

საზოგადოების მიერ ადმინისტრაციული კოდექსის სარგებლობის ხელშეწყობა

პრობლემის არსი

ადმინისტრაციული კოდექსი აღსრულების დაბალი დონე აფერხებს საზოგადოების დემოკრატიული გარდაქმნებს ამცირებს რა საზოგადოების მიერ მათზე დელეგირებული უფლებებით სარგებლობას.

ადმინისტრაციული კოდექსის მომხმარებლად შეიძლება მოიაზრობდეს სახელმწიფო სტრუქტურები, სამეწარმეო სუბიექტები, არასამთავრობო ორგანიზაციები და რიგითი მოქალაქეები.

მომხმარებლის ნიშნით პრობლემის დასმა წინამდებარე პროექტში ფოკუსირდება არასამთავრობო ორგანიზაციებსა და რიგით მოქალაქეებზე.

ზოგადად, ადმინისტრაციული კოდექსის აღსრულების პრობლემა უკავშირდება ორ ქვე-პრობლემას:

- 1) პოტენციური მომხმარებლის ინფორმირებულობის დაბალი დონე.
- 2) ინფორმირებული მომხმარებლის მიერ არსებული პრობლემის გადასაწყვეტად არსებული საშუალებებით ანუ ინფორმაციითა და არსებული საკანონმდებლო ბაზით სარგებლობის დაბალი ხარისხი.

წინამდებარე პროექტში განხილული იქნება მეორე პრობლემა: არსებული საშუალებებით სარგებლობის დაბალი დონე.

კანონის ეფექტურობისა და სარგებლობის დაბალი დონე თავის მხრივ სამ პრობლემას უნდა უკავშირდებოდეს:

- 1) ობიექტური – ადმინისტრაციული კოდექსის ნაკლოვანებები (მაგ. აღსრულების მექანიზმების არასაკმარისი გათვალისწინება)
- 2) სიბიექტური – აღმასრულებელი ხელისუფლების სისუსტე ან არაადეკვატური ქმედება
- 3) მომხმარებლის პასიურობა: დაბალი გაცნობიერების, თვითშეგნებისა და თვითდაჯერების გამო

პრობლემათა ზემოხსენებულ იერარქიაში, იმ პრობლემად, რომელზედაც წინამდებარე პროექტი ფოკუსირდება, მოისაზრება არასამთავრობო სექტორისა და რიგითი მოქალაქეების პასიურობა. ეს ჩვენის აზრით განპირობებულია ადმინისტრაციული კოდექსით სარგებლობისათვის კანონის არსის არასაკმარისი გაცნობიერებით, დაბალი საკუთარი თვითშეგნებითა და თვითდაჯერებით.

წინასიტრია და პრობლემის დასაბუთება

გასული რამდენიმე წლის განმავლობაში საქართველომ გადადგა მნიშვნელოვანი ნაბიჯები ქვეყანაში სამოქალაქო საზოგადოებისა და საბაზრო ურთიერთობების განვითარებისაკენ. ერთის მხრივ, აღნიშნული განპირობებული იყო საქართველოს პარლამენტის აქტიური კანონშემოქმედებითი საქმიანობით პოლიტიკურ, ეკონომიურ და სოციალურ სფეროებში, რაც ქვეყანაში ლიბერალიზმის ჩამოყალიბების ერთ-ერთ აუცილებელ წინაპირობას წარმოადგენს. ხანმოკლე ხუთ წლიანი პერიოდის განმავლობაში საქართველოს პარლამენტმა მიიღო შვიდასამდე ახალი საკანონმდებლო აქტი, თუმცა როგორც შედეგი ასეთ აქტიურ კანონშემოქმედებითი საქმიანობისა, მიღებულ აქტებს ბევრი მნიშვნელოვანი ხარვეზებიც ახლავს. აღნიშნულს კი ორი ნეგატიური შედეგი მოჰყვა: (1) კანონები არასრულია მათი აღსრულების სუსტი მექანიზმების გამო და (2) საყოველთაოდ გავრცელებულია აღმასრულებელი ხელისუფლების მხრიდან კანონების მოთხოვნების სუსტი აღსრულება ან მათი იგნორირების პრაქტიკა.

ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი საკანონმდებლო აქტი, რომელიც მიღებულ იქნა საქართველოს პარლამენტის მიერ, არის 2000 წლის 1 იანვარს ძალაში შესული საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი. კოდექსმა უნდა:

- უზრუნველყოს ადამიანის უფლებები და თავისუფლებები და იმავდროულად გააუმჯობესოს ქვეყანაში დემოკრატიისა და საბაზრო ურთიერთობების ხარისხი;
- უზრუნველყოს სახელმწიფო ხელისუფლების მიერ ადმინისტრირების გამჭვირვალე სისტემის ჩამოყალიბება;

- დაიცვას და ხელი შეუწეოს კანონშემოქმედებით საქმიანობასა (რაც გულისხმობს კანონების მომზადებას და მიღებას) და მიღებული კანონების განხორციელებაში საზოგადოების შესაბამისი წრეების წარმომადგენლების აქტიურ მონაწილეობას;
- მოუხმოს საქართველოს აღმასრულებელი ხელისუფლების პასუხისმგებლობას, მაშინ როდესაც, ქვეყანაში მასიურად გავრცელებული კორუპციის პირობებში, ხელისუფლების წარმომადგენლები ახდენენ კანონებისა და კანონქვემდებარე აქტების მოთხოვნების იგნორირებას;
- ხელი შეუწეოს ქვეყანაში კანონის უზენაესობის პრინციპის დამკვიდრებას რაც პირველ რიგში გულისხმობს აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ მიღებული კანონქვემდებარე აქტების ქვეყნის კონსტიტუციასა და კანონებთან შეაბამისობას. თუმცა აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ თავად პარლამენტის მიერ მიღებული კანონები ხშირად ეწინააღმდეგება ერთმანეთს, რადგანაც ისინი სხვადასვა სამართლის პრინციპებს ეფუძნებიან;
- ხელი შეუწეოს საქართველოს კანონმდებლობის განხორციელებისათვის რეალური მექანიზმების შექმნას, რათა საქართველოში დამკვიდრდეს დასავლური ლიბერალურ- დემოკრატიული მოდელის შესაბამისი ინსტიტუტები სამართლებრივ, პოლიტიკურ, ეკონომიკურ და სოციალურ სფეროებში.

სამწუხაროდ, 2000 წლის 1 იანვარს ადმინისტრაციული კოდექსის ძალაში შესვლის შემდეგ, მისი აღსრულების პროცესი ძალზე ინერტულად მიმდინარეობს. რეალურად, აღმასრულებელი ხელისუფლების წარმომადგენალთა მხოლოდ ვიწრო წრე (ისიც არა ყველა შემთხვევაში) იცვას კოდექსის მოთხოვნებს, განსაკუთრებით იმ ნაწილში, რომელიც ეხება საზოგადოების უფლებას სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოებისაგან საჯარო ინფორმაციის მიღებაზე.

ადმინისტრაციული კოდექსის აღსრულების ერთ-ერთი ყველაზე მნიშვნელოვან შემაფერხებელ გარემოებას წარმოადგენს სახელმწიფო მოხელეების გაუთვინციანობიერება

ადმინისტრაციული კოდექსის მიერ საზოგადოებისათვის მინიჭებულ უფლებებში და იმ ვალდებულებებში, რომლებსაც საჯარო სამსახურში მყოფ პირებს აკისრებს კოდექსი. აღნიშნულს ემატება სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოების სუსტი და ხშირ შემთხვევაში არასწორ ინსტიტუციონალური მოწყობა, რაც კიდევ უფრო შეუძლებელს ხდის მათ მიერ კოდექსის მოთხოვნათა რეალიზაციას.

ამდენად, შეიძლება გამეყოთ ადმინისტრაციული კოდექსის აღსრულების შემაფერხებელი ოთხი ფუნდამენტალური მიზეზი:

1. საზოგადოების სხვადასხვა ფენები (პრესა, ბიზნესმენები და უბრალოდ საზოგადოების აქტიური ნაწილი), რომლებსაც გააჩნიათ ინტერესი სამართლებრივი ცოდნისა და კულტურის მიმართ, არა არიან სათანადოდ გათვინობიერებულნი ადმინისტრაციული კოდექსის დებულებების იურიდიულ მნიშვნელობაში, რაც აგრეთვე წარმოადგენს კოდექსის განუხორციელებლობის მნიშვნელოვან საფუძველს. ხოლო რაც შეეხება სამოქალაქო საზოგადოების იმ ნაწილს, რომელიც მეტ-ნაკლებად ინფორმირებულია კოდექსის მიზნებისა და ამოცანების შესახებ, იგი მოკლებულია შესაძლებლობას რეალურად ისარგებლოს კანონით მინიჭებული უფლებებით, რაც განპირობებულია კოდექსის მოთხოვნათა (და შესაბამისად საკუთარი ვალდებულებების) მიმართ აღმასრულებელი ხელისუფლების წარმომადგენელთა გულგრილი დამოკიდებულებით.
2. კომუნისტური რეჟიმის არსებობის განმავლობაში ხელისუფლების მიმართ საზოგადოებაში დამკვიდრებული უნდობლობა (თანაც ეროვნული ტრადიციებისა და კულტურის გათვალისწინებით), რაც კიდევ უფრო ამწვავებს არამხოლოდ კოდექსის დამკვიდრების პროცესს, არამედ ხელს უწყობს საზოგადოების ინერტულ, არა აქტიურ მდგომარეობაში ყოფნას, რასაც შედეგად მოზღვეს მისთვის მინიჭებული უფლებების გამოუყენებლობა.

3. სერიოზული ხარვეზები, რომლებიც ახლავს ადმინისტრაციულ კოდექსს შეუძლებელს ხდის მის აღსრულებას იმ სფეროებშიც კი, რომლებშიც სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოთა ნება – აღასრულონ კოდექსის მოთხოვნები, თანხვედრია საზოგადოების აქტიურობასთან – გამოიყენოს კოდექსით განსაზღვრული უფლებები.

ზემოაღნიშნულის შედეგად, საზოგადოებას არა აქვს შესაძლებლობა გაიგოს და გაითავისოს ადმინისტრაციული კოდექსის არსი და კონცეპტუალური დანიშნულება, ისევე როგორც, მრავალმხრივ და პრაქტიკულად გამოიყენოს იგი. ამდენად, საზოგადოების ის ნაწილი, რომლისთვისაც განსაკუთრებულად სასარგებლო უნდა ყოფილიყო კოდექსის მიერ სახელმწიფოსა და საზოგადოების ურთიერთობისათვის თვისობრივად ახალი უფლება-მოვალეობების დადგენის ფაქტი, ვერ ახერხებს, ერთის მხრივ, განახორციელოს თავისი უფლებები და, მეორეს მხრივ, მოსთხოვოს სახელმწიფოს აღებული ვალდებულებების შესრულება. ამასთან, იმ კანონშემოქმედთა, რომლებმაც მხარი დაუჭირეს კოდექსის მიღებას, მოლოდინის მიუხედავად დამოკიდებულება და “მანძილი” სახელმწიფოსა და საზოგადოებას შორის არ შეცვლილა.

ადმინისტრაციული კოდექსი გარკვეულწილად მთელი საკანონმდებლო ბაზის დანერგვის და აღსრულების გაუმჯობესების მექანიზმია, ხოლო თვით ადმინისტრაციული კოდექსის აღსრულების მექანიზმის გამაუმჯობესებელ უმთავრეს ფაქტორად მის დანერგვასა და აღსრულებაში საზოგადოების აქტიური მონაწილეობა მოიაზრება. აქედან გამომდინარე უფრო ცხადად იკვეთება საზოგადოების როლი ჩვენს ქვეყანაში დემოკრატიის დამკვიდრებასა და მის განვითარებაში.

პროექტის მიზანი და ამოცანები

პროექტის მიზანია საზოგადოების მიერ ადმინისტრაციული კოდექსით გამოყენების ხელშეწყობა, მომხმარებლის გათვითცნობიერებისა და მობილიზაციის გზით.

ამ მიზნის მისაღწევად პროექტი ისახავს შემდეგ ამოცანებს:

1. საზოგადოების კანონით სარგებლობისათვის აუცილებელი გათვითცნობიერების პროცესის ხელშეწყობა.
2. ადმინისტრაციული კოდექსით სარგებლობის ტიპური შემთხვევების დემონსტრირება
3. ადმინისტრაციული კოდექსით სარგებლობის დემონსტრირებისა და ამ პროცესის მონიტორინგის შედეგად საზოგადოების ინერტულობის შემცირება და თვითდაჯერებულობის გაზრდის ხელშეწყობა.
- 4.

2. შთოთობა : თ ჩ შ ჩი თ

ადმინისტრაციული კოდექსის მიღების პროცესში საქართველოს მოსახლეობა მოიაზრებოდა, როგორც ერთ-ერთი უმთავრესი ბენეფიციარი მოსალოდნელი პოზიტიური ცვლილებებისა, თუმცა კოდექსის აღსრულების პროცესში არსებულმა შეფერხებებმა ამ მხრივაც უარყოფითი შედეგები იქონია. სახელმწიფოსა და საზოგადოების დაახლოების ნაცვლად ადგილი აქვს მათ შორის კიდევ უფრო მეტ გაუცხოებას, რაც ზემოაღნიშნულ მიზეზებთან ერთად განპირობებულია სახელმწიფოს მიერ საზოგადოების ინტერესების იგნორირებით ისეთ უმნიშვნელოვანეს სფეროებში როგორცაა დასაქმება, საპენსიო

უზრუნველყოფა, პრივატიზაცია, საგადასახადო პოლიტიკა და ა.შ.

მიუხედავად იმისა, რომ კანონით გათვალისწინებულ შემთხვევაში ყველას აქვს უფლება ადმინისტრაციული ორგანოს ქმედება (მოქმედება ან უმოქმედება) გაასაჩივროს სასამართლო წესით, ადმინისტრაციული კოდექსის მიღებისა და დანერგვის უმთავრეს ამოცანას წარმოადგენს სახელმწიფოსთან ურთიერთობაში დაინერგებული პირების ინტერესების სასამართლო წარმოების გარეშე უზრუნველყოფას, რაც შესაბამისად ნიშნავს ასეთი პროცესის სწრაფი და დიდი დანახარჯების გაწევის გარეშე წარმართვის შესაძლებლობას.

საქართველოს პარლამენტის მიერ მიღებული 700-მდე საკანონმდებლო აქტიდან უმრავლესობაში მკვეთრად გამოხატული არ არის აქტების განხორციელების მექანიზმები, რასაც ემატება იმ პირების და დაწესებულებების მუშაობის ხარისხი, რომლებიც უშუალოდ არიან ვალდებულები იზრუნონ კანონების ცხოვრებაში გატარებაზე. ამდენად, ადმინისტრირების გამჭვირვალე პრინციპები, რომლებიც უნდა დაამკვიდროს ადმინისტრაციულმა კოდექსმა, შესაძლებლობას მისცემს საზოგადოებას მიიღოს ინფორმაცია თუ რატომ არ აღსრულდა და რა მოიმოქმედა სახელმწიფომ იმისთვის, რომ აღსრულებულიყო პარლამენტის მიერ უკანასკნელი ხუთი წლის განმავლობაში მიღებული აქტები.

ადმინისტრაციული კოდექსის მიერ კანონშემოქმედებით საქმიანობაში საზოგადოების აქტიური ჩართვისაკენ მისწრაფება ხელს უწყობს საქართველოში დემოკრატიისა და თავისუფლების ჩამოყალიბების პროცესს. კანონი წარმოადგენს ყველაზე უფრო მძლავრ იარაღს პარლამენტის ხელში, კანონი უნდა გახდეს ის ბერკეტი, რომელიც მიმართული იქნება დემოკრატიულ საზოგადოებაში ადამიანთა უფლებების უზრუნველყოფისათვის, მაგრამ რისი განხორციელებასაც ისინი შეძლებენ მხოლოდ კარგად ორგანიზებული სამთავრობო სტრუქტურების მეშვეობით, რომლებმაც ასეთი გზით უნდა გამოხატონ სახელმწიფოს პოლიტიკური ნება დაიცვას და პატივი სცეს ადამიანის უფლებებსა და თავისუფლებებს.

