

შალვა ყიფშიძე*

საქარო მმართველობის გამჭვირვალობის პრინციპი, როგორც კარგი მმართველობის უფლების უმაღლესი ელემენტი

I. შესავალი

ევროკავშირთან დადებული ასოცირების შესახებ შეთანხმების ფარგლებში საქართველომ აიღო ვალდებულება კარგი მმართველობის (Good Governance) შესახებ,¹ რომელსაც ევროკავშირის ძირითად უფლებათა ქარტიის 41-ე მუხლი ითვალისწინებს. ქარტიის თანახმად, კარგი მმართველობის უფლება გულისხმობს მმართველობის სფეროში მიუკერძოებელი, სამართლიანი და დროული გადაწყვეტილების მიღებას, დაინტერესებული პირის სრულფასოვან ჩართულობას გადაწყვეტილების მიღების პროცესში. ეს უფლება ასევე მოიცავს სამართლებრივი დახმარების (კონსულტაციის), წარმოების მასალების ხელმისაწვდომობისა და დასაბუთებული ადმინისტრაციული გადაწყვეტილების უფლებებს და არის პასუხი იმ საფრთხეებზე, რომლებიც გამოიწვია სწრაფი ადმინისტრაციული პროცედურებისაკენ მიმართულმა რეფორმებმა.²

2017 წლის ცვლილებების შედეგად საქართველოს კონსტიტუციას დაემატა მე-18 მუხლი – ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ საქმის გონივრულ ვადაში სამართლიანად განხილვის უფლება. შესაბამისად, დასახელებული უფლება ე.წ. კარგ მმართველობასა და სამართლიან ადმინისტრაციულ წარმოებაზე ძირითადი უფლების რანგში იქნა განმტკიცებული.

* სამართლის მაგისტრი (MA), ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის დოქტორანტი, სულხან-საბა ორბელიანის უნივერსიტეტის სამართლის ფაკულტეტის აფილირებული ასისტენტი, სსიპ – სახელმწიფო ქონების ეროვნული სააგენტოს პრივატიზების დეპარტამენტის წამყვანი სპეციალისტი. orcid.org/0000-0003-2726-5087.

¹ იხ., ასოცირების შესახებ შეთანხმების პრეამბულა, მე-2 და მე-3 მუხლები.

² ტურავა პ., სამართლიანი ადმინისტრაციული წარმოება, როგორც ძირითადი კონსტიტუციური უფლება და მისი ინსტიტუციური გარანტია, წიგნში: ადამიანის უფლებათა დაცვა, კანონმდებლობა და პრაქტიკა, კ. კორკელიას რედაქტორობით, თბილისი, 2018, 246.

სტატიის მიზანია საჯარო მმართველობის გამჭვირვალობის, როგორც კარგი მმართველობის შემადგენელი პრინციპის, მნიშვნელობისა და საჯარო სექტორის გამჭვირვალობის უზრუნველყოფის საკითხთან დაკავშირებით სახელმწიფოს როლის მიმოხილვა.

II. კარგი მმართველობა (Good Governance)

1. კარგი მმართველობის ცნება და მნიშვნელობა

არცთუ ისე დიდი ხანია, რაც ტერმინი „კარგი მმართველობა“ ფართოდ დამკვიდრდა იურიდიულ ლიტერატურაში. სამართლებრივი მეცნიერება ინტენსიურად შეისწავლის უშუალოდ მმართველობითი გადაწყვეტილების მიღების პროცესს და მასში მონაწილე სუბიექტების ქცევას. შემთხვევითი არ არის, რომ ადმინისტრაციულ მეცნიერებაში სულ უფრო მეტი ყურადღება ეთმობა „Governance“-ის, „Good Governance“-ისა და სხვა კატეგორიებს.³

„Governance“ პირველად 1989 წელს ჩამოყალიბდა მსოფლიო ბანკის მიერ შექმნილ დოკუმენტში, რომელიც აფრიკული სახელმწიფოების საზოგადოებრივ-პოლიტიკურ სისტემას აღწერდა. დოკუმენტი ხაზს უსვამდა აღნიშნული სახელმწიფოების სუსტი საჯარო მენეჯმენტის, სახელმწიფო მოხელეთა თვითნებური გადაწყვეტილებების და კორუფციის არსებობის ფაქტებს. დღეს „Good Governance“ არა მარტო ტრანსფორმაციის პროცესში მყოფი ქვეყნების რეფორმირების ერთ-ერთი უმთავრესი ორიენტირია, არამედ იგი განვითარებული ქვეყნების პოლიტიკურ-საზოგადოებრივი სისტემის არსებითი კრიტერიუმების გამომხატველი ცნებაცაა.⁴

კარგი მმართველობის ცნების უნივერსალური განმარტება არ არსებობს, იგი რამდენიმე მიმართულებით შეიძლება ჩამოყალიბდეს. უპირველეს ყოვლისა, იგი გულისხმობს სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპს, რომლის თანახმად, „ხელისუფლება უნდა ეყრდნობოდეს კონსტიტუციას, კანონს და მთლიანად სამართალს. კანონმდებელი ვალდებულია მიიღოს ზუსტი, მკაფიო, არაორაზროვანი, განჭვრეტადი კანონმდებლობა (ნორმები), რომელიც პასუხობს კანონის განსაზღვრულობის მოთხოვნას“⁵. კარგი მმართველობა უნდა იყოს „არამარტო კანონ-

³ ადმინისტრაციული მეცნიერების სახელმძღვანელო, გ. ხუბუას და კ. ყალიჩავას რედაქტორობით, თბილისი, 2018, 37.

⁴ იზორია ლ., თანამედროვე სახელმწიფო და თანამედროვე ადმინისტრაცია, თბილისი, 2009, 209-210.

⁵ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2007 წლის 26 დეკემბრის N1/3/407 გადაწყვეტილება საქმეზე, „საქართველოს ახლგაზრდა იურისტთა ასოციაცია და სა-

ნიერი და მართლზომიერი, არამედ რაციონალური, ეფექტური, ეკონომიური და მომჭირნე. მართვის სისტემა უნდა ემსახურებოდეს საყოველთაო, საერთო-საზოგადოებრივ ღირებულებებს, ითვალისწინებდეს მოქალაქეთა ჩართულობას, უნდა იყოს გამჭვირვალე და ღია“⁶.

კარგი მმართველობა სწრაფი და ეფექტიანი გადაწყვეტილებების მიღების პროცესსაც ნიშნავს. კერძოდ, მიიჩნევა, რომ მმართველობა მაშინაა ეფექტიანი, თუ იგი სწრაფად, ხარისხიანად, ეფექტურად და ეკონომიურად ხორციელდება. შესაბამისად, ის საჯარო სერვისები, რასაც მოქალაქე იღებს საჯარო მმართველობის ფარგლებში, უნდა იყოს ორიენტირებული როგორც ხარისხზე, ისე ეკონომიაზე.⁷

შეჯამების სახით შეიძლება ითქვას, რომ კარგი მმართველობა არის ერთგვარი მასშტაბი, რომლითაც, საზოგადოებრივი ინტერესებიდან გამომდინარე, სახელმწიფოს, კერძო სექტორის, სამოქალაქო საზოგადოების საქმიანობისა და მათი ურთიერთთანამშრომლობის ხარისხი უნდა განისაზღვროს.⁸

2. “Good Governance”, როგორც ძირითადი უფლება

სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპი განმტკიცებულია საქართველოს კონსტიტუციის მე-4 მუხლით, რომლის მე-2 პუნქტის თანახმად, „სახელმწიფო ცნობს და იცავს ადამიანის საყოველთაოდ აღიარებულ უფლებებსა და თავისუფლებებს, როგორც წარუვალ და უზენაეს ადამიანურ ღირებულებებს. ხელისუფლების განხორციელებისას ხალხი და სახელმწიფო შეზღუდული არიან ამ უფლებებითა და თავისუფლებებით, როგორც უშუალოდ მოქმედი სამართლით“. აღნიშნული დებულება ადგენს ძირითადი უფლებებით ხელისუფლების ბოჭვას. საჯარო მმართველობის ყოველი ქმედება, რომელიც ზღუდავს პიროვნების კანონით დაცულ უფლებებსა და თავისუფლებებს, მხოლოდ კონკრეტული კანონის საფუძველზე შეიძლება განხორციელდეს. სამართლებრივი სახელმწიფოს მოთხოვნაა აგრეთვე, რომ მმართველობის ორგანოები მოქმედებდნენ შეფარდებითობის პრინციპის თანახმად, – ადმინისტრაციული ორგანოების საქმიანობამ

ქართველოს მოქალაქე ეკატერინე ლომთათიძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II-11.

⁶ ადმინისტრაციული მეცნიერების სახელმძღვანელო, გ. ხუბუას და კ. ყალიჩავას რედაქტორობით, თბილისი, 2018, 42.

⁷ ტურავა პ., ფირცხალაშვილი ა., ქარდავა ე., ადმინისტრაციული წარმოება საჯარო სამსახურში, თბილისი, 2020, 59.

⁸ იზორია ლ., თანამედროვე სახელმწიფო და თანამედროვე ადმინისტრაცია, თბილისი, 2009, 211.

არ უნდა გამოიწვიოს დასახული მიზნების შეუსაბამო შედეგები, ორგანო ვალდებულია, იხელმძღვანელოს იმ საშუალებით, რომელიც მოქალაქესა თუ საჯარო ინტერესებს მინიმალურ ზიანს მიაყენებს.⁹

კარგი მმართველობა კომპლექსური ხასიათის უფლებათა რიგს მიეკუთვნება და თავისი შინაარსით რამდენიმე უფლებას აერთიანებს. საქართველოს კონსტიტუციის მე-18 მუხლით იგი ძირითადი უფლების რანგში იქნა აყვანილი და მოიცავს სამართლიანი ადმინისტრაციული წარმოების, საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის, ინფორმაციული თვითგამორკვევისა და საჯარო ხელისუფლების მიერ მიყენებული ზიანის ანაზღაურების უფლებებს. შესაბამისად, „ამგვარი ჩანაწერი წარმოადგენს კონსტიტუციური უფლების „ახალ კატეგორიას“, რომლითაც ხდება ადმინისტრაციული წარმოების ძირითადი პრინციპების კონსტიტუციონალიზაცია. აღნიშნული ქართული სამართლებრივი სივრცისათვის დადებით სიახლეს წარმოადგენს და ხელს შეუწყობს კარგი მმართველობის, როგორც ადამიანის ძირითადი უფლების, განვითარებას“¹⁰.

აქვე უნდა აღინიშნოს საქართველოს კონსტიტუციის 78-ე მუხლი, რომლის თანახმად, „კონსტიტუციურმა ორგანოებმა თავიანთი უფლებამოსილების ფარგლებში მიიღონ ყველა ზომა ევროპის კავშირსა და ჩრდილოატლანტიკური ხელშეკრულების ორგანიზაციაში საქართველოს სრული ინტეგრაციის უზრუნველსაყოფად“. აღნიშნული მუხლის ერთგვარი სამართლებრივი წინაპირობა ასოცირების შესახებ შეთანხმებაა.¹¹ აღნიშნული შეთანხმების პრეამბულის მიხედვით, მხარეები „ვალდებულებას იღებენ რა, შემდგომში გააძლიერონ მხარეთა საერთო ღირებულებებზე დაფუძნებული ფუნდამენტური თავისუფლებების, ადამიანის უფლებების, მათ შორის იმ პირების უფლებების, რომლებიც მიეკუთვნებიან უმცირესობებს, დემოკრატიული პრინციპების, კანონის უზენაესობისა და კარგი მმართველობის პატივისცემა“. აღსანიშნავია ასევე შეთანხმების მე-4 მუხლიც: „მხარეები ითანამშრომლებენ, რათა განავითარონ, გაამყარონ და გაზარდონ დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და კანონის უზენაესობის სტაბილურობა და ეფექტიანობა; ხელი შეუწყონ ადამიანის უფლებათა და ფუნდამენტურ თავისუფლებათა პატივისცემას; განაგრძონ პროგრესი სასამართლო და სამა-

⁹ ადეიშვილი ზ., ვარდიაშვილი ქ., იზორია ლ., კალანდაძე ნ., კოპალეიშვილი მ., სხირტლაძე ნ., ტურავა პ., ქიტოშვილი დ., ზოგადი ადმინისტრაციული სამართლის სახელმძღვანელო, თბილისი, 2005, 40.

¹⁰ „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის კომენტარი, ე. ქარდავას რედაქტორობით, თბილისი, 2018, 43.

¹¹ ტურავა პ., ფირცხალაშვილი ა., ქარდავა ე., ადმინისტრაციული წარმოება საჯარო სამსახურში, თბილისი, 2020, 9.

რთლებრივი რეფორმის კუთხით, რათა გარანტირებულ იქნეს სასამართლოს დამოუკიდებლობა, გაძლიერდეს მისი ადმინისტრაციული შესაძლებლობა და უზრუნველყოფილ იქნეს სამართალდამცავ ორგანოთა მიუკერძოებლობა და ეფექტიანობა; განაგრძონ საჯარო მმართველობის რეფორმა და შექმნან ანგარიშვალდებული, ეფექტიანი, ქმედითი, გამჭვირვალე და პროფესიონალური საჯარო სამსახური; გააგრძელონ ეფექტიანი ბრძოლა კორუფციის წინააღმდეგ“.

ნაკისრი ვალდებულების შესასრულებლად, საქართველოს პრემიერ-მინისტრის გადანყვეტილებით, საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაციას დაევალა, გაენია კოორდინაცია საჯარო მმართველობის რეფორმისთვის, რომელიც ხორციელდება ევროკავშირისა და OESD/SIGMA-ის მხარდაჭერით. დემოკრატიული ღირებულებები, მოქალაქეთა ჩართულობა და საზოგადოებრივი ინტერესების მომსახურება საჯარო მმართველობის რეფორმის ქვაკუთხედად განისაზღვრა.¹² 2015 წლის შემდეგ საჯარო მმართველობის რეფორმა მიმდინარეობს ყოველწლიური სამოქმედო გეგმების მიხედვით, რომლებშიც განერილია დასახული ამოცანების გადაჭრისთვის საჭირო აქტივობები.

III. გამჭვირვალობა, როგორც კარგი მმართველობის პრინციპი

უფლება „კარგ მმართველობაზე“ მოიცავს პირის შესაძლებლობას, მიმართოს ადმინისტრაციულ ორგანოს, მონაწილეობა მიიღოს ადმინისტრაციულ წარმოებაში, გაეცნოს საქმის მასალებს, ასევე ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ გადანყვეტილების დასაბუთებულობას.¹³ ადმინისტრაციულმა ორგანომ უნდა უზრუნველყოს გადანყვეტილების მიღების გამჭვირვალობა, საჯარო მმართველობის ეფექტურობის ამაღლება და დაინტერესებული მხარეების ინტერესების დაბალანსება, რითაც მიიღწევა სამართლიანი ადმინისტრაციული წარმოება.¹⁴

“Good Governance“-ში ოთხი არსებითი სფერო გამოიყოფა: 1. საჯარო მართვა, 2. სახელმწიფო და ადმინისტრაციულ წარმოებაში პასუხისმგებლობით მოქმედება, 3. სამართლებრივი ჩარჩო-პირობების გაუმჯობესება და 4. საჯარო სექტორის გამჭვირვალობა.¹⁵

¹² საქართველოს საჯარო მმართველობის რეფორმის გზამკვლევი 2020, თბილისი, 2015, 3.

¹³ ცხადაძე ქ., უფლება სამართლიან ადმინისტრაციულ წარმოებაზე, ყურნ. „აკადემიური მაცნე“, სპეციალური გამოცემა, თბილისი, 2017, 44.

¹⁴ იქვე, 45.

¹⁵ ტურავა პ., ფირცხალაშვილი ა., ქარდავა ე., ადმინისტრაციული წარმოება საჯარო სამსახურში, თბილისი, 2020, 73.

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს განმარტებით:

„კანონის სიზუსტე, განჭვრეტადობა და ხელმისაწვდომობა მოიცავს იმ აუცილებელ პირობასაც, რომ უფლების შეზღუდვაზე უფლებამოსილი პირების დასაშვები მოქმედების ფარგლები იყოს კონკრეტული, გასაგები, მკაფიო. კანონისადმი ასეთი მოთხოვნა აუცილებელია უფლებაში ჩარევაზე უფლებამოსილი პირის (ორგანოს) შეზღუდვის და შემდგომი კონტროლის უზრუნველყოფისთვის, რადგან ამ თანამდებობის პირებს კონკრეტული საჯარო ინტერესის მიღწევა სამართლებრივი სახელმწიფოსგან აქვთ დაკისრებული. ეს, პირველ რიგში, გულისხმობს, რომ თავად კანონით დეტალურად, სიცხადის საკმარისი ხარისხით განსაზღვროს საჯარო ხელისუფლების უფლებამოსილება ამ სფეროში, შესაბამისად, კანონი არ უნდა იძლეოდეს შესაძლებლობას, რომ აღმასრულებელმა ხელისუფლებამ დამოუკიდებლად დაადგინოს საკუთარ ქმედებათა დიაპაზონი. კანონმდებელს აკისრია ვალდებულება, საჯარო ხელისუფლება უზრუნველყოს სახელმძღვანელო მიმართულებებით, რომლებიც განჭვრეტადს ხდიან მის მიერ კონკრეტული გადაწყვეტილების მიღების შესაძლებლობას, აუცილებლობას თუ გარდაუვლობას, სისწორესა თუ მართლზომიერებას.“¹⁶

„საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-17 მუხლი განსაზღვრავს გამჭვირვალობასა და ღიაობას, როგორც საჯარო სამსახურის პრინციპს, რომლის თანახმად, „საჯარო სამსახური ხორციელდება გამჭვირვალედ და ღიად, საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით“. დასახელებული გამომდინარეობს საქართველოს კონსტიტუციით განმტკიცებული დემოკრატიის პრინციპიდან, რომელიც ექსპლიციტურად საქართველოს კონსტიტუციის პრეამბულასა და მე-3 მუხლში, იმპლიციტურად კი ძირითადი კანონის მრავალ დებულებაშია ასახული. სახელმწიფო ხელისუფლება, რომლის წყარო ხალხია, მაქსიმალურად გახსნილი და ღია უნდა იყოს, მიიღოს გადაწყვეტილებები დემოკრატიულად, მოქალაქეების ჩართულობითა და მათი უშუალო მონაწილეობით. დემოკრატიული გადაწყვეტილებები გულისხმობს ინფორმირებული საზოგადოების არსებობას. სახელმწიფო სამსახურში დასაქმებული პირები ვალდებული

¹⁶ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2007 წლის 26 დეკემბრის N1/3/407 გადაწყვეტილება საქმეზე, „საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია და საქართველოს მოქალაქე – ეკატერინე ლომთათიძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II-14.

არიან, ღიად მიანოდონ საზოგადოებას ინფორმაცია თავიანთი საქმიანობისა და სამომავლო გეგმების შესახებ.¹⁷ დემოკრატიულ და სამართლებრივ სახელმწიფოში საჯარო მმართველობის განხორციელება მოაიზრებს გადანყვეტილების მიღების პროცესის გამჭვირვალობასა და მასში დაინტერესებული მხარეების ჩართულობას.¹⁸

საჯარო მმართველობის გამჭვირვალობის მოთხოვნიდან გამომდინარე, დაინტერესებულ პირებს ეძლევათ შესაძლებლობა, გაეცნონ ადმინისტრაციული წარმოების მასალებს. საქვეყნოობის პრინციპი განსაკუთრებით ვრცელდება უკვე მიღებულ გადაწყვეტილებებზე. ნებისმიერ პირს აქვს შესაძლებლობა, გაეცნოს ადმინისტრაციულ ორგანოში არსებულ საჯარო ინფორმაციას.¹⁹

„საჯაროობა და გამჭვირვალობა არის თავისუფალი პოლიტიკური შეხედულების ჩამოყალიბების საშუალება. აზრის თავისუფლების უზრუნველყოფა არის დემოკრატიაში პოლიტიკური დისკუსიის სიცოცხლისუნარიანობის მასშტაბი.“²⁰ გამჭვირვალობა შესაძლებელს ხდის ადმინისტრაციული პროცესებისა და შედეგის შემოწმებასა და შესაბამისობას საპროცესო ნორმებსა და დებულებებთან.

კონსტიტუციის მე-18 მუხლი უზრუნველყოფს საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის უფლების დაცვის სტანდარტის ამალებას. კერძოდ, აღნიშნული უფლება ვრცელდება ნებისმიერ ადამიანზე და არა მხოლოდ მოქალაქეზე. საჯარო სექტორის გამჭვირვალობასა და ღიაობას ორი ძირითადი სტრატეგიული მიზანი აქვს: 1. საჯარო ინფორმაციის მოპოვების თავისუფლებით დემოკრატიული მმართველობის დამკვიდრება და 2. ხელისუფლების კონტროლი, განსაკუთრებით კი კორუფციასთან ბრძოლის ეფექტიანი საშუალების თვალსაზრისით, რაც თავისთავად აისახება მოქალაქეთა კეთილდღეობაზე. ხელისუფლების წყაროა ხალხი, იგი გადასცემს ლეგიტიმაციას ხელისუფლებას და აფინანსებს სახელმწიფო ბიუჯეტს. მოქალაქეთა მიერ თავისუფალი ნების გამოხატვა, როგორც

¹⁷ „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის კომენტარი, ე. ქარდავას რედაქტორობით, თბილისი, 2018, 75.

¹⁸ საჯარო მმართველობის სამართლებრივი საფუძვლები, გ. ხუბუას და კ.პ. ზომერმანის რედაქტორობით, თბილისი, 2016, 134.

¹⁹ ტურავა პ., სამართლიანი ადმინისტრაციული წარმოება, როგორც ძირითადი კონსტიტუციური უფლება და მისი ინსტიტუციური გარანტია, წიგნში: ადამიანის უფლებათა დაცვა, კანონმდებლობა და პრაქტიკა, კ. კორკელიას რედაქტორობით, თბილისი, 2018, 256.

²⁰ „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის კომენტარი, ე. ქარდავას რედაქტორობით, თბილისი, 2018, 75, იხ. ციტირება: Mastronardi, Ph., *Verfassungslehre*, 2007, S. 270 in: *Verfassungslehre: Allgemeines Staatsrecht als Lehre vom guten und gerechten Staat*, St. Gallen, 2007, 270.

დემოკრატიის ელემენტარული დამახასიათებელი ნიშანი, მოითხოვს გამჭვირვალობასა და ცალსახა პასუხისმგებლობებს, განსაკუთრებით, საჯარო ფინანსებისა და ბიუჯეტის მართვის სფეროში, რაც განაპირობებს ყველა სახელმწიფო ინსტიტუციის ანგარიშვალდებულებას თითოეულისათვის დადგენილი ფორმით.²¹

საქმეზე – „ა(ა)იპ „მწვანე ალტერნატივა“ საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პლენუმმა განმარტა, რომ

„დემოკრატიულ საზოგადოებაში განუზომლად დიდია ინფორმაციაზე ხელმისაწვდომობის მნიშვნელობა. ინფორმაციაზე ხელმისაწვდომობა საზოგადოებისთვის, უპირველესად, ქმნის საფუძველს და წყაროს, აკონტროლოს მის მიერ არჩეული საჯარო ხელისუფლების უშუალოდ განმახორციელებელი პირების ქმედებები და, ამდენად, შეასრულოს მათზე ზედამხედველობის ფუნქცია. გარდა აღნიშნულისა, მნიშვნელოვანია ღია მმართველობის პრინციპის უმთავრესი გამოხატულება, რომლის თანახმად, სწორედ გამჭვირვალე და მაქსიმალურად ღია მმართველობის განხორციელების გზით, საჯარო ხელისუფლება ხელს უწყობს საზოგადოების/ხალხის ჩართულობას საჯარო ხელისუფლების ორგანოთა გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში. ბუნებრივია, დასახელებული სიკეთეების მიღწევა მნიშვნელოვნად რთულ და, შესაძლოა, შეუძლებელ ამოცანას წარმოადგენს იმ პირობებში, როდესაც საზოგადოებას არ გააჩნია ამ ფუნქციების განხორციელებისთვის აუცილებელი ინფორმაცია. სახელმწიფო უნდა იყოს მოტივირებული, საჯარო მმართველობის სფეროში მიღებული გადაწყვეტილებები მიიღებოდეს არა დახურულ კარს მიღმა, არამედ ფართო საზოგადოებრივი ჩართულობით. ნიაღი, გარემომცველი გარემო კი წარმოადგენს სწორედ ასეთ მნიშვნელოვან სიკეთეს, რომლის მდგომარეობის, მასზე ფიზიკური ზემოქმედების შედეგად დამდგარი შესაძლო შედეგის შესახებ დაინტერესებულ პირებს ინფორმაციის თავისუფლების მიზნებისათვის მიენოდოს საჯარო ინფორმაცია.“²²

²¹ იქვე, 76.

²² საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2018 წლის 14 დეკემბრის N3/1/752 გადაწყვეტილება საქმეზე, „ა(ა)იპ „მწვანე ალტერნატივა“ საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II-13. შეად., საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2017 წლის 27 მარტის N1/4/757 გადაწყვეტილება საქმეზე „საქართველოს მოქალაქე გიორგი კრავეიშვილი საქართველოს მთავრობის წინააღმდეგ“, II-4-5: „ინფორმაციის საჯაროობა მხოლოდ თავისთავადი სიკეთე კი არ არის, არამედ უზრუნველყოფს დემოკრატიული პროცესების გაჯანსაღებას. ინფორმაციის ღიაობა ხელს უწყობს

აღსანიშნავია, რომ 2011 წელს საქართველო შეუერთდა ღია მმართველობის პარტნიორობის (Open Government Partnership – OGP) ინიციატივას. „ღია მმართველობის პარტნიორობის საქართველოს სამოქმედო გეგმის განხორციელებისთვის აუცილებელ ღონისძიებათა შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2013 წლის 9 ივლისის N775 განკარგულების თანახმად, „საქართველოს მთავრობა მიესალმება ღია მმართველობის პარტნიორობის ინიციატივას, იზიარებს პარტნიორობის დეკლარირებულ მიზნებს და უერთდება მონაწილე ქვეყნების მთავრობათა საერთო მისწრაფებას, თანამედროვე ტექნოლოგიების გამოყენებით გახადონ საკუთარი საქმიანობა მეტად გამჭვირვალე, ხელმისაწვდომი, ინოვაციური და ღია მოქალაქეთათვის“. ამასთან, „ღია მმართველობის პარტნიორობის საქართველოს 2016-2017 წლების სამოქმედო გეგმის დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2016 წლის 9 დეკემბრის N509 დადგენილებით, „საქართველოს მთავრობა მმართველობის ღიაობას, გამჭვირვალობას, საზოგადოების წინაშე ანგარიშვალდებულებასა და გადანაცვების მიღების პროცესში მოქალაქეთა ჩართულობას დემოკრატიული საზოგადოებისთვის ფუძემდებლურ ღირებულებებად მიიჩნევს და ერთგულად განაგრძობს ღია მმართველობის პარტნიორობის დამფუძნებელი პრინციპების დამკვიდრებას საჯარო მმართველობაში“.

ამრიგად, გამართული და გამჭვირვალე საჯარო სამსახურის სისტემის ჩამოყალიბება სახელმწიფოსადმი მოსახლეობის ნდობის ამაღლების საფუძველია. სამართლიანი და მიუკერძოებელი საჯარო სამსახურისადმი რწმენა განაპირობებს ხელისუფლების განხორციელებაში საზოგადოების ფართო ფენების ჩართულობას, რაც, საბოლოო ჯამში, უზრუნველყოფს სამართლიანი და მიუკერძოებელი პოლიტიკის ფორმირებას.²³

სახელმწიფო დაწესებულებების ანგარიშვალდებულების ამაღლებასა და საქმიანობის ეფექტიანობის ზრდას. ღია მმართველობის პირობებში სახელმწიფო ორგანოებს/ თანამდებობის პირებს აქვთ მოლოდინი, რომ შესაძლოა, მათი საქმიანობა გადამოწმდეს ნებისმიერი დაინტერესებული პირის მიერ და გადაცდომების აღმოჩენის შემთხვევაში დაექვემდებარონ როგორც სამართლებრივ, ისე პოლიტიკურ პასუხისმგებლობას. შესაბამისად, სახელმწიფო დაწესებულებებში დაცული საჯარო ინფორმაციის ღიაობა წარმოადგენს სახელმწიფო ორგანოების საქმიანობაზე ეფექტიანი საზოგადოებრივი კონტროლის მნიშვნელოვან წინაპირობას“.

²³ საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 19 ნოემბრის N627 დადგენილება „საჯარო სამსახურის რეფორმის კონცეფციის დამტკიცებისა და მასთან დაკავშირებული ზოგიერთი ღონისძიების შესახებ“.

IV. დასკვნა

სტატიაში განხილული იქნა საჯარო მმართველობის გამჭვირვალობა, როგორც კარგი მმართველობის უფლების ერთ-ერთი ცენტრალური ინსტიტუტი. როგორც საკონსტიტუციო სასამართლო მიუთითებს კარგი მმართველობის უფლება გულისხმობს „სახელმწიფოს ვალდებულებას, შექმნას შესაბამისი გარანტიები, რათა შესაძლებელი გახადოს საჯარო საკითხებთან დაკავშირებით მოქალაქის ინფორმირებულობა“²⁴.

გამჭვირვალობის პრინციპი მოიაზრებს საზოგადოების ზედამხედველობის განხორციელებას საჯარო ორგანოების მუშაობის პროცესზე, ანუ „დაინტერესებულ პირს აძლევს შესაძლებლობას, გამოიკვილოს მისთვის საინტერესო საჯარო მნიშვნელობის საკითხები, დასვას კითხვები, განიხილოს, რამდენად ადეკვატურად ხორციელდება საჯარო ფუნქციები და თავად იყოს საზოგადოებრივი მნიშვნელობის მქონე გადაწყვეტილებების მიღებისა და იმპლემენტაციის პროცესის აქტიური მონაწილე“²⁵.

საქართველოს კონსტიტუციის მე-18 მუხლით მოხდა კარგი მმართველობის, როგორც ძირითადი უფლების, კონსტიტუციონალიზაცია. საკონსტიტუციო საფუძველი ბოჭავს აღმასრულებელ ხელისუფლებას, იმოქმედოს ძირითადი უფლების მოთხოვნების შესაბამისად. „ღია მმართველობა არსებითად მნიშვნელოვანია დემოკრატიულ საზოგადოებაში სახელმწიფო დაწესებულებებსა და მოქალაქეებს შორის ნდობის განსამტკიცებლად, სამართალდარღვევების პრევენციისა და არსებული დარღვევების დროულად გამოსაველენად“²⁶.

საქართველოსა და ევროკავშირს შორის ასოცირების შესახებ შეთანხმებით საქართველომ აიღო ვალდებულება, უზრუნველყოს კანონის უზენაესობა და განახორციელოს კარგი მმართველობა. ამისათვის ქვეყანამ უნდა გაატაროს სხვადასხვა რეფორმა და შექმნას ანგარიშვალდებული, ეფექტიანი, ქმედითი, გამჭვირვალე და პროფესიონალური საჯარო სამსახური. აღნიშნულის იმპლემენტაციის მნიშვნელოვანი მაგალითია „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის მიღება. თუმცა სახელმწიფო ვალდებულია აქტიურად განაგრძოს რეფორმების განხორციელება, მიმართოს შესაბამის ღონისძიებებს, რომელთა საფუძველზეც განისაზღვრება შესაბამისი ამოცანები და აქტივობები, რაც ხელს შეუწყობს საქართველოს საჯარო მმართველობის გაუმჯობესებასა და მის მმართველობის ევროპულ სტანდარტთან დაახლოებას.

²⁴ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2017 წლის 27 მარტის N1/4/757 გადაწყვეტილება საქმეზე, „საქართველოს მოქალაქე გიორგი კრავეიშვილი საქართველოს მთავრობის წინააღმდეგ“, II-5.

²⁵ იქვე

²⁶ იქვე.

Shalva Kipshidze*

THE PRINCIPLE OF TRANSPARENCY OF PUBLIC ADMINISTRATION AS AN ELEMENT OF THE RIGHT TO GOOD GOVERNANCE

Abstract

Article 18 of the Constitution of Georgia defines good governance as the right to fair administrative proceedings, the right to access public information, the right to informational self-determination, and compensation for damages caused by public authorities. The right to “Good Governance” means an impartial, fair, and timely decision-making process. Also, it implies transparency and full involvement of the interested party in the decision-making process.

In 2011 Georgia joined the Open Government Partnership's (OGP) initiative. The Government of Georgia undertook to ensure the openness of governance, transparency, and accountability to the public, as fundamental values for a democratic society, as well as to continue establishing the founding principles of open governance partnership in public administration. This article presents the whole range of issues of public administration transparency, considering the forms of its implementation.

Keywords: Good Governance, The Principle of Transparency, Fair Administrative Process, Open Governance Partnership.

* Assistant at the Faculty of Law of Sulkhani-Saba Orbeliani University, Ph.D. Candidate, Leading Specialist at LEPL National Agency of State Property. orcid.org/0000-0003-2726-5087.