

*კანონმდებლობა და საქართველოს ზოგადი
ადმინისტრაციული კოდექსი*

g z a m k v l e v i

თბილისი
2002 წლის 30 მარტი

კანონმდებლის გზამკვლევი

საქართველოს ზოგად ადმინისტრაციულ კოდექსთან სხვა კანონების შესაბამისობაში მოსაყვანად

შინაარსი

1. შესავალი: რა საჭიროა საკანონმდებლო გზამკვლევი ზოგად ადმინისტრაციულ კოდექსთან დაკავშირებით?	2
2. რა ითვლება "ნორმატიულ აქტად" ქართულ სამართალში? რა უნდა ვიცოდეთ მის შესახებ, როდესაც ადმინისტრაციულ ორგანოსთან დაკავშირებულ კანონპროექტს ვადგენთ?...	4
3. რას გულისხმობს ცნება "ადმინისტრაციული ორგანო" საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მიხედვით?	5
4. რას გულისხმობს ცნება "ადმინისტრაციული აქტი" საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მიხედვით?	6
5. რომელი სამი სახის ადმინისტრაციული წარმოების გზით შეუძლია ადმინისტრაციულ ორგანოს ადმინისტრაციული აქტის გამოცემა?	8
6. რას გულისხმობს საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით გათვალისწინებული "საჯარო ინფორმაცია"?	10
7. რომელი კოლეგიური საჯარო დაწესებულებების სხდომებია ღია?	14
8. როგორ უნდა გასაჩივრდეს ადმინისტრაციული ორგანოს გადაწყვეტილება?	15
9. რას ითვალისწინებს კოდექსი სპეციალიზებულ ადმინისტრაციულ ორგანოებსა და ფუნქციებთან დაკავშირებით?.....	19

კანონმდებლის გზამკვლევი

ზოგად ადმინისტრაციულ კოდექსთან სხვა კანონების შესაბამისობაში
მოსაყვანად

1. შესავალი: რა საჭიროა საკანონმდებლო გზამკვლევი ზოგად ადმინისტრაციულ კოდექსთან დაკავშირებით?

1.1. რას წარმოადგენს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი?

1.1.1. 1999 წელს, მიუხედავად მრავალი გავლენიანი ბიუროკრატის წინააღმდეგობისა, საქართველოს პარლამენტმა განახორციელა ყოფილი საბჭოთა კავშირის მასშტაბით ყველაზე უფრო პროგრესული და რადიკალური რეფორმა ადმინისტრაციულ სამართალში. ახალი ქართული კოდექსი, რომელიც ჰოლანდიური, გერმანული და ამერიკული ადმინისტრაციული სამართლის კონცეფციებს ეყრდნობოდა, ძალაში 2000 წლის დასაწყისში შევიდა და გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულობის სრულიად ახალი, ფუნდამენტური პრინციპები დაამკვიდრა მთავრობის საქმიანობისათვის. კოდექსში ჩადებულია ამოსავალი პრინციპი, რომ ადამიანებს, რომლებზედაც მთავრობის მოქმედება გავლენას ახდენს, უფლება აქვთ წინასწარ იცოდნენ ამის შესახებ და მონაწილეობა მიიღონ უწყების მიერ გადაწყვეტილების მიღების პროცესში. კოდექსით გათვალისწინებული ახალი დებულებებიდან ერთ-ერთი ყველაზე უფრო მნიშვნელოვანია "საჯარო ინფორმაციასთან" დაკავშირებული წესები, რომლებიც სამთავრობო ინფორმაციას თითქმის მთლიანად გახსნილად აცხადებს საზოგადოებისთვის. ასევე ძალზე მნიშვნელოვანია დებულებები "ღია სხდომების" შესახებ, რომლებიც მართლაც საჯარო ხასიათს აძლევს სამთავრობო სხდომებს.

1.1.2. როგორც ამ გზამკვლევით იქნება ილუსტრირებული, კოდექსი ადგენს იმ პროცედურებს, რომელთა მიხედვით ადმინისტრაციული ორგანოები თავიანთ ყოველდღიურ საქმიანობას ახორციელებენ. ზოგადად, კოდექსი ადგენს მინიმალურ სტანდარტებს შეტყობინებათა გაგზავნის, განხილვებისა და მოქალაქეთა მონაწილეობის საკითხებში. ამასთან, ადმინისტრაციულ ორგანოებს თავისუფლად შეუძლიათ შემოიღონ კიდევ უფრო მეტი გამჭვირვალობისა თუ ანგარიშვალდებულობის უზრუნველმყოფი პროცედურები. მართალია, ზოგან კოდექსი მიუთითებს, რომ მისი დებულებები შეიძლება სხვა კანონით იქნეს შევსებული, მაგრამ მეტწილად იგი იმისათვის არის მოწოდებული, რომ მოაწესრიგოს ადმინისტრაციული ორგანოების საქმიანობა პარლამენტის მიერ მათთვის დადგენილი ამოცანების შესრულებისას.

1.2. რატომ არის კოდექსი მნიშვნელოვანი?

- 1.2.1. გამჭვირვალობას და ანგარიშვალდებულობას გადაწყვეტი მნიშვნელობა აქვს საქართველოში კანონიერების დამკვიდრებისა და სამთავრობო სტრუქტურების რეფორმირების საქმეში. კარგ ადმინისტრაციულ პროცედურებს ძალიან ბევრი შეუძლიათ გააკეთონ იმისათვის, რათა უზრუნველყონ მთავრობის ღიაობა საზოგადოებრივი კონტროლისათვის და თანამდებობის პირთა პასუხისმგებლობა საკუთარ გადაწყვეტილებებზე. ამით თავისთავად იქმნება გარემო, რომელიც ნაკლებ შანსს უტოვებს კორუფციას. ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი მართლაც ითვალისწინებს ასეთ პროცედურებს.
- 1.2.2. ასევე მნიშვნელოვანია სტანდარტებისა და მიდგომების ერთიანობა მთელი მთავრობის მასშტაბით. მოქალაქეებს უნდა ჰქონდეთ სამართლიანი მოპყრობის მოლოდინი ყველა ორგანოსაგან და უნდა იცოდნენ ის საბაზისო წესები, რომლებიც ორგანოთა საქმიანობას აწესრიგებენ. ამასთან, სამთავრობო ორგანოსთან საქმის მქონე ადვოკატებსაც და თვით საჯარო მოხელეებსაც უნდა შეეძლოთ დაეყრდნონ იმ სტანდარტულ წესებსა და პროცედურებს, რომლებიც ყველა ორგანოს ერთნაირად ეხება. და ბოლოს, სასამართლოებს, რომლებიც მხოლოდ ახლა იწყებენ თავიანთი ახლად შექმნილი უფლებამოსილებების განხორციელებას სამთავრობო ორგანოების კონტროლის საკითხში, უნდა გააჩნდეთ ერთიანი სტანდარტები ორგანოს მოქმედების სამართლიანობის შესაფასებლად.

13. რატომ უნდა ვიცნობდეთ კოდექსს ახალ კანონპროექტზე მუშაობისას?

- 1.3.1. როდესაც ადმინისტრაციულ ორგანოს ახალი კანონპროექტის მომზადებაში ან არსებული კანონის დახვეწაში ვეხმარებით, თითქმის შეუძლებელია თავი ავარიდოთ ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით მოწესრიგებულ საკითხებს. სხვა მრავალ მიზეზს გარდა, კოდექსის ცოდნა კანონპროექტის შედგენასაც გააადვილებს და უკეთეს საბოლოო შედეგსაც მოგვცემს ვინაიდან:
- 1.3.1.1. კოდექსში მოცემულია ბევრი საკმაოდ დეტალური პროცედურა, რაც პირდაპირ შეიძლება მითითების გზით ჩაიდოს პროექტში, ახალი დებულებების შედგენის გარეშე.
- 1.3.1.2. ყველა ადმინისტრაციული ორგანო ვალდებულია დაიცვას კოდექსის დებულებები ინფორმაციის თავისუფლებისა და სხდომათა საჯაროობის თაობაზე. ამ წესების ცოდნა და მათი შეტანა ორგანოს დებულებასა თუ შინაგანაწესში თავიდან აგვაცილებს ორგანოს მიერ უკანონო ან არასათანადო ქმედების განხორციელებას.
- 1.3.1.3. კანონი, რომელიც კოდექსის საწინააღმდეგო დებულებებს შეიცავს, ქმნის გაურკვეველობას უწყებისთვისაც და საზოგადოებისთვისაც, რისი მოგვარებაც სასამართლოში ხდება აუცილებელი.
- 1.3.1.4. კოდექსი ითვალისწინებს სპეციალური წესების შემოღების შესაძლებლობას გარკვეული ტიპის სამთავრობო ფუნქციებისათვის. ამ დებულებების ცოდნა საშუალებას მოგვცემთ მოამზადოთ თქვენს ინტერესებზე მორგებული კანონპროექტი, რომელიც შესაბამისობაში იქნება კოდექსთან.

2. რა ითვლება "ნორმატიულ აქტად" ქართულ სამართალში? რა უნდა ვიცოდეთ მის შესახებ, როდესაც ადმინისტრაციულ ორგანოებთან დაკავშირებულ კანონპროექტს ვაღგენთ?

- 2.1. ნებისმიერი ქვეყნის ნებისმიერი სამართლებრივი აქტის პროექტის შედგენისას, კონსტიტუციური შესწორება იქნება იგი თუ უპატრონო ცხოველებთან დაკავშირებული სამართლებრივი აქტის პროექტი, ერთ-ერთი ყველაზე მნიშვნელოვანი ნაბიჯია ქვეყნის სამართლებრივი ნორმების იერარქიაში მისი ადგილის გარკვევა. საქართველოს შემთხვევაში ათვლის წერტილის წარმოადგენს კანონი ნორმატიული აქტების შესახებ ("საქართველოს პარლამენტის უწყებანი", 1996 წლის 19 ნოემბერი). ამ კანონის მიღება იყო ყველაზე გადამწყვეტი ნაბიჯი იმ "ნორმატიული ანარქიიდან" თავის დაღწევის გზაზე, რომელშიც ქვეყანის სამართლებრივი სისტემა აღმოჩნდა 90-იანი წლების დასაწყისში რამდენიმე ფაქტორის ზემოქმედების შედეგად (პოსტ-საბჭოთა სამართლებრივი ვაკუუმი, სამხედრო გადატრიალება და სამხედრო წესები, 1921 წლის კონსტიტუციის აღდგენა სხვა კანონებში შესაბამისი შესწორებების შეტანის გარეშე, და ა. შ.).
- 2.2. "ნორმატიული აქტების შესახებ" კანონი ადგენს საქართველოში არსებული ყველა სამართლებრივი აქტის იერარქიას და ქმნის ქვეყანაში მოქმედი სამართლებრივი ბაზის ერთიან სისტემას. კანონში გამოყენებული ზოგადი ცნება – "სამართლებრივი აქტი" – მოიცავს ყველა სახის აქტს, მიღებულს (გამოცემულს) სახელმწიფო ხელისუფლებისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოს მიერ, რომელიც სავალდებულოა შესასრულებლად.
- 2.3. კანონი ზემოხსენებული სამართლებრივი აქტების ორ ფართო კატეგორიად დაყოფას ითვალისწინებს:
 - 2.3.1. **ინდივიდუალური აქტი** ერთჯერადია (საპარლამენტო არჩევნების დანიშვნა, თანამდებობის პირის დანიშვნა, ლიცენზიის გაცემა, და ა.შ.). ასეთი ინდივიდუალური აქტები გამოიცემა ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობისას როცა ისინი ახორციელებენ მათთვის კანონით მინიჭებულ უფლებამოსილებას.
 - 2.3.2. **ნორმატიული აქტი** ადგენს მუდმივი ან დროებითი და მრავალჯერადი გამოყენების ქცევის ზოგად წესს. ეს ცნება მოიცავს ამგვარი აქტების ყველა სახეობას, მათ შორის კონსტიტუციას, საერთაშორისო ხელშეკრულებებს, პარლამენტის მიერ მიღებულ კანონებს და სამთავრობო ადგილობრივ ორგანოთა მიერ გამოცემულ კანონქვემდებარე აქტებს.
- 2.4. "ნორმატიული აქტების შესახებ" კანონი დეტალურად არ განიხილავს ინდივიდუალურ აქტებს. ინდივიდუალური სამართლებრივი აქტი მიიღება (გამოიცემა) მხოლოდ შესაბამისი ნორმატიული აქტის საფუძველზე და ამ უკანასკნელის მიერ დადგენილ ფარგლებში.

- 2.5. “ნორმატიული აქტების შესახებ” კანონი ეხება არა რომელიმე კანონპროექტის ან კანონქვემდებარე აქტის პროექტის შინაარსს, არამედ არეგულირებს ყველა ნორმატიული აქტის ტექნიკურ ასპექტს მათი სახეებისა და იერარქიის, აგრეთვე მათი მომზადების, მიღების, გამოქვეყნების, მოქმედების, აღრიცხვის, სისტემატიზაციის და მოქმედების შეჩერების ზოგადი წესების განსაზღვრის გზით.
- 2.6. კანონში მოცემულია იმ სახელმწიფო ორგანოთა ამომწურავი ჩამონათვალი, რომლებიც უფლებამოსილი არიან მიიღონ (გამოსცენ) ამა თუ იმ სახის ნორმატიული აქტი. იგი განსაზღვრავს ისეთ ფუნდამენტურ საკითხებსაც, როგორცაა თითოეული სახელმწიფო ორგანოს კომპეტენციის დონე ნორმატიული აქტების გამოცემასთან მიმართებაში, და ისეთ წმინდა ტექნიკურ (მაგრამ კანონშემოქმედებისათვის არანაკლებ მნიშვნელოვან) საკითხებსაც, როგორცაა ნორმატიული აქტის მუხლებისა და პუნქტების ნუმერაციის სისტემა.
- 2.7. კანონი ნორმატიული აქტების შესახებ დეტალურად განსაზღვრავს კანონშემოქმედებითი საქმიანობის ერთ-ერთ ყველაზე უფრო მნიშვნელოვან საკითხს – რა პირობები უნდა არსებობდეს ძველი კანონის გასაუქმებლად და ახლის მისაღებად, როგორ უნდა დაიწეროს კანონი რათა აღმასრულებელ ორგანოს ჰქონდეს კანონქვემდებარე აქტის გამოცემის უფლებამოსილება.
- 2.8. “ნორმატიული აქტების შესახებ” კანონი არეგულირებს ზემოხსენებულ და მრავალ სხვა საკითხს. მისი დებულებების ცოდნას არსებითი მნიშვნელობა აქვს ეფექტიანი კანონშემოქმედებითი საქმიანობისათვის.

3. რას გულისხმობს "ადმინისტრაციული ორგანო" საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მიხედვით?

- 3.1. პირველი შეკითხვა, რომელიც საკუთარ თავს უნდა დაუსვამთ, ასეთია: "ეხება თუ არა კანონპროექტი, რომელზეც ვმუშაობ, რომელიმე ადმინისტრაციულ ორგანოს?" თუ პასუხი დადებითია, მაშინ ცხადია, რომ უნდა გაეცნოთ ზოგად ადმინისტრაციულ კოდექსს. რას გულისხმობს ცნება "ადმინისტრაციული ორგანო" ქართულ სამართალში? ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის თანახმად, ადმინისტრაციული ორგანოები ოთხ ჯგუფად არის დაყოფილი:

3.2. ყველა სახელმწიფო ორგანო და დაწესებულება:

ამ ჯგუფში შედის ყველა სამთავრობო ორგანო ხელისუფლების აღმასრულებელი, საკანონმდებლო და სასამართლო შტოდან. ერთი შეხედვით, შეიძლება უცნაურად მოგვეჩვენოს, რომ კანონი საკანონმდებლო და სასამართლო ხელისუფლების შტოებსაც ეხება, ვინაიდან ადმინისტრაციული უფლებამოსილებების განხორციელება არ გახლავთ ასეთი ორგანოების ძირითადი ფუნქცია. მიუხედავად ამისა, ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი შეიცავს დებულებებს, რომლებიც

საერთო ხელისუფლების ყველა შტოსათვის. მაგალითად, ნორმები ინფორმაციის თავისუფლების შესახებ, ან ამ ორგანოთა ხელმძღვანელების მიერ შრომის შინაგანაწესის დამტკიცება.

3.3. ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის ყველა ორგანო და დაწესებულება:

ამ ჯგუფში შედის საკრებულო, ადგილობრივი გამგეობა და მერია. ხშირად ამ ადმინისტრაციული ორგანოებისათვის უცნობია, ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის არსებობა და ის, რომ მისი მოქმედება მათ საქმიანობაზეც ვრცელდება.

3.4. საჯარო სამართლის მიხედვით შექმნილი იურიდიული პირები (გარდა პოლიტიკური და რელიგიური გაერთიანებებისა):

ამ ჯგუფში შედის “საჯარო სამართლის იურიდიული პირების შესახებ” კანონის თანახმად შექმნილი დაწესებულებები, როგორცაა ენერგეტიკის მარეგულირებელი ეროვნული კომისია, კავშირგაბმულობის მარეგულირებელი ეროვნული კომისია, სახელმწიფო უნივერსიტეტი, და ა.შ.

3.5. ნებისმიერი სხვა პირი რომელიც კანონმდებლობის საფუძველზე ახორციელებს საჯარო სამართლებრივ უფლებამოსილებებს:

საჯარო სამართლებრივ უფლებამოსილებათა განხორციელება ნიშნავს საქმიანობას, რომელიც ხელისუფლებრივი იძულების მექანიზმებით არის გამყარებული და რისთვისაც აუცილებელი არ არის მეორე მხარის თანხმობა. ფიზიკურ ან იურიდიულ პირს შესაძლოა მიენიჭოს ადმინისტრაციული ორგანოს მსგავსი საჯარო-სამართლებრივი უფლებამოსილების განხორციელების უფლება. მაგალითად, არსებობს გარკვეული ამოცანები, რომელთა შესრულებაც კონკრეტულ ცოდნას (ტექნიკურს, სამეცნიეროს, და ა.შ.) მოითხოვს და რომლებიც კერძო პირებმა შეიძლება უკეთესად და ნაკლები ხარჯებით შეასრულონ. ამის მაგალითია კერძო კომპანია, რომელსაც საკმარისი საექსპერტო ცოდნა და საშუალებები გააჩნია და რომელსაც მთავრობა უფლებას ანიჭებს ჩაატაროს ავტომანქანების სავალდებულო ტექდათვალიერება.

4. რას გულისხმობს ცნება "ადმინისტრაციული აქტი" საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მიხედვით?

4.1. მას შემდეგ, რაც დარწმუნდებით, რომ ადმინისტრაციული ორგანოსათვის ადგენთ კანონპროექტს, უნდა გადაწყვიტოთ, არის თუ არა თქვენს პროექტში მითითებული აქტი "ადმინისტრაციული აქტი". თუ ასეა, მაშინ აქტის ხასიათიდან გამომდინარე მასზე ძალზე კონკრეტული პროცედურების მოქმედება გავრცელდება.

4.2. ადმინისტრაციული ორგანოების მიერ გამოცემული ყველა აქტი "ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტად" იწოდება. ეს არის ორგანოს მიერ შესრულებული აქტის ყველაზე უფრო ფართო განსაზღვრება, და კოდექსის ზოგიერთი ნაწილის მოქმედება სწორედ ამ ყოველისმომცველი ცნებით

განსაზღვრულ საქმიანობაზე ვრცელდება. მაგალითად, იხილე მუხლი 60 – "ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ბათილად გამოცხადება"

- 4.3. ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის თანახმად, ინდივიდუალური აქტის ზოგადი სახელწოდებაა "ადმინისტრაციული აქტი". სწორედ ასეთი აქტები შეადგენს ადმინისტრაციული ორგანოების მიერ გამოცემული აქტების დიდ უმრავლესობას და კოდექსის მთავარი ყურადღებაც მათ ეთმობა.
 - 4.4. ნორმატიულ აქტებს კოდექსი "ნორმატიულ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტებს" უწოდებს. ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი უნდა აკმაყოფილებდეს ნორმატიული აქტების შესახებ კანონის მოთხოვნებს. ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის XV თავი ადგენს ნორმატიული ადმინისტრაციული აქტების გამოცემის ზოგად პროცედურებს.
 - 4.5. კოდექსის მიხედვით, ინდივიდუალურია აქტი, რომლის მოქმედებაც ერთი პირის ან პირთა შეზღუდული წრის მიმართ ვრცელდება. ინდივიდუალური აქტი აწესებს, ცვლის, წყვეტს ან ადასტურებს ამ პირის (პირების) უფლებებსა და მოვალეობებს. ამგვარი აქტების მაგალითებია ლიცენზიის, ნებართვის, სერტიფიკატის ან შეღავათების მინიჭების შესახებ მიღებული გადაწყვეტილებები. ადმინისტრაციული აქტი გამოიცემა ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ საკუთარი საკანონმდებლო უფლებამოსილების ფარგლებში ან სათანადოდ დამტკიცებული ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის საფუძველზე.
 - 4.6. ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის IV თავი დეტალურად მიმოიხილავს ადმინისტრაციულ აქტებს. ამ თავში ჩამოყალიბებულია ის ზოგადი მოთხოვნები, რომლებსაც ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტები და ადმინისტრაციული აქტები უნდა აკმაყოფილებდნენ. მაგალითად, 53-ე მუხლით დადგენილია ზოგადი მოთხოვნა იმის შესახებ, რომ ყველა ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი, მათ შორის ინდივიდუალური აქტიც, უნდა შეიცავდეს წერილობით დასაბუთებას. IV თავის სხვა ნაწილები არეგულირებს ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ბათილად ან ძალადაკარგულად გამოცხადების საკითხებს.
 - 4.7. IV თავის დებულებები ძალზე მნიშვნელოვანია საქართველოს კანონმდებლობისათვის, ვინაიდან კოდექსის მიღებამდე არ არსებობდა ამგვარი აქტების რეგულირების ერთიანი სამართლებრივი მექანიზმი. ამჟამადაც კი არსებობს აქტები, რომლებიც სხვადასხვა ორგანოებისთვის ადმინისტრაციული აქტების მიღების განსხვავებულ პროცედურებს აწესებს. ამგვარი აქტების გადამუშავების პროცესში გადამწყვეტი მნიშვნელობა ექნება მათ შესაბამისობაში მოყვანას ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მოთხოვნებთან.
- 5. რომელი სამი სახის ადმინისტრაციული წარმოების გზით შეუძლია ორგანოს ადმინისტრაციული აქტის გამოცემა?**

5.1. ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი ითვალისწინებს სამი სახის ადმინისტრაციულ წარმოებას, რომელთა გამოყენებითაც ორგანოებს შეუძლიათ ინდივიდუალური აქტების გამოცემა. ესენია მარტივი, საჯარო ან ფორმალური ადმინისტრაციული წარმოება. ადმინისტრაციული აქტები, როგორც წესი, მარტივი ადმინისტრაციული წარმოებით გამოიცემა. კოდექსის VI თავი ადგენს ადმინისტრაციული წარმოების ძირითად ელემენტებს, რაც მოიცავს წარმოების მხარეთა და სხვა მონაწილეთა ვინაობის განსაზღვრას, წარმოების ვადებს, წარსადგენი დოკუმენტების ხასიათს, და ორგანოს მიერ გადაწყვეტილების მიღების პროცესის აღწერას.

5.2. მარტივი ადმინისტრაციული წარმოება ყველაზე მარტივ პროცედურებს ითვალისწინებს და ყოველთვის უნდა იქნეს გამოყენებული, გარდა იმ შემთხვევებისა, როცა კანონი ფორმალური ან საჯარო წარმოების ჩატარებას მოითხოვს.

5.2.1. მარტივი ადმინისტრაციული წარმოების დებულებები საკმაოდ დიდი მანევრის საშუალებას უტოვებს ორგანოს, რათა მან თვითონ განსაზღვროს გადაწყვეტილების მისაღებად საჭირო ინფორმაციის მოძიებისა და შეფასების დეტალები.

5.2.2. მარტივ ადმინისტრაციულ წარმოებაში არ გამოიყენება ბევრი ის მკაცრი მოთხოვნა, რომელიც ფორმალური და საჯარო წარმოებისათვის არის დაწესებული.

5.2.2.1. მაგალითად, როგორც წესი, მარტივი ადმინისტრაციული წარმოებისას ადმინისტრაციული ორგანო არ არის ვალდებული დაინტერესებულ მხარეს აცნობოს წარმოების დაწყების შესახებ ან უზრუნველყოს მისი მონაწილეობა წარმოებაში;

5.2.2.2. მარტივ ადმინისტრაციულ წარმოებაში ჩართული მოწმეები და ექსპერტები არ არიან ვალდებული ახსნა-განმარტება მიაწოდონ ადმინისტრაციულ ორგანოს;

5.2.2.3. ადმინისტრაციულ ორგანოს არ მოეთხოვება ზეპირი მოსმენის გამართვა. თუმცა, იგი ვალდებულია გადაწყვეტილება მიიღოს საქმის ყველა გარემოებისა და ფაქტის გამოკვლევისა და შეფასების საფუძველზე.

5.2.2.4. მარტივ ადმინისტრაციულ წარმოებაში მონაწილე დაინტერესებულ მხარეს უფლება აქვს წარადგინოს მტკიცებულებები, განცხადებები აცილების შესახებ, გაეცნოს საქმის მასალებს და მონაწილეობა მიიღოს საქმის გარემოებათა გამოკვლევაში.

5.3. კანონი ორ შემთხვევაში ითვალისწინებს ადმინისტრაციული აქტის საჯარო ადმინისტრაციული წარმოების გზით გამოიცემას (კოდექსის IX თავი):

5.3.1. როდესაც ამას კანონი მოითხოვს. ამრიგად, ეს ერთ-ერთი საშუალებაა რომელიმე ორგანოსათვის კანონის მომზადებისას. კონკრეტული დარგის მარეგულირებელმა აქტმა შეიძლება გაითვალისწინოს საჯარო წარმოებით გადაწყვეტილების მიღების აუცილებლობა. თავად კოდექსი სავალდებულოდ მიიჩნევს საჯარო წარმოების გამოყენებას სახელმწიფო ან მუნიციპალური ქონების განკარგვასთან დაკავშირებულ საკითხებზე,

ლიცენზიის გაცემაზე, სამშენებლო ან გარემოს დაცვასთან დაკავშირებული ნებართვების გაცემის და ზოგიერთ სხვა საკითხზე.

- 5.3.2. როდესაც აქტი ეხება პირთა ფართო წრის ინტერესებს. ასეთ შემთხვევებში გადაწყვეტილებას საჯარო ადმინისტრაციული წარმოების გამართვის შესახებ იღებს შესაბამისი ადმინისტრაციული ორგანო, ხოლო ამ გადაწყვეტილების მიღების პროცედურა კოდექსშია აღწერილი.
- 5.3.3. როგორც ხედავთ, საჯარო ადმინისტრაციული წარმოება შესაძლოა გამართოს მაშინ, როცა საქმეს დიდი საზოგადოებრივი მნიშვნელობა აქვს.
- 5.3.4. საჯარო ადმინისტრაციული წარმოების დამახასიათებელი ნიშნებია ზეპირი მოსმენა, დაინტერესებული მხარისა და საზოგადოებრიობის მონაწილეობა ადმინისტრაციული აქტების გამოცემაში. საჯარო ადმინისტრაციული წარმოებისათვის დადგენილი პროცედურები მოიცავს საქმესთან დაკავშირებული დოკუმენტების საჯარო გაცნობისთვის წარდგენას, ამ დოკუმენტების თაობაზე ადმინისტრაციული ორგანოსათვის მოსაზრებების წარდგენას, ადმინისტრაციული აქტის პროექტის საჯარო გაცნობისთვის ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფას, და ზეპირი მოსმენის გამართვის მოთხოვნას.
- 5.3.5. საჯარო ადმინისტრაციული წარმოებისას, ისევე როგორც ფორმალური ადმინისტრაციული წარმოებისას, ადმინისტრაციული ორგანო ატარებს ზეპირ მოსმენას. კოდექსის 110-112 მუხლები განსაზღვრავს ასეთი ზეპირი მოსმენის გამართვის წესებს ორივე შემთხვევისათვის.
- 5.3.6. მარტივი და ფორმალური ადმინისტრაციული წარმოებებისაგან განსხვავებით, საჯარო ადმინისტრაციული წარმოების გზით გამოცემული ნებისმიერი აქტი აუცილებლად უნდა გამოქვეყნდეს. ადმინისტრაციული ორგანო ადმინისტრაციულ აქტს ზეპირი მოსმენის გამართვიდან 10 დღის ვადაში გამოსცემს.
- 5.4. **ფორმალური ადმინისტრაციული წარმოება** მხოლოდ კანონით პირდაპირ გათვალისწინებულ შემთხვევებში გამოიყენება. ჯერ-ჯერობით არც ერთი კანონი არ მოითხოვს ადმინისტრაციული აქტის გამოცემისთვის ფორმალური ადმინისტრაციული წარმოების გამართვას. ფორმალური ადმინისტრაციული წარმოების პროცედურები წააგავს სასამართლო განხილვას, განსხვავებით საჯარო წარმოების წესებისაგან, რომლებიც მონაწილეთა უფრო ფართო წრის მონაწილეობის შესაძლებლობას ითვალისწინებს ნაკლები ფორმალობების დაცვით.
- 5.4.1. მარტივი ადმინისტრაციული წარმოებისაგან განსხვავებით, ფორმალური ადმინისტრაციული წარმოებისას, როგორც წესი, ადმინისტრაციულმა ორგანომ ყველა დაინტერესებულ მხარეს უნდა აცნობოს წარმოების დაწყების შესახებ და უზრუნველყოს მათი მონაწილეობა წარმოებაში. მარტივი წარმოების მსგავსად, ფორმალურ წარმოებაში მონაწილე მხარეები არ არიან ვალდებული მონაწილეობა მიიღონ წარმოებაში.

ფორმალური წარმოების დროს მოწმე ვალდებულია მისცეს ჩვენება, ხოლო ექსპერტი ვალდებულია წარმოადგინოს დასკვნა.

5.4.2. ფორმალური ადმინისტრაციული წარმოების დროს გადაწყვეტილება მხოლოდ ზეპირი მოსმენის საფუძველზე მიიღება. ასეთ სხდომაზე მოწვეულ უნდა იქნეს საქმეში ჩართული ყველა დაინტერესებული მხარე. ისევე როგორც სასამართლო განხილვის დროს, ფორმალურ ადმინისტრაციულ წარმოებაში მონაწილე მხარეებს უფლება აქვთ გამოთქვან მოსაზრებები საქმის გარემოებების შესახებ, წარმოადგინონ ნებისმიერი სახის მტკიცებულებები, დაესწრონ მოწმის ან ექსპერტის დაკითხვას, დაუსვან მას შეკითხვები, გაეცნონ ექსპერტის წერილობით დასკვნას, დაესწრონ შემთხვევის ადგილის დათვალიერებას, და გაეცნონ საქმის მასალებს.

5.4.3. ფორმალური ადმინისტრაციული წარმოებისას ადმინისტრაციული აქტი გამოიცემა ზეპირი მოსმენის გამართვიდან ხუთი დღის ვადაში.

5.5. გარდა ადმინისტრაციული წარმოების ზემოჩამოთვლილ სამი სახისა, ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი ითვალისწინებს ორ შემთხვევას, რომელთა პირობებიც განისაზღვრება არა წარმოების, არამედ აქტის გამომცემი ორგანოს თავისებურებით. ესენია:

5.6. *ადმინისტრაციული წარმოება კოლექტიურ ადმინისტრაციულ ორგანოში.* წარმოების ეს სახე ცალკეა განსაზღვრული იმის გამო, რომ გადაწყვეტილების მიღების პროცესში პირთა დიდი ოდენობაა ჩართული. კოდექსის VII თავი შეიცავს მუხლებს, რომლებიც ადგენენ სხდომების ჩატარების, ქვორუმის და სხდომის ოქმის წარმოების წესებს. ყველა სხვა ასპექტი იმავე წესების დაცვას ექვემდებარება, როგორცაც მარტივი ადმინისტრაციული წარმოება, გარდა კანონით გათვალისწინებული შემთხვევებისა;

5.7. *დამოუკიდებელი ორგანოს მიერ ადმინისტრაციული აქტების გამოცემის წესები.* კოდექსის XI თავი ითვალისწინებს სამ ისეთ შემთხვევას, როდესაც ადმინისტრაციული აქტი დამოუკიდებელმა ორგანომ უნდა გამოსცეს. დამოუკიდებელი ორგანო ღია ტენდერის მეშვეობით უნდა შეირჩეს და დაინიშნოს. ასეთი აქტის გამომცემისათვის კანონით დადგენილი ფორმა განისაზღვრება კანონით.

6. რას გულისხმობს საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით გათვალისწინებული "საჯარო ინფორმაცია"?

6.1. ინფორმაციის თავისუფლების შესახებ დებულებებისა და "საჯარო ინფორმაციის" მიმოხილვა

6.1.1. საჯარო ინფორმაცია არის მთავრობის ხელთ არსებული ნებისმიერი სახის ინფორმაცია, ქალაქზე არსებული, ელექტრონული თუ სხვა

ფორმატით შენახული. ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი ზუსტ განმარტებას იძლევა: მუხლი 2(1-მ) განმარტავს, რომ საჯარო ინფორმაცია არის ოფიციალური დოკუმენტი (მათ შორის ნახაზი, მოდელი, გეგმა, სქემა, ფოტო, ელექტრონული ფორმით დაცული ინფორმაცია, ვიდეო და აუდიო ჩანაწერები) ანუ საჯარო დაწესებულებაში დაცული, აგრეთვე საჯარო დაწესებულების ან მოხელის მიერ სამსახურებრივ საქმიანობასთან დაკავშირებით მიღებული, დამუშავებული, შექმნილი ან გაგზავნილი ინფორმაცია.

6.1.2. საჯარო ინფორმაცია შეიძლება იყოს ღია, ანუ გასაცნობად ასლის მისაღებად ხელმისაწვდომი ნებისმიერი პირისათვის, ან დახურული. ნებისმიერი ინფორმაცია, რომელსაც კანონით დადგენილი წესით არ აქვს მინიჭებული გრიფი "საიდუმლო", ღიაა. კანონის თანახმად, საჯარო ინფორმაცია დახურულია, თუ იგი შეიცავს სახელმწიფო, კომერციულ ან პირად საიდუმლოებას. აღმასრულებელი პრივილეგიით დაცული ინფორმაცია ასევე დახურულია და დაცულია გამხელისაგან.

6.2. ზემოაღნიშნული ნორმების მნიშვნელობა კანონპროექტების შედგენისას

6.2.1. სამთავრობო ორგანოები მრავალ სხვადასხვა ფუნქციას ასრულებენ და ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის ბევრი დებულება შესაძლოა არც ეხებოდეს რომელიმე კონკრეტულ ორგანოს, მაგრამ **ყველა სამთავრობო ორგანოს აქვს საჯარო ინფორმაცია!** ამიტომ, კანონპროექტის ავტორებმა უნდა გაითვალისწინონ ინფორმაციის ის სახეობები, რომლებსაც შესაბამისი ორგანო მიიღებს ან შექმნის და გაითვალისწინონ მის გამჟღავნებასთან დაკავშირებული პოტენციური პრობლემები.

6.2.2. აი საჯარო ინფორმაციასთან დაკავშირებული რამდენიმე საკითხი, რომელთა გათვალისწინებაც აუცილებელია კანონპროექტების მომზადებისას:

6.2.2.1. მართლა სჭირდება თუ არა შესაგროვებელი ინფორმაცია ორგანოს საკუთარი ფუნქციების შესასრულებლად?

6.2.2.2. რამდენად მართებულად შეიძლება რომელიმე ასეთი ინფორმაციის ჩათვლა "საიდუმლო" კატეგორიაში (სახელმწიფო, პირად თუ კომერციულ საიდუმლოებად)?

6.2.2.3. ყველაზე უკეთ როგორ შეიძლება ამ ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფა?

6.3. **სახელმწიფო საიდუმლოება:** ინფორმაციისთვის სახელმწიფო საიდუმლოების გრიფის მინიჭებას არეგულირებს “სახელმწიფო საიდუმლოების შესახებ” კანონი. სახელმწიფო საიდუმლოსთან დაკავშირებული კანონპროექტი ამ კანონს უნდა შეესაბამებოდეს.

6.4. **კომერციული საიდუმლოება:** კომერციულ საიდუმლოებას მიკუთვნებული ინფორმაცია არის ინფორმაცია კომერციული ფასეულობის მქონე გეგმის, ფორმულის, პროცესის, საშუალების თაობაზე ან ნებისმიერი სხვა ინფორმაცია, რომელიც გამოიყენება საქონლის საწარმოებლად,

მოსამზადებლად, გადასამუშავებლად ან მომსახურების გასაწევად, ან/და რომელიც წარმოადგენს სიახლეს ან ტექნიკური შემოქმედების მნიშვნელოვან შედეგს, აგრეთვე სხვა ინფორმაცია, რომლის გამჟღავნებამ შესაძლოა ზიანი მიაყენოს პირის კონკურენტუნარიანობას (ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 27²-ე მუხლი).

6.4.1. კომერციული საიდუმლოება არის მეწარმე ფიზიკური თუ იურიდიული პირების საკუთრება. ეს ინფორმაცია, კანონით გათვალისწინებულ შემთხვევებში, შესაძლოა მოხვდეს საჯარო დაწესებულების მფლობელობაში. საჯარო დაწესებულება ვალდებულია არ გასცეს ასეთი ინფორმაცია მესამე პირებზე. კომერციული საიდუმლოების მიღების ფაქტობრივად ერთადერთ გზას წარმოადგენს თვით იმ პირის თანხმობა, ვისაც საიდუმლოება ეკუთვნის. ასეთ შემთხვევაში განცხადებასთან ერთად საჯარო დაწესებულებას უნდა მიეწოდოს სანოტარო წესით ან ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ დამოწმებული თანხმობა.

6.4.2. როცა პირი კომერციულ საიდუმლოს წარუდგენს საჯარო დაწესებულებას, იგი ვალდებულია მიუთითოს ინფორმაციის კომერციულ საიდუმლოდ მიკუთვნების სურვილის შესახებ. საჯარო დაწესებულება შეიძლება დაეთანხმოს ან არ დაეთანხმოს ინფორმაციის ასეთ სტატუსს. მაგალითად, ინფორმაციის ზოგიერთი სახეობა, კერძოდ ინფორმაცია ჯანმრთელობისა და გარემოსათვის არსებული საფრთხის შესახებ, ვერასოდეს ჩაითვლება კომერციულ საიდუმლოებად. ორგანოს უარყოფითი გადაწყვეტილება ამ საკითხზე შეიძლება გასაჩივრდეს თვით ზემდგომ ორგანოში ან სასამართლოში.

6.5. **პირადი საიდუმლოება:** პირად საიდუმლოებას მიკუთვნებული ინფორმაცია არის ინფორმაცია, რომელიც შეიცავს პერსონალურ მონაცემებს ფიზიკური პირის შესახებ. პერსონალური მონაცემები არის ინფორმაცია, რომელიც პირის იდენტიფიკაციის, ანუ ამოცნობის შესაძლებლობას იძლევა. როგორც წესი, ასეთ ინფორმაციას მიეკუთვნება ცნობები პიროვნების ჯანმრთელობის, ფინანსების ან სხვა კერძო საკითხების შესახებ.

6.5.1. ჩვეულებრივ, კერძო პირი თავად იღებს გადაწყვეტილებას პერსონალურ მონაცემთა პირად საიდუმლოებად მიჩნევის შესახებ. პიროვნებისათვის ხელმისაწვდომი უნდა იყოს მონაცემები საკუთარი თავის შესახებ, და შესაბამისი ასლები მას უსასყიდლოდ უნდა მიეწოდოს.

6.5.2. საჯარო დაწესებულება ვალდებულია არ გაამჟღავნოს პირად საიდუმლოებას მიკუთვნებული ინფორმაცია (პერსონალური მონაცემები) გარდა კანონით გათვალისწინებული შემთხვევებისა – სასამართლოს გადაწყვეტილების საფუძველზე ან თვით ამ პირის თანხმობის შემთხვევაში. ანუ, სხვა პირის შესახებ პერსონალური ინფორმაციის მისაღებად საჭიროა იმ პირის წინასწარი თანხმობა, ვისი პირადი საიდუმლოებაც მოითხოვება. ასეთ შემთხვევაში განცხადებასთან ერთად საჯარო დაწესებულებას უნდა მიეწოდოს სანოტარო წესით ან ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ დამოწმებული თანხმობა.

6.5.3. ამასთან, უნდა გვახსოვდეს, რომ პირად საიდუმლოებას მიკუთვნებული ინფორმაციის დაცვის ზემოაღნიშნული წესი არ ვრცელდება "საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ" კანონით გათვალისწინებულ თანამდებობის პირებსა და თანამდებობაზე წარდგენილ კანდიდატებზე. მათ შესახებ არსებული პერსონალური მონაცემები ღიაა და უნდა გაიცეს საჯარო დაწესებულების მიერ შესაბამისი პირის თანხმობის გარეშე.

6.6. **პროფესიული საიდუმლოება:** კანონის თანახმად, პროფესიულ საიდუმლოებას მიეკუთვნება ინფორმაცია, რომელიც წარმოადგენს სხვის პირად ან კომერციულ საიდუმლოებას და პირისთვის ცნობილი გახდა პროფესიული მოვალეობის შესრულებასთან დაკავშირებით. პროფესიული საიდუმლოება არ შეიძლება იყოს ისეთი ინფორმაცია, რომელიც არ წარმოადგენს სხვა პირის პირად ან კომერციულ საიდუმლოებას.

6.6.1. "პროფესიულ საიდუმლოებას" შეიძლება ფლობდნენ მხოლოდ ის ადამიანები, რომელთა პროფესიული მოვალეობის განხორციელებაც შეუძლებელია სხვისი პირადი ან კომერციული საიდუმლოების ცოდნის გარეშე (მაგ. ექიმი, საავადმყოფოს პერსონალი, ადვოკატი).

6.7. **ადმინისტრაციული პრივილეგია:** კოდექსით დაშვებულია ადმინისტრაციული ორგანოს ვალდებულება, არ გაამჟღავნოს ამ ორგანოს თანამდებობის პირის გადაწყვეტილებათა მომზადების პროცესში მონაწილე სხვა საჯარო მოსამსახურეთა ვინაობა. ამ დაცვით არ სარგებლობენ მხოლოდ სახელმწიფო პოლიტიკური თანამდებობის პირები, ვისი ვინაობაც საჯაროდ უნდა იქნეს დაფიქსირებული.

6.7.1. აღნიშნული დებულების მიზანი ის არის, რომ მხარი დაუჭიროს გადაწყვეტილების მიღებამდე საკითხის სრულ და მრავალმხრივ განხილვას, რაც გამოიხატება სხვადასხვა, განსხვავებული სახის მოსაზრებების გამოთქმაში. ასეთი მოსაზრებები შეიძლება არ გამოთქმულიყო, თუკი შესაბამის საჯარო მოსამსახურეს არ ექნებოდა გარანტია, რომ მისი ვინაობა დაცული იქნებოდა გამხელისაგან აღნიშნულ საკითხთან მიმართებით.

6.7.2. კოდექსი მოითხოვს, რომ გამჟღავნდეს საკითხის განხილვის დროს მომზადებული ნებისმიერი დოკუმენტი, მაგრამ არა ამ დოკუმენტის ავტორის ვინაობა. ეს წესი განსხვავდება ამერიკული და დასავლეთ ევროპაში მიღებული მიდგომებისაგან, სადაც საპირისპირო წესი მოქმედებს – მოხელის ვინაობა საჯაროა, ხოლო დოკუმენტის ხელმოწერასთან დაკავშირებული შავი მასალების შინაარსი არა.

7. რომელი კოლეგიური საჯარო დაწესებულების სხდომებია ღია?

- 7.1. ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 32-ე მუხლი ადგენს, რომ "თითოეული კოლექტიური საჯარო დაწესებულება" ვალდებულია ღიად და საჯაროდ წარმართოს თავისი სხდომები, გარდა 28-ე მუხლით გათვალისწინებული შემთხვევებისა. ეს ნიშნავს, რომ სახელმწიფო, კომერციული ან პირადი საიდუმლოების შემცველი ინფორმაციის განხილვისას სხდომა შეიძლება დაიხუროს. ყურადღება მიაქციეთ, რომ 32-ე მუხლი არ შეიცავს ფრაზას "გარდა კანონით გათვალისწინებული შემთხვევებისა", რომელიც სხვა მუხლებში (მათ შორის 28-შიც) გვხვდება.
- 7.2. ცნება "კოლექტიური საჯარო დაწესებულება" მხოლოდ ინფორმაციის თავისუფლებისადმი მიძღვნილ III თავში გამოიყენება. 27-ე მუხლი მას განმარტავს, როგორც დაწესებულებას, რომლის ხელმძღვანელი ან სათათბირო ორგანო ერთზე მეტი საჯარო მოხელისაგან შედგება და რომელშიც გადაწყვეტილებებს ერთზე მეტი საჯარო მოხელე ერთობლივად იღებს ან ამზადებს. ეს ცნება მრავალ სახელმწიფო უწყებას მიესადაგება, მაგრამ ყველაზე ფართოდ იგი ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს შეეხება.
- 7.3. კანონის თანახმად, კოლექტიურ საჯარო დაწესებულებათა სხდომების უმრავლესობა ღიაა ნებისმიერი ისეთი პირისთვის, ვინც მასზე დასწრებითაა დაინტერესებული. ღიაობა ნიშნავს, არა მხოლოდ სხდომათა საჯაროობას, არამედ სხდომების ოქმების, მიმდინარეობის და ასეთ სხდომებზე მიღებული სხვა რეზოლუციების საჯაროდ ხელმისაწვდომობას. კანონის ეს მოთხოვნა იმდენად მკაცრია, რომ სასამართლო ბათილად ცნობს უკანონოდ დახურულ სხდომაზე მიღებულ გადაწყვეტილებებს.
- 7.4. ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 34-ე მუხლი დეტალურად აღწერს იმ მოქმედებებს, რომლებიც კოლექტიურმა საჯარო დაწესებულებამ უნდა შეასრულოს საკუთარ სხდომასთან დაკავშირებით.
- 7.4.1. დაწესებულება ვალდებულია ერთი კვირით ადრე საჯაროდ გამოაცხადოს მომავლის სხდომის ჩატარების თაობაზე.
- 7.4.2. საჯარო განცხადება უნდა შეიცავდეს ინფორმაციას მომავალი სხდომის ჩატარების ადგილის, დროისა და დღის წესრიგის შესახებ.
- 7.4.3. გარდა ამისა, უნდა გამოცხადდეს – სხდომა დახურული იქნება თუ ღია.
- 7.4.4. განცხადებაში სასურველია მიეთითოს იმ საჯარო მოხელის სახელი, თანამდებობა და ტელეფონის ნომერი, რომელთანაც მოქალაქეებს შეეძლება დაკავშირება კონკრეტული სხდომის თაობაზე.
- 7.4.5. საჯარო გამოცხადება, როგორც წესი, გულისხმობს, რომ აღნიშნული ინფორმაცია უნდა გამოცხადდეს საინფორმაციო საშუალებებით ან განთავსდეს ისეთ ადგილზე, სადაც ყველას თავისუფლად შეეძლება მისი გაცნობა. ჩვეულებრივ, ასეთ ადგილს წარმოადგენს სტენდი, განცხადებათა დაფა და ა. შ. ასევე, კანონით გათვალისწინებულ ზოგიერთ შემთხვევაში, ადმინისტრაციულმა ორგანომ უნდა მიიღოს

დამატებითი ზომები, რათა დაინტერესებულ პირებს მომავალი სხდომის შესახებ ინფორმაცია შეატყობინოს.

- 7.5. კოლეგიურ საჯარო დაწესებულებას მხოლოდ გადაუდებელი აუცილებლობისას შეუძლია შეცვალოს სხდომის ჩატარების დრო, ადგილი ან დღის წესრიგი ან გადაწყვიტოს სხდომის დახურვა. გადაუდებელი აუცილებლობა გულისხმობს ორი პირობის არსებობას:
- 7.5.1. როცა იქმნება კანონმდებლობის დარღვევის საშიშროება (მაგ. საიდუმლო ინფორმაციის გამჟღავნების საშიშროება), და
- 7.5.2. როცა საფრთხე ექმნება საჯარო დაწესებულებების ფუნქციონირებას დემოკრატიულ საზოგადოებაში.
- 7.5.3. ასეთ შემთხვევაში საჯარო დაწესებულება ვალდებულია დაუყოვნებლივ გამოაცხადოს სხდომის ჩატარების დრო, ადგილი და დღის წესრიგი ან, შესაბამის შემთხვევაში, სხდომის დახურვის შესახებ მიღებული გადაწყვეტილება.
- 7.5.4. კოლეგიურმა საჯარო დაწესებულებამ სხდომის დახურვის შესახებ გადაწყვეტილება უნდა მიიღოს ორგანოში მიღებული წესების დაცვით ჩატარებული კენჭისყრის საფუძველზე. კენჭისყრა აუცილებლად სახელობითი უნდა იყოს და სხდომის ოქმში უნდა დაფიქსირდეს დახურვის მომხრე და მოწინააღმდეგე პირთა ვინაობა.
- 7.5.5. დახურულად შეიძლება გამოცხადდეს მთელი სხდომა ან მისი ნაწილი.

8. როგორ უნდა გასაჩივრდეს ადმინისტრაციული ორგანოს გადაწყვეტილება?

8.1. საქართველოს ადმინისტრაციული სამართალი სამართლებრივი დაცვის შიდაადმინისტრაციულ საშუალებათა ამოწურვის მოთხოვნას არ ითვალისწინებს

- 8.1.1. საქართველოს ადმინისტრაციული სამართლის ერთ-ერთი გამორჩეული თვისება ისაა, რომ პირს, რომელსაც ადმინისტრაციული ორგანოს გადაწყვეტილების გასაჩივრება სურს, არ მოეთხოვება ადმინისტრაციული საჩივრის თვით ორგანოში წარდგენა მანამ, სანამ სასამართლოს მიმართავდეს. ამერიკის შეერთებულ შტატებსა და დასავლეთ ევროპის ქვეყანათა უმრავლესობაში პირი ვალდებულია "ამოწუროს" ყველა სხვა ადმინისტრაციული საშუალება (მაგ. იმავე ორგანოს უფრო მაღალ დონეზე მიმართვა) მანამ, სანამ სასამართლოს მიმართავს. ამრიგად, საქართველოში მომჩივანს შეუძლია სასამართლოს მიმართოს ყველაზე დაბალ დონეზე უარის მიღების შემთხვევაშიც.
- 8.1.2. აღნიშნული პრინციპი კონსტიტუციის 42-ე მუხლს ეფუძნება, რომელიც ადგენს, რომ "ყოველ ადამიანს უფლება აქვს თავის უფლებათა და

თავისუფლებათა დასაცავად მიმართოს სასამართლოს”. ამ მუხლის თანახმად, ნებისმიერ პირს შეუძლია მიმართოს სასამართლოს თავისი უფლებებისა და თავისუფლებების დარღვევის შემთხვევაში.

8.2. საჩივრის შეტანა ორგანოში.

- 8.2.1. ადმინისტრაციული ორგანოს ქმედების გასაჩივრების მექანიზმს წარმოადგენს "ადმინისტრაციული საჩივარი". ამგვარი საჩივრების მიმართ მოქმედი ზოგადი წესები ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის XIII თავშია მოცემული.
- 8.2.2. როცა პირი ადმინისტრაციულ ორგანოში წარადგენს ადმინისტრაციულ საჩივარს, გასაჩივრებული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის (ინდივიდუალურის თუ ნორმატიულის) მოქმედება ავტომატურად შეჩერდება (გარდა იმ შემთხვევებისა, როცა კონკრეტული დარგის მარეგულირებელი კანონი სხვა რამეს განსაზღვრავს, იხ. მე-9 პუნქტი ქვემოთ). იგივე წესი მოქმედებს, როცა ადმინისტრაციული (ე. ი. ინდივიდუალური) აქტის გასაჩივრება სასამართლოში ხდება. აღნიშნული წესი წარმოადგენს ერთ-ერთ ყველაზე უფრო მნიშვნელოვან დამცავ მექანიზმს ადმინისტრაციული ორგანოების თვითნებობისაგან. განსაკუთრებულ შემთხვევებში, როცა გასაჩივრებული აქტის ავტომატურმა შეჩერებამ შეიძლება სერიოზული ზიანი გამოიწვიოს, კანონით დაშვებულია აქტის მოქმედების გაგრძელება. ამგვარი საგანგებო შემთხვევების სრული ჩამონათვალი მოცემულია ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 184-ე მუხლისა და ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის 29-ე მუხლის მე-2 ნაწილებში. ადმინისტრაციული აქტის მოქმედების შეჩერებისა და განახლების შესახებ მიღებული გადაწყვეტილება შეიძლება გასაჩივრდეს სასამართლოში, ნებისმიერი დაინტერესებული პირის მიერ.
- 8.2.3. ადმინისტრაციული წარმოებისას ადმინისტრაციული ორგანო და მომჩივანი პირი თანაბარი უფლებებით სარგებლობენ. როგორც წესი, შესაბამისი დოკუმენტებისა და ინფორმაციის წარდგენის მოვალეობა ეკისრება ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამომცემ ორგანოს, საჩივრის ასლის მიღებიდან ხუთი დღის ვადაში. ამის შემდეგ ადმინისტრაციული საჩივრის წარმდგენი პირი და სხვა დაინტერესებული მხარეები ვალდებული არიან საპასუხო მოსაზრებები და დოკუმენტები წარადგინონ ზეპირი სხდომის გამართვამდე არა უგვიანეს ხუთი დღისა. ადმინისტრაციული წარმოების მონაწილე მხარეებმა შეიძლება მოლაპარაკებით დაასრულონ საქმე, ხოლო გასაჩივრებული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამომცემ ადმინისტრაციულ ორგანოს შეუძლია საკუთარი ინიციატივით შეცვალოს ან გააუქმოს მიღებული გადაწყვეტილება. მიუხედავად ამისა, თუკი საქმის განმხილველი უფლებამოსილი უწყება თვლის, რომ საქმე განხილულ უნდა იქნეს, ან თუ დაინტერესებული მხარე აქტის გაბათილებას მოითხოვს, მაშინ წარმოება შეიძლება გაგრძელდეს.

8.2.4. გასაჩივრებული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი ერთ-ერთმა შემდეგმა ადმინისტრაციულმა ორგანომ შეიძლება განიხილოს:

8.2.4.1. აქტის გამომცემმა ორგანომ, თუ იქ არსებობს ადმინისტრაციული აქტის გამომცემი თანამდებობის პირის ან სტრუქტურული ქვედანაყოფის ზემდგომი თანამდებობის პირი;

8.2.4.2. ზემდგომმა ადმინისტრაციულმა ორგანომ, თუ გასაჩივრებული ადმინისტრაციული აქტი ადმინისტრაციული ორგანოს უფროსის მიერ იყო გამოცემული;

8.2.4.3. საქართველოს პრეზიდენტის მიერ დანიშნულმა დამოუკიდებელმა ორგანომ.

8.2.5. ზემოთქმულიდან გამომდინარე, ზოგიერთ შემთხვევაში აქტის გასაჩივრება ორ ადმინისტრაციულ დონეზეა შესაძლებელი, ზოგჯერ კი მხოლოდ ერთ დონეზე. მაგალითად, რომელიმე სამინისტროს დეპარტამენტის უფროსის მიერ გამოცემული აქტი შეიძლება ჯერ შესაბამის მინისტრთან გასაჩივრდეს, შემდეგ კი პრეზიდენტთან. მაგრამ მინისტრის გადაწყვეტილების გასაჩივრება მხოლოდ პრეზიდენტთან არის შესაძლებელი.

8.2.6. ზოგიერთ შემთხვევაში ადმინისტრაციული ორგანოს გადაწყვეტილების გასაჩივრება მხოლოდ სასამართლოშია შესაძლებელი. ასეთ გადაწყვეტილებებს მიეკუთვნება პრეზიდენტის ან დამოუკიდებელი ორგანოს აქტები (ეს დამოუკიდებელი ორგანოები არ უნდა აგვერიოს დამოუკიდებელ მარეგულირებელ ორგანოებში, როგორცაა მაგალითად საქართველოს ენერგეტიკის მარეგულირებელი ეროვნული კომისია. ამ უკანასკნელი ორგანოების თანამშრომელთა დონეზე მიღებული გადაწყვეტილებები შეიძლება მთელი კომისიის წინაშე გასაჩივრდეს, ხოლო მთელი კომისიის გადაწყვეტილება – მხოლოდ სასამართლოში).

8.3. სასამართლომდე ჯერ თვით ორგანოში გასაჩივრების უპირატესობა.

8.3.1. როგორც ზემოთ აღინიშნა, საქართველოს კონსტიტუციის თანახმად, ადმინისტრაციული აქტი შეიძლება ადმინისტრაციულ ორგანოშიც გასაჩივრდეს და სასამართლოშიც. მიუხედავად ამისა, ზოგადი ადმინისტრაციული და ადმინისტრაციულ საპროცესო კოდექსებისავტორებს სურდათ წაეხალისებინათ ჯერ ადმინისტრაციულ ორგანოში გასაჩივრება. კოდექსებით გათვალისწინებულია ორი მნიშვნელოვანი უპირატესობა, რომელიც სასამართლომდე გასაჩივრებას ახლავს თან.

8.3.2. ადმინისტრაციული აქტის ადმინისტრაციულ ორგანოში გასაჩივრება გათავისუფლებულია სახელმწიფო ბაჟის ან სხვა გადასახადის გადახდისაგან (ე. ი. ორგანოში გასაჩივრება უსასყიდლოა).

8.3.3. თუ საჩივარი ჯერ ადმინისტრაციულ ორგანოში იყო წარდგენილი, მაშინ ფიზიკური პირი იმავე საჩივრის შეტანისას თავისუფლდება სახელმწიფო ბაჟის გადახდისაგან პირველი ინსტანციის სასამართლოში.

8.4. გადაწყვეტილების ადმინისტრაციული წესით გასაჩივრების სხვა უპირატესობები

- 8.4.1. სასამართლოსათვის მიმართვამდე, ადმინისტრაციულ ორგანოში ზემდგომი დონის მიერ გადაწყვეტილების ხელახლა განხილვის სასარგებლოდ საფუძვლიანი მიზეზები არსებობს. ასეთი პროცესი საშუალებას აძლევს ორგანოს გამოსწოროს საკუთარი შეცდომები და ამით შეამციროს სასამართლოსთვის გადაცემულ საქმეთა რაოდენობა. ამასთან, როგორც წესი, ეს გზა საშუალებას აძლევს სასამართლოს უკეთესი გადაწყვეტილება განიხილოს, თუკი საქმე მაინც სასამართლომდე მივიდა.
- 8.4.2. სასურველია, რომ კანონის თუ კანონქვემდებარე აქტის მეშვეობით უზრუნველყოფილი იყოს ორგანოს მიერ მიღებული პირველი გადაწყვეტილების მხოლოდ სარეკომენდაციო ხასიათი და არა ისეთი საბოლოო გადაწყვეტილების დაფიქსირება, რომელიც უფლებებზე მოახდენს ზეგავლენას. ასეთი რეკომენდაცია შეიძლება ორგანოს უფროს თანამდებობის პირს გადაეცეს დასამტკიცებლად. სათანადო განხილვის შემდეგ თუ თანამდებობის პირი დათანხმდება, მაშინ ეს აქტი ორგანოს გადაწყვეტილებად იქცევა.

8.5. სასამართლოში ადმინისტრაციული საქმეების განხილვის შესახებ.

- 8.5.1. სასამართლო განხილვასთან მიმართებაში ქართულ ადმინისტრაციულ სამართალსა და ამერიკულ ადმინისტრაციულ სამართალს შორის ყველაზე მკაფიო განსხვავება იმაში მდგომარეობს, რომ ქართულ სამართალში არ არსებობს ადმინისტრაციული ორგანოს გადაწყვეტილების სასარგებლო პრეზუმფცია. ქართული სამართალი კონტინენტური სამართლის მოდელს მიჰყვება და სასამართლოში დაპირისპირებულ მხარეებს ერთ დონეზე აყენებს. ამრიგად, სასამართლო ადმინისტრაციული ორგანოს გადაწყვეტილებას de novo განიხილავს.
- 8.5.2. ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის თანახმად, მტკიცების ტვირთი ეკისრება იმ პირს, ვინც საჩივარი შეიტანა სასამართლოში. ჩვეულებრივ, ეს ის პირია, ვისზეც ორგანოს გადაწყვეტილებამ უარყოფითად იმოქმედა. მიუხედავად ამისა, როცა პირი ცდილობს მიაღწიოს ადმინისტრაციული აქტის ძალადაკარგულად ან ბათილად გამოცხადებას, მაშინ კოდექსი ადგენს, რომ საკუთარი გადაწყვეტილების დასაბუთებულობის მტკიცების ტვირთი ადმინისტრაციულ ორგანოს ეკისრება (ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის მე-17 მუხლი). ეს მუხლი ასევე აცხადებს, რომ აღნიშნული წესი შეიძლება სპეციალური კანონით შეიცვალოს.
- 8.5.3. ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის თანახმად, ადმინისტრაციული საქმეების უმრავლესობა რაიონული სასამართლოების კომპეტენციაში შედის. განსაკუთრებით მნიშვნელოვანი საქმეები საოლქო

სასამართლოების განსჯადია, მათ შორის უმაღლესი თანამდებობის პირების (პრეზიდენტის, მინისტრების, მხარეში პრეზიდენტის სახელმწიფო რწმუნებულის) მიერ გამოცემული ადმინისტრაციული აქტები.

8.5.4. ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის მიხედვით, ადმინისტრაციული სამართალწარმოება ორი მნიშვნელოვანი ასპექტით განსხვავდება სამოქალაქო სამართალწარმოებისაგან.

8.5.4.1. მომჩივანი მხარის მიერ საქმის აღძვრისათვის დაწესებული სახელმწიფო ბაჟის გადაუხდელობის შემთხვევაში, პირს არ შეიძლება უარი ეთქვას საქმის განხილვასა და გადაწყვეტილების გამოტანაზე (თუმცა მას კვლავ ეკისრება სახელმწიფო ბაჟის გადახდის ვალდებულება). ზოგადი წესის მიხედვით კი, სასამართლო არ იწვებს საქმის განხილვას სახელმწიფო ბაჟის გადახდამდე.

8.5.4.2. რაიონული სასამართლოს გადაწყვეტილება ადმინისტრაციულ საჩივარზე შეიძლება გასაჩივრდეს სააპელაციო ან საკასაციო წესით, მიუხედავად სარჩელის ფასისა. ზოგადად კი მხოლოდ გარკვეული ეკონომიკური ღირებულების მქონე საჩივრებზე შეიძლება გადაწყვეტილების სააპელაციო ან საკასაციო წესით გასაჩივრება.

9. რას ითვალისწინებს კოდექსი სპეციალიზებულ ადმინისტრაციულ ორგანოებსა და ფუნქციებთან დაკავშირებით?

9.1. ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 50-ზე მეტი სხვადასხვა მუხლი პირდაპირ ითვალისწინებს გამონაკლისებს, ანუ შეიცავს ასეთ ფრაზებს: "გარდა კანონით გათვალისწინებული შემთხვევებისა", ან "თუ საკანონმდებლო აქტით სხვა რამ არ არის დადგენილი". ეს საშუალებას აძლევს სხვა კანონების პროექტების ავტორებს, გაითვალისწინონ გამონაკლისები იმ სპეციალური გარემოებებისათვის, რომელიც დამახასიათებელია ამ ორგანოებისათვის.

9.2. ამრიგად, ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი აღიარებს ზოგადი სისტემიდან გამონაკლისების არსებობის შესაძლებლობას. ასეთი გამონაკლისები შეიძლება საგანგებოდ ჩამოყალიბდეს კონკრეტული ორგანოებისთვის და კონკრეტულ გარემოებებში. მიუხედავად ამისა, კოდექსის ავტორები გულისხმობდნენ, რომ ამა თუ იმ კანონის ავტორები, რომლებიც გამონაკლისებს დააწესებენ, პატივისცემით მოეპყრობიან ქვეყნის ადმინისტრაციული სამართლის სისტემის ერთიანობისა და რაციონალურობის აუცილებლობას. ამ თვალსაზრისით, მიზანშეწონილია, რომ კონკრეტული კანონების ავტორებმა აღნიშნული გამონაკლისები მხოლოდ მაშინ გაითვალისწინონ, როცა ეს აუცილებელი იქნება მათი მიზნების მისაღწევად. ამასთან, სასურველია, სათანადო მითითებების

გაკეთება კოდექსის იმ მუხლების მიმართ, რომლებშიც მსგავსი გამონაკლისებია დაშვებული.

- 9.3. ყველაზე ხშირად გამონაკლისების შესაძლებლობა იმ მუხლებს უკავშირდება, რომლებიც მასალების წარდგენის ან გადაწყვეტილების მიღებისათვის ვადებს აწესებენ. მაგალითად, 180-ე მუხლი ადგენს, რომ ადმინისტრაციული საჩივარი წარდგენილ უნდა იქნეს გასაჩივრებული აქტის გამოცემის დღიდან ერთი თვის ვადაში, "თუ კანონით სხვა რამ არ არის დადგენილი". ყურადღება მიაქციეთ, რომ 183-ე მუხლი ერთ თვეს აწესებს ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ შესაბამისი გადაწყვეტილების გამოსატანად "თუ კანონით ან მის საფუძველზე გამოცემული კანონქვემდებარე აქტით სხვა რამ არ არის დადგენილი". ამრიგად, საჩივრის წარდგენის ვადის შესაცვლელად კანონი იქნება საჭირო, მაგრამ გადაწყვეტილების მისაღებად დაწესებული ვადა ორგანომ საკუთარი დებულებითაც შეიძლება შეცვალოს, თუკი ის შესაბამისობაში იქნება სპეციალურ კანონთან.
- 9.4. გამონაკლისები იმ სფეროშიც არის დაშვებული, რომელიც დაინტერესებული მხარეების, ანუ იმათ პროცესში მონაწილეობას ეხება, ვინც შესაძლოა არ იყოს ადმინისტრაციული აქტის ზემოქმედების პირდაპირი ობიექტი. 95-ე მუხლი ზოგადად ადგენს დაინტერესებული მხარეების მონაწილეობის წესს და აღნიშნავს, რომ სხვა კანონებმა შეიძლება უფრო მეტი ან ნაკლები გარანტიები გაითვალისწინოს დაინტერესებულ პირთა ადმინისტრაციულ წარმომებაში ჩასართველად.
- 9.5. ადმინისტრაციული საჩივრისადმი მიძღვნილი XIII თავი ბევრი გამონაკლისის შესაძლებლობას უშვებს, რითაც აღიარებს, რომ ადმინისტრაციული ორგანოების განსხვავებული სტრუქტურა გათვალისწინებული უნდა იყოს ამ საკითხში გარკვეული მოქნილობის შესანარჩუნებლად. ზემოაღნიშნული თავის განხილვას არსებითი მნიშვნელობა ექნება ადმინისტრაციულ ორგანოში საჩივრის განხილვის შიდა პროცედურების შემუშავებისას.