინტერესების მაღალი ლეგიტიმურობით განპირობებული. მათ არ უნდა ჰქონდეთ წმინდა პასუხისმგებლობისგან თავის არიდების ბუნება⁷⁵. არც სასამართლო პრაქტიკა უარყოფს საკანონმდებლო ინსტრუმენტების გამოყენებით

⁷² LG Bonn NJW 2001, 520.

⁷³ საქართველოს კონსტიტუციის 42-ე მუხლის მე-9 ნაწილი.

⁷⁴ *Papier*, MünchKomm, §839 Rdnr. 255.

⁷⁵ BGH NJW 2005, 745.

საჯარო სუბიექტის პასუხისმგებლობის გამორიცხვას⁷⁶. თუმცა, რიგი მოსაზრებისა ემხრობა პოზიციას, რომ ისეთი რეგულაციის შემოღება, რომლითაც პირდაპირ გამოირიცხება საბანკო ზედამხედველობის ორგანოს პასუხისმგებლობა, დასაშვებია მხოლოდ ამ ზედამხედველობითი რეგულაციებით არაპირდაპირ დაინტერესებულ პირთა მიმართ, თუმცა არა უშუალოდ შემხებარე მეანაბრეთა ან/და აქციონერთა მიმართ.

საბანკო ზედამხედველობის პასუხისმგებლობის გამომრიცხავი გარემოების შეფასებისას გასათვალისწინებელია სამი ძირითადი ფაქტორი: საჯარო უფლებამოსილების განხორციელებისას ზიანის მიყენების მაღალი ალბათობა, პასუხისმგებლობის გამორიცხვას დაქვემდებარებული სფეროს (საბანკო ზედამხედველობის) მნიშვნელობა საჯარო უფლებამოსილების განხორციელებისას და აღნიშნულ სფეროში შესაძლო ზიანის წარმოქმნის რისკების შეფასება მატერიალური მნიშვნელობით⁷⁷. ვინაიდან პასუხისმგებლობის რისკი განისაზღვრება სწორედ ამ სამი ფაქტორით: ზიანის ალბათობა, დაზარალებურ პირთა რაოდენობა და ანაზღაურების მოცულობა. შესაბამისად, გენერალურად პასუხისმგებლობის შეზღუდვა მთელი საბანკო ზედამხედველობის სეგმენტისთვის ეწინააღმდეგება კონსტიტუციით გარანტირებულ კომპენსაციის ნორმას. დასაშვებია მხოლოდ ძირითადი კანონის კომფორმისტული ნორმის ტელეოლოგიური განმარტება⁷⁸.

3. კოლიზია თანასწორობის კონსტიტუციურ პრინციპთან

პრევენციული სამართლის რეგულაციებით, მათ შორის საპოლიციო სამართლის სფეროში აღიარებულია, რომ საჯარო სუბიექტის მავალდებულებელი ნორმები მოიცავენ ნორმის დაცვით ფუნქციას მესამე პირთა მიმართ და შესაბამისად წარმოშობენ მათ სუბიექტურ უფლებებს. ასევე, საბანკო ზედამხედველობის კანონმდებლობა შესაძლებელია მივიჩნიოთ, როგორც სპეციალური პრევენციული სამართლის სფერო. შესაბამისად, ამ ორი სფეროს განსხვავებულად მოპყრობა და შედეგობრივად განსხვავებული პოზიციონირება

⁷⁶ BVerfGE 61, 199 f.; BGHZ 9, 290; 12, 98; 13, 242; 25, 237; 36, 195; 61, 14; 76, 379; 76, 389; 99, 64.

⁷⁷ *Rentschler*, DÖV 1956, 208.

⁷⁸ *Beninghaus*, 147.

შესაძლებელია ჩაითვალოს, როგორც თანასწორობის კონსტიტუციური პრინციპის დარღვევა, რომელიც განსაზღვრავს, რომ მსგავსი გვაროვნული ნიშნის მქონე სამართლებრივი სფერო არ შეიძლება განსხვავებულად იქნას აღქმული და შეფასებული. თანასწორობის პრინციპის ბოჭვა ვრცელდება როგორც ადმინისტრაციული ორგანოებისთვის გადაწყვეტილების მიღებისას, ისე საკანონმდებლო ორგანოებისთვის ნორმატიული აქტის შექმნისას. შესაბამისად, ასეთი პრინციპი სავალდებულო ბოჭვით ვრცელდება მსგავსი გვარის მქონე საჯარო სუბიექტისთვის⁷⁹.

თანასწორობის პრინციპის დარღვევა სახეზეა, როცა გვაროვნულად მსგავსი არათანაბრად, ხოლო გვაროვნულად განსხვავებული თანასწორთ შორის მოექცევა და აღნიშნული არ არის საფუძვლიანად გამართლებული. უთანასწორო მოპყრობისთვის შესაბამისად სავალდებულოა გვაროვნულად მსგავსი ჯგუფების არსებობა, ანუ პირთა ჯგუფი ან/და გარემო პირობები რაიმე ნიშნის ირგვლივ (*tertium comparationis*) არსებითად იდენტურია. ამომავალი წერტილია გვაროვნულობა (*genus proximum*), რომლის საშუალებითაც ხდება შედარება.

ასეთია პოლიციურ პრევენციას ქვემდებარე საზოგადოებრივი წესრიგის უზრუნველყოფა და საფინანსო რისკებს დაქვემდებარებული მეანბრეთა საკუთრების უფლების დაცვა. ორივე მიმართულია არსებული საზოგადოებრივი საფრთხის ნეიტრალიზაციისკენ და წარმოადგენენ იდენტურ გვაროვნულ ჯგუფს. შესაბამისად, თუ მართლსაწინააღმდეგო პოლიციური აქტის განხორციელებისას ადგილი აქვს საჯარო სუბიექტის პასუხისმგებლობას, და იგივე წესი არ გავრცელდება საფინანსო ზედამხედველობის დარღვევისთვის, მაშინ შესაძლოა ადგილი ჰქონდეს თანასწორობის პრინციპის დარღვევას.

თუმცა, მაინც უნდა ითქვას, რომ საბანკო ზედამხედველობის მატერია გვაროვნულად არ უტოლება ჩვეულებრივი მართლწესრიგის პოლიციურ რეგულაციებს და არსებითად არის მისგან განსხვავებული, ვინაიდან, განსხვავებით პოლიციური სფეროსგან, რომლის ფინალური ელემენტი პირის უფლებების დაცვაა, საბანკო ზედამხედველობა მიმართულია გარდა პირის (მომხმარებლის) უფლებების დაცვისა ასევე

⁷⁹ BVerfGE, 10, 371; 21, 68; 32, 360; 76, 73; 93, 351.

საფინანსო სექტორის სტაბილურობისა და მდგრადობის განვითარებაზე. ასეთი მატერიალური განსხვავება ხსენებულ სფეროებს შორის არ ასაბუთებს თანასწორი მოქცევის ვალდებულებას⁸⁰.

4. კოლიზია ხელისუფლების დანაწილების კონსტიტუციურ პრინციპთან

ხშირია შემთხვევები, როცა კანონმდებელი წლების განმავლობაში ჩამოყალიბებულ სასამართლო პრაქტიკას უგულვებელყოფს და მის საწინააღმდეგოდ ფორმალურ კანონს შემოიღებს, რითაც არსებითად აუქმებს ამ პრაქტიკას და ქმნის ახალს. ასეთი მოქმედება შესაძლებელია კვალიფიცირდეს, როგორც სასამართლო ხელისუფლებაში დაუშვებელი ჩარევა საკანონმდებლო ორგანოს მხრიდან, რითაც ირღვევა ხელისუფლების დანაწილების კონსტიტუციური პრინციპი. ასეთი შემთხვევა იყო სწორედ, როცა გერმანელმა კანონმდებელმა პირდაპირი წესით მოახდინა არსებული სასამართლო პრაქტიკის⁸¹ კოლიდირება და მის საწინააღმდეგოდ ახალი საკანონმდებლო დანაწესის შემოღება, რომელმაც ფორმალურად დაადგინა, რომ საფინანსო ზედამხედველობა მხოლოდ საჯარო ინტერესებს ემსახურება, რამაც თავის მხრივ გამოიწვია დაზარალებული მესამე პირის მოთხოვნის უფლება საჯარო სუბიექტის მიმართ ზიანის ანაზღაურებაზე. კანონმდებლის ასეთი „თვითნებობა“ არსებული და დამკვიდრებული სასამართლო პრაქტიკის წინააღმდეგ ფორმალური კანონის შემოღებით შესაძლებელია მიჩნეულ იქნას, როგორც დაუშვებელი ჩარევა სასამართლო ხელისუფლების სფეროში, კერძოდ, სასამართლოს პრეცედენტული, ინკორპორირებული გადაწყვეტილებების წინააღმდეგ არსებული საკანონმდებლო ნორმების შემოღება, ან ე.წ. საკანონმდებლო ნორმის სასამართლო ხელისუფლების მხრიდან განმარტების „ორიგინალური კომპეტენციის უზურპაცია“⁸².

აღნიშნულ საკითხზე სასამართლო განმარტავს, რომ კანონმდებლის უფლებამოსილებათა ფარგლებს უდავოდ

⁸⁰ BGH NJW-RR 2005, 1407.

⁸¹ Wetterstein-Entscheidung BGH NJW 1979, 1354 და Herstatt-Entscheidung, BGH NJW 1979, 1879.

⁸² იხ. *Kümper*, Risikoverteilung im Staatshaftungsrecht, 67.

განეკუთვნება საკანონმდებლო ნორმის მოცულობის, შინაარსისა და მიზნობრიობის განსაზღვრა. კანონმდებელი შეზღუდულია მხოლოდ კანონპროექტის შესაბამისობის უზრუნველყოფით ზემდგომ კანონმდებლობასთან. თუ კანონის უზენაესობის პრინციპი დაცულია, კანონმდებელი არ არის ვალდებული გაჰყვეს დამკვიდრებულ სასამართლო პრაქტიკას, შეუთავსოს მას ნორმატიული აქტი და ამით კიდევ უფრო განამტკიცოს იგი. მეტიც, იგი სრულად არის უფლებამოსილებით აღჭურვილი, შეცვალოს არსებული, მისთვის არასასურველი პრაქტიკა და შესაბამისად „მაკულატურად აქციოს“ სასამართლო გადაწყვეტილებების ტომები და მასზე დაყრდნობილი ლიტერატურა⁸³.

ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის დარღვევა სახეზეა, როცა კანონმდებელი საფინანსო ზედამხედველობის კანონმდებლობის განმარტების ფუნქციას შეითავსებს და აღნიშნულით შეეწინააღმდეგება პრაქტიკად ქცეულ სასამართლო გადაწყვეტილებებს. თუმცა კანონმდებლის მიერ ახალი ნორმატიული აქტის შემოღება, რომელიც ფაქტობრივად ეწინააღმდეგება დამკვიდრებულ სასამართლო პრაქტიკას, არ წარმოადგენს კანონის რაიმე ფორმით განმარტებას და არ ეწინააღმდეგება ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის დარღვევას. იგი ტიპურად ახალი საკანონმდებლო რეგულაციაა, რაც პარლამენტის ძირითად და არსებით ვალდებულებას წარმოადგენს და რომელსაც სავალდებულოდ ეყრდნობა სასამართლო ხელისუფლება. კანონმდებელს სრული უფლებამოსილება აქვს ახალი ნორმის გამოცემით შეცვალოს სასამართლო პრაქტიკა⁸⁴. კანონმდებლის უფლებამოსილებას, განსაზღვროს, ამა თუ იმ ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობის სფერო მხოლოდ საჯარო ინტერესების, თუ ამასთან ერთად, მესამე პირების ინდივიდუალური ინტერესების დასაცავად არის მიმართული. აღნიშნული ასევე სავსებით დასაშვებია კორპორირებული სასამართლო პრაქტიკის საწინააღმდეგოდაც⁸⁵. ის, რისი უფლებამოსილება კანონმდებელს ცალსახად არა აქვს, არის სასამართლოს განუწესოს ნორმატიული აქტის განმარტების (ინტერპრეტირების) წესები.

⁸³ BGH NJW 2005, 745.

⁸⁴ *Schenke/Ruthig*, NJW 1994, 2324.

⁸⁵ LG Bonn NJW 2001, 819.

5. კოლიზია ევროკავშირის ნორმატიულ აქტებთან (დირექტივებთან)

საბანკო ზედამხედველი სუბიექტის პასუხისმგებლობის გამომრიცხავი ნორმის შემოღება ეროვნული კანონმდებლობის დონეზე შესაძლოა ეწინააღმდეგებოდეს დეპოზიტების საგარანტიო სქემების შესახებ 1994 წლის 30 მაისის ევროპარლამენტისა და საბჭოს 94/19/EC დირექტივასთან.

ევროპარლამენტისა და საბჭოს 94/19/EC დირექტივა ადგენს მეანაბრეთა ქონებრივი ინტერესების დაცვის მიზნობრიობას. იგი წარმოადგენს საბანკო ზედამხედველობის რეგულაციის ერთ-ერთ ინსტრუმენტს. მისგან მომდინარე მიზნობრიობა იქნებოდა სრულიად ფუჭი, თუ განიმარტებოდა, რომ საბანკო ზედამხედველობა მხოლოდ საჯარო ინტერესებისკენ არის მიმართული.

ევროკავშირის სასამართლო განმარტავს, რომ დეპოზიტის საგარანტიო სისტემა და მასთან დაკავშირებული დირექტივა 94/19/EC არ ანიჭებს მეანაბრეს სუბიექტურ უფლებას, მოსთხოვოს ხელშემკვრელ სახელმწიფოს საფინანსო ზედამხედველობის ორგანოს მისი ინტერესების სასარგებლოდ რაიმე მოქმედების შესრულება. აღნიშნული დირექტივა არ ეწინააღმდეგება ეროვნულ კანონმდებლობას იმ ნაწილში, მაშინაც კი, როცა იგი ადგენს, რომ საფინანსო ზედამხედველობა მხოლოდ საჯარო ინტერესებისთვის ხორციელდება და ამით საჯარო სუბიექტის პასუხისმგებლობას გამორიცხავს⁸⁶.

⁸⁶ EuGH EuZW 2004, 689.

D. შემაჯამებელი დასკვნა

რაიმე სახის პირდაპირი ფორმის ნორმატიული აქტი, რომელიც საბანკო ზედამხედველობის ვალდებულების არაჯეროვანი შესრულების შემთხვევაში ამ ორგანოს პასუხისმგებლობას გამორიცხავდეს, საქართველოს კანონმდებლობით არ მოიპოვება.

1. პასუხისმგებლობის გაუქმების შესაძლებლობა კანონის საფუძველზე

მიუხედავად საქართველოს რეალობაში მსგავსი ნორმატიული შეზღუდვის არ არსებობისა, ასეთი საკანონმდებლო აქტის შემოღება ფორმალურად არ ეწინააღმდეგება კანონმდებლის შესაძლებლობის ზღვრებს, თუმცა მატერიალურად, მისი მიზანშეწონილობის ნაწილში, საკმაოდ დიდ კითხვებს ბადებს.

ა) სასამართლო პრაქტიკის უკუგდება

მსგავსი სახის საკანონმდებლო აქტის შემოღებით ადგილი არ აქვს კანონმდებლის მხრიდან სასამართლო ხელისუფლების საქმიანობაში დაუშვებელ ჩარევას და შესაბამისად ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის დარღვევას. კანონმდებელს შეუძლია რამდენსაც მოისურვებს ცვალოს არსებული და დამკვიდრებული სასამართლო პრაქტიკა. სასამართლო ხელისუფლება თავის გადაწყვეტილებებით ინდივიდუალურად აწესრიგებს კონკრეტულ შემთხვევას, მაშინ როცა საკანონმდებლო რეგულაცია გენერალიზებულიად (ყოვლისმომცველად) აწესრიგებს სოციუმის აბსტრაქტულ სფეროს. ამასთან, ნორმის დაცვითი ფუნქციის ელემენტი არ წარმოადგენს მაინცდამაინც სასამართლო ხელისუფლების პირშოს, იგი კანონმდებლობიდან მომდინარეობს. ხელისუფლების დანაწილების პრინციპი არ ირღვევა, როცა კანონმდებელი ნორმატიული აქტით ნორმის დაცვით ფუნქციას განსაზღვრავს, მით უფრო რომ კანონმდებლის მთავარ ამოცანას წარმოადგენს ნორმატიული აქტის შინაარსობრივი და შესაბამისად დაცვითი ფუნქციის კონცეფციის შეიმუშავება. მეტიც, კანონმდებელს სრული უფლება აქვს, არსებული საკანონმდებლო სფეროს მიმართულება რადიკალურად შეცვალოს და იგი სულ სხვა მიმართულებით განსაზღვროს, მათ შორის დამცავი ნორმის

ფუნქცია შეცვალოს და იგი პირდაპირ საჯარო ინტერესების ნორმად აქციოს.

ბ) ზიანის გათანაბრების გარანტია

საბანკო ზედამხედველის პასუხისმგებლობისგან გათავისუფლება საკანონმდებლო რეგულაციის შემოღებით არ არის მართებული. არასწორია, რომ კანონმდებელმა მოქმედი კანონმდებლობის „ეტიკეტირებით“ მოახდინოს საბანკო ზედამხედველობის „გამოთავისუფლება“ საჯარო სუბიექტის პასუხისმგებლობიდან და მართო დატოვოს მეანაბრეები საფინანსო ინსტიტუტის წინაშე. ასეთი სახის რეგულაცია სულაც შეიძლება მივიჩნიოთ თვალთმაქცურად. საფინანსო ზედამხედველობის სფეროს, ისევე როგორც სხვა სპეციალური ადმინისტრირების სფეროები, რომელიც მჭიდროდ არის დაკავშირებული ადმინისტრაციული ორგანოს შემზღუდავი (ამკრძალავი) აქტების ინსტრუმენტალიტეტთან, იმთავითვე არ უნდა გამორიცხავდეს საჯარო სუბიექტის პასუხისმგებლობას დაზარალებულ მესამე პირთა მიმართ მართლსაწინააღმდეგო ქმედების (უმოქმედობის) განხორციელების შემთხვევაში. იქ, სადაც აქტიურია მოქმედება, არსებობს ასევე ზიანის წარმოშობის ალბათობაც. ამიტომაც აწესებს კონსტიტუციური ნორმა სახელმწიფოს მხრიდან მიყენებული ზიანისთვის ანაზღაურების ვალდებულების ნომინალურ ელემენტს, ე.წ. მინიმალისტურ მოსაზრებას დაზარალებული სუბიექტის დასაცავად. კანონმდებლობით მოწესრიგებული იმპერატიული თუ დისკრეციული ნორმები, როგორც წესი, საჯარო წესრიგის უზრუნველსაყოფად არის მიმართული და მათი შესრულების ვალდებულება მესამე პირთა (უშულო ადრესატთა) კონსტიტუციური უფლებების დაცვას ემსახურება. შესაბამისად, კონსექვენტურია მოსაზრება, რომ ასეთი ვალდებულებების შეუსრულებლობა არღვევს კონსტიტუციურ წესრიგს და იწვევს მესამე პირთა უფლებების დარღვევას, რაც ნაწილობრივ მატერიალური ზარალითაც შესაძლებელია განიზომოს. ასეთი ზიანის ანაზღაურების ვალდებულება კი მკაცრად გარანტირებულია კონსტიტუციური დანაწესით.

გ) უმანდატო ზედამხედველი

საჯარო სუბიექტის პასუხისმგებლობის განსაზღვრებისას გასათვალისწინებელი არის ისიც, რომ სახელმწიფოს მხრიდან საბანკო ზედამხედველობის ვალდებულება არ განეკუთვნება რაიმე სახის სახელშეკრულებო ან მანდატირებულ ვალდებულებათა რიცხვს. იგი მიმართულია მხოლოდ და მხოლოდ საჯარო წესრიგის უზრუნველსაყოფად – საფინანსო სისტემის ჯეროვანი ფუნქციონირების მიზნებისთვის. ასეთი სახის სახელმწიფო ქმედების აუცილებლობა განპირობებულია არა ერთეული ინდივიდის (მენაბრის) ინტერესების დაცვის მიზნობრივობით, არამედ დიდი საზოგადოებრივი ინტერესით. შესაბამისად, მსგავსი მაკონტროლებელი ამოცანის განხორციელება არ უნდა იქცეს საჯარო სუბიექტისთვის პანაცეად, რომელიც (უმანდატოდ) განახორციელებს წესრიგის უზრუნველყოფას.

აღნიშნულ მოსაზრებას არ გააჩნია არსებითი საფუძველი. საჯარო სუბიექტის პრიმერულ ამოცანათა რიცხვს განეკუთვნება სწორედაც ყოველგვარი დამატებითი დავალებისა და მანდატების გარეშე ისეთი სფეროების კვალიფიციური მოწესრიგება, სადაც რისკისა და საფრთხის შემცველი ელემენტის სიჭარბე სავალდებულოდ პრევენციულ ღონისძიებებს მოითხოვს. ყველა საჯარო მოქმედებას, განსაკუთრებით საფრთხის პრევენციულ ღონისძიებებს, ყოველთვის არ სჭირდება დავალება, განცხადება ან მანდატირება.

დ) ძალთა თანაფარდობის დისბალანსი

საბანკო სექტორი, მიუხედავად იმისა, რომ იგი დაფუძნებულია სამოქალაქო თანასწორობის პრინციპზე და მის მომხმარებელს სრული თავისუფლება აქვს აირჩიოს მომსახურე საბანკო დაწესებულება, მაინც გამოირჩევა ძალთა ჭარბი წონით საკრედიტო ინსტიტუტის მხარეს. სახელმწიფო საკუთრების უფლების (აქციების, დეპოზიტების) ხელუხლებლობის გარანტიას უნდა უზრუნველყოფდეს ისეთ სფეროებში, სადაც მოქმედ საწარმოებს (ბანკებს) აშკარა ფინანსურ-ეკონომიკური უპირატესი ძალა აქვთ მის მომხმარებელთა მიმართ.

როგორც წესი, ურთიერთობა კერძო სუბიექტებს შორის სამოქალაქო სამართლის სფეროთი რეგულირდება და ა.შ.

სახელმწიფოს არ გააჩნია მომწესრიგებელი ხასიათი. თუმცა ისეთ სფეროებში, როგორც არის მონოპოლია, ბაზრის არსებითი კონტროლი, ძლიერი მხარის პრინციპი და სხვა მსგავსი ურთიერთდამოკიდებულება, სახელმწიფოს აქვს კერძო სუბიექტის მხრიდან სხვა კერძო სუბიექტზე ზეგავლენის კონტროლის უფლებამოსილება და რიგ შემთხვევაშიც ვალდებულება. სწორედ ამ პრინციპს გასდევს ე.წ. „მომხმარებეთა უფლებების დაცვა“ სამოქალაქო სამართალურთიერთობაში. ამ „მომხმარებლის, როგორც სუსტის“ პრინციპი გახდა ერთ-ერთი ფუნდამენტური საფუძველი საფინანსო ზედამხედველობის შემოღებისა. აღნიშნული მოსაზრებით, კერძო სუბიექტებს შორის არ უნდა დარჩეს რაიმე სახის სამართლებრივი ვაკუუმი, რომელსაც სათავისოდ გამოიყენებს „ძალმოსილი“ კონტრაჰენტი. ასეთ დროს კერძო სუბიექტებს შორის არასათანადო მოქმედება შესაძლოა ბრალეულად შეერაცხოს ვალდებიულ საჯარო სუბიექტს⁸⁷.

ე) „მეურვეობის პოზიცია“

მხარდასაჭერია მოსაზრება, რომ სახელმწიფო ვალდებულია ყველა იმ სუბიექტს, ვისაც არ შესწევს უნარი თავად უზრუნველყოს თავისი უფლებების დაცვა ან არა აქვს საამისოდ საკმარისი ძალმოსილება, გაუწიოს შესაბამისი მფარველობა. თუმცა ამ შემთხვევაში განსასაზღვრია ე.წ. ინდივიდის თავისუფლების ზღვარი, რათა სახელმწიფოს მხრიდან მზრუნველობითი აქტივობა არ გადაიქცეს დაუშვებელ „მეურვეობად“ და სამოქალაქო სუბიექტის უფლებებში უხეშ ჩარევად. მით უფრო, რომ თვითნებურად (ნებელობით) საფრთხეში მყოფი ქმედებები, გარკვეულ ზღვრამდე ქმედების თავისუფლებითა და პიროვნების თავისუფალი განვითარების კონსტიტუციური უფლებით არის გარანტირებული და მხოლოდ განსაკუთრებით ინტენსიურ, სოციალურად არაადეკვატურ შემთხვევებში საჭიროებს საჯარო სუბიექტის მხრიდან ჩარევას (თვითმკვლელობის აღკვეთა, მოყინული ავტომაგისტრალის გადაკეტვა და ა.შ.). სახელმწიფო სულაც არ არის კერძო კომერციული ბანკის მეანაზრეთა „მეურვე“, „მომვლელი“ ან/და „თავდები“⁸⁸.

⁸⁷ *Benninghaus*, 32.

⁸⁸ *Püttner*, JZ 1982, 48; *Starke*, WM 1979, 1420.

ვ) სოციალურად ადეკვატური რისკის სფერო

საბანკო ანაბართან, როგორც საბანკო პროდუქტთან დაკავშირებით რისკების კუთხით შესაძლოა არსებობდეს მოსაზრება, რომ სახელმწიფო სულაც არ არის ვალდებული მენაბრეთა რაიმე ფორმით დაცვაზე, ვინაიდან ეს ჩვეულებრივი გარიგებაა სამოქალაქო სუბიექტებს შორის და მათ შორის გარიგებაში ჩარევა შესაძლოა ჩაითვალოს როგორც სამოქალაქო ავტონომიის პრინციპის დარღვევა, მით უფრო, რომ მენაბრე თავად არის არჩევანის შესაძლებლობაში თავისუფალი მიიღოს საბანკო მომსახურება და გაითავისოს მასთან დაკავშირებული თანმდევი რისკები. ის, რომ ბანკი შესაძლოა გადახდისუუნარო შეიქმნას, წარმოადგენს კალკულირებად რისკს. თუმცა, აქვე მართებულია აღინიშნოს, რომ ასეთი სახის რისკი სულაც არის აბსოლუტურად სოციალურად ადეკვატური და კომერციული ბანკის მომხმარებელი არ არის ვალდებული, გაითავისოს თავისი შენატანის დაკარგვის ალბათობა, სრულიად გაუთვალსწინებელი კრიზისული სცენარების შემთხვევაშიც კი. ეს არ წარმოადგენს ყოველდღიურ, სოციალურად ადეკვატურ, თვითშეფასებას დაქვემდებარებული რისკების ჩამონათვალს, ისეთებს, რაც გვხვდება ყოფაში, როგორც არის სიგარეტის მოწევა, ალპინიზმი, ინტენსიური სპორტი და სხვა.

სოციალურად ადეკვატური რისკის სფეროთი საბანკო ზედამხედველობის პასუხისმგებლობისგან გათავისუფლება ვერ ჩაითვლება შეწონილ და დასაბუთებულ არგუმენტად.

ზ) კვალიფიციური ზედამხედველობის სისტემა

მართებულია მოსაზრება, რომ სახელმწიფომ საბანკო სექტორზე კვალიფიციური საზედამხედველო ინსტრუმენტარიუმის შექმნით უკვე არანაკლები შედეგის მომტანი მექანიზმი წარმოადგინა იმისა, რომ ბანკის პოტენციური მომხმარებლები დაიცვას შესაძლო რისკსცენარების რეალიზაციისგან. ბანკის კლიენტის წინაშე მისი კორპორატიული და მატერილაური პასუხისმგებლობა მხოლოდ დამატებით უზრუნველყოფის მექანიზმს ქმნის. მენაბრეთა საკუთრების უფლების დაცვა საბანკო სეგმენტში, ზედამხედველი სუბიექტის მიმართ პასუხისმგებლობის გამორიცხვის შემთხვევაში, არსებითად გარანტირებულია სხვა მარეგულირებელი ნორმების

არსებობით. ასეთები შეიძლება იყოს ყველა შესაძლო ინსტრუმენტი, რომელიც ბანკების ზედამხედველობისთვის არის შემოღებული და ემსახურება მათ სტაბილურ ფუნქციონირებას, როგორც არის ინსაიდერული გარიგებების მოწესრიგება, ფინანსური ანგარიშგების ვალდებულება და კვარტალურად ინფორმაციის გამოქვეყნება, დაკავშირებული პირების გარიგებების კონტროლი 200.000 ლარზე მეტ გარიგებებზე, ფულის გათეთრების წინააღმდეგ რეგულაციებისა და კონტროლოს შემოღება, საზედამხედველო სანქციები და სხვა.

თუმცა მაინც უნდა მივიჩნიოთ, რომ ვალდებულება, რომელსაც არ სდევს თან ადეკვატური პასუხისმგებლობა, „ნახევარი ვალდებულებაა“ და უფრო მოწონებით საქმიანობას წააგავს. შესაბამისად, მხოლოდ ვალდებულების შემოღება და ზედამხედველი სუბიექტის პასუხისმგებლობისგან გათავისუფლება ისეთ რთულ სეგმენტში, როგორც არის საბანკო ზედამხედველობა, არ არის მართლზომიერი.

თ) იდენტური ფინალური შედეგი

საბანკო ზედამხედველობის რეგულაცია პრიორიტეტულად ემსახურება საკრედიტო დაწესებულებების სწორი ფუნქციონირების მიზნობრივობით საჯარო ინტერესების დაცვას. ამასთან, აღსანიშნავია, რომ მაკონტროლებელი ორგანოების მხრიდან მართლსაწინააღმდეგო მოქმედების და ასევე მართლსაწინააღმდეგო უმოქმედობის შემთხვევაში დაზარალებული სუბიექტების წრისთვის განსხვავებული შედეგებით არ უნდა აისახებოდეს. შესაბამისად, ქმედებით დაზარალებულის სუბიექტური უფლებები, მაგალითად, როცა ზედამხედველი ორგანო მართლსაწინააღმდეგო ქმედების შედეგად გაკოტრებამდე მიიყვანს საკრედიტო ინსტიტუტს, რომელიც ვალაუვალობის გამო ვერ გაისტუმრებს თავის მენაბრეებს, რითაც მათ ქონებრივი ზიანი მიეღვა და უმოქმედობით დაზარალებულის სუბიექტური უფლებები, როცა ზედამხედველი ორგანო მართლსაწინააღმდეგო უმოქმედობით უგულვებელყოფს მარეგულირებელ კანონმდებლობას, რომლის დაცვის შემთხვევაში საკრედიტო ინსტიტუტი არ მიაღწევდა ვალაუვალობის (გადახდისუუნარობის) ზღვარს, რის გამოც იგი ასევე ვერ გაისტუმრებს თავის მენაბრეებს, იდენტური ფინალური შედეგით

უნდა მთავრდებოდეს – ანუ ორვე შემთხვევაში მეანაბრეს არ უნდა ჰქონდეს წართმეული შესაძლებლობა, წამოაყენოს მოთხოვნის უფლება კანონსაწინააღმდეგოდ მოქმედი ზედამხედველი ორგანოსადმი.

2. ბოლოსიტყვაობა

საქართველოს კანონმდებლობაში გამყოფი ხაზი გავლებულია – სახელმწიფო თავის ზედამხედველი ინსტრუმენტებით ყველა შესაძლებლობას იყენებს იმისთვის, რათა დაიცვას ბანკის მომხმარებლები შესაძლო მატერიალური რისკების რეალიზაციისგან, თუმცა თუ ზიანი მაინც დადგება და აღნიშნულში ასევე საბანკო ზედამხედველობის ორგანოც იქნება გარეული არაჯეროვნად წარმოებული ზედამხედველობის საფუძველზე, მაშინ იგი ბანკის მხრიდან ზიანის ანაზღაურების ვალდებულების მიღმა, არა სოლიდარულად, არამედ სუბსიდიურად, პასუხისმგებელია ბანკის კლიენტების მატერიალური დანაკარგის აღდგენაზე.

აღნიშნული საფუძვლის შეცვლა საკანონმდებლო ტექნიკის ან/და სხვა პრეცედენტული სასამართლო გადაწყვეტილებების გზით სავარაუდოდ, უნდა მივიჩნიოთ როგორც არამართლობიერი, ძირითადი უფლებების (საკუთრების, ზიანის ანაზღაურების) უხეშად შემლახავი და შესაბამისად, კანონშეუსაბამო.