

**საქართველოს პრეზიდენტის უფლებამოსილება
ადმინისტრაციული საჩივრის განხილვა-გადაწყვეტის თაობაზე**

ავტორი: მანია კოპალეიშვილი
აირის საქართველო

თბილისი

2004 წელი

შ ი ნ ა ა რ ს ი

შესავალი	3
თავი I	
კანონმდებლობა საქართველოს პრეზიდენტის მიერ ადმინისტრაციული საჩივრის განხილვა-გადაწყვეტის უფლებამოსილების შესახებ	5
1. საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი	5
2. საქართველოს კონსტიტუცია	6
3. საქართველოს კანონი “საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ”	7
4. საქართველოს ორგანული კანონი “ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის შესახებ”	11
5. საქართველოს კონსტიტუციური კანონი “აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის სტატუსის შესახებ”	12
თავი II	
როგორ წესრიგდება საკითხი უცხო სახელმწიფოებში	12
თავი III	
საქართველოს პრეზიდენტის ადმინისტრაციაში ადმინისტრაციული საჩივრის განმხილველი სტრუქტურული რგოლის საჭიროება	13
გამოყენებული ნორმატიული მასალა	17

შესავალი

წარმოდგენილ დოკუმენტში დასახელებული საკითხი განხილულია საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის, 2004 წელს საქართველოში განხორციელებული კონსტიტუციური ცვლილებების, მის საფუძველზე მიღებული კანონმდებლობის და “აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის სტატუსის შესახებ” კონსტიტუციური კანონის საფუძველზე. ნაშრომის მიზანია ხელი შეუწყოს გამოვლენილი პრობლემების თუ ხარვეზების სამართლებრივ მოწესრიგებას. საკითხი შეიძლება დაექვემდებაროს როგორც საკანონმდებლო ასევე კანონქვემდებარე აქტებით რეგულირებას.

პრეზიდენტის სახელზე შესული ადმინისტრაციული საჩივრების განხილვა-გადაწყვეტის საკითხი დაკავშირებულია მრავალ სამართლებრივ ფაქტორთან. როგორც მოქმედი კანონმდებლობის ქვემოთ მოყვანილი ანალიზი ცხადყოფს ძალიან ფართოა წრე იმ სამართლებრივი აქტებისა, რომლებიც დასაშვებია რომ გასაჩივრდეს პირდაპირ პრეზიდენტთან ყოველგვარი შუალობითი რგოლის გარეშე და პრეზიდენტი უფლებამოსილია თავად განიხილოს ადმინისტრაციული საჩივარი და გამოსცეს ადმინისტრაციული აქტი.

მაგრამ, როგორც ვიცით, ადმინისტრაციული საჩივრის განხილვა-გადაწყვეტა გულისხმობს მასზე სპეციალური ადმინისტრაციული წარმოების ჩატარებას ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით დადგენილი წესით, რაც გარკვეულ დროს და პროცედურების დაცვას მოითხოვს. ყოველივე ეს კი დაკავშირებულია პრეზიდენტის დროის რაციონალურ გამოყენებასთან. ამასთან დაკავშირებით, ჩნდება რამდენიმე კითხვა და მოსაზრება. კერძოდ:

- 1) რამდენად მიზანშეწონილია პრეზიდენტი დაიტვირთოს ადმინისტრაციულ საჩივარზე ადმინისტრაციული წარმოების ჩატარებით?
- 2) აღმასრულებელი ხელისუფლების რომელ ორგანოთა აქტები შეიძლება გასაჩივრდეს პირდაპირ პრეზიდენტთან, ყოველგვარი შუალობითი რგოლისა და ალტერნატივის გარეშე (მაგალითად, მთავრობაში გასაჩივრების გარეშე)?
- 3) უმჯობესია თუ არა, რომ შესაბამისი საკანონმდებლო ცვლილების გატარებით მინიმუმამდე დავიდეს იმ აქტების/ქმედებების სახეები, რომელთა თაობაზე ადმინისტრაციული საჩივრის განხილვა-გადაწყვეტის უფლებამოსილება მიენიჭება პრეზიდენტს?
- 4) დასაშვებია თუ არა, რომ გამოვიყენოთ რიგი ქვეყნების გამოცდილება და დავადგინოთ ის ზღვარი, რომლის ზემოთაც აღმასრულებელ ორგანოთა აქტები უკვე აღარ ექვემდებარება

პრეზიდენტთან ადმინისტრაციული წესით გასაჩივრებას და ის სასამართლოში უნდა გასაჩივრდეს, ანუ დადგინდეს, რომ ადმინისტრაციული საჩივარი არ გასცდეს გარკვეულ ინსტანციას/სახელმწიფო ორგანოს?

- 5) აუცილებელია თუ არა სპეციალური სამსახურის შექმნა პრეზიდენტის ადმინისტრაციაში, რომელიც ჩაატარებს ადმინისტრაციულ წარმოებას ადმინისტრაციულ საჩივართან დაკავშირებით და პრეზიდენტს მოუმზადებს გადაწყვეტილებას (ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტს) ადმინისტრაციულ საჩივარზე?
- 6) ეხება თუ არა იგივე პრობლემა მთავრობაში აღმასრულებელი ხელისუფლების შესაბამისი აქტების გასაჩივრების საკითხს?
- 7) როგორ წესრიგდება აღნიშნული საკითხები უცხო სახელმწიფოებში?

ამ და სხვა მნიშვნელოვანი საკითხების მოწესრიგების მიზნით გაანალიზებულია არსებული კანონმდებლობა ამ სფეროში.

თავი I

კანონმდებლობა საქართველოს პრეზიდენტის მიერ ადმინისტრაციული საჩივრის განხილვა-გადაწყვეტის უფლებამოსილების შესახებ

1. საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი

საქართველოში ადმინისტრაციული საჩივრის განხილვა-გადაწყვეტის დღეს მოქმედი წესი ერთის მხრივ, ადგენს დაინტერესებული პირის შესაძლებლობას აღმასრულებელი ხელისუფლების შესაბამისი ორგანოების სადავო აქტი/ქმედება გაასაჩივროს საქართველოს პრეზიდენტთან, მეორეს მხრივ პრეზიდენტს ანიჭებს უფლებამოსილებას უშუალოდ განიხილოს და გადაწყვიტოს მის სახელზე შემოსული ადმინისტრაციული საჩივარი, ანუ ჩაატაროს შესაბამისი ადმინისტრაციული წარმოება.

ადმინისტრაციული წარმოება ადმინისტრაციულ საჩივართან დაკავშირებით რეგულირდება *ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის XIII თავით (177-204-ე მუხლები)*. კოდექსიდან მხოლოდ იმ მუხლებზეა გამახვილებული ყურადღება, რომლებიც არსებითია ადმინისტრაციული გასაჩივრების წარმოების წესში გასარკვევად.

საქართველოს პრეზიდენტი *საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მე-2 მუხლის პირველი ნაწილის “ა” ქვეპუნქტის* შესაბამისად წარმოადგენს ადმინისტრაციულ ორგანოს. ამდენად, მას ამავე მუხლის “ი” ქვეპუნქტისა და *178-ე მუხლის* დეფინიციებიდან გამომდინარე, გააჩნია უფლებამოსილება განიხილოს ადმინისტრაციული საჩივარი. თუ რომელი ორგანოთა სადავო აქტების თაობაზე განიხილავს ადმინისტრაციულ საჩივარს პრეზიდენტი, ეს საკითხი უკავშირდება *საქართველოს კონსტიტუციის 73-ე მუხლის მე-3 ნაწილებით* გარანტირებულ მის უფლებამოსილებას, რომელზეც ცალკე იქნება საუბარი.

მივანიშნებთ, რომ მართალია კონსტიტუცია ადგენს პრეზიდენტის უფლებამოსილებას შესაბამისი ორგანოთა მხოლოდ სამართლებრივი აქტების გაუქმების თაობაზე, მაგრამ ეს არ ზღუდავს პრეზიდენტს რომ მან განიხილოს და გადაწყვიტოს ქმედების შესახებ ადმინისტრაციული საჩივარი. კერძოდ, დაინტერესებულ პირს შეუძლია *ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 177-ე მუხლის* გათვალისწინებით პრეზიდენტთან გაასაჩივროს არა მხოლოდ სადავო აქტი, არამედ სათანადო ადმინისტრაციული ორგანოს ის ქმედებაც, რომელიც არ არის დაკავშირებული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემასთან (*მუხ. 177, ნაწ. 3*).

აქვე დამატებით აღვნიშნავთ, რომ *საქართველოს კონსტიტუციის 42-ე მუხლის პირველი ნაწილისა და საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული*

კოდექსის 178-ე მუხლის მე-3 ნაწილის შესაბამისად, დაინტერესებული პირი არ არის შეზღუდული ჯერ ადმინისტრაციულ ორგანოში გასაჩივრების სავალდებულო მოთხოვნით. მას უფლება აქვს ადმინისტრაციულ ორგანოში (მაგ. პრეზიდენტთან) ადმინისტრაციული საჩივრის წარუდგენლად პირდაპირ მიმართოს სასამართლოს.

საყურადღებოა, ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 160-ე მუხლი, რომელიც ადგენს პრეზიდენტის უფლებამოსილებას ადმინისტრაციული საჩივრის გადაწყვეტის სფეროში. კერძოდ, ის უფლებამოსილია მის კომპეტენციაში შემავალ საკითხზე ადმინისტრაციული საჩივრის გადასაწყვეტად დანიშნოს დამოუკიდებელი ორგანო. გასათვალისწინებელია, რომ ასეთი დამოუკიდებელი ორგანოს შექმნა გამორიცხავს ამ ორგანოს აქტის ადმინისტრაციული წესით გასაჩივრებას, მათ შორის პრეზიდენტთანაც. დამოუკიდებელი ორგანოს ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი საჩივრდება მხოლოდ სასამართლოში.

აქვე აღვნიშნავთ, რომ პრეზიდენტი არ არის შეზღუდული 160-ე მუხლით. ამ მუხლის დეფინიციიდან გამომდინარე პრეზიდენტი “უფლებამოსილია”, ანუ მას აქვს ამის უფლება და არ არის ვალდებული ადმინისტრაციული საჩივრის გადასაწყვეტად დანიშნოს დამოუკიდებელი ორგანო. ამდენად, პრეზიდენტს უფლება აქვს უშუალოდ განიხილოს ადმინისტრაციული საჩივარი. პრეზიდენტის ამ კონკრეტული უფლებამოსილების რეალიზაციის პროცედურულ საკითხებს უფრო დაწვრილებით განვიხილავთ რეკომენდაციებში.

2. საქართველოს კონსტიტუცია

2004 წლის 6 თებერვლის კონსტიტუციური ცვლილებების შედეგად შეიქმნა საქართველოს მთავრობა. მართალია, კონსტიტუციის თანახმად პრეზიდენტი არის საქართველოს სახელმწიფოს მეთაური (კონსტიტუცია, მუხ. 69) და აღმასრულებელი ხელისუფლების განხორციელებას უზრუნველყოფს მთავრობა (საქართველოს კონსტიტუცია, მუხ. 78), მაგრამ მიუხედავად ამისა, პრეზიდენტს კონსტიტუციით და “საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ” კანონით განსაზღვრული უფლებამოსილებები აქვს მინიჭებული აღმასრულებელ ხელისუფლებასთან მიმართებით. ამ გარემოების გამო, აღმასრულებელ ხელისუფლებაში ადმინისტრაციული საჩივრების განხილვის უმაღლეს ინსტანციას კვლავ წარმოადგენს საქართველოს პრეზიდენტი. აღნიშნულის დასაბუთება ქვემოთ არის მოცემული.

საქართველოს კონსტიტუციის 73-ე მუხლის მე-3 ნაწილში განხორციელებული კონსტიტუციური ცვლილებით პრეზიდენტს მიენიჭა უფლებამოსილება შეაჩეროს ან გააუქმოს (ბათილად ან ძალადაკარგულად სცნოს) მთავრობის და აღმასრულებელი ხელისუფლების დაწესებულებათა

აქტები, თუ ისინი ეწინააღმდეგებიან საქართველოს კონსტიტუციას, საერთაშორისო ხელშეკრულებებსა და შეთანხმებებს, კანონებსა და პრეზიდენტის ნორმატიულ აქტებს. როგორც ვხედავთ, მართალია კონსტიტუცია პირდაპირ არ ადგენს პრეზიდენტის მიერ ადმინისტრაციული საჩივრის განხილვა-გადაწყვეტის უფლებამოსილებას, მაგრამ დასახელებული კონსტიტუციური ნორმა ლოგიკურად გულისხმობს, რომ დასაშვებია პრეზიდენტთან ადმინისტრაციული წესით გასაჩივრდეს მთავრობისა და აღმასრულებელი ხელისუფლების დაწესებულებათა აქტები მათი ბათილად ან ძალადაკარგულად გამოცხადების მოთხოვნით. გარდა ამისა, საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის თანახმად, ადმინისტრაციული წესით გასაჩივრებას ექვემდებარება ასევე, ამ ორგანოთა ისეთი ქმედება, რომელიც არ არის დაკავშირებული აქტის გამოცემასთან.

აღსანიშნავია, რომ დღეს მოქმედი კანონმდებლობა არ განმარტავს “აღმასრულებელი ხელისუფლების დაწესებულების” კონკრეტულ ცნებას და ასევე პირდაპირ არ ადგენს აღმასრულებელი ხელისუფლების იმ დაწესებულებათა ჩამონათვალს (გარდა მთავრობისა), რომელთა აქტებიც შეიძლება პირდაპირ გასაჩივრდეს პრეზიდენტთან. ეს გარკვეულ სირთულეს ქმნის, რაც მიგვაჩნია რომ შემდგომში სამართლებრივად უნდა მოწესრიგდეს.

ამ საკითხის გასარკვევად აუცილებელია კონსტიტუციის ზემოთ დასახელებული მუხლის, “საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ” კანონის, ასევე ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის შესახებ ორგანული კანონისა და სხვა საკანონმდებლო აქტების კომპლექსური ანალიზი.

3. საქართველოს კანონი “საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ”

საქართველოს კანონი “საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ” იმეორებს რა საქართველოს კონსტიტუციის ზემოთ დასახელებულ მუხლს, მიუთითებს პრეზიდენტის უფლებამოსილებაზე საქართველოს მთავრობის, აღმასრულებელი ხელისუფლების დაწესებულებათა აქტების გაუქმების შესახებ (კანონი, მუხ.7, ნაწ.4). აქ კიდევ ერთხელ აღვნიშნავთ, რომ აღმასრულებელი დაწესებულებების ცნება შეიძლება ძალზედ ფართო იყოს, ამდენად ისმის კითხვა აღმასრულებელი დაწესებულებებიდან რომლის აქტებს აუქმებს პრეზიდენტი? როგორც ვხედავთ, საკითხი მეტ სიზუსტეს მოითხოვს და ამდენად, სამართლებრივად უმჯობესია თუ ეს საკანონმდებლო აქტით განისაზღვრება.

აღმასრულებელი დაწესებულებების მიმართ პრეზიდენტის უფლებამოსილების შესახებ არაპირდაპირ მიუთითებს ასევე კანონის “სამსახურებრივი ზედამხედველობის შესახებ” XI თავის შესაბამის ნორმები.

ამ ნორმებიდან გამომდინარეობს რომ სამსახურებრივ ზედამხედველობას ახორციელებს აგრეთვე საქართველოს პრეზიდენტი. ასეთ მინიშნებით ნორმას შეიცავს 30-ე მუხლის მე-3 და მე-4 ნაწილები. კერძოდ, მე-3 ნაწილი ადგენს, რომ სამსახურებრივი უფლებამოსილების განხორციელებისას საქართველოს პრეზიდენტი გამოსცემს ინდივიდუალურ სამართლებრივ აქტს; მე-4 ნაწილის თანახმად სამსახურებრივი ზედამხედველობა ხორციელდება ქვემდებარეობის წესით. რაც იმაზე მიუთითებს, რომ საქართველოს პრეზიდენტი უფლებამოსილია სამსახურებრივი ზედამხედველობის განხორციელებისას კანონიერების უზრუნველყოფის მიზნით სამსახურებრივი ქვემდებარეობის წესით გააუქმოს შესაბამისი ორგანოთა აქტები, შეაჩეროს აქტის აღსრულება ან მოქმედების შესრულება, გასცეს წერილობითი მითითებები გამოსცემულ აქტში ან შესრულებულ მოქმედებაში ნაკლოვანების აღმოფხვრის მიზნით.

მიზანშეწონილია, რომ აღმასრულებელი დაწესებულებათა აქტების გაუქმების სფეროში და შესაბამისად, ამ აქტების თაობაზე ადმინისტრაციული საჩივრების განხილვა-გადაწყვეტაში პრეზიდენტის უფლებამოსილების გარკვევისას ამოსავალ ნორმად მივიჩნიოთ პრეზიდენტის უფლებამოსილება იმ ორგანოთა მიმართ, რომელთა ხელმძღვანელებს უშუალოდ პრეზიდენტი ნიშნავს და ათავისუფლებს. ასევე ყურადღება უნდა მიექცეს პრეზიდენტის წინაშე მთავრობის წევრების უფლებამოსილების მოხსნის საკითხსაც.

კანონის მე-8 მუხლის პირველი ნაწილის თანახმად, პრემიერ-მინისტრს, თანამდებობაზე ნიშნავს და ათავისუფლებს საქართველოს პრეზიდენტი. ე.ი. დასაშვებია საქართველოს პრეზიდენტთან გასაჩივრდეს არა მხოლოდ მთავრობის აქტები, არამედ პრემიერ-მინისტრის ინდივიდუალური სამართლებრივი აქტიც.

კანონის მე-7 მუხლის მე-5 ნაწილის “ბ” ქვეპუნქტის თანახმად, პრეზიდენტი უფლებამოსილია თანამდებობიდან გაათავისუფლოს საქართველოს შინაგან საქმეთა და თავდაცვის მინისტრები. ამგვარად, მიგვაჩნია, რომ ამ მინისტრების აქტები/ქმედება დასაშვებია ადმინისტრაციული წესით გასაჩივრდეს საქართველოს პრეზიდენტთან.

რაც შეეხება სხვა მინისტრების აქტების/ქმედების პრეზიდენტთან ადმინისტრაციული წესით გასაჩივრების საკითხს, აქ საკითხი განსხვავებულად დგას. კანონის 31-ე მუხლის თანახმად პრემიერ-მინისტრი უფლებამოსილია გააუქმოს მინისტრების ინდივიდუალური სამართლებრივი აქტები, ხოლო მინისტრის როგორც ნორმატიული ასევე ადმინისტრაციული აქტის გაუქმების უფლებამოსილება მინიჭებული აქვს მთავრობას. მაგრამ ეს ნორმა უპირატესი წესის დამდგენ მოთხოვნად არ უნდა იქნეს მიჩნეული. პრეზიდენტის უფლებამოსილება იმდენად მნიშვნელოვანია მთავრობის ფორმირების, მინისტრების დანიშვნის საკითხში, რომ პრეზიდენტი შეიძლება მივიჩნიოთ იმ უფლებამოსილების მატარებლად, რომ მან გააუქმოს არა მხოლოდ დასახელებული სამი მინისტრის, არამედ სხვა მინისტრების აქტები. გარდა ამისა, როგორც აღვნიშნეთ ყურადღება უნდა მიექცეს იმ საკითხსაც,

რომ მთავრობის წევრები უფლებამოსილებას იხსნიან საქართველოს პრეზიდენტის წინაშე (კანონი, მუხ. 7, ნაწ. 1). ამასთან, კონსტიტუცია უპირატესი ძალის მქონე აქტია და კონსტიტუციის მუხ.73.3 აღნიშნული “ადმასრულებელი ხელისუფლების დაწესებულება” ფართოდ უნდა იქნეს გაგებული. მასში მოიაზრება ასევე სამინისტროც, რომელიც კონსტიტუციის 81²-ე მუხლის 1-ლი ნაწილის თანახმად იქმნება სახელმწიფო მმართველობის განხორციელების უზრუნველსაყოფად. კონსტიტუციის მუხ.73.3 როგორც აღვნიშნეთ, ადგენს პრეზიდენტის უფლებამოსილებას ადმასრულებელი ხელისუფლების დაწესებულებების აქტების გაუქმების თაობაზე.

ამგვარად, სამინისტრო არის ადმასრულებელ ხელისუფლების ის დაწესებულება, რომლის აქტის გასაჩივრება პირდაპირ პრეზიდენტთან არის დასაშვები. ე.ი. მთავრობის წევრის - მინისტრის ბრძანება დასაშვებია ადმინისტრაციული წესით გასაჩივრდეს პრეზიდენტთან, მაგრამ ეს არ გამოირიცხავს მინისტრის აქტის ადმინისტრაციული წესით გასაჩივრების შესაძლებლობას მთავრობაში ან პრემიერ მინისტრთან კანონის 31-ე მუხლის გათვალისწინებით.

ფაქტობრივად, მოქმედი კანონმდებლობა კონსტიტუციის ნორმის გათვალისწინებით აყალიბებს მინისტრის სამართლებრივი აქტების გასაჩივრების ორ წესს: ან პრეზიდენტთან ან მთავრობაში (ადმინისტრაციული აქტის შემთხვევაში პრემიერ მინისტრთან), მაგრამ ასეთი წესი ქმნის გაურკვევლობას. იქმნება იმის აუცილებლობა, რომ სამართლებრივად განისაზღვროს ადმასრულებელი ხელისუფლების დაწესებულებათა სამართლებრივი აქტების/ქმედებების თაობაზე ადმინისტრაციული საჩივრების განმხილველი და მასზე გადაწყვეტილების გამომტანი კონკრეტული სახელმწიფო ორგანო/პირი. შეუძლებელია დუალიზმი ამ საკითხში. აუცილებელია, მკაფიოდ გაიმიჯნოს რომელია ბოლო ინსტანცია (პრეზიდენტი თუ მთავრობა) სამინისტროთა სამართლებრივი აქტების თაობაზე ადმინისტრაციული საჩივრების განხილვის სფეროში და კონკრეტულად რომელი ორგანოთა აქტების გაუქმების უფლება აქვს საქართველოს პრეზიდენტს.

ადმინისტრაციული წესით საქართველოს პრეზიდენტთან დასაშვებია გასაჩივრდეს ასევე საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს შინაგანი ჯარის, სახმელეთო ჯარების, სამხედრო-საჰაერო ძალებისა და სამხედრო-საზღვაო ძალების სარდლების აქტები. ამ თანამდებობის პირებს კანონის მე-7 მუხლის მე-5 ნაწილის “დ” ქვეპუნქტის თანახმად თანამდებობაზე ნიშნავს და ათავისუფლებს საქართველოს პრეზიდენტი.

გარკვეულ ყურადღებას იქცევს ასევე კანონის 25-ე მუხლის მე-7 ნაწილის დებულება. ამ ნორმის თანახმად, საქართველოს შინაგან საქმეთა და თავდაცვის სამინისტროების მმართველობის სფეროში შემავალ სახელმწიფო საქვეუწყებო დაწესებულებათა ხელმძღვანელებს თანამდებობიდან

ათავისუფლებს საქართველოს პრეზიდენტი საკუთარი ინიციატივით ან პრემიერ-მინისტრი მინისტრის წარდგინებით. შეიძლება ვივარაუდოთ, რომ დასაშვებია მათი აქტები ადმინისტრაციული წესით პირდაპირ გასაჩივრდეს როგორც საქართველოს პრეზიდენტთან ასევე პრემიერ-მინისტრთანაც. მაგრამ, ბუნებრივია, ეს საკითხი სპეციალურ სამართლებრივ რეგულირებას მოითხოვს.

ადმინისტრაციული საჩივრის განხილვა-გადწყვეტის სფეროში პრეზიდენტის უფლებამოსილების თაობაზე საკითხში გარკვევისას ყურადღებას იქცევს ასევე იმ საჯარო სამართლის იურიდიული პირების სამართლებრივი აქტების გასაჩივრების ინსტანციურობა, რომლებიც საქართველოს პრეზიდენტის კონტროლს არიან დაქვემდებარებული. აღვნიშნავთ, რომ თუ საჯარო სამართლის იურიდიული პირი პრეზიდენტის კონტროლს არის დაქვემდებარებული, მაშინ “საჯარო სამართლის იურიდიული პირის შესახებ” საქართველოს კანონის მე-4 მუხლის მე-3 ნაწილის გათვალისწინებით, პრეზიდენტი უფლებამოსილია გააუქმოს (ბათილად ან ძალადაკარგულად ცნოს) მის კონტროლს დაქვემდებარებული საჯარო სამართლის იურიდიული პირების აქტები.

რიგ შემთხვევაში, გასარკვევია, დასაშვებია თუ არა იმ საჯარო სამართლის იურიდიული პირების აქტების გასაჩივრება საქართველოს პრეზიდენტთან, რომლებიც პრეზიდენტის კონტროლს არ არის დაქვემდებარებული, მაგრამ მათ დებულებას ამტკიცებს და ხელმძღვანელს თანამდებობაზე ნიშნავს პრეზიდენტი (მაგალითად, საჯარო სამსახურის ბიურო, რომელიც საჯარო სამართლის იურიდიული პირია, მის დებულებას ამტკიცებს და ბიუროს უფროსს თანამდებობაზე ნიშნავს საქართველოს პრეზიდენტი, მაგრამ საჯარო სამსახურის კანონის თანახმად (მუხ. 129, ნაწ.3) დასახელებული ბიურო ფორმალურად ფინანსთა სამინისტროს სახელმწიფო კონტროლს ექვემდებარება).

ყველა თანამდევ საკითხებთან ერთად, რომლებზეც კვლევაშია აღნიშნული, ჩვენ უნდა გამოვყოთ წრე იმ ორგანოებისა, რომლებიც უშუალოდ პრეზიდენტის წინაშე არიან პასუხისმგებელი ყოველგვარი შუალედური რგოლის გარეშე, რომლებიც ინიშნება ან რომლებსაც ქმნის და რომლის ხელმძღვანელს ნიშნავს/ათავისუფლებს საქართველოს პრეზიდენტი (მაგალითად, სახელმწიფო რწმუნებული).

4. საქართველოს ორგანული კანონი “ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის შესახებ”

ჩვენ საკვლევ საკითხთან მიმართებით აუცილებლობა მოითხოვს შევეხოთ ასევე “ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის შესახებ” ორგანულ კანონსაც. ასევე, გასათვალისწინებელია საქართველოს კანონი “საქართველოს დედაქალაქის – თბილისის შესახებ.” ამ სფეროში მოქმედი

ნორმებით დიფერენცირებულია თვითმმართველი ერთეულების აღმასრულებელი პირების დანიშვნის წესი და უფლებამოსილება, რაც თავის მხრივ იწვევს მათი აქტების გასაჩივრების განსხვავებულ პროცედურებს. დასახელებულ ორგანულ კანონში 2001 წლის 2 აგვისტოს შესული ცვლილებებისა და დამატებების საფუძველზე ყველა რაიონის გამგებელი რაიონის საკრებულოს შემადგენლობიდან თანამდებობაზე ინიშნება და თავისუფლდება პრეზიდენტის მიერ (ორგანული კანონი, მუხ. 47, ნაწ. 5, პუნქტი "ა"). რაც შეეხება ქალაქებს, ერთმანეთისაგან უნდა გამოვყოთ იმ ქალაქის (რომელიც არ შედის რაიონის შემადგენლობაში) მერი, რომელიც ორგანული კანონის თანახმად არჩევითი პირია და ქ. ფოთისა და ქ. თბილისის მერები, რომლებიც საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2005 წლის 15 თებერვლის გადაწყვეტილების მიღებამდე ორგანული კანონის მე-10 მუხლის მე-3 ნაწილის "ბ" პუნქტის შესაბამისად ინიშნებოდნენ და თავისუფლდებოდნენ თანამდებობიდან საქართველოს პრეზიდენტის მიერ. საკონსტიტუციო სასამართლოს დასახელებული გადაწყვეტილებით ეს პუნქტი უკვე ძალადაკარგულად არის გამოცხადებული. ასევე, 01.07.2005 წელს შესაბამისი საკანონმდებლო ცვლილება განხორციელდა საქართველოს დედაქალაქის – თბილისის შესახებ საქართველოს კანონის 22-ე მუხლის პირველ ნაწილში და თბილისის მერის თანამდებობა გახდა არჩევითი. მას საკრებულო აირჩევს თავისი შემადგენლობიდან. ეს ცვლილება ძალაში შევა ახლადარჩეული საკრებულოს უფლებამოსილების ცნობისთანავე, მაგრამ, მანამ სანამ დასახელებული ქალაქების მერების თანამდებობების დასაკავებლად არჩევნები ჩატარდება, დღეს თბილისისა და ფოთის მერები ინიშნებიან და თავისუფლდებიან საქართველოს პრეზიდენტის მიერ. არჩევითი პირების აქტები, ბუნებრივია ვერ გასაჩივრდება საქართველოს პრეზიდენტთან. რაც შეეხება რაიონის გამგებლებს, ქ. თბილისისა და ქ. ფოთის მერებს, მიუხედავად იმისა რომ ისინი ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელ პირებს წარმოადგენენ, მათი თანამდებობაზე დანიშვნის დღეს მოქმედი წესიდან გამომდინარე, მათ მიერ გამოცემული აქტები დასაშვებია რომ გასაჩივრდეს ადმინისტრაციული წესით საქართველოს პრეზიდენტთან (მაგალითად, ორგანული კანონის 26-ე მუხლის პირველი ნაწილის "გ" ქვეპუნქტით გათვალისწინებული უფლებამოსილების განხორციელებისას, რომელიც ეხება აპარატის თანამშრომლების დანიშვნა-გათავისუფლებას). აღნიშნულის შესაძლებლობას იძლევა ორგანული კანონის 42-ე მუხლის მე-7 ნაწილი, რომლის თანახმად, რაიონის და იმ ქალაქის, რომელიც არ შედის რაიონის შემადგენლობაში, გამგებლის (მერის) გადაწყვეტილებებს აუქმებს როგორც სასამართლო, საქართველოს კანონით განსაზღვრულ შემთხვევებში, ასევე საქართველოს პრეზიდენტი.

5. საქართველოს კონსტიტუციური კანონი "აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის სტატუსის შესახებ"

ადმინისტრაციული საჩივრის განხილვა-გადაწყვეტის სფეროში პრეზიდენტის უფლებამოსილების განსაზღვრისას ერთ-ერთი მნიშვნელოვანია ასევე იმის

გარკვევა, დასაშვებია თუ არა გასაჩივრდეს საქართველოს პრეზიდენტთან ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლეს აღმასრულებელ ორგანოთა აქტები.

2004 წლის 1 ივლისის “აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის სტატუსის შესახებ” საქართველოს კონსტიტუციური კანონის მე-15 მუხლის მე-4 ნაწილის თანახმად აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობა ანგარიშვალდებულია საქართველოს პრეზიდენტისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭოს წინაშე. მე-15 მუხლის მე-5 და მე-18 მუხლის მე-2 ნაწილებით პრეზიდენტი უფლებამოსილია შეაჩეროს ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის და მთავრობის თავმჯდომარის აქტების მოქმედება ან გააუქმოს ისინი, თუ ეს აქტები ეწინააღმდეგება საქართველოს კონსტიტუციას, ამ კანონს, საქართველოს საერთაშორისო ხელშეკრულებებსა და შეთანხმებებს, საქართველოს კანონებსა და საქართველოს პრეზიდენტის სამართლებრივ აქტებს. როგორც დასახელებული მუხლებიდან ირკვევა, დასაშვებია რომ საქართველოს პრეზიდენტთან ადმინისტრაციული წესით გასაჩივრდეს აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის აქტები, ასევე მთავრობის თავმჯდომარის აქტი და პრეზიდენტი უფლებამოსილია ამ აქტების თაობაზე განიხილოს და გადაწყვიტოს ადმინისტრაციული საჩივარი.

თავი II

როგორ წესრიგდება ეს საკითხი უცხო სახელმწიფოებში

მეტი წილი უცხოეთის ქვეყნების კანონმდებლობის თანახმად, საერთო სახელმწიფოებრივ დონეზე უმაღლესი ადმინისტრაციული ორგანოები გამოთავისუფლებულია ადმინისტრაციულ საჩივრებზე ადმინისტრაციული წარმოების ჩატარებისაგან. მაგალითად, გერმანიის კანონმდებლობა დასაშვებად მიიჩნევს ადმინისტრაციული საჩივარი განიხილოს და გადაწყვიტოს ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ შექმნილმა სპეციალურმა კომისიებმა. ასეთი კომისიები შექმნილია მიწების დონეზე (ჰესენი, რაინლანდ-ფალცი, ზაარლანდი). ასევე, გერმანიის კანონმდებლობა მიუთითებს, რომ თუ ზემდგომი მმართველობის ორგანო ფედერაციის ან მიწის უმაღლესი მართველობის ორგანოა, მაშინ ადმინისტრაციულ საჩივარზე გადაწყვეტილებას იღებს ის ორგანო, რომელმაც სადავო ადმინისტრაციული აქტი გამოსცა.¹ ამით ხდება ფედერაციისა და მიწების უმაღლესი ორგანოების გამოთავისუფლება ადმინისტრაციული საჩივარზე წარმოების ჩატარებისაგან.

¹ Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO), §73, ნაწილები I, II.

საკითხის მსგავს გადაწყვეტას ითვალისწინებს საფრანგეთის კანონმდებლობაც. საფრანგეთის კანონმდებლობის თანახმადაც დადგენილია ადმინისტრაციული წესით გასაჩივრების ინსტანციურობა. მაგრამ როდესაც საუბარია რესპუბლიკის დონეზე უმაღლესი მმართველობის ორგანოების აქტების გასაჩივრებაზე, ყურადღება ექცევა მათ იერარქიულ განლაგებას. საფრანგეთის მე-5 რესპუბლიკის სისტემის მიხედვით არსებობს ორი უმაღლესი საერთო ეროვნული ხელმძღვანელობა ადმინისტრაციული ორგანოებისადმი: რესპუბლიკის პრეზიდენტი და პრემიერ-მინისტრი ხელმძღვანელობს ქვეყნის აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოების სისტემას. მაგრამ რესპუბლიკის პრეზიდენტი, პრემიერ მინისტრი და მინისტრები იურიდიულად ერთმანეთის მიმართ დამოუკიდებელი ორგანოები არიან. მაგალითად, მინისტრის მიერ მიღებული გადაწყვეტილება შეიძლება გასაჩივრდეს მხოლოდ სასამართლოში. საფრანგეთის უმაღლესი ადმინისტრაციული სასამართლო (სახელმწიფო საბჭო) 1965 წლის 12 ნოემბრის გადაწყვეტილებით მივიდა იმ დასკვნამდე, რომ არც პრემიერ-მინისტრი და არც რესპუბლიკის პრეზიდენტი არ ფლობენ ზეიერარქიულ ხელისუფლებას მინისტრებზე და არა აქვთ უფლებამოსილება გააუქმონ მინისტრების აქტები. მაგრამ თუ კი იურიდიული თვალსაზრისით არ არსებობს პრემიერ-მინისტრის არავითარი იერარქიული ხელისუფლება მინისტრებისადმი, პრაქტიკაში პრემიერ-მინისტრი ასრულებს “არბიტრაჟის” ფუნქციას, ანუ ის ბოლო ინსტანციის წესით იღებს გადაწყვეტილებას მინისტრების იმ გადაწყვეტილებათა მიმართ, რომლებმაც შესაძლებელია საფრთხე შექმნას მთავრობის პოლიტიკას. ასეთი “საარბიტრაჟო” გადაწყვეტილებები ატარებენ სავალდებულო რეკომენდაციების სახეს, მაგრამ შესაბამისი მინისტრის შუამდგომლობით შეიძლება პრემიერ-მინისტრის პოზიცია და შესაბამისად რეკომენდაცია შეიცვალოს².

² Г.Бребан, Французское административное право., Москва, Прогресс, 1988, ст. 70.

თავი III

საქართველოს პრეზიდენტის ადმინისტრაციაში ადმინისტრაციული საჩივრის განმხილველი სტრუქტურული რგოლის საჭიროება

საქართველოს კონსტიტუციის 77-ე მუხლის თანახმად საქართველოს პრეზიდენტის უფლებამოსილებათა განხორციელების ხელშეწყობის მიზნით საქართველოს პრეზიდენტის 2004 წლის 13 თებერვლის №60 ბრძანებულებით შეიქმნა საქართველოს პრეზიდენტის ადმინისტრაცია და დამტკიცდა ადმინისტრაციის დებულება. წარმოდგენილ დებულებაში ადმინისტრაციის ფუნქციებში არ არის მითითებული პრეზიდენტთან შესული ადმინისტრაციული საჩივრების სფეროში პრეზიდენტის უფლებამოსილების განხორციელების ხელშეწყობის შესახებ.

როგორც მოქმედი კანონმდებლობის ანალიზმა ცხადყო, ადმინისტრაციული გასაჩივრების საბოლოო ინსტანციას ზემოთ აღნიშნულ ადმინისტრაციულ ორგანოებთან მიმართებით წარმოადგენს საქართველოს პრეზიდენტი. ამგვარად, პრეზიდენტია უფლებამოსილი თავად გამოსცეს ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი ამ საკითხზე. მაგრამ როგორც უკვე აღვნიშნეთ, ადმინისტრაციულ საჩივარზე უნდა ჩატარდეს ადმინისტრაციული წარმოება, რომელიც საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით გათვალისწინებული მუხლების დაცვას გულისხმობს. ეს კი სპეციალური ორგანოს შექმნის აუცილებლობას იწვევს.

მიგვაჩნია, რომ დღეს არსებული კანონმდებლობის გათვალისწინებით ამ საკითხის მოწესრიგება შესაძლებელია ერთი რომელიმე ქვემოთ მოყვანილი მოდელით:

- 1) პრეზიდენტის ადმინისტრაციაში შეიქმნას პრეზიდენტის სახელზე შემოსული ადმინისტრაციული საჩივრების სტრუქტურული ერთეული, რომელიც დაექვემდებარება უშუალოდ პრეზიდენტს და დაეხმარება მას. ამ სტრუქტურული ერთეულის ძირითადი ფუნქცია იქნება პრეზიდენტის კომპეტენციას მიკუთვნებულ საკითხებზე შემოსული ადმინისტრაციულ საჩივრებზე ადმინისტრაციული წარმოების ჩატარება ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით დადგენილი წესით. ეს განყოფილება მოუშადადებს პრეზიდენტს ადმინისტრაციული საჩივრის განხილვის შედეგად გადაწყვეტილების (ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის) პროექტს, რომელიც საბოლოო სახეს მიიღებს პრეზიდენტის ხელმოწერის შედეგად. ასეთი სამსახურის შექმნა გამორიცხავს ადმინისტრაციული საჩივრების განხილვის უფლებამოსილების გადანაწილებას პრეზიდენტის ადმინისტრაციის სხვადასხვა სამსახურებს შორის და

თავის მხრივ აამაღლებს ამ სახის წარმოების წარმართვის ხარისხს. მიზანშეწონილია, რომ ამავე სტრუქტურულმა ერთეულმა (საერთო ჯამში კი პრეზიდენტის ადმინისტრაციამ) კონკრეტულად განსაზღვროს იმ ორგანოთა/თანამდებობის პირების ნუსხა, რომელთა აქტები თუ ქმედება დასაშვებია რომ გასაჩივრდეს საქართველოს პრეზიდენტთან. მაგრამ ამ კონკრეტული საკითხის სამართლებრივად გამართული სახით მოწესრიგებულობის მიზნით სასურველია ეს განისაზღვროს არა კანონქვემდებარე, არამედ საკანონმებლო აქტში. მაგალითად, მთავრობის შესახებ არსებულ კანონში.

ყურადღება უნდა გამახვილდეს შემდეგზე - ამ სტრუქტურული ერთეულის უფლებამოსილებას არ უნდა წარმოადგენდეს ჩვენთვის საინტერესო კონკრეტულ საკითხთან დაკავშირებით დასკვნების ან წინადადებების მომზადება. არამედ მან, როგორც სპეციალური ფუნქციის განმასხვრციელებელმა, უნდა მოამზადოს სწორედ ადმინისტრაციული საჩივრის განხილვის შედეგად პრეზიდენტის გადაწყვეტილების პროექტი. ამ საკითხზე ე.წ. “დასკვნის” არსებობა ხელოვნურად შექმნის კიდევ ერთ გასასაჩივრებელ დოკუმენტს - “დასკვნას”. ადმინისტრაციული საჩივრის წარმოების პროცედურა კი იმ სპეციფიკის მატარებელია, რომ *“ცალკე გასაჩივრებას არ ექვემდებარება ადმინისტრაციული წარმოების საკითხთან დაკავშირებით მიღებული ადმინისტრაციული ორგანოს გადაწყვეტილება, გარდა იმ შემთხვევისა, თუ ეს პირდაპირ არის გათვალისწინებული კანონით ან შესაბამისი ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტისაგან დამოუკიდებლად არღვევს პირის უფლებას ან კანონიერ ინტერესს”* (ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი, მუხ.177, ნაწ.4). ამდენად, რამდენადაც შეუძლებელია გამოირიცხოს ყოველგვარი ალბათობა იმისა, რომ “დასკვნა” არ დაარღვევს “პირის უფლებას ან კანონიერ ინტერესს,” აუცილებელია, რომ მისი გამოცემის უფლებამოსილება ამ სტრუქტურას არ დაუდგინდეს. რაც შეეხება “წინადადებას”, იგი შეიძლება მომზადდეს ადმინისტრაციული საჩივრის განხილვის შედეგად პრეზიდენტის ადმინისტრაციული აქტისაგან დამოუკიდებლად (ამ აქტის გამოცემის შემდგომ), რომელიც საჩივრების განხილვის საფუძველზე დაპრაქტიკის გაანალიზების შედეგად შესთავაზებს პრეზიდენტს წინადადებებს ადმინისტრაციულ, მათ შორის, აღმასრულებელ ორგანოთა სისტემაში კანონიერების უზრუნველყოფის თვალსაზრისით.

მიზანშეწონილია, რომ დასახელებული ერთეული თავისი საქმიანობის თავისებურებიდან გამომდინარე, შეიქმნას პრეზიდენტის ადმინისტრაციის იურიდიული სამსახურის სტრუქტურაში ან დამოუკიდებლად. აქვე აღვნიშნავთ, რომ ამ სახის ორგანოს შექმნა მიზანშეწონილია ასევე საქართველოს მთავრობის კანცელარიაში.

- 2) ჩვენ ზემოთ მივანიშნეთ *ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 160-ე მუხლის* შესახებ, რომელიც პრეზიდენტს ანიჭებს უფლებამოსილებას მის კომპეტენციაში შემავალ საკითხზე ადმინისტრაციული საჩივრის გადასაწყვეტად დანიშნოს დამოუკიდებელი ორგანო. ვფიქრობთ,

არსებულ სიტუაციაში ერთ-ერთი რეალური გამოსავალი იქნება გავაფართოვოთ კოდექსის 160-ე მუხლის დეფინიცია და პრეზიდენტის სახელზე შესული ადმინისტრაციული საჩივრების განხილვა-გადაწყვეტა დაეკისროს დამოუკიდებელ ორგანოს, რომელსაც პრეზიდენტი დანიშნავს.

აქვე უნდა გავითვალისწინოთ ის გარემოებაც, რომ “დამოუკიდებელი ორგანოს” შესახებ მუხლები (*ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი, თავი XI*) არ არის სათანადოდ ამოქმედებული, მათ შორის არც პრეზიდენტს არ გამოუყენებია ჯერ ეს უფლებამოსილება. როგორც უკვე აღვნიშნეთ, ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 160-ე მუხლის თანახმად, არ დაიშვება დამოუკიდებელი ორგანოს აქტის ადმინისტრაციული წესით გასაჩივრება, მათ შორის პრეზიდენტთანაც. დამოუკიდებელი ორგანოს ადმინისტრაციული აქტი საჩივრდება მხოლოდ სასამართლოში.

შესწავლას მოითხოვს შემდეგი საკითხი - მიზანშეწონილია შეიქმნას ერთი დამოუკიდებელი ორგანო, რომელიც პრეზიდენტის სახელზე შემოსულ ყველა ადმინისტრაციულ საჩივარს განიხილავს, თუ ყოველი ადმინისტრაციული საჩივრის განხილვა-გადაწყვეტის მიზნით შეიქმნას/დაინიშნოს დამოუკიდებელი ორგანო?

ფაქტობრივად მითითებული დამოუკიდებელი ორგანო იქნება ის უმაღლესი ადმინისტრაციული ორგანო, რომელიც პრეზიდენტის კომპეტენციაში შემავალ საკითხებზე უშუალოდ, პრეზიდენტის ნაცვლად განიხილავს ადმინისტრაციულ საჩივრებს.

3) გარდა ზემოთ აღნიშნულისა, ვფიქრობ, ყველაზე მიზანშეწონილია გათვალისწინებული იქნეს II თავში მითითებული ქვეყნების გამოცდილება და საქართველოშიც დადგინდეს ადმინისტრაციული წესით სადავო აქტების/ქმედებების გასაჩივრების ზედა ზღვარი. ანუ, ჩვენი კანონმდებლობის გათვალისწინებით, ყველაზე მიზანშეწონილია ადმინისტრაციული გასაჩივრებისათვის საბოლოო ინსტანციად კანონმდებელმა დაადგინოს სამინისტრო და ამის შემდეგ სამინისტროს სადავო აქტი/ქმედება გასაჩივრდეს პირდაპირ სასამართლოში და არა მთავრობასა და თუ პრეზიდენტთან. მთავრობის დადგენა საბოლოო ინსტანციად არამიზანშეწონილია იქედან გამომდინარე, რომ მთავრობა კოლეგიური მართვის ორგანოა და პრაქტიკულად შეუძლებელი იქნება მთავრობამ ადმინისტრაციულ საჩივარზე კოდექსით დადგენილი წარმოება ჩაატაროს. მთავრობას, ისევე როგორც პრეზიდენტს, როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ, კანონმდებლობით გათვალისწინებული სხვა ბერკეტების გამოყენება შეუძლიათ კანონიერების დასაცავად.

ამგვარად, საკითხი ქართული სინამდვილის გათვალისწინებით საკმაოდ აქტუალურია და ის დაუყოვნებლივ გადაწყვეტას მოითხოვს.

არამიზანშეწონილია, რომ პრეზიდენტის გადატვირთვა მოხდეს ადმინისტრაციული საჩივრის განხილვა-გადაწყვეტით. ალბათ, მოქმედ კანონმდებლობაში შესაბამისი ცვლილებების შეტანით შესაძლებელი გახდება ამ საკითხის ეფექტური მოწესრიგება. ბუნებრივია, ამ ნაშრომში დასმული პრობლემის ყველა ასპექტი არ არის სრულყოფილად გაანალიზებული და საჭიროა კიდევ არაერთი დისკუსიის გამართვა ქართველი და უცხოელი ექსპერტების მონაწილეობით.

ნაშრომის მომზადებისას გამოყენებული ნორმატიული მასალა:

1. საქართველოს კონსტიტუცია, 1995 წლის 24 აგვისტო;
2. საქართველოს ორგანული კანონი “ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის შესახებ”, 1997 წლის 16 ოქტომბერი;
3. საქართველოს კანონი “საქართველოს დედაქალაქის – თბილისის შესახებ”, 1998 წლის 20 თებერვალი;
4. საქართველოს კანონი “საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ”, 2004 წლის 11 თებერვალი;
5. საქართველოს კანონი “საჯარო სამართლის იურიდიული პირის შესახებ”, 1999 წლის 28 მაისი;
6. საქართველოს კანონი “საჯარო სამსახურის შესახებ”, 1997 წლის 31 ოქტომბერი;
7. საქართველოს კონსტიტუციური კანონი “აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის სტატუსის შესახებ”, 2004 წლის 1 ივლისი;
8. საქართველოს კანონი “ნორმატიული აქტების შესახებ”, 1999 წლის 29 ოქტომბერი;
9. საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანებულება “საქართველოს პრეზიდენტის ადმინისტრაციის შექმნისა და ადმინისტრაციის დებულების დამტკიცების შესახებ”, №60, 2004 წლის 13 თებერვალი;
10. საქართველოს მთავრობის დადგენილება “საქართველოს მთავრობის კანცელარიის დებულების დამტკიცების შესახებ”, №2, 2004 წლის 3 მარტი.