



INSTITUTE FOR DEVELOPMENT OF
FREEDOM OF INFORMATION



Policy, Advocacy, and Civil Society Development in Georgia (G-PAC)

საჯარო პოლიტიკის, ადვოკატირებისა და სამოქალაქო საზოგადოების განვითარება საქართველოში

ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით განსაზღვრული საჯარო კონსულტაციების წესის სრულყოფის წინადადებები

კვლევა მომზადდა პროექტის - „ელექტრონული ჩართულობის განვითარება საქართველოში“ - ფარგლებში.

პროექტს ახორციელებს „ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი“ (IDFI), „პოსტსაბჭოთა კვლევების ცენტრთან“ (CPSS) ერთად, აღმოსავლეთ-დასავლეთის მართვის ინსტიტუტის (EWMI) პროგრამის - „საქართველოში საჯარო პოლიტიკის, ადვოკატირებისა და სამოქალაქო საზოგადოების განვითარების“ (G-PAC) - ფარგლებში. ამ პროგრამის განხორციელება შესაძლებელი გახდა ამერიკელი ხალხის გულისხმიერი მხარდაჭერის შედეგად, ამერიკის შეერთებული შტატების საერთაშორისო განვითარების სააგენტოს (USAID) დაფინანსებით. კვლევა არ გამოხატავს USAID-ის ან ამერიკის შეერთებული შტატების მთავრობის შეხედულებებს.

ავტორი: უჩა სეთური

რედაქტორი: ლევან ავალიშვილი

ივნისი, 2013

შინაარსი

ნაწილი 1. ზოგადი მიმოხილვა.....	3
ნაწილი 2. დემოკრატიულ ქვეყნების მაგალითზე არსებული მოდელების განზოგადება	5
1. ე.წ. არაფორმალური / არაოფიციალური კონსულტაციები.....	5
2. სამართლებრივი აქტების წარდგენა საჯარო კონსულტაციისათვის	6
3. ინტერაქტივი - ინფორმირება და მოსაზრებების მოგროვება (notice-and-comment).....	7
4. საჯარო განხილვები.....	10
5. სპეციალური საკონსულტაციო ორგანოები	11
6. "მწვანე" და "თეთრი" ფურცლების პრაქტიკა	13
ნაწილი 3. ადმინისტრაციული წარმოება საქართველოში	15
ადმინისტრაციული წარმოების სუბიექტები.....	18
ნაწილი 4. პროცესის რეგულირება საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის შესაბამისად	20
ეტაპი 1. ინფორმირება წარმოების დაწყების შესახებ.....	20
ეტაპი 2. საჯარო გამოქვეყნება, ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფა	20
ეტაპი 3. საკუთარი მოსაზრების წარდგენის შესაძლებლობა.....	21
ეტაპი 4. პროექტის მომზადება და საჯარო გაცნობისათვის წარდგენა	21
ეტაპი 5. ზეპირი მოსმენა.....	21
ეტაპი 6. ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ -სამართლებრივი აქტის გამოცემა	22
ნაწილი 5. ადმინისტრაციული წარმოება კოლექტიურ ადმინისტრაციულ ორგანოში	22
რეკომენდაციები.....	24
გამოყენებული წყაროები.....	26

ნაწილი 1. ზოგადი მიმოხილვა

საჯარო კონსულტაციები წარმოადგენს პროცესს, როდესაც ხდება ფართო საზოგადოების ჩართვა იმ საკითხების განხილვა/გადაწყვეტის პროცესში, რომელიც მათ ინტერესებს შეეხება. აღნიშნული პროცედურის მთავარი მიზანია საჯარო ადმინისტრაციული წარმოების ეფექტურობის ამაღლება, გამჭვირვალობის უზრუნველყოფა და პროცესებში დაინტერესებული მხარეების ინტერესების დაბალანსება. აღნიშნული პროცესი მოიცავს:

- ინფორმირება/შეტყობინების ეტაპს (ინფორმაციის გამოქვეყნება კონკრეტული დაგეგმილი მოქმედების შესახებ);
- უშუალო კონსულტაციების წარმოების ეტაპს (ინფორმაციის ორმხრივი გაცვლა და გაზიარება);
- სამართლებრივი აქტის შემუშავებაში უშუალო მონაწილეობის / ჩართულობის ეტაპს (საშუალება მიეცეთ დაინტერესებულ მხარეებს მონაწილეობა მიიღონ კანონმდებლობის, ასევე პოლიტიკის შემუშავების სტადიაზე).

აღნიშნული პროცედურები წარმოადგენენ ერთ-ერთ უმნიშვნელოვანეს საშუალებას გამჭვირვალობის უზრუნველსაყოფად, რეგულირების ეფექტურობის გასაზრდელად სხვა არსებულ საშუალებებთან ერთად, როგორცაა სახელმწიფო რეგულირების შედეგების ანალიზი (Regulatory Impact Analysis (RIA) და სხვა საშუალებები, რომლებიც ორიენტირებულია საზოგადოების წინაშე ანგარიშის წარდგენაზე.

როგორც ზემოთაც აღვნიშნეთ, პრაქტიკაში საჯარო განხილვის აღნიშნული სამი ფორმა პრაქტიკულად გაერთიანებულია საჯარო კონსულტაციების პროგრამაში, ურთიერთშესავსებად და გადასაფარად:

- I. **ინფორმირების/შეტყობინების (Notification)** ეტაპი მოიცავს ნორმატიული სახის გადაწყვეტილებების შესახებ საზოგადოების ინფორმირებას და წარმოადგენს გამჭვირვალობის კუთხით კანონმდებლობის მშენებლობის ქვაკუთხედს. აღნიშნული ცალმხრივი კომუნიკაციის გზა, წარმოადგენს საჯარო ინფორმაციაზე წვდომის პასიურ რეჟიმს, რადგან არ მოიცავს ინტერაქტივს, თუმცა წარმოადგენს ე.წ. პირველ ნაბიჯს. წინასწარი ინფორმირება საშუალებას აძლევს დაინტერესებულ მხარეებს მომზადებული დახვდნენ საჯარო კონსულტაციებს და განსახილველ საკითხებს.

II. კონსულტაციის (Consultation) ეტაპი მოიცავს დაინტერესებული და მიზნობრივი ჯგუფის მოსაზრებების მოძიება/მოსმენას, რომელიც მიმდინარეობს ორმხრივ რეჟიმში როგორც ახალი რეგულირების შემოღების, არსებული რეგულირების პრობლემის განსაზღვრის, ასევე სხვა მიმართულებით. ის შესაძლოა ხორციელდებოდეს, როგორც ერთ ეტაპად, ასევე საკონსულტაციო პერიოდში მუდმივი ინტერაქტივის სახით. კონსულტაცია დიდ წილად მიმართულია საზოგადოების (დაინტერესებული მხარეების) მოსაზრებების ანალიზის საფუძველზე მაქსიმალურად მაღალი ხარისხის რეგულირების შემოღებისა და სამართლებრივი აქტის პროექტის შექმნისაკენ.

III. ჩართულობის/მონაწილეობის (Engagement/Participation) ეტაპი მოიცავს დაინტერესებული მხარეების აქტიურ მონაწილეობას რეგულირების მექანიზმების, პოლიტიკის და კონკრეტული მიდგომების ჩამოყალიბების მიმართულებით, ასევე კონკრეტული სამართლებრივი აქტის პროექტის ჩამოყალიბებაში. ჩართულობა, როგორც წესი, ხორციელდება იმ მიზნით, რომ გაადვილდეს სიახლის იმპლემენტაცია, გაუმჯობესდეს თანხმობის და საბოლოო კონსენსუსის მიღწევა.

იმის გასაგებად, თუ რა დონეზეა ჩართული საზოგადოება საჯარო კონსულტაციის პროცესში, შესაძლოა გამოყენებული იყოს ე.წ. **არნშტეინის კიბე (Arnstein's ladder)** - რომელიც სწავლობს საზოგადოების ჩართულობის და მონაწილეობის მექანიზმებს, აზრის გამოხატვის სიმართივის, ასევე კონსულტაციების საბოლოო შედეგებზე გავლენის მოხდენის მიმართულებით. აღნიშნული კვლევის ფარგლებში განხილულია ე.წ. „რადიკალური გამჭვირვალობის“ იგივე მაქსიმალური გამჭვირვალობის საკითხები, რომელმაც შესაძლოა უარყოფითად იმოქმედოს პროცესზე.

არსებობს საჯარო კონსულტაციების მიმართ რამდენიმე მიდგომა. რიგ ქვეყნებში ყველა მიმდინარე საჯარო კონსულტაციის ჩამონათვალი გამოქვეყნებულია საზოგადოებისთვის ხელმისაწვდომი ფორმით. ქვეყნების მიხედვით, შესაძლოა, იყოს განსხვავებული რეჟიმები ეროვნულ და რეგიონულ დონეზე. მიჩნეულია, რომ ის საჯარო კონსულტაციები, რომელიც მიზნად არ ისახავს საზოგადოების და ექსპერტების რეალურ მონაწილეობას და ჩართულობას, ხორციელდება მხოლოდ ფიქტიურად და მიჩნეულია საჩვენებელ კონსულტაციებად. ამგვარი პრაქტიკა, საქართველოსთვისაც არ არის უცხო.

მაქსიმალური ჩართულობა წარმოადგენს ერთ-ერთ საუკეთესო ინსტრუმენტს სახელმწიფო რეგულირების და საქმიანობის ხარვეზების აღმოსაფხვრელად და ფუნქციონირების ხარისხის ასამაღლებლად. მაღალი ხარისხით წარმართული საჯარო კონსულტაცია ზრდის სისტემის გამჭვირვალობას და რეგულირების ხარისხს. კერძოდ, გადაწყვეტილების მიღებისას, გაითვალისწინება გამოცდილება და ალტერნატიული იდეები, ეხმარება

სახელმწიფო ორგანოებს დააბალანსონ საწინააღმდეგო ინტერესები, ხარვეზების და პრობლემების უმეტესობის გამოვლენა ხდება სამართლებრივი აქტის მიღებამდე. მაღალი ხარისხის კონსულტაციის პროცესი უზრუნველყოფს განსახილველი საკითხის დროულ ანონსირებას, შესაბამისად დაინტერესებულ მხარეებს აქვთ საკმარისი დრო ცვლილებებისთვის. იზრდება ნდობა სახელმწიფოსა და მიღებული გადაწყვეტილების სამართლიანობის მიმართ.

ნაწილი 2. დემოკრატიულ ქვეყნების მაგალითზე არსებული მოდელების განზოგადება

არსებობს ხუთი ძირითადი გზა საჯარო კონსულტაციების საწარმოებლად, რაც დამოკიდებულია იმაზე, თუ ვინ უნდა იყოს ინფორმირებული, რამდენად ოფიციალურია აღნიშნული პროცესი და კონსულტაციისათვის რა საშუალებებია ეფექტური და გამოყენებადი. პირობითად, შესაძლებელია, გამოვყოთ კონსულტაციების შემდეგი ხუთი ეტაპი:

1. ე.წ. არაფორმალური / არაოფიციალური კონსულტაციები

არაფორმალური კონსულტაციები მოიცავს ყველა სახის, მათ შორის არასტანდარტული კონსულტაციების წარმოებას სახელმწიფოს შესაბამის ორგანოსა და დაინტერესებულ მხარეებს შორის. აღნიშნული მოიცავს, როგორც სატელეფონო საუბრებს, ასევე არაფორმალურ შეხვედრებს და ხორციელდება პროცესის ყველა ეტაპზე. მთავარ მიზანს უნდა წარმოადგენდეს ინფორმაციის მოგროვება დაინტერესებული მხარეებისაგან და მათი პოზიციის მოსმენა. არაფორმალური კონსულტაციები არსებობს თითქმის ყველა ქვეყანაში. სახელმწიფოს მხრიდან კეთილსინდისიერი დამოკიდებულების შემთხვევაში, აღნიშნული მიდგომა მოქნილია და ნაკლებად პრობლემატურია მხარეებისათვის, იძლევა საშუალებას სწრაფად და პირთა ფართო წრის მონაწილეობის გარეშე განხორციელდეს კონსესუსის მიღწევა დაინტერესებულ მხარეებსა და სახელმწიფო ორგანოს შორის.

მსოფლიო პრაქტიკა:

დიდ ბრიტანეთში, მარეგულირებელი ორგანოები, როგორც წესი, ტრადიციულად ახორციელებდნენ არაფორმალური წესით კონსულტაციებს, განსაკუთრებით კერძო სექტორთან (ინარჩუნებენ რა მათთან მჭიდრო ურთიერთობებს). შესაბამისად, არაოფიციალური კონსულტაციები ყოველთვის განიხილებოდა, როგორც დამკვიდრებული

პრაქტიკა რეგულირების პროცესში, განსხვავებით ნორმატიული აქტებით განსაზღვრული ოფიციალური კონსულტაციებისგან, რომელიც წერილობით ფორმით „ავიესირება“ მხარეთა პოზიციებს. ანალოგიური ტრადიციის დამკვიდრებული საფრანგეთში. **იაპონიაში** არაოფიციალური კონსულტაციები მიჩნეულია, როგორც ყველაზე ეფექტური საშუალება კონსესუსის მისაღწევად. **კანადაში** სახელმწიფომ მოუწოდა მის სტრუქტურულ ქვედანაყოფებს აწარმოონ არაოფიციალური კონსულტაციები საჯარო წარმოების დაწყებამდე. შედარებით უარყოფითად აფასებენ არაოფიციალურ კონსულტაციებს **შვედეთში** **შტატები**, მიიჩნევენ რა მას ღიაობის და არადისკრიმინაციული წვდომის პრინციპების დარღვევად. აღნიშნული პროცედურები მიჩნეულია, როგორც ადმინისტრაციული კოდექსის მოთხოვნების საწინააღმდეგო, რადგან ყველა დაინტერესებული მხარე არ არის თანაბრად ჩართული პროცესში. არაოფიციალური კონსულტაციები მიჩნეულია უფრო ლობისტური ელფერის მატარებელ პროცედურად, მხარეთა მონაწილეობის გაუმჭვირვალობის და კულუარულობის გამო.

2. სამართლებრივი აქტების წარდგენა საჯარო კონსულტაციისათვის

აღნიშნული ფორმის საჯარო კონსულტაციები წარმოადგენს შედარებით მარტივ და მცირე დანახარჯებით განსახორციელებელ გზას საზოგადოებისგან ინფორმაციის მისაღებად. მიდგომა უზრუნველყოფს მხარეების მიერ მათი საკუთარი პოზიციებისა და მოსაზრებების დროულ წარდგენას. აღნიშნული მოდელი, ასევე, მისაღებია განხილვის დროის, ფარგლების და მოსაზრებების მიღების მოქნილობის კუთხით და სწორედ ამიტომ მიღებულია მთელს მსოფლიოში, როგორც კონსულტაციების ყველაზე ოპტიმალური მოდელი.

ამგვარი კონსულტაციები, განსხვავებით არაოფიციალური კონსულტაციებისგან, სისტემატიზირებულია, სტრუქტურირებულია და მისი პროცედურული ნორმები გაწერილია კანონმდებლობით. დაინტერესებული მხარეების მიერ ინფორმაციის წარდგენა ხდება როგორც წერილობით, ასევე ზეპირი ფორმითაც, შესაბამისი ორგანოს სხდომებზე. პროცესის წარმართვისას, სახელმწიფო ორგანოები სარგებლობენ თავისუფლებით, ხოლო ინტერნეტი უფრო და უფრო ფართოდ გამოიყენება კონსულტაციის პერიოდში პროცესის მოქნილობისათვის და მაქსიმალური ღიაობის მისაღწევად. უარყოფით მხარედ მიჩნეულია ის გარემოება, რომ უწყებები თავად წყვეტენ, თუ ვინ უნდა იყოს ჩართული აღნიშნულ პროცესში, ხოლო რიგითი მოქალაქეების ჩართულობა შედარებით ნაკლებადაა უზრუნველყოფილი.

3. ინტერაქტივი - ინფორმირება და მოსაზრებების მოგროვება (notice-and-comment)

ინფორმირება -კომენტარების პროცედურით საჯარო კონსულტაციების წარმოება მიჩნეულია ყველაზე ღია და ყოვლისმომცველ პროცესად, ვიდრე ე.წ. the circulation-for-comment პროცედურები, რომელიც როგორც წინა მოდელის განხილვისას აღვნიშნეთ უფრო მეტად სტრუქტურირებული და რეგლამენტირებულია. საჯარო შეტყობინების ელემენტი გულისხმობს, რომ ყველა დაინტერესებულ მხარეს ჰქონდეს შესაძლებლობა ინფორმირებული იყოს რეგულირების მიზნების და პროექტის შესახებ, შესაბამისად წარადგინოს საკუთარი ხედვები, მოსაზრებები თუ კომენტარები. როგორც წესი, განსაზღვრულია ის მინიმალური ინფორმაცია, რომელიც გამოქვეყნებული უნდა იყოს სავალდებულო წესით, მათ შორის სამართლებრივი აქტის პროექტი, რომელიც მოიცავს სახელწმიფო რეგულირების მიზნებს, რეგულირების მიზანშეწონილობის დასაბუთებას და მოსაწესრიგებელი პრობლემების ჩამონათვალს, დასახულ ამოცანებთან მიმართებაში მისაღები გადაწყვეტილების გავლენის შეფასებას, ასევე ალტერნატიულ გადაწყვეტილებებს. აღნიშნული ინფორმაცია, განსაკუთრებით კი რეგულირების გავლენის განმაპირობებელი ფაქტორების წინასწარი მიწოდება (RIA elements) – იძლევა შესაძლებლობას უზრუნველყოფილი იყოს პროცესში საზოგადოების უფრო ფართო ჩართულობა და ამ პროცედურის ეფექტურობა. თუმცა, ბევრი ქვეყანა მიჩნევს, რომ ამ მიდგომის შედეგად, რეალური პრობლემის უმეტესობა, გარდა რამდენიმე საზოგადოდ ცნობილი საკითხისა, განსჯისა და შეფასების გარეშე რჩება.

მსოფლიო პრაქტიკა:

Notice-and-comment საჯარო კონსულტაცია ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის (OECD) წევრ ქვეყნებში

Notice-and-comment პრინციპს აქვს დიდი ხნის ისტორია OECD წევრ ქვეყნებში. მისი გამოყენება ბოლო წლებში უფრო ინტენსიური გახდა. საჯარო კონსულტაციის ეს პრინციპი საკანონმდებლო დონეზე დაინერგა **შეერთებულ შტატებში** 1946 წელს, **კანადაში** 1986 წელს, **ხოლო პორტუგალიაში** 1991 წელს. 1998 წლიდან OECD-ს წევრმა ქვეყნებმა ამ პრაქტიკის დანერგვა დაიწყეს ზოგიერთი მიმართულებით. **იაპონიამ** 1999 წლის აპრილში *notice-and-comment* პრინციპი ამოქმედა ყველა ახალი მარეგულირებელი ნორმის მიღებისას (ასევე არსებულ აქტებში ცვლილებების შეტანის პროცედურებისათვის).

შეერთებულ შტატებში და **პორტუგალიაში**, პროცედურები განსაზღვრულია კანონით და განმარტებულია ასევე სასამართლო პრაქტიკით. შეერთებული შტატების მოდელი პროცედურულად ყველაზე დახვეწილი და მკაცრად რეგლამენტირებულია: კომენტარები

რეგისტრირდება სპეციალური წესით (ე.წ. *public record*). შესაბამის ადმინისტრაციულ ორგანოს შეუძლია მიიღოს ან არ გაიზიაროს წარდგენილი წინადადება ან/და შენიშვნა, რაც უნდა დასაბუთდეს. კომენტარების წარმდგენი პირი მისი არგუმენტების და მოსაზრებების გაუზიარებლობის გამო, შესაძლოა ედავოს განმხილველ ადმინისტრაციულ ორგანოს სასამართლო წესით.

დანიაში *notice-and-comment* მექანიზმები ფართოდ გამოიყენება დაბალი კატეგორიის, ე.წ. *"substantially important"* ნორმატიული აქტების მისაღებად, თუმცა რეგლამენტირებული წესები არ არის სისტემატიზირებული და მკაცრად დადგენილი.

Public notice-and-comment გამოიყენება როგორც კანონების ასევე კანონქვემდებარე აქტებისთვის. ბევრ ქვეყანაში აღნიშნული მიდგომა გამოიყენება სწორედ არა საკანონმდებლო აქტების მიმართ. ის უზრუნველყოფს ადმინისტრაციული ორგანოების და მარეგულირებელი ორგანოების მუშაობის გარკვეულ ტესტს, რადგან ამგვარი ჩართულობის უზრუნველყოფა ფართო საზოგადოების დონეზე, საკმაოდ რთულია საკანონმდებლო აქტების შემუშავების პროცესში (თუნდაც საპარლამენტო დებატებში მონაწილეობის და სხვა ფაქტორების გამო).

საუკეთესო პრაქტიკა:

-notice-and-comment შეერთებულ შტატებში

1946 წელს ადმინისტრაციული პროცედურების აქტით, დადგინდა მოქალაქეების სამართლებრივი უფლება მონაწილეობა მიეღოთ ფედერალური ხელისუფლების მიერ ნორმატიული აქტების შემუშავების პროცესში, რომელიც ემყარებოდა „ღია წვდომის უზრუნველყოფას ყველასათვის“ პრინციპს (*principle of open access to all*). წესებში გაწერილია ის პროცედურები, რომელიც უნდა დაიცვას ყველა სახელმწიფო ორგანომ. კერძოდ, ადმინისტრაციულმა ორგანომ უნდა დაიცვას შემდეგი მინიმალური მოთხოვნები:

ა) ფედერალურ რეესტრში (*Federal Register*) გამოაქვეყნოს ინფორმაცია წარმოების დაწყების შესახებ. აღნიშნული შეტყობინება უნდა მოიცავდეს პროექტის ტექსტს ან მის შინაარსს, წარმოების ინიციატორი მხარის ან განმხილველი ორგანოს რეკვიზიტებს, წინადადების და შენიშვნების წარდგენის ვადებს და ვირტუალურ ან/და ფიზიკურ ადგილს დაინტერესებული პირების მონაწილეობისათვის, ასევე, შესაბამისი საკონტაქტო პირების მონაცემებს.

ბ) უზრუნველყოფილი უნდა იყოს (მოქალაქეობის მიუხედავად) ყველა დაინტერესებული პირის მონაწილეობის შესაძლებლობა წერილობითი მოსაზრებების, შეხედულებების, არგუმენტების წარსადგენად. საზოგადოებრივი კომენტარები ემსახურება რიგი მიზნების მიღწევას. ეს მიდგომა აძლევს შესაძლებლობას დაინტერესებულ პირებს მიაწოდონ

ინფორმაცია ორგანოს, რაც გაზრდის სააგენტოს ინფორმირებულობას კონკრეტულ საკითხთან მიმართებაში. ასევე, ამ მოსაზრებაში, შესაძლოა, აისახოს ალტერნატიული შეხედულება, რომელიც დაადასტურებს, რომ ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ არჩეულია მცდარი ვზა და არ არის გამორიცხული, რომ ის იყოს ზიანის მომტანიც გარკვეული კატეგორიის მოქალაქეებისათვის.

გ) საბოლოო პროექტის მიღებამდე აქტი უნდა გამოქვეყნდეს. გამოქვეყნებულ მასალაში ასახული უნდა იყოს ინფორმაცია ყველა წარმოდგენილი არსებითი შენიშვნის შესახებ. ადმინისტრაციული კოდექსით გათვალისწინებულია გამონაკლისები 30 დღიანი პერიოდიდან, თუ ცვლილება ითვალისწინებს მოქმედი აკრძალვების შემსუბუქებას ან მათ საერთოდ გაუქმებას, ან თუ ადმინისტრაციული ორგანო მიჩნევს, რომ აქტის ვადამდე ამოქმედება მიზანშეწონილია საპატიო მიზეზით. თუმცა, აღნიშნული მოთხოვნები შეზღუდულია და აუცილებლად საჭიროებს დასაბუთებას.

notice-and-comment ამერიკულმა სისტემამ შედეგად მოიტანა მაქსიმალურად ღია და ხელმისაწვდომი განხილვის პროცესი ცენტრალურ დონეზე და დამკვიდრდა როგორც საუკეთესო პრაქტიკა გამჭვირვალობის კუთხით. თეორიულად განხილვის პროცესი ღიაა ყველა მოქალაქისათვის. აღნიშნული მოდელი განსხვავდება კორპორატიულ ორგანიზაციებთან ინტერაქტივზე და ასევე არაფორმალურ კონსულტაციებზე ორიენტირებული მოდელებისაგან, რომლებიც მარეგულირებელ ორგანოს მეტ თავისუფლებას და თვითშემოქმედების საშუალებას აძლევენ. შეერთებული შტატებში დანერგილი სისტემა ზრდის რეგულირების ხარისხს და ლეგიტიმურობას, და მაქსიმალურად ამცირებს რომელიმე ერთი ჯგუფის მიერ საკუთარი ინტერესების გატარების რისკებს.

არანაკლებ საინტერესოა საფრანგეთის მიერ განხორციელებული ცვლილებები. საფრანგეთმა გადადგა ქმედითი ნაბიჯები გაზრდიდა საზოგადოების ჩართულობის და მოქალაქეებს ადმინისტრაციულ ორგანოებთან დაახლოების მიმართულებით. შემოღებულ იქნა საზოგადოებრივი აზრის გამოკითხვის (*enquête publique*) და საჯარო დებატების (*débat public*) პრაქტიკა. აღნიშნული, პირველ რიგში, შეეხო სოციალურად პრობლემატიკას. კერძოდ, სატელეკომუნიკაციო და ფოსტის სფეროს, ასევე ენერგეტიკის, ქალაქ-გეგმარების და ეკოლოგიის სფეროებს, ბოლო მომხმარებლებთან კონსულტაციის გამართვის კუთხით. განსხვავებით აშშ-ს პრაქტიკისაგან, საფრანგეთში აღნიშნული პროცესი უშუალოდ გავრცელდა ადგილობრივი მმართველობის ორგანოების საქმიანობაზე. სიახლეების დანერგვაში გადაამწყვეტი როლის გამო, ეს ცვლილებები მისი ავტორის ე.წ. "Warsmann law"-ს სახელითაა ცნობილი. აღნიშნული რეგულირება ადგენს სავალდებულო საჯაროდ განსახილველ საკითხებს, შენიშვნების და მოსაზრებების შეგროვების, გასაჯაროების და შეჯამებული მონაცემების გამოქვეყნების წესს. ასევე, იმ საკონსულტაციო ორგანიზაციებს,

რომელთა დასკვნები წარმოდგენილ უნდა იყოს საკითხის განხილვისას სოციალური დიალოგის ხარისხის ასამაღლებლად. პროცესი აშშ-ს მოდელის მსგავსია, თუმცა, ფრანგული მოდელი უფრო დეტალიზირებულია სფეროების მიხედვით.

4. საჯარო განხილვები

მოსმენის წარმოებისას, ღია შეხვედრაზე დაინტერესებული მხარეები უშუალოდ მონაწილეობენ საკითხის განხილვაში. ადმინისტრაციულ ორგანოს ასევე შეუძლია დაადგინოს დაინტერესებული მხარეების მიერ მათი მოსაზრებების და მონაცემების წერილობითი ფორმით წარმოდგენის შესაძლებლობა. ზეპირი მოსმენა, როგორც წესი დამოუკიდებელი პროცედურაა, თუმცა ხშირად ჩართულია საჯარო კონსულტაციის პროცედურაში. OECD-ს წევრი ქვეყნების კანონმდებლობის ხარისხის ინდიკატორების შეფასების მიხედვით, 13 წევრი ქვეყანა 2005 წლიდან იყენებს ზეპირ მოსმენებს საზოგადოებრივი კონსულტაციების უზრუნველსაყოფად, თუმცა არის არსებითი განსხვავებები როგორც კონსულტაციების წარმოების პროცესში, ასევე პროცედურებში.

ზეპირი მოსმენის ადმინისტრაციული პროცედურა ან დისკრეციულია ან დაკავშირებულია სხვა პროცედურასთან (როგორც წესი notice-and-comment პროცედურებთან). ისინი ღია და საჯაროა, თუმცა აღნიშნული პროცესის ეფექტურობა დამოკიდებულია საზოგადოების ინფორმირებულობის მაღალ ხარისხზე (მაქსიმალური ჩართულობის უზრუნველსაყოფად), მოსმენის ჩატარების ადგილზე და დროზე, ასევე შეხვედრების დარბაზის ზომაზე. შეხვედრის ორგანიზებისას უზრუნველყოფილი უნდა იყოს არა მარტო დაინტერესებული მხარეების პირისპირ კომუნიკაცია, არამედ ფართო დიალოგის შესაძლებლობაც.

ამ მოდელის ძირითადი ნაკლოვანებას წარმოადგენს ის გარემოება, რომ ინფორმაცია საჯარო მოსმენის სხდომის დანიშვნის შესახებ, შესაძლოა, არ იყოს ხელმისაწვდომი პირთა გარკვეული წრისათვის. ყველა დაინტერესებული პირის სრულად ქმედითი წვდომის უზრუნველყოფისათვის, განხილვის დაგეგმვა და განხორციელება მოითხოვს ეფექტურ ორგანიზებას. დამატებით, უნდა აღინიშნოს, რომ ერთდროული დასწრება სხდომაზე იმ წრეების წარმომადგენლებისათვის, რომლებსაც განსხვავებული მიდგომები და მოთხოვნები აქვთ და მათ შორის გამართული დისკუსიის ანალიზი, შესაძლოა არ გამოდგეს კონკრეტულ საკითხზე ემპირიული მიდგომის ჩამოსაყალიბებლად და საბოლოო შედეგის დასადებად.

პრაქტიკა:

შეერთებულ შტატებში საჯარო მოსმენის პროცედურა გაერთიანებულია notice-and-comment (ინფორმირება/კომენტარების) ინტერაქტიულ პროცედურებში. ზეპირი მოსმენა, წარმოადგენს ფორმალურ პროცედურას, და მოიცავს შეზღუდულ შესაძლებლობას

დიალოგისათვის დისკუსიისათვის მონაწილე მხარეებს შორის. არსებობს გარკვეული პრაქტიკა ე.წ. "ონლაინ" საჯარო მოსმენებთან დაკავშირებითაც. გერმანიაში, ადმინისტრაციული ორგანო, განსაზღვრავს შეკითხვებს/საკითხებს კომენტარებისათვის სხდომის წინ და იძლევა ონლაინ რეჟიმში კომენტარების წარდგენის შესაძლებლობას, წერილობითი წარდგენით ან მის გარეშე.

5. სპეციალური საკონსულტაციო ორგანოები

ზემოთ განხილული პროცედურების გარდა, OECD-ს წევრ ქვეყნებში, ასევე, ფუნქციონირებს სპეციალური საკონსულტაციო საბჭოები. საკონსულტაციო საბჭოები მონაწილეობენ საზოგადოებრივი კონსულტაციების ყველა ფაზაში, თუმცა განსაკუთრებით ინტენსიურად არიან ჩართული პროცესის საწყის ეტაპზე, როდესაც ხდება ადმინისტრაციული ორგანოს პოზიციის და განსახილველი ვარიანტების ჩამოყალიბება.

გადაწყვეტილების მიღების პროცესში, მათი სტატუსის და უფლებამოსილებების მიხედვით, განსაკუთრებით კონკრეტული პოზიციის განსაზღვრისას, ეს ორგანოები ქმნიან კარგ ბაზისს წარმოებაში ჩართულ მხარეებისათვის, მათი ინტერესების ჩამოსაყალიბებლად და საბოლოო გადაწყვეტილებაში ასახვისთვის, ასევე აწვდიან დაინტერესებულ მხარეებს მნიშვნელოვან ინფორმაციას განხილვის პროცესში. შესაძლებელია იქმნებოდეს დროებითი საბჭოები ფართო მანდატით, ისეთი საკითხების შეფასებისას/კონსულტირებისას, როგორცაა სოციალურად აქტუალური საკითხები და ჯანდაცვა. აღნიშნული საკონსულტაციო ორგანოები არსებობენ განსახვავებული დასახელებებით, - საბჭოები, კომიტეტები, კომისიები და მუშა ჯგუფები. ქვეყნების მიხედვით, საბჭოებს განსხვავებული უფლებამოსილებები და ვალდებულებები (ექსპერტული მონაწილეობა ან კონსენსუსის წესით მიღებული ვარიანტის მოძებნა) აქვთ, ხოლო მათი ფორმირება, როგორც წესი, ხდება იმ პირებისაგან, რომლებიც არ არიან დაკავებულნი სახელმწიფო სამსახურებში.

პრაქტიკა: საკონსულტაციო საბჭოს მაგალითები

საკონსულტაციო საბჭოები არსებობენ სხვადასხვა ფორმით სახელმწიფო ამოცანების შესაბამისად (მაგალითად, ნიდერლანდების სამეფოში - სოციალური და ეკონომიკური საბჭო, ან გერმანიაში - ექსპერტების საკონსულტაციო კომისია) და გარკვეული საკონსულტაციო ორგანოს ფუნქცია აქვთ მინიჭებული. თუმცა, შესაძლოა, საბჭო რამდენიმე ფუნქციის მატარებელიც იყო (დიდი ბრიტანეთის შემთხვევა - უსაფრთხოების და ჯანდაცვის საბჭო). საკონსულტაციო ორგანოებს აქვთ შესაძლებლობა, რომ თვითონ აწარმოონ ფართომასშტაბიანი საკონსულტაციო კამპანია, ზეპირი მოსმენების ან სხვა მეთოდების

გამოყენებით. გერმანიის შემთხვევაში დერეგულირების კომისიის პოზიციის შესაბამისად აუცილებლობის შემთხვევაში, ის მოახდენს ექსპერტების და სამეცნიერო-კვლევითი დაწესებულებების მოსაზრებების მოსმენას, ასევე საქმიანი წრეების და გაერთიანებების პოზიციების შესწავლა/გაზიარებას. მექსიკაში ბიზნეს სექტორი და სხვა დაინტერესებული მხარეები ჩართულნი არიან საკონსულტაციო საბჭოს შემადგენლობაში (ფედერალური რეგულირების განვითარების საბჭო - COFEMER), რომელიც დაყოფილია შესაბამისი მიმართულების ჯგუფებად, არსებული სახელმწიფო რეგულირების გადახედვის და ახალი რეგულირების შემოღების მიზნით. სამხრეთ კორეაში, ბოლო პერიოდში, საკმაოდ გაიზარდა საკონსულტაციო საბჭოების როლი და რაოდენობა, რასაც დაემთხვა არასამთავრობო სექტორის მასშტაბური ზრდა. შესაბამისად, გაზარდა მოსაზრებების მრავალფეროვნება და მათი გათვალისწინების ხარისხი პოლიტიკური გადაწყვეტილებების მიღებისას. აღნიშნული საბჭოების შექმნა, მიზნად ისახავს ექსპერტული მოსაზრებების და ინფორმაციის რაოდენობის მატებას, რაც თავის მხრივ კანონმდებლობის და ადმინისტრაციული ორგანოების ლეგიტიმურობის ხარისხის გაუმჯობესებას უწყობს ხელს.

საკონსულტაციო საბჭოების მიმართ არსებობს ორი ძირითადი მიდგომა: ერთ შემთხვევაში, საბჭოს ეკისრება ვალდებულება მოახდინოს დაინტერესებული პირების მიერ წამოყენებულ მოსაზრებებს შორის კონსენსუსის წესით მიღებული გადაწყვეტილების მოძებნა, ხოლო მეორე შემთხვევაში, მათ აქვთ ტექნიკური მრჩევლების დატვირთვა (მათ რჩევებს სახელმწიფოს შესაბამისი ორგანოებისთვის ექსპერტული/საკონსულტაციო შინაარსი აქვთ).

პრაქტიკა:

ნიდერლანდების სამეფოში ტრანსპარენტული კონსულტაციების მოდელის დასაწერად განხორციელებული ცვლილებები

მთავარი პრინციპი კონსულტაციის პროცესში არის ის, რომ ერთმანეთისაგან გაიმიჯნოს რჩევის მიცემის და კონსულტირების ფუნქციები, რომლებიც განსხვავდებიან მოსაზრების მიწოდების ან კონკრეტული გადაწყვეტილების შეფასების კუთხით. სპეციალური საკონსულტაციო ორგანოს - მრჩეველთა საბჭოების დაკომპლექტება ხდება ე.წ. სამმაგი პრინციპით. მთავარი საკონსულტაციო - სოციალურ-ეკონომიკური საბჭო (კომპლექტდება დამსაქმებელთა 15 და დასაქმებულთა 15 წარმომადგენლის, ასევე სამეფო ოჯახისა და მთავრობის მიერ წარდგენილი 15 პირისაგან).

აღნიშნული ორგანო შეიქმნა და მოქმედებს 1950 წლიდან. მისი საქმიანობის მიზანია გადაწყვეტილებების სოციალური დაბალანსება, მათი სოციალური ლეგიტიმაციის გაზრდა, მათი შესრულების "ნებაყოფლობითობის" ხარისხის ამაღლება, ასევე პრაქტიკაში მათი

უმტკივნეულო და სწრაფი იმპლემენტაცია. დღეის მდგომარეობით, საბჭოების რაოდენობა შემცირდა (1976 წელს ის 491-ს შეადგენდა) და სამინისტროების რაოდენობას გაუთანაბრდა. მოხდა მათი სპეციალიზაცია კონკრეტული მიმართულებების მიხედვით.

6. "მწვანე" და "თეთრი" ფურცლების პრაქტიკა

ზოგადი ადმინისტრაციულ კოდექსში შესატანი ცვლილებების ფარგლებში შესაბამისი ჩართულობის და გამჭვირვალობის ინსტრუმენტებზე საუბრისას, ჩვენ ასევე უნდა შევეხოთ ე.წ. „მწვანე ფურცლის“ და „თეთრი ფურცლის“ ეტაპების დანერგვის საკითხებს. ყველაზე ცნობილ "თეთრ ფურცლად" აღიარებულია 1922 წლის ე.წ. „ჩერჩილის თეთრი ფურცელი“. ბრიტანული კანონმდებლობის შესაბამისად, აღნიშნული პროცედურა მიიჩნევა წარმომადგენლობითი დემოკრატიის მთავარ ინსტრუმენტად. სახელმწიფო, რიგი წინაპირობების არსებობის შემთხვევაში (მაგალითად, საკითხის სოციალური სიმწვავე ან ახალი ნორმატიული აქტის პრეზენტაცია) ახორციელებს, ე.წ. "მწვანე ფურცლის" გამოქვეყნებას. ოფიციალური განხილვის ვადა შეადგენს სამ თვეს, რა დროსაც ხდება ექსპერტებისა და ფართო საზოგადოებისგან მოსაზრებების მიღება/ შეჯერება. პრეზენტაციის მიზანს წარმოადგენს საზოგადოების ინფორმირება და მათი მაქსიმალური მონაწილეობის უზრუნველყოფა (ე.წ. პრეზენტაციის პერიოდი) ამ პროცესში. დიდი ბრიტანეთის პარლამენტის პრაქტიკით ე.წ. Green Papers წარმოადგენს საკონსულტაციო დოკუმენტს, რომელსაც ქმნის სახელმწიფო. როდესაც სახელმწიფოს რომელიმე უწყება აპირებს ახალი რეგულაციის შემოღებას, წარმოადგენს საკონსულტაციო დოკუმენტს - ე.წ. მწვანე ფურცელს. ამ ქმედების მიზანია საშუალება მიეცეს საზოგადოების ყველა დაინტერესებულ პირს წარმოადგინოს საკუთარი მოსაზრებები განსახილველ საკითხთან დაკავშირებით. აღნიშნული დოკუმენტები ხელმისაწვდომია შესაბამისი უწყებების ინტერნეტ გვერდებზე.

შესაბამისი პროცედურების გავლის შემდგომ, პროექტი იძენს ე. წ. „თეთრი ფურცლის“ სტატუსს. თეთრი ფურცლის გამოქვეყნების დროს გრძელდება შესაბამისი მოსაზრებების წარდგენა, რომელიც არსებითად უთანაბრდება საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით გათვალისწინებულ წარსადგენ პროექტს. თუმცა, აღნიშნულ ეტაპზე ხდება მოსაზრებების წარდგენა შეზღუდული ფორმატით, რომელსაც განსაზღვრავს სახელმწიფო ორგანო, ე.წ. „მწვანე ფურცლის“ განხილვის ეტაპის შედეგების ანალიზის საფუძველზე. პროექტში გაწერილია კონკრეტული მიმართულებები, გამოკვეთილი პრობლემური კითხვები

¹<http://www.parliament.uk/site-information/glossary/green-papers/>

და ა.შ. აღნიშნული ეტაპი, ცალსახად, გამიჯნულია ზოგადი და განსხვავებული მოსაზრებების წარდგენის ეტაპისაგან, რომელიც უფრო თავისუფალი ფორმატით მიმდინარეობს.

ეს პრაქტიკა ასევე ფართოდ გამოიყენება ევროკომისიის მიერ, ევროპულ დონეზე კონკრეტულ საკითხებზე დისკუსიების უზრუნველსაყოფად. უკუკავშირისა და ექსპერტიზის მისაღებად ე.წ „მწვანე ფურცლის“ პროცედურებში ჩართულია სხვადასხვა დაინტერესებული ჯგუფები - ჩვეულებრივი მოქალაქეები, არასამთავრობო ორგანიზაციები, ბიზნეს სექტორი, ევროკავშირის წევრი ქვეყნების შესაბამისი საჯარო დაწესებულებები (მაგ: Green Papers on entrepreneurship in Europe (2003), on demographic change and a new solidarity between the generations (2005), White Paper on Services of General Interest (2004) ან , European strategy for sustainable, competitive and secure energy (2006)). ევროკავშირის პრაქტიკით, „მწვანე ფურცელი“ განხილულია როგორც სადისკუსიო დოკუმენტი, რომელსაც ევროკომისია აქვეყნებს პოლიტიკის სპეციფიურ მიმართულებებზე. აღნიშნული დოკუმენტები განკუთვნილია დაინტერესებული მხარეებისათვის - ფიზიკური და იურიდიული პირებისათვის - რომლებიც მოპატიჟებული არიან კონსულტაციის პროცესში ჩასართავად და დებატებში მონაწილეობის მისაღებად. რიგ შემთხვევებში პროცესი განკუთვნილია შესაბამისი საკანონმდებლო ცვლილებების ინიცირებისთვის. ევროკომისია აქვეყნებს ყველა საკონსულტაციო დოკუმენტს, ხოლო ავთენტურად ითვლება ის პროექტი, რომელიც ხელმისაწვდომია ევროპის კავშირის ოფიციალურ გამოცემაში (the Official Journal of the European Union). ევროკომისიის „თეთრი ფურცლები“ გამოიყენება კონკრეტული მიმართულებით „მწვანე ფურცლის“ პროცედურების გაგრძელებად (მაგ: on Completion of the Internal Market (1985), on Growth, Competitiveness, Employment (1993) on European Governance (2001), on a European Communication Policy (2006)). ანალოგიური პრაქტიკა დანერგილია ასევე შეერთებულ შტატებში, ირლანდიაში, ჩინეთში, დიდი ბრიტანეთის ყოფილი იმპერიის უმეტეს ქვეყნებში.

¹http://aei.pitt.edu/green_papers.html

ნაწილი 3. ადმინისტრაციული წარმოება საქართველოში ¹

ადმინისტრაციული წარმოება – ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობა ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის მომზადების, გამოცემისა და აღსრულების, ადმინისტრაციული საჩივრის გადაწყვეტის, აგრეთვე ადმინისტრაციული ხელშეკრულების მომზადების, დადების ან გაუქმების მიზნით. ადმინისტრაციული წარმოება აუცილებლად უნდა იყოს კონსტიტუციურ საწყისებზე დამყარებული და არ უნდა შელახოს პირის უფლებები და თავისუფლება. სწორედ აქედან გამომდინარე, ადმინისტრაციულ წარმოებას გააჩნია **ოთხი ძირითადი პრინციპი**, რომელიც შეგვიძლია შემდეგნაირად ჩამოვყალიბოთ:

ა) **კანონის წინაშე თანასწორობა** - აღნიშნული გულისხმობს, როგორც კანონის, ასევე ადმინისტრაციული ორგანოს წინაშე თანასწორობას;²

ბ) **უფლებამოსილების განხორციელება კანონის საფუძველზე** - ადმინისტრაციული ორგანო ვალდებულია საკუთარი უფლებამოსილების განხორციელებისას არ გადაუხვიოს საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი ქცევის წესს;³

გ) **საქმის მიუკერძოებლად გადაწყვეტა** - ადმინისტრაციული ორგანო ვალდებულია ე.წ. პირადი ინტერესებისგან აბსოლუტურად განსხვავებული, საქართველოს კანონმდებლობის წესის შესაბამისი და ობიექტური გადაწყვეტილება მიიღოს;

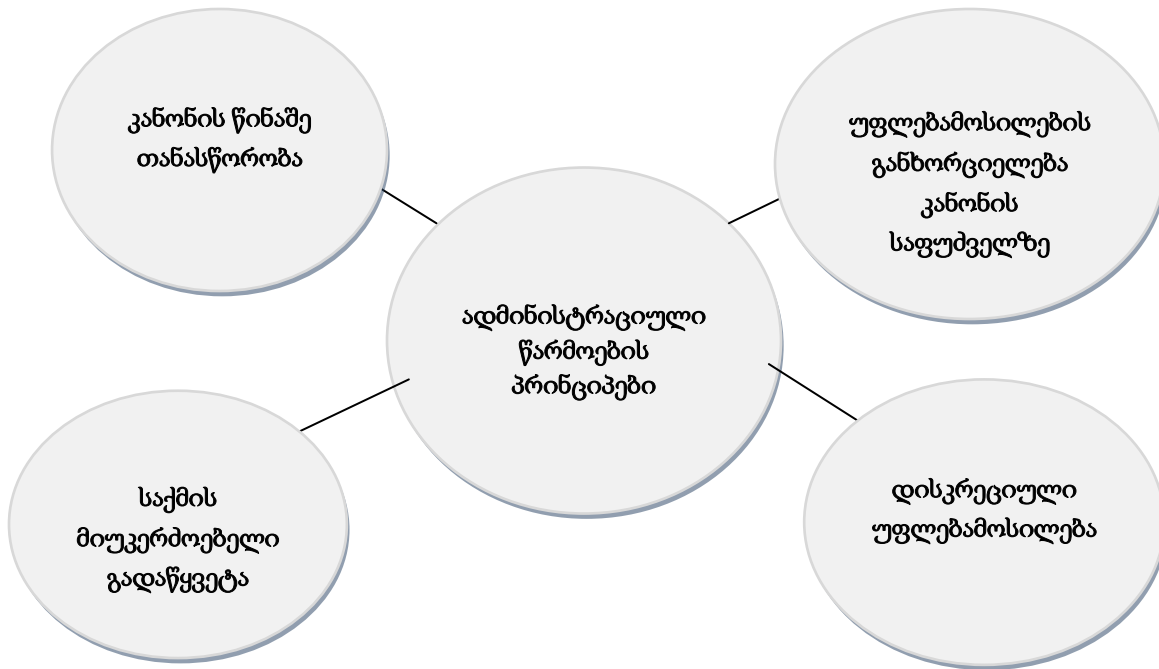
დ) **დისკრეციული უფლებამოსილება** - ადმინისტრაციული ორგანოს შესაძლებლობა, კონკრეტულ პირთა ინტერესების დასაცავად გადაწყვეტილების მიღების რამდენიმე შესაძლებლობიდან აირჩიოს მისთვის ყველაზე მისაღები გადაწყვეტილება,⁴ რომლითაც არ შეილახება როგორც საჯარო, ისე კერძო პირთა უფლებები.

¹ სერგი ჯორბენაძე - "ინფორმაციის თავისუფლება - გზამკვლევი", პირველი გამოცემა, 2012 წელი (IDFI).

² მაგალითად, საქართველოს უზენაესი სასამართლოს 2011 წლის 31 მარტის Nბს-1366-1330(კ-10) გადაწყვეტილება.

³ ტურავა პ., ხარშილაძე ი., ადმინისტრაციული წარმოება, თბილისი, 2006, 47.

⁴ წკეპლაძე ნ., ტურავა პ., ადმინისტრაციული სამართლის დამხმარე სახელმძღვანელო, თბილისი, 2005



ადმინისტრაციული წარმოება ქვეყანაში სამართლიანობის უზრუნველყოფისკენ უნდა იყოს მიმართული.⁵ იგი არეგულირებს საჯარო დაწესებულებების მოქმედების წესს და ამით იცავს საქართველოს კონსტიტუციით მინიჭებულ ადამიანის უფლებებს.⁶

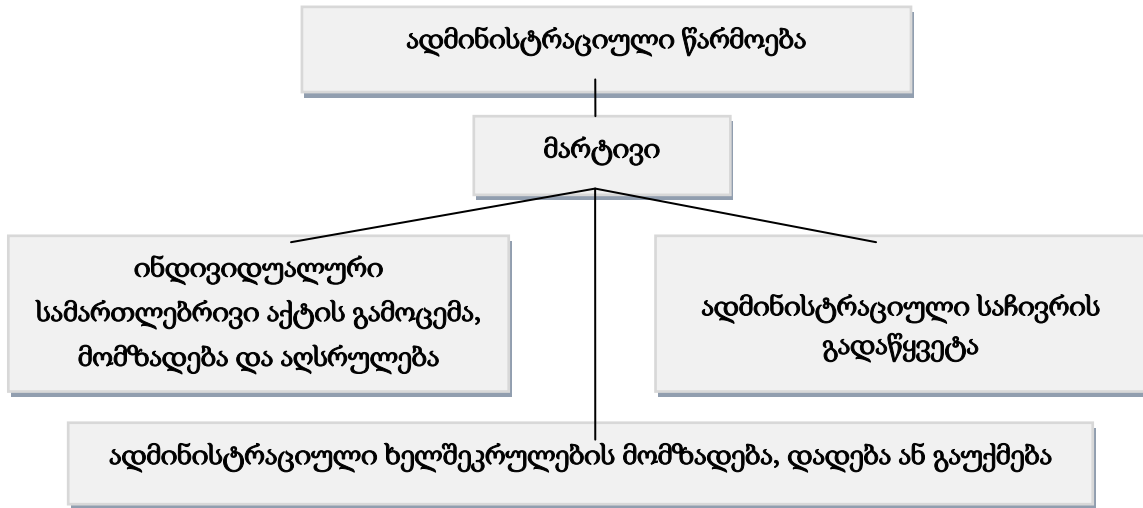
ადმინისტრაციული წარმოების რამდენიმე სახე არსებობს: **მარტივი, ფორმალური და საჯარო ადმინისტრაციული წარმოება.**⁷ თითოეულ მათგანს გააჩნია გარკვეული თავისებურებანი. მაგალითისთვის - თუ კანონი არ ითვალისწინებს სხვა სახის ადმინისტრაციული წარმოების გამოყენებას, ადმინისტრაციული ორგანო ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტს ამზადებს მარტივი ადმინისტრაციული წარმოების წესით.⁸

⁵ იხ. ადვიშვილი ზ., ტურავა პ., იზორია ლ., ვარდიანაშვილი ქ., კალანდაძე ნ., კოპალეიშვილი მ., სხირტლაძე ნ., ქიტოშვილი დ., ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის სახელმძღვანელო, თბილისი, 2005, 230.

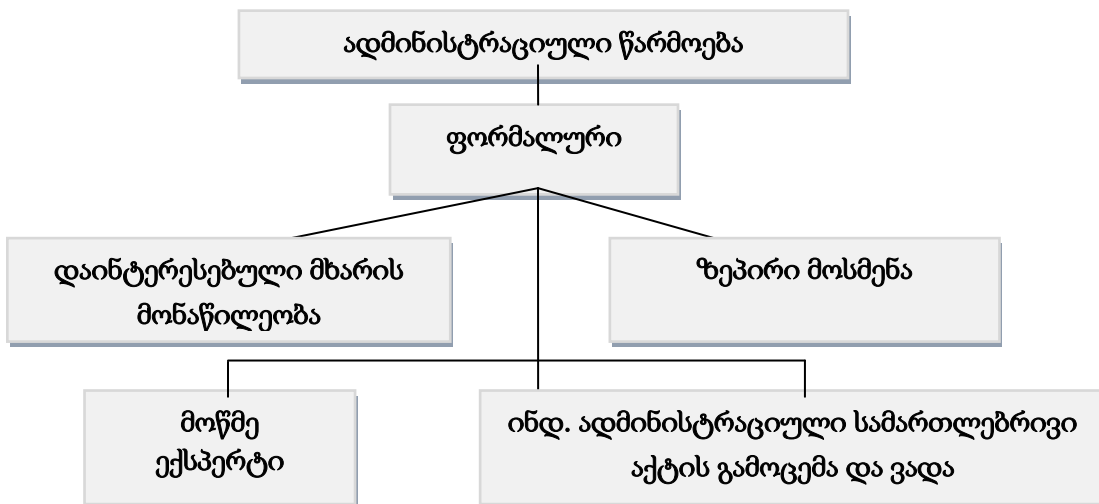
⁶ იქვე.

⁷ იქვე. 231 - იგი არ წარმოადგენს ადმინისტრაციული წარმოების ამომწურავ სახეს და რიგ შემთხვევებში შეიძლება სხვა სპეციალური წარმოების გამოყენება.

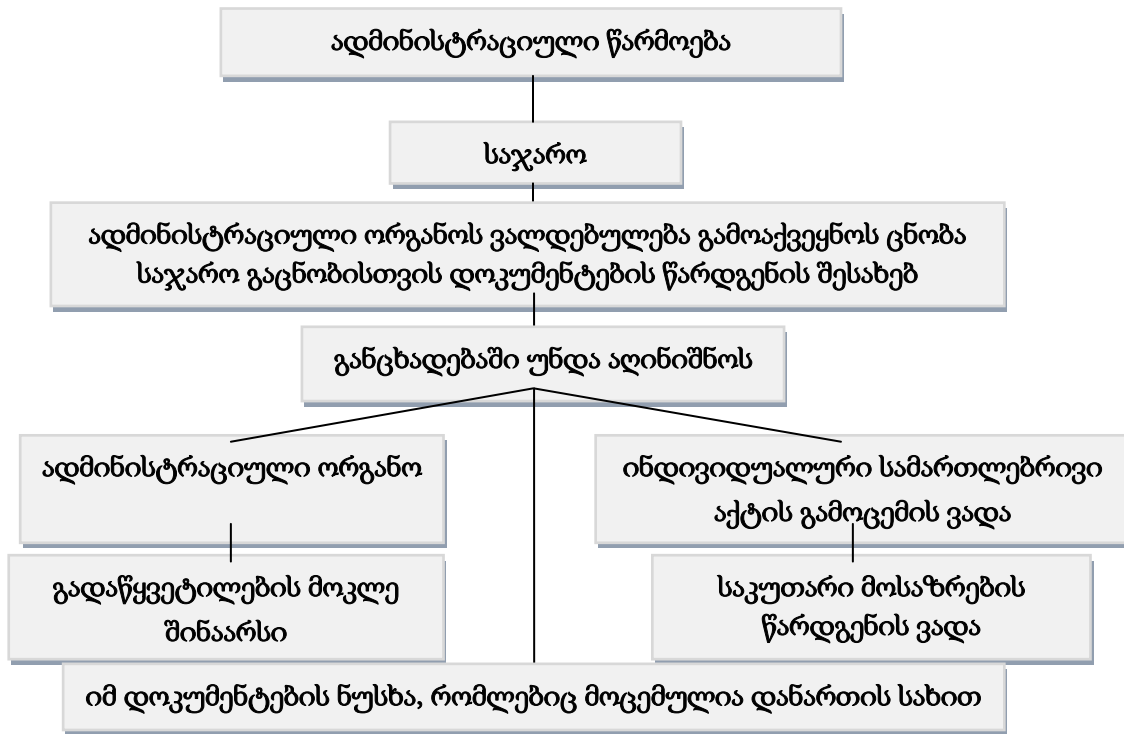
⁸ ტურავა პ., ხარშილაძე ი., ადმინისტრაციული წარმოება, თბილისი, 2006, 12.



ფორმალურ ადმინისტრაციულ წარმოებას გააჩნია რამდენიმე თავისებურება, რომელთაგან შეგვიძლია განვიხილოთ შემდეგი შემთხვევა: როდესაც ადმინისტრაციული ორგანო ახორციელებს ფორმალურ ადმინისტრაციულ წარმოებას, იგი ვალდებულია (განსხვავებით მარტივი წარმოებისგან) ყველა დაინტერესებულ მხარეს აცნობოს მასში მონაწილეობის შესახებ. მაგალითად, თუ ფორმალურ ადმინისტრაციულ წარმოებაში თქვენც მონაწილეობთ, საჯარო დაწესებულება ვალდებულია მოგცეთ შესაძლებლობა, წარადგინოთ თქვენი მოსაზრება ყველა მნიშვნელოვან საკითხთან და გარემოებასთან დაკავშირებით.



საჯარო ადმინისტრაციული წარმოება - როდესაც საჯარო დაწესებულება გადაწყვეტილებას იღებს სახელმწიფო ან მუნიციპალური საკუთრების განკარგვასთან, ლიცენზირებასთან, გარემოსდაცვითი ნებართვების გაცემასთან, სტანდარტიზაციასთან და სატელეკომუნიკაციო სიხშირის განაწილებასთან დაკავშირებით.

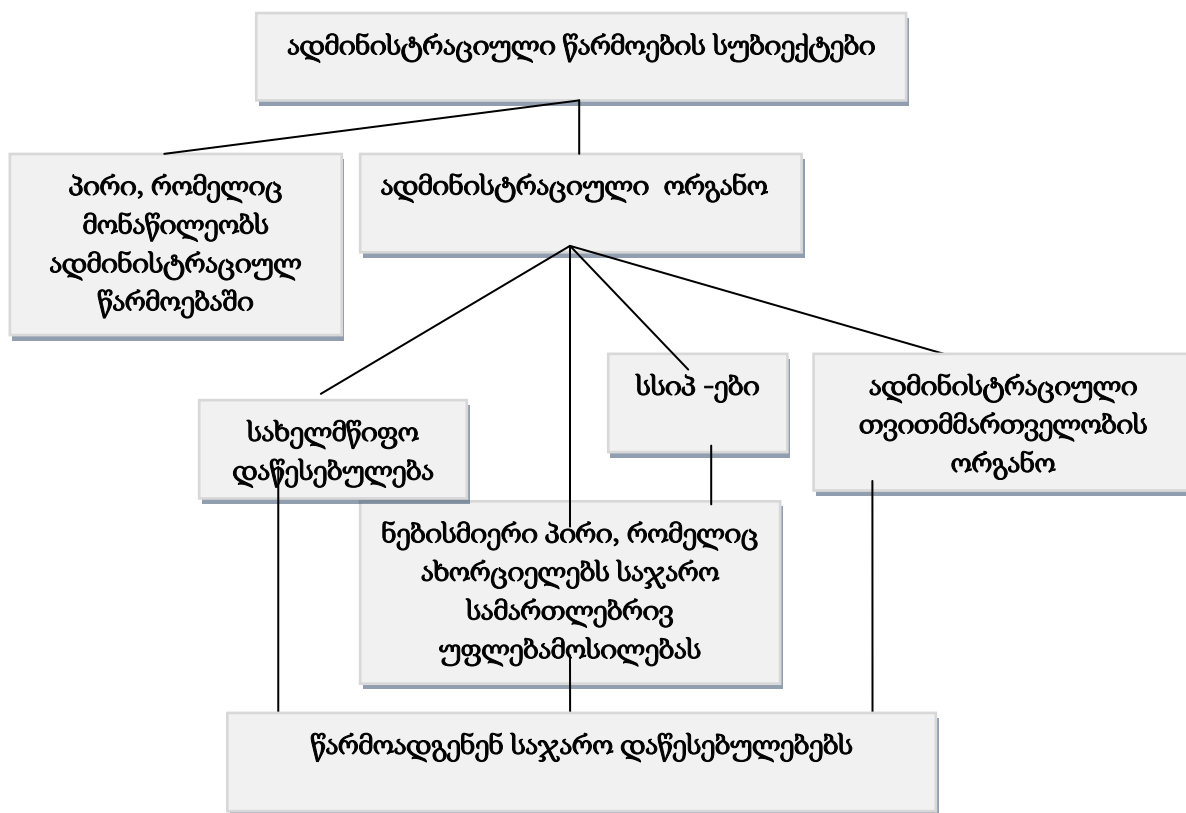


ადმინისტრაციული წარმოების სუბიექტები⁹

ადმინისტრაციული წარმოების სუბიექტები შეიძლება ორ ძირითად კატეგორიად დაიყოს: ესენია - *ადმინისტრაციული ორგანო და კონკრეტული ფიზიკური თუ იურიდიული პირი.*

⁹ სზაკ-ის 75-ე მუხლი - ადმინისტრაციული წარმოების მონაწილე:
 ამ კოდექსით დადგენილი წესით ადმინისტრაციულ წარმოებაში მონაწილეობის მიღების უფლება აქვს:
 ა) განმცხადებელს;
 ბ) ადმინისტრაციულ ორგანოს, რომელიც უფლებამოსილია მიიღოს გადაწყვეტილება აღნიშნულ საკითხზე;
 გ) პირს, რომელსაც კანონმდებლობით ენიჭება ადმინისტრაციულ წარმოებაში მონაწილეობის უფლება;
 დ) სხვა ადმინისტრაციულ ორგანოს, კანონმდებლობით გათვალისწინებულ შემთხვევებში;
 ე) დაინტერესებულ მხარეს.

ადმინისტრაციული წარმოების სუბიექტს წარმოადგენს ის ფიზიკური თუ იურიდიული პირი, რომელიც შესაბამისი უფლებამოსილებითა, თუ კანონით მინიჭებული ვალდებულებით მონაწილეობს საჯარო დაწესებულების მიერ შესაბამის ადმინისტრაციულ წარმოებაში. ადმინისტრაციული წარმოების განსახორციელებლად აუცილებელია, რომ მასში ერთ-ერთ მხარეს წარმოადგენდეს ადმინისტრაციული ორგანო.¹⁰ ეს არ ზღუდავს სხვა ორგანოებსაც, რომ წარმოებაში გარკვეული სახით მათაც მიიღონ მონაწილეობა.¹¹ იმისთვის, რომ საკითხი უფრო თვალნათლივ იქნეს წარმოჩენილი, აუცილებლად უნდა მოვახდინოთ ადმინისტრაციული ორგანოს დეფინიცია:



¹⁰ მის მიერ წარმოდგენილი კონკრეტული პირის სახით.

¹¹ ტურავა პ., ხარშილაძე ი., ადმინისტრაციული წარმოება, თბილისი, 2006, 26.

ნაწილი 4. პროცესის რეგულირება საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის შესაბამისად

საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი განსაზღვრავს იმ სპეციფიკაციას, რომლის დაცვითაც უნდა მიმდინარეობდეს საჯარო ადმინისტრაციული წარმოება. ამ შემთხვევაში ჩვენ განვიხილავთ საჯარო ადმინისტრაციული წარმოებას.

ეტაპი 1. ინფორმირება წარმოების დაწყების შესახებ

ადმინისტრაციული კოდექსის შესაბამისად, ადმინისტრაციული ორგანო, საჯარო ადმინისტრაციული წარმოების დაწყების შემდგომ აქვეყნებს ცნობას წარმოების დაწყების და საჯარო გაცნობის მიზნით დოკუმენტების წარდგენის შესახებ. იმ შემთხვევაში, თუ ადმინისტრაციული ორგანო არ მიიღებს გადაწყვეტილებას წარმოების დაწყების შესახებ, ამ სხდომის დანიშვნის თაობაზე ინფორმაცია ასევე საჯაროდ უნდა ქვეყნდებოდეს. საჯაროდ გამოქვეყნებული ინფორმაცია უნდა მოიცავდეს შემდეგ ცნობებს:

- ✓ წარმოების განმახორციელებელი ადმინისტრაციული ორგანოს დასახელებას და მის მისამართს;
- ✓ წარმოების განცხადების ან/და ადმინისტრაციული წარმოების დაწყების თაობაზე მიღებული გადაწყვეტილების მოკლე შინაარსს;
- ✓ აქტის გამოცემის ვადას;
- ✓ დაინტერესებული მხარეების მიერ საკუთარი მოსაზრების წარდგენის ვადებს.

ეტაპი 2. საჯარო გამოქვეყნება, ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფა

საჯარო გაცნობისათვის წარდგენილ უნდა იყოს:

ა) განცხადება და მასზე დართული დოკუმენტები, აგრეთვე ადმინისტრაციული ორგანოს გადაწყვეტილება ადმინისტრაციული წარმოების დაწყების თაობაზე;

ბ) დასკვნა ან/და მოსაზრება, რომელიც ამ განცხადებასთან დაკავშირებით იქნა წარმოდგენილი ადმინისტრაციულ ორგანოში, ასევე იმ დოკუმენტების ნუსხა, რომლებიც არ არის საჯარო გაცნობისათვის წარდგენილი.

ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით ყველას აქვს უფლება დაუბრკოლებლად გაეცნოს საჯაროდ წარდგენილ დოკუმენტებს იმ ადმინისტრაციულ ორგანოში, რომელშიც მიმდინარეობს საჯარო ადმინისტრაციული წარმოება, ასევე ყველას აქვს უფლება მოითხოვოს საჯარო გაცნობისათვის წარდგენილი დოკუმენტების ასლები.

ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემის მიზნით მიმდინარე წარმოება, საკვლევი საკითხის მიმართულებით, მიმდინარეობს ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი ადმინისტრაციული წარმოების ანალოგურად, მცირე განსხვავებებით.

ეტაპი 3. საკუთარი მოსაზრების წარდგენის შესაძლებლობა

წარმოების მიმდინარეობის განსაზღვრულ ეტაპზე, ყველა დაინტერესებულ მხარეს აქვს უფლება, წარადგინოს თავისი წერილობითი მოსაზრება ოცი დღის განმავლობაში ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემის შესახებ განცხადების ან ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის პროექტის საჯარო გაცნობისათვის წარდგენის დღიდან. პირი უფლებამოსილია საკუთარი მოსაზრების წარდგენისას არ მიუთითოს თავისი ვინაობა. ეს უფლება უნდა იქნეს მითითებული ცნობაში საჯარო გაცნობისათვის დოკუმენტის წარდგენის შესახებ.

ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის პროექტთან დაკავშირებული ყოველი მოსაზრება უნდა განიხილოს შესაბამისმა ადმინისტრაციულმა ორგანომ. *მასზე პასუხის გაცემა სავალდებულო არ არის.*

ეტაპი 4. პროექტის მომზადება და საჯარო გაცნობისათვის წარდგენა

ადმინისტრაციული ორგანო ვალდებულია განცხადების რეგისტრაციიდან ერთი თვის განმავლობაში მოამზადოს ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის პროექტი.

ეტაპი 5. ზეპირი მოსმენა

საჯარო ადმინისტრაციული წარმოებისას უნდა გაიმართოს ზეპირი მოსმენა, რომელზეც მოწვეულნი უნდა იყვნენ დაინტერესებული მხარეები, ინფორმაცია მოსმენის შესახებ მხარეებს უნდა ეცნობოთ სხდომის გამართვამდე სულ მცირე 7 დღით ადრე. საქმის განხილვა და გადაწყვეტილების მიღება ხდება დაინტერესებული მხარის მონაწილეობის გარეშე, გარდა კანონით გათვალისწინებული შემთხვევებისა. საჯარო განხილვის სხდომაზე

ხორციელდება საქმისათვის მნიშვნელობის მქონე გარემოებათა გამოკვლევა. დაინტერესებულ მხარებს აქვე ეძლევათ განსახილველ საქმესთან დაკავშირებით საკუთარი აზრის, ასევე შუამდგომლობების (გარემოებების კვლევასთან დაკავშირებით) გამოთქმის უფლება. *სხდომის ოქმში, სხვა საკითხებთან ერთად, არ არის სავალდებულო აისახოს დაინტერესებული მხარეების მოსაზრებები, დებატების და პრობლემური საკითხების ჩამონათვალი (112-ე მუხლი).*

ეტაპი 6. ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ -სამართლებრივი აქტის გამოცემა

ადმინისტრაციული ორგანო ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ - სამართლებრივ აქტს გამოსცემს ზეპირი მოსმენის გამართვიდან 10 დღის ვადაში.

ნაწილი 5. ადმინისტრაციული წარმოება კოლეგიურ ადმინისტრაციულ ორგანოში

შედარებით განსხვავებულია ადმინისტრაციული წარმოების პროცედურები კოლეგიური ადმინისტრაციული ორგანოებისთვის.¹² პირველ რიგში აღსანიშნავია, რომ მხოლოდ კოლეგიური ადმინისტრაციული ორგანოები იწყებენ ადმინისტრაციულ წარმოებას ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტის გამოცემასთან დაკავშირებით. **ნორმატიული** ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი ადგენს ქცევის ზოგად წესს, მიმართულია პირთა განუსაზღვრელი წრისადმი, ხოლო **ინდივიდუალური** ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი მიმართულია პირის ან პირთა შეზღუდული წრისაკენ და აწესრიგებს ცალკეულ, კონკრეტულ შემთხვევებს. 2009 წელს სზაკ-ში შესული დამატებების თანახმად დამტკიცდა კოლეგიური ადმინისტრაციული ორგანოს ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის პროექტის გამოქვეყნების წესი, სადაც აღნიშნულია შემდეგი:

1. ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის პროექტი უნდა გამოქვეყნდეს სზაკ-ის 55-ე და 56-ე მუხლებით გათვალისწინებული წესების შესაბამისად ან **კოლეგიური ადმინისტრაციული ორგანოს ვებგვერდზე.**

¹² კოლეგიური საჯარო დაწესებულება – საჯარო დაწესებულება, რომლის ხელმძღვანელი ან სათათბირო ორგანო ერთზე მეტი პირისაგან შედგება და რომელშიც გადაწყვეტილებებს ერთზე მეტი პირი ერთობლივად იღებს ან ამზადებს

2. ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის პროექტთან ერთად უნდა გამოქვეყნდეს ცნობა ადმინისტრაციული წარმოების შესახებ. სადაც აღნიშნულია იმ კოლეგიური ადმინისტრაციული ორგანოს დასახელება, რომელშიც მიმდინარეობს ადმინისტრაციული წარმოება; ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის მიღების ვადა; იმ კოლეგიური ადმინისტრაციული ორგანოს მისამართი, რომელშიც შესაძლებელია მოსაზრებების წარდგენა და მოსაზრებების წარდგენის ვადა.

3. **თუ ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის პროექტი დიდი მოცულობისაა¹³ და კოლეგიურ ადმინისტრაციულ ორგანოს არ გააჩნია საკუთარი ვებგვერდი, კოლეგიური ადმინისტრაციული ორგანო უფლებამოსილია გამოაქვეყნოს მხოლოდ ცნობა** ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის მიღებასთან დაკავშირებული ადმინისტრაციული წარმოების შესახებ. ასეთ შემთხვევაში ცნობაში აღინიშნება ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის დასახელება და მოკლე შინაარსი.

ყველას აქვს უფლება, წარადგინოს საკუთარი მოსაზრება კოლეგიური ადმინისტრაციული ორგანოს ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის პროექტთან დაკავშირებით. ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის პროექტთან დაკავშირებული ყოველი მოსაზრება უნდა განიხილოს შესაბამისმა კოლეგიურმა ადმინისტრაციულმა ორგანომ, თუმცა **მასზე პასუხის გაცემა სავალდებულო არ არის.** საინტერესოა აგრეთვე, რომ **პირი უფლებამოსილია საკუთარი მოსაზრების წარდგენისას არ მიუთითოს თავისი ვინაობა.** კოდექსის მიხედვით, კოლეგიური ადმინისტრაციული ორგანო კერძო პირების მიერ წარდგენილ მოსაზრებებს რეგისტრაციიდან ერთი დღის განმავლობაში უგზავნის სხვა შესაბამის ადმინისტრაციულ ორგანოს და საზოგადოებრივ ექსპერტს.

როგორც ვხედავთ, მხოლოდ კოლეგიურ ადმინისტრაციულ ორგანოებს ეკისრებათ ვალდებულება ადმინისტრაციული წარმოების შესახებ ცნობები და პროექტები გამოაქვეყნონ ელექტრონულად. ამავე დროს, ინდივიდუალურ ადმინისტრაციული-სამართლებრივი აქტის გამოცემისას საჯარო ადმინისტრაციული წარმოების პროცედურა ითვალისწინებს მხოლოდ საჯარო გაცნობისათვის დოკუმენტების წარდგენის შესახებ ცნობის გამოქვეყნებას და არ არის განსაზღვრული პროექტის განსახილველად გამოქვეყნების (მათ შორის ვებ-რესურსებზე) პროცედურული აღწერა.

¹³ შენიშვნა: პროექტის დიდი მოცულობა პირობითი ცნებაა და მიზანშეწონილია დაზუსტდეს სიმბოლოების რაოდენობის ან სხვა კრიტერიუმის მიხედვით, ხოლო ამგვარი დოკუმენტის ვებ გვერდზე ხელმისაწვდომობის ბარიერი ართულებს პროცესში საზოგადოების ეფექტურ ჩართულობას, და უსაფუძვლო დისკრეციას ტოვებს ადმინისტრაციული ორგანოსთვის.

რეკომენდაციები

მიუხედავად იმისა, რომ თითქოს და საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი ითვალისწინებს ადმინისტრაციული წარმოების პროცესში დაინტერესებული მხარეების ჩართულობას, ვფიქრობთ, სათანადოდ არ არის გაწერილი იმგვარი ქმედითი პროცედურები, რომლებიც უფრო ხელმისაწვდომს გახდიან ინფორმაციის მიღებას, გაამარტივებენ ინფორმაციის გავრცელების და საკუთარი მოსაზრებების წარდგენის პროცესს, ასევე უზრუნველყოფენ ოფიციალური წარმოების დაწყებამდე ყველა დაინტერესებულ ჯგუფის ჩართულობას პროცესში. ვფიქრობთ, რომ უნდა მოხდეს საუკეთესო საერთაშორისო პრაქტიკის დანერგვა ზოგად ადმინისტრაციულ კოდექსში ცვლილებების შეტანის გზით, კერძოდ, იმ სფეროებთან დაკავშირებით სადაც პირთა ფართო წრის ინტერესებია მოაზრებული:

1. საჯარო ადმინისტრაციული წარმოების დაწყებამდე უნდა მოხდეს შესამუშავებელი დოკუმენტის წინასწარი პროექტის აუცილებელი გამოქვეყნება (მათ შორის ადმინისტრაციული ორგანოს ელექტრონულ რესურსებზე) და უზრუნველყოფილი იქნეს მოსაზრებების საჯაროდ წარდგენის შესაძლებლობა;
2. უნდა დაინერგოს ე.წ. „თეთრი ფურცლის“ პროცედურა. კერძოდ, საჯარო ადმინისტრაციული წარმოების დაწყებიდან გონივრულ ვადაში ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ მომზადდეს ის კითხვარი, რომელზეც უნდა მოხდეს ნებისმიერი დაინტერესებული ფიზიკური თუ იურიდიული პირის მიერ კონკრეტული მოსაზრებების წარდგენა და პროაქტიულად უზრუნველყოფილი იქნას კითხვარის საჯარო ხელმისაწვდომობა (მათ შორის ადმინისტრაციული ორგანოს ელექტრონულ რესურსებზე).
3. ორივე ეტაპის შედეგები (ადმინისტრაციული წარმოების დაწყებამდე გამოქვეყნებული წინასწარი პროექტის განხილვის ანგარიში და წარმოების დაწყებიდან წარმოების ფარგლებში გამოქვეყნებული კითხვარის შემაჯამებელი ანგარიში), ყველა შესაბამისი თანდართული დოკუმენტით, გამოქვეყნებული და საჯაროდ ხელმისაწვდომი უნდა იყოს საჯარო ადმინისტრაციული წარმოების ინიციატორი ადმინისტრაციული ორგანოს ელექტრონულ რესურსებზე.
4. საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით არ არის გათვალისწინებული არა-კოლეგიური ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემა საჯარო ადმინისტრაციული წარმოების გამოყენებით. შესაბამისად მეტად მნიშვნელოვნად მიგვაჩნია, რომ აღნიშნული რეგულაცია გავრცელდეს როგორც კოლეგიურ ასევე არა-კოლეგიურ ადმინისტრაციულ ორგანოების მიერ განხორციელებულ საჯარო ადმინისტრაციულ წარმოებაზე.

შეთავაზებული ცვლილებები ასახული უნდა იქნას საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის IX-ე თავში. ცვლილებების იმპლემენტაციის შემთხვევაში ჩვენი აზრით მიღწეული იქნება ადმინისტრაციული წარმოების საჯაროობის უკეთესი ხარისხი, აგრეთვე გადაწყვეტილების მიღების პროცესში დაინტერესებულ პირთა მაქსიმალური მონაწილეობა და ჩართულობა. აღნიშნული თავის მხრივ ხელს შეუწყობს საქართველოში თანამონაწილეობითი დემოკრატიის ახალი სტანდარტების დამკვიდრებას.

გამოყენებული წყაროები

1. The development of new regulations <http://www.oecd.org/gov/regulatorypolicy/45706745.pdf>
2. The interface between member states and the European Union
<http://www.oecd.org/gov/regulatorypolicy/45706775.pdf>
3. The "Warsmann law": a notice-and-comment process à la française? <http://blogs.law.yale.edu/blogs/compadlaw/archive/2011/05/17/legislation-the-quot-warsmann-law-quot-a-notice-and-comment-process-224-la-fran-231-aise.aspx>
4. International Covenant on Civil and Political Rights <http://www2.ohchr.org/english/law/pdf/ccpr.pdf>
5. THE TREATY ON THE FUNCTIONING OF THE EUROPEAN UNION
http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/green_paper_en.htm
6. Background Document on Public Consultation.
OECD <http://www.oecd.org/mena/governance/36785341.pdf>
7. Public Participation in Europe An international perspective
http://www.participationinstitute.org/wp-content/uploads/2009/06/pp_in_e_report_03_06.pdf
8. Public Participation in the
UK <https://www1.oecd.org/site/sigma/publicationsdocuments/41838063.pdf>
9. Regulatory Impact Analysis (RIA) in OECD countries: a policy tool to manage the flow of regulation <http://www.oecd.org/gov/regulatorypolicy/44941937.pdf>
10. Canadian Delegation to the OECD <http://www.apeccp.org.tw/doc/APEC-OECD/2002-10/005.pdf>
11. "ინფორმაციის თავისუფლება - გზამკვლევი", პირველი გამოცემა, 2012 წელი (IDFI) - www.idfi.ge/?cat=researches&topic=49&lang=ka