

ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტი

იურიდიული ფაკულტეტი

მარიამ მისურაძე

ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ

სამართლიანი ადმინისტრაციული წარმოების უფლების დაცვა

სამაგისტრო ნაშრომი

მაგისტრის აკადემიური ხარისხის მოსაპოვებლად

სამეცნიერო ხელმძღვანელი: მაია კოპალეიშვილი

ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის

პროფესორი, სამართლის დოქტორი



თბილისი

2019

სარჩევი

აბრევიატურათა განმარტება	iv
I. შესავალი.....	1
II. ადმინისტრაციული წარმოება.....	4
1. ადმინისტრაციული წარმოების ცნება და მნიშვნელობა საქართველოს ადმინისტრაციული სამართლის მიხედვით.....	4
1.1. ადმინისტრაციული წარმოების ძირითადი პრინციპები საქართველოს ადმინისტრაციული სამართლის მიხედვით.....	6
2. „სამართლიანი ადმინისტრაციული წარმოების“ უფლება საქართველოს კონსტიტუციებში.....	10
3. „კარგი მმართველობის“ უფლებრივი სტანდარტები ევროკავშირთან ასოცირების შესახებ შეთანხმების მიხედვით	12
3. „სამართლიანი ადმინისტრაციული წარმოების“ უფლება საერთაშორისო პრაქტიკაში.13	
3.2. ევროკავშირის ძირითად უფლებათა ქარტია.....	13
3.3. ევროკავშირის ძირითად უფლებათა ქარტიის 41-ე მუხლის შედარება საქართველოს კონსტიტუციის მე-18 მუხლთან.....	15
3.4. ევროკავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო პრაქტიკა.....	16
3.5. კარგი მმართველობის დამკვიდრების ქრონოლოგია	19
3.5.1. ევროპის კარგი მმართველობის ქცევის კოდექსი	19
3.6. ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო	26
3.7. ჯეროვანი სამართლებრივი პროცედურა აშშ-ის კონსტიტუციაში.....	31
4. „სამართლიანი ადმინისტრაციული წარმოების“ უფლება საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პრაქტიკაში	33
4.1. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლს პრაქტიკა 2018 წლის 16 დეკემბრამდე მოქმედი რედაქციის მიხედვით	33
4.2. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პრაქტიკა 2018 წლის 16 დეკემბერს ამოქმედებული რედაქციის მიხედვით	43
5. ადმინისტრაციული წარმოების სტანდარტი და ადმინისტრაციული ოგანოების ვალდებულებები უზენაესი სასამართლოს პრაქტიკის მიხედვით	45
III. დასკვნა.....	49

ბიბლიოგრაფია	53
ნორმატიული მასალა:.....	53
სასამართლო პრაქტიკა:	53
სამეცნიერო ლიტერატურა:	56
სხვა წყაროები:.....	58

აბრევიატურათა განმარტება

- ა.შ. ასე შემდეგ
- გვ. გვერდი
- ე.ი. ესე იგი
- იხ. იხილეთ
- მაგ., მაგალითად
- სკ საქართველოს კონსტიტუცია
- სზაკ საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი
- ქვეპ. ქვეპუნქტი
- წ. წელი

I. შესავალი

თანამედროვე სახელმწიფოში დიდი ყურადღება ეთმობა დემოკრატიული, სამართლებრივი და კარგი მმართველობის („Good Governance“) პრინციპების შესაბამისი ინსტიტუტების, მათ შორის დამოუკიდებელი საჯარო ადმინისტრაციის ჩამოყალიბებას.¹ ნიშანდობლივია ის გარემოება, რომ ადმინისტრაციული ორგანოები უშუალოდ ახორციელებენ კანონმდებლობის ზოგადბსტრატეგიული ნორმების კონკრეტიზებას, პირდაპირი კავშირი აქვთ მოქალაქეებთან და უზრუნველყოფენ სამართლის სიცოცხლისუნარიანობას. აქედან გამომდინარე, ადმინისტრაციული ორგანოების მიერ საჯარო მმართველობის სათანადო სტანდარტების შესაბამისად განხორციელება უდავოდ არის კანონმდებლობის სწორი გამოყენების, ადამიანის უფლებებისა და თავისუფლებების პრაქტიკული რეალიზების წინაპირობა.

აღსანიშნავია, რომ 2018 წლის 16 დეკემბრის შემდგომ სკ ძირითადი უფლების რანგში განამტკიცებს კარგი მმართველობის უფლებას. კერძოდ, სკ-მ ექსპლიციტურად დაადგინა თითოეული ინდივიდის უფლება, რომ მისი საქმე ადმინისტრაციულმა ორგანოებმა განიხილონ სამართლიანად, გონივრულ ვადაში. ამგვარი ინდივიდუალური უფლების განმტკიცება, ამავდროულად აჩენს საჯარო მმართველობის განმახორციელებელი სუბიექტების, ადმინისტრაციული ორგანოების ვალდებულებას, სამართლიანად განიხილონ თითოეული მოქალაქის საქმე და, ზოგადად, საჯარო მმართველობა წარმართონ კარგი მმართველობის პრინციპების შესაბამისად. დასახელებული ძირითადი უფლების პრაქტიკაში განხორციელება შეუძლებელი იქნება თუ სისტემურად და ინსტიტუციურ დონეზე არ იქნება გათვალისწინებული კარგი მმართველობა და საქმეთა სამართლიანი განხილვა თითოეული ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ. სწორედ ადმინისტრაციულმა ორგანოებმა ყოველდღიური საქმიანობის პროცესში უნდა გაითვალისწინონ საქმეთა სამართლიანად განხილვის კონსტიტუციური მოთხოვნები.

სკ-ის ტექსტი აბსტრაქციის მაღალი ხარისხით გამოირჩევა. შესაბამისად, უშუალოდ კონსტიტუციის ტექსტში არ არის მოცემული ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ საქმეთა სამართლიანად განხილვის სტანდარტები. როგორც წესი, ამა თუ იმ ძირითადი უფლების კონსტიტუციური მოთხოვნები საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პრაქტიკით დგინდება. დღემდე საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს არ მიუღია არცერთი გადაწყვეტილება, სადაც ადმინისტრაციულ

¹ იზორია ლ., თანამედროვე სახელმწიფო თანამედროვე ადმინისტრაცია, თბილისი, 2009, 155-156.

საქმეთა სამართლიანი განხილვის სტანდარტები იქნებოდა განხილული. ქართული სამართლის მეცნიერებაში ასევე მწირია სამართლიანი განხილვის შესახებ არსებული კვლევა-ანალიზი. ამ პირობებში, სამართლიანი განხილვის უფლების შინაარსისა და მოცულობის, აგრეთვე ადმინისტრაციული ორგანოების მიერ საქმეთა სამართლიანი განხილვისათვის წაყენებული მოთხოვნების თეორიულ და შედარებითსამართლებრივ ანალიზს უაღრესად დიდი მნიშვნელობა ენიჭება. ასეთი კვლევა და ანალიზი დაეხმარება, პირველ რიგში ადმინისტრაციულ ორგანოებს, რომლებიც ყოველდღიურად ახორციელებენ საჯარო მმართველობას. სწორედ ადმინისტრაციული ორგანოები არიან ის სუბიექტები, ვინც პრაქტიკაში უნდა გაატარონ სამართლიანი ადმინისტრაციული განხილვის უფლების მოთხოვნები. აღნიშნული უფლების ფარგლებსა და მოცულობის შესახებ თეორიული ანალიზი არანაკლებ მნიშვნელოვანია საერთო სასამართლოებისათვის, რომლებიც ახორციელებენ ადმინისტრაციული ორგანოების სასამართლო კონტროლს. სკ-ის მოქმედი რედაქციიდან გამომდინარე, საერთო სასამართლოებმა ადმინისტრაციული ორგანოების საქმიანობის კანონიერება უნდა შეათვასონ არა მხოლოდ მიმდინარე კანონმდებლობის, არამედ - სამართლიანი ადმინისტრაციული განხილვის უფლების და კარგი მმართველობის კონსტიტუციური უფლების მოთხოვნების გათვალისწინებით.

სამართლიანი ადმინისტრაციული განხილვის უფლების სტანდარტები ასევე დაეხმარება საკანონმდებლო ხელისუფლებას. სწორედ საქართველოს პარლამენტი უფლებამოსილი, მიიღოს ადმინისტრაციული კანონმდებლობა და საკანონმდებლო რეგულირების გზით დაუდგინოს სტანდარტები ადმინისტრაციულ ორგანოებს. თავის მხრივ, კანონმდებლის მიერ დადგენილი სტანდარტები უნდა შეესაბამებოდეს საქართველოს კონსტიტუციით გარანტირებული სამართლიანი ადმინისტრაციული განხილვის უფლების მოთხოვნებს. შესაბამისად, კანონმდებელმა საკითხი უნდა მოაწესრიგოს აღნიშნული უფლების მოთხოვნათა გათვალისწინებით. სამართლიანი ადმინისტრაციული განხილვის უფლების სტანდარტების თეორიული და შედარებითსამართლებრივი გააზრება ასევე გამოსადეგი იქნება საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოსთვის, რომელიც საბოლოოდ შეიმუშავებს აღნიშნული უფლების ავტორიტეტულ განმარტებას და დაადგენს კიდევ ადმინისტრაციული განხილვის უფლების ფარგლებს და შინაარსს.

ყოველივე ზემოაღნიშნულის გათვალისწინებით, წინამდებარე სამაგისტრო ნაშრომის ფარგლებში, გამოკვლევული იქნება ორი ძირითადი საკითხი - „სამართლიანი ადმინისტრაციული წარმოების“ ცნება და აღნიშნული უფლების დატვირთვა ქართული სამართლისთვის.

მოცემული კვლევის მიზანს წარმოადგენს სამართლიანი ადმინისტრაციული განხილვის უფლებასთან დაკავშირებით, სამეცნიერო ლიტერატურაში არსებული თეორიული სიცარიელის შევსება, საჯარო მმართველობის საერთაშორისო და ეროვნული სტანდარტების დადგენა, შედარებით-სამართლებრივი ანალიზის საფუძველზე კანონმდებლობის საერთაშორისო სტანდარტებთან შესაბამისობის დადგენა და საქართველოს კონსტიტუციით სამართლიანი ადმინისტრაციული განხილვის უფლების დეკლარირებით განპირობებული სავარაუდო შედეგების განსაზღვრა.

დასახელებული მიზნების მისაღწევად ნაშრომში გამოყენებული იქნება ლიტერატურის მიმოხილვის, ანალიტიკური და სამართლებრივი დოკუმტიკის, ძალადაკარგული და მოქმედი კანონმდებლობის (*de lege lata*), მათ შორის, კონსტიტუციის ანალიზის სახით. თავის მხრივ კანონმდებლობის ანალიზი მოხდება როგორც მისი ტექსტის, გრამატიკული და სემანტიკური მნიშვნელობის დადგენის, ისე - მასთან დაკავშირებული რელევანტური სასამართლო პრაქტიკის ანალიზის გზით. ამასთან, ნაშრომში ასევე დაეყრდნობა შედარებით-სამართლებრივ კვლევის მეთოდს, შესწავლილი იქნება უცხო ქვეყნების კანონმდებლობა, სასამართლო პრაქტიკა და საერთაშორისო სტანდარტები.

ნაშრომში არ იქნება განხილული საბჭოთა კონსტიტუციები რამდენადაც - „მათგან არც ერთი არ იყო ქართველი ხალხის ნების გამოხატვისა და მისი რომელიმე დამფუძნებელი ორგანოს სამართალშემოქმედების შედეგი“.²

თეზისის პირველი თავში წარმოდგენილი იქნება „ადმინისტრაციული წარმოების“ ქართული მოწესრიგება და ადმინისტრაციული სამართლის პრინციპები, როგორც „სამართლიანი“ გადაწყვეტილების განმსაზღვრელი კრიტერიუმი.

მეორე თავში კი განხილული იქნება საკონსტიტუციო ცვლილებების შედეგად საქართველოს კონსტიტუციაში მე-18 მუხლის დამატების სავარაუდო მოტივები და მიზნები.

მესამე თავში მიმოხილული იქნება „სამართლიან ადმინისტრაციულ წარმოებასთან“ დაკავშირებული საერთაშორისო სასამართლო პრაქტიკა და „კარგი მმართველობის“ ცალკეული განმარტებები.

მეოთხე თავში განხილული იქნება საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პრაქტიკა, როგორც საკონსტიტუციო ცვლილებებამდე ასევე მას

² დემეტრაშვილი ა., კობახიძე ი., კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი, 2011, 53.

შემდეგ და ყურადღება გამახვილდება იმ უფლებებზე, რომეშიც ხდებოდა „სამართლიანი ადმინისტრაციული წარმოების“ დანახვა.

ბოლო თავში მიმოხილული იქნება უზენაესი სასამართლოს პრაქტიკა საკონსტიტუციო ცვლილებებამდე, კერძოდ კი ის საქმეები, სადაც სასამართლოები ადგენენ „ადმინისტრაციული წარმოების“ სტანდარტებს, ამავე თავის ფარგლებში შეფასდება „სამართლიანი ადმინისტრაციული წარმოების“ კონსტიტუციურ რანგში განმტკიცების მნიშვნელობა ადმინისტრაციული სამართლის განვითარებისთვის.

II. ადმინისტრაციული წარმოება

1. ადმინისტრაციული წარმოების ცნება და მნიშვნელობა საქართველოს ადმინისტრაციული სამართლის მიხედვით

„სამართლიანი ადმინისტრაციული წარმოების“ სავარაუდო განმარტებამდე, მნიშვნელოვანია შეფასდეს ზოგადად რას გულისხმობს წარმოება და როგორ არის „ადმინისტრაციული წარმოება“ განმარტებული ადმინისტრაციული სამართლის მიხედვით.

არსებობს მრავალი სახის წარმოება, კერძოდ, საზოგადოებრივი საქმიანობის ყველა სფეროში გამოიყენება წარმოების სხვადასხვა წესები, რომელთა მიხედვითაც შესაძლებელია გადაწყდეს ესა თუ ის საკითხი.

ადმინისტრაციული წარმოება არის ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ ადმინისტრაციული აქტების მიღებისა და გამოცემის სფეროში წარმოებული გარკვეული საქმიანობისა და უფლებამოსილებების მოწესრიგებული ერთიანობა, რომელიც გამოიხატება იმ ნორმებისა და წესების ერთობლიობით, რომლებიც საჭიროა კონკრეტული საკითხის გარკვევისათვის.³

ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მე-2 მუხლის პირველი ნაწილის „კ“ ქვეპუნქტის თანახმად, ადმინისტრაციული წარმოება⁴ არის, ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობა ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის მომზადების, გამოცემისა და აღსრულების, ადმინისტრაციული საჩივრის გადაწყვეტის, აგრეთვე ადმინისტრაციული ხელშეკრულების მომზადების, დადების ან გაუქმების მიზნით.

³ მათიავილი მ., ადმინისტრაციული წარმოება, 2001, ადმინისტრაციული სამართალი (I), ალმანახი N17, 64.

⁴ ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მე-2 მუხლი.

საქართველოს უზენაესი სასამართლოს განმარტების თანახმად - „ადმინისტრაციული წარმოება წარმოადგენს პროცედურას - წესების ერთობლიობას, თუ რა უფლება-მოვალეობებით სარგებლობენ მისი მონაწილენი. ადმინისტრაციულ წარმოებაში პირის მონაწილეობა უზრუნველყოფს არა მხოლოდ დაინტერესებული პირის მოლოდინს, რომ მის მიმართ გამოიყენეს კანონიერი და დასაბუთებული აქტი, არამედ მის უფლებასაც, რომ აქტიური მონაწილეობა მიიღოს მისი მომზადების სტადიებზე, რათა ობიექტური ზეგავლენა მოახდინოს იმ სამართლებრივ შედეგზე, რომელიც შესაძლოა მის მიმართ დადგეს. ადმინისტრაციული წარმოების სრულყოფილი ჩატარება ანუ მხოლოდ სათანადო პროცედურის საფუძველზე გადაწყვეტილების მიღება დიდწილად განაპირობებს მის კანონიერებას, დასაბუთებულობასა და მიზანშეწონილობას“.⁵

საქართველოს უზენაესი სასამართლო თავის ერთ-ერთ საქმეში ასევე განმარტავს - „ადმინისტრაციული წარმოების ჩატარება მოიცავს ადმინისტრაციული ორგანოს უმნიშვნელოვანეს პროცედურულ ვალდებულებას - გამოიკვლიოს საქმისათვის მნიშვნელობის მქონე ყველა გარემოება და გადაწყვეტილება მიიღოს ამ გარემოებათა შეფასებისა და ურთიერთშეჯერების საფუძველზე. საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის ეს უმნიშვნელოვანესი იმპერატიული ხასიათის დანაწესი ემსახურება საჯარო მმართველობის კანონიერების პრინციპს, რამდენადაც ყოველი მმართველობითი გადაწყვეტილების მიღება უნდა ეფუძნებოდეს განსახილველი საკითხის გარემოებებისა და ფაქტების ობიექტურ შესწავლა-გამოკვლევას, რომლის შეფასებიდან უნდა გამომდინარეობდეს საკითხის გადასაწყვეტად ჩამოყალიბებული დასკვნა. ამ ვალდებულების შესრულება ემსახურება ადმინისტრაციული ორგანოს ასევე უმნიშვნელოვანეს - მიღებული გადაწყვეტილების დასაბუთების ვალდებულებას - ადმინისტრაციულმა ორგანომ უნდა ახსნას, განმარტოს, დაასაბუთოს, თუ რატომ, რა ფაქტებზე დაყრდნობით მიიღო ამგვარი გადაწყვეტილება, გარდა აღნიშნულისა, გადაწყვეტილების დასაბუთება აუცილებელია ადრესატისათვის, რათა შეათვასოს მისი მართლზომიერება, დარწმუნდეს მის კანონშესაბამისობაში, ხოლო უფლების დარღვევის განცდის შემთხვევაში ისარგებლოს გასაჩივრების შესაძლებლობით, მას უნდა შეეძლოს იცოდეს რა არგუმენტებით უნდა დაუპირისპირდეს მიღებულ გადაწყვეტილებას, რასაც დასაბუთების გარეშე გადაწყვეტილების მიღების პირობებში, მოკლებულია. აგრეთვე, დასაბუთებული აქტის გამოცემა აადვილებს საჩივრის ან სარჩელის

⁵ საქართველოს უზენაესი სასამართლოს 2014 წლის 23 სექტემბრის ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის გადაწყვეტილება საქმეზე №ბს-246-243(კ-14).

განმხილველი ორგანოების მიერ მისი კანონიერებისა და მიზანშეწონილობის გადამოწმების პროცესს“.⁶

პროცესის სამართლებრივი მონესრიგება კი ემსახურება მმართველობის გამარტივებას. სტანდარტული, წინასწარ ჩამოყალიბებული საფეხურების გავლა გამორიცხავს (ან მინიმუმამდე დაყავს) გადაწყვეტილების მიმღების შეცდომას. ის დგას მყარ სამართლებრივ საფუძვლებზე. მისი ემედება არის წინასწარ განჭვრეტადი, ხოლო შედეგი – პროგნოზირებადი. ადმინისტრაციული წარმოება არის გადაწყვეტილების მიღების პროცესში დაინტერესებული პირების მონაწილეობის ინსტრუმენტი. მიუხედავად იმისა, რომ ინდივიდუალური ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტის ფორმით მიღებული გადაწყვეტილება არის ადმინისტრაციული ორგანოს ცალმხრივი ნების გამოვლენა, მისი კანონიერების მნიშვნელოვანი ელემენტია დაინტერესებული პირების წარმოებასამართლებრივი უფლებების დაცვა. სამართლებრივი სახელმწიფოს საჯარო მმართველობის მნიშვნელოვანი ელემენტია კანონით დადგენილი გადაწყვეტილების მიღების პროცესში მასში მონაწილე სუბიექტების უფლებამოსილებების ნათლად განსაზღვრა.⁷

ადმინისტრაციული წარმოების დაწყების საფუძვლებია: ადმინისტრაციული ორგანოსთვის კანონმდებლობით დაკისრებული ვალდებულება - გამოსცეს ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი და დაინტერესებული პირის განცხადება.⁸

1.1. ადმინისტრაციული წარმოების ძირითადი პრინციპები საქართველოს ადმინისტრაციული სამართლის მიხედვით

სამართლის ერთ-ერთი ყველაზე მნიშვნელოვანი ფუნქციაა საკითხის სამართლიანი გადაწყვეტა. თუმცა სამართლიანობა შეფასებითი ცნებაა და მისი მიღწევა მთელ, კომპლექსურ პროცესს წარმოადგენს.

ამასთან, ადმინისტრაციული სამართლისთვის უცხოა ტერმინი „სამართლიანობა“ მის განმარტებას ვერ შევხვდებით ვერც ადმინისტრაციულ კანონმდებლობაში და ვერც სასამართლო აქტებში. ამიტომ უნდა მივმართოთ ინტერპეტაციის და ზოგადი ანალიზის მეთოდს, უნდა გამოვთქვათ ვარაუდები

⁶ იხ. იქვე.

⁷ ტურავა პ., ზოგადი ადმინისტრაციული სამართალი, 2016, 167-182.

⁸ ტურავა პ., წკეპლაძე ნ., ზოგადი ადმინისტრაციული სამართლის სახელმძღვანელო, თბილისი, 2013, 178.

როგორი საკითხის როგორი გადაწყვეტა იქნება სამართლიანი, წარმოება როდის ჩაითვლება სამართლიანად.

სამართლიანობის დასადგენად, იმ არგუმენტებს ენიჭებათ უპირატესობა, რომელთაც კონკრეტულ შემთხვევაში სამართლიან შედეგამდე მივყავართ. შედეგის წინასწარ გააზრებას, რომელიც გონებას მიზანსა და მიმართულებას აძლევს. შეიძლება ითქვას, რომ კანონის ინტერპრეტაციისას სამართლიან შედეგზე ორიენტირება არგუმენტაციას თავიდან ბოლომდე გასდევს⁹.

წესით, იგი ხორციელდება „სიტყვის შესაძლო მნიშვნელობის“ ფარგლებში და იმ ჩარჩოებში, რაც კანონის მიზანთან, ლოგიკის წესებთან და იერარქიულად იმავე ან უფრო მაღალ საფეხურზე მდგომ ნორმებთან არის შესაბამისობაში. მნიშვნელოვან დებულებებს სამართლებრივი საზოგადოების უმრავლესობისათვის სამართლიანობის კონსენსუსუნარიანი წარმოდგენების¹⁰ თაობაზე შეიცავენ თვით სამართლის ნორმები და პრინციპები, უპირველეს ყოვლისა, კონსტიტუციის ნორმები, მაგრამ, ასევე, სხვა სამართლებრივი აქტები, მათ შორის, მართლმსაჯულების განხორციელების პროცესში ჩამოყალიბებული სამართლის პრინციპები და ადმინისტრაციული წარმოების აღიარებული წესები ისინი ერთობლიობაში ქმნიან „სამართლებრივ-ეთიკურ კონტექსტს“, რომელიც გვაძლევს იმ ვარაუდის საფუძველს, რომ იგი გამოხატავს საზოგადოებაში გაბატონებულ წარმოდგენებს სამართლიანობის შესახებ.¹¹

ამ შემთხვევაში ვინაიდან ჩვენი გამოწვევაა დავადგინოთ როდის ჩაითვლება ადმინისტრაციული წარმოება სამართლიანად რელევანტური იქნება ადმინისტრაციული წარმოების პრინციპების, როგორც სამართლიანობის განსაზღვრელი კრიტერიუმების განხილვა,

ადმინისტრაციულ წარმოებას გააჩნია ოთხი ძირითადი პრინციპი, რომელიც შეგვიძლია შემდეგნაირად ჩამოვაყალიბოთ:

ა) კანონის წინაშე თანასწორობა - კანონის წინაშე თანასწორობის ეს ზოგადი დებულება გულისხმობს სახელმწიფო აპარატის მხრიდან თვითნებობის აკრძალვას; დაუშვებელია არსებითად იდენტური საქმის გარემოებების თვითნებურად არათანაბრად შეფასება და პირიქით, არსებითად არათანაბარი საქმის გარემოებების

⁹ ციპელიუსი რ., იურიდიული მეთოდების მოძღვრება, მიუნხენი, 2006, 70-71 იხ. ციტირება: Lege, 1999, S.462.

¹⁰ იხ. იქვე. იხ. ციტირება: Zippelius, 2003, 21-II.

¹¹ იხ. იქვე.

თვითნებურად თანაბარი შეფასება და აქედან გამომდინარე, უკანონო გადაწყვეტილების მიღება.¹²

თანასწორობის პრინციპი გულისხმობს ყველა იმ ადამიანის უფლებებისა და თავისუფლებების თანაბრად აღიარებას და დაცვას, რომელიც იმყოფება თანაბარ პირობებში და კანონით განსაზღვრული საკითხის მიმართ აქვს ადეკვატური დამოკიდებულება. დისკრიმინაცია, არაგონივრული დიფერენციაცია აკრძალულია ადმინისტრაციული წესით ნებისმიერი გადაწყვეტილების მიღებისას.¹³

ბ) უფლებამოსილების განხორციელება კანონის საფუძველზე - ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 5.1. მუხლში რეგლამენტირებულია ადმინისტრაციული ორგანოს, უფლებამოსილების განხორციელების სავალდებულო პრინციპი – უფლებამოსილების განხორციელება კანონის საფუძველზე, რაც გულისხმობს, რომ ადმინისტრაციულ ორგანოს ეკრძალება კანონმდებლობის მოთხოვნის საწინააღმდეგოდ განახორციელოს რაიმე მოქმედება. მმართველობის კანონიერების პრინციპი ასევე ბოჭავს ადმინისტრაციულ ორგანოს ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტების გამოცემისას.¹⁴

სამართლებრივი სახელმწიფოს როგორც მნიშვნელოვანი კონსტიტუციური პრინციპის გამოვლინება ხდება ადმინისტრაციული სამართლის სხვადასხვა პრინციპებში, მათ შორის კანონიერების პრინციპში.¹⁵

“საჯარო მმართველობის კანონიერების პრინციპი გულისხმობს გადაწყვეტილების მიღების პროცესის კანონმდებლობის საფუძველზე შებოჭვას”.¹⁶

ადმინისტრაციული ორგანო ვალდებულია საკუთარი უფლებამოსილების განხორციელებისას არ გადაუხვიოს საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი ქცევის წესს;¹⁷

¹² ტურავა პ., წკეპლაძე ნ., ზოგადი ადმინისტრაციული სამართლის სახელმძღვანელო, თბილისი, 2013, 48.

¹³ საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის 2018 წლის 01 აგვისტოს გადაწყვეტილება საქმეზე Nბს-377-374 (გ-17)

¹⁴ საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის 2015 წლის 3 თებერვლის გადაწყვეტილება საქმეზე Nბს-428-423(2კ-14)

¹⁵ Singh M.P., German Administrative Law in Common Law Perspective, Germany, 2001, 11. იბ.

ციტირება: კოპალეიშვილი მ., ტურავა პ., ხარშილაძე ი., ლორია ხ., გვარამაძე თ., ღვამიჩავა თ., ადმინისტრაციული სამართლის სახელმძღვანელო, თბილისი, 2018, 15.

¹⁶ ვანერელია ა., გეგენავა დ., ზომერმანი კ., კობახიძე ი., როგავა ზ., სვანიშვილი ს., ტურავა პ., ყალიჩავა კ., ხუბუა გ., საჯარო მმართველობის სამართლებრივი საფუძვლების სახელმძღვანელო, თბილისი, 2016, 109.

¹⁷ ტურავა პ., ხარშილაძე ი., ადმინისტრაციული წარმოება, თბილისი, 2006, 47.

გ) საქმის მიუკერძოებლად გადაწყვეტა - გულისხმობს იმას, რომ საქმეზე გადაწყვეტილების მიღებაზე უფლებამოსილ პირს ან იმ პირს, რომელსაც შეუძლია ზეგავლენა მოახდინოს გადაწყვეტილების მიღებაზე, არ უნდა გააჩნდეს პირადი ინტერესი, ანუ გადაწყვეტილება არ უნდა იყოს სარგებლის მომტანი მისთვის ან მისი ოჯახის წევრების და ახლო ნათესავებისთვის. საქმის მიუკერძოებლად გადაწყვეტაზე ზეგავლენის მქონე „სხვა გარემოებაში მოიაზრება ის შემთხვევა როდესაც აშკარაა გადაწყვეტილების მიმღები პირის დაინტერესებული მხარისადმი დადებითი ან უარყოფითი დამოკიდებულება და, აქედან გამომდინარე ტენდენციური გადაწყვეტილების მიღების შესაძლებლობა.¹⁸

„ადმინისტრაციული წარმოება და მის შედეგად მიღებული გადაწყვეტილება კარგავს აზრს, თუკი გადაწყვეტილების ადრესატს არ ექნება იმის გარანტია და რწმენა, რომ ადმინისტრაციულმა ორგანომ თავისი უფლებამოსილება განახორციელა მიუკერძოებლად“.¹⁹

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

ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის იმპერატიულ მოთხოვნას წარმოადგენს დისკრეციული უფლებამოსილების რეალიზების დროს საჯარო და კერძო ინტერესების პროპორციულობის პრინციპის დაცვა, რომლის შინაარსი მდგომარეობს საჯარო და კერძო ინტერესების თანაზომიერ განწონასწორებასა და მათ მართლზომიერ დაბალანსებაში.²⁰

დისკრეციული უფლებამოსილება მოიაზრება როგორც სამართლებრივად „შემოხილული თავისუფლება“, ვინაიდან იგი შეზღუდულია დისკრეციული უფლებამოსილების ნორმის მიზნითა და ფარგლებით. საქართველოს ადმინისტრაციული კანონმდებლობა დისკრეციულ უფლებამოსილებას განიხილავს,

¹⁸ ტურავა პ., წვეპლაძე ნ., ზოგადი ადმინისტრაციული სამართლის სახელმძღვანელო, თბილისი, 2013, 58.

¹⁹ 70 ტურავა პ., წვეპლაძე ნ., ზოგადი ადმინისტრაციული სამართლის სახელმძღვანელო, თბილისი, 2010, 33.

²⁰ საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის 2015 წლის 3 თებერვლის გადაწყვეტილება საქმეზე №ბს-428-423(2კ-14)

როგორც კანონმდებლისა და ადმინისტრაციული ორგანოს ურთიერთობის საგამონაკლისო რეჟიმს²¹

ამას გარდა, თუ ადმინისტრაციულ ორგანოს რომელიმე საკითხის გადასაწყვეტად მინიჭებული აქვს დისკრეციული უფლებამოსილება, იგი ვალდებულია, ეს უფლებამოსილება განხორციელოს კანონით დადგენილ ფარგლებში. ამასთან, საჯარო და კერძო ინტერესების პროპორციულობიდან გამომდინარე.²²

„გერმანიის ადმინისტრაციული წარმოების შესახებ კანონის მიხედვით მე- 40-ე პარაგრაფის მიხედვით დისკრეციული უფლებამოსილება უნდა განხორციელდეს მისი მიზნის შესაბამისად“.²³

ზემოთ განხილული პრინციპების დაუცველად მიღებული გადაწყვეტილება არ შეიძლება მიიჩნეს სამართლიანად, შესაბამისად, ადმინისტრაციული სამართლის პრინციპები გვევლინება ერთგვარ სამართლიანობის საზომად.

2. „სამართლიანი ადმინისტრაციული წარმოების“ უფლება საქართველოს კონსტიტუციებში

საქართველოს პირველ 1921 წლის 21 თებერვლის კონსტიტუციაში არ ყოფილა გარანტირებული „სამართლიანი ადმინისტრაციული წარმოების“ უფლება, თუმცა აღნიშნული კონსტიტუციის 141-ე მუხლი ითვალისწინებდა მოქალაქისთვის ზარალის ანაზღაურების უფლებას - „მოქალაქეს უფლება აქვს მოსთხოვოს მოხელის უკანონო მოქმედებით მიყენებული ზარალის ანაზღაურება სახელმწიფოს“ აღნიშნული უფლებას, იმ შემთხვევაში თუ ადმინისტრაციული ორგანოს უკანონო მოქმედებით მას მიაღებია ზარალი.

1921 წლის კონსტიტუციით ადმინისტრაციული ორგანო ანგარიშვალდებულია საზოგადოების წინაშე, საზოგადოების წინაშე ანგარიშვალდებულება კი კარგი მმართველობის ერთ-ერთი ფუნქციონალური პრინციპია.

²¹ გიორგიშვილი ქ., მეცდომა დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელებაში, ადმინისტრაციული სამართალი, სამეცნიერო-პოპულარული ჟურნალი, თბილისი, სიესტა, №1, 2013, გვ. 21.

²² საქართველოსუზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის 2008 წლის 5 თებერვლის განჩინება საქმეზე №ს-835-797(კ-07)

²³ ხოფერია რ., ადმინისტრაციული ორგანოს დისკრეციული უფლებამოსილება და უფლების დაცვის ეფექტიანი საპროცესო მექანიზმები, ადამიანის უფლებათა დაცვის კონსტიტუციური და საერთაშორისო მექანიზმები, კ.კორკელიას რედაქტორობით, თბილისი, 2010, 213.

ამასთან, აღნიშნული მუხლი ირიბად, მაგრამ მაინც აწესებს ადმინისტრაციული ორგანოების მიერ კანონიერ ფარგლებში მოქმედების ვალდებულებას. ამიტომ შესაძლოა ხსენებული 141-ე მუხლი მივიჩნიოთ „სამართლიანი ადმინისტრაციული წარმოების“ უფლების ჩანასახად, რომლის მიხედვითაც ადმინისტრაციული ორგანო ვალდებულია ყველას საქმე განიხილოს სამართლიანად, გონივრულ დროში.

1921 წლის შემდგომ მიღებულ საბჭოთა კონსტიტუციებს არ განვიხილავ, რამდენადაც ისინი არ გამოხატავდნენ ქართული ხალხის ნაღმილ ნებას.

ხოლო რაც შეეხება 1995 წლის 24 აგვისტოს კონსტიტუციას, მასში „სამართლიანი ადმინისტრაციული წარმოების“ უფლება გაჩნდა 2017 წლის 13 ოქტომბრის N1324-რს და 2018 წლის 23 მარტის N2071-III კონსტიტუციური კანონებით განხორციელებული ცვლილების შედეგად დამატებული მე-18 მუხლის სახით.

როგორც შესავალში აღინიშნა, „სამართლიანი ადმინისტრაციული წარმოების“ ცნება სიახლეა ქართული სამართლებრივი რეალობისთვის და არ არსებობს სასამართლო პრაქტიკა, რომელთა განმარტებებსაც დავეყდნობოდით, ასევე არ არის გამოკვლეული თეორულად რა მნიშვნელობა და დატვირთვა აქვს ხსენებულ უფლებას. შესაბამისად, მოგვიწევს ვიხელმძღვანელოთ და შევაფასოთ იმ მოცემულობით რაც გვაქვს.

საქართველოს კონსტიტუციური კანონის პროექტზე „საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილები სპეტანის შესახებ“ განმარტებითი ბარათის თანახმად, მე-18 მუხლით ე.წ. კარგი მმართველობა და სამართლიანი ადმინისტრაციული წარმოება ძირითადი უფლების რანგში იქნება განმტკიცებული“.²⁴

მოცემული განმარტებითი ბარათში კარგ მმართველობასა და სამართლიან ადმინისტრაციულ წარმოებას შორის „და“ კავშირი ერთგვარ ბუნდოვანებას იწვევს, რამდენადაც კონსტიტუციის მე-18 მუხლის დანაწესში ნახსენები არ არის „კარგი მმართველობა“, განმარტებით ბარათში კი ორივეზეა საუბარი, როგორც დამოუკიდებელ ცნებებზე. თუმცა ეს მოცემულობა შესაძლოა განმარტებითი ბარათის ხარვეზს წარმოადგენდეს და ავტორი რეალურად „კარგ მმართველობას“ და „სამართლიანი ადმინისტრაციული წარმოებას“ სინონიმადაც მიიჩნევდეს. ამ შემთხვევაში უფრო ლოგიკური იქნებოდა განმარტებით ბარათში ეწეროს „კარგი მმართველობა იგივე სამართლიანი ადმინისტრაციული წარმოება“ ძირითადი უფლების რანგში იქნება განმტკიცებული.

²⁴ საქართველოს პარლამენტის განმარტებითი ბარათი საქართველოს კონსტიტუციური კანონის პროექტზე „საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილების სპეტანის შესახებ“, იხ. <<http://constitution.parliament.ge/uploads/masalebi/2.05.konstitucia-barati.pdf>> [13.07.2019]

ზემოთ აღნიშნული მსჯელობა ცხადყოფს რომ გარკვეული ბუნდოვანება არსებობს „სამართლიან ადმინისტრაციულ წარმოებასთან“ დაკავშირებით. შესაბამისად, მნიშვნელოვანი იქნება შედარებით-სამართლებრივი ანალიზის გამოყენებას, უცხოური პრაქტიკის მიმოხილვით.

3. „კარგი მმართველობის“ უფლებრივი სტანდარტები ევროკავშირთან ასოცირების შესახებ შეთანხმების მიხედვით

საქართველო - ევროკავშირის ურთიერთობები საქართველოს დამოუკიდებლობის მოპოვებიდან, 1992 წლიდანვე იწყება. ევროკავშირსა და საქართველოს შორის თანამშრომლობა უფრო და უფრო გამყარდა.

2014 წლის 27 ივნისს კი ასოცირების შესახებ შეთანხმებას მოეწერა ხელი. ასოცირების შესახებ შეთანხმება არის საქართველოს ევროკავშირთან დაახლოების სამოქმედო გეგმა, რომელიც ქვეყნის პოლიტიკური, სოციალური და ეკონომიკური ცხოვრების თითქმის ყველა სფეროს მოიცავს.

შეთანხმება ევროკავშირსა და მის კანონმდებლობასთან დაახლოების იმდენად მაღალ დონეს მოიცავს, რომ მისი ეფექტიანი განხორციელება, თაქტობრივად, შეუქცევადს ხდის ქვეყნის ევროპეიზაციის პროცესს.

ასოცირების შესახებ შეთანხმება მიზნად ისახავს ევროკავშირთან პოლიტიკურ ასოცირებასა და ეტაპობრივ ეკონომიკურ ინტეგრაციას.

შეთანხმებაში აღიარებულია საქართველოს ევროპული მისწრაფებები და ევროპული არჩევანი, აღნიშნულია, რომ ის საერთო ღირებულებები, რომლებსაც ეფუძნება ევროკავშირი – დემოკრატია, ადამიანის უფლებათა და ძირითად თავისუფლებათა დაცვა და კანონის უზენაესობა ასევე წარმოადგენს პოლიტიკური ასოცირებისა და ეკონომიკური ინტეგრაციის ქვაკუთხედს.

ასოცირების შესახებ ხელშეკრულება აღიარებს საქართველოს ევროპულ მისწრაფებებს.²⁵

ერთის მხრივ, საქართველოსა და მეორეს მხრივ, ევროკავშირს და ევროპის ატომური ენერჯის გაერთიანებას და მათ წევრ სახელმწიფოებს შორის ასოცირების შესახებ შეთანხმების პრეამბულის თანახმად, შეთანხმების მხარეები ვალდებულია იღებენ რა, შემდგომში გააძლიერონ მხარეთა საერთო ღირებულებებზე დაფუძნებული ფუნდამენტური თავისუფლებების, ადამიანის უფლებების, მათ შორის

²⁵ საქართველოსა და ევროკავშირის საინფორმაციო ცენტრი, <<http://infocenter.gov.ge/euinfo-georgia-history/>> [13.07.2019].

იმ პირების უფლებების, რომლებიც მიეკუთვნებიან უმცირესობებს, დემოკრატიული პრინციპების, კანონის უზენაესობისა და კარგი მმართველობის პატივისცემა.²⁶

როგორც ზემოთ აღინიშნა, შეთანხმების მხარეები კისრულობენ ვალდებულებას პატივი სცენ კარგ მმართველობას. შესაბამისად, საქართველოს კონსტიტუციაში „სამართლიანი ადმინისტრაციული წარმოების“ უფლების განსაზღვრა შესაძლოა განხილულ იქნეს, როგორც პოზიტიური მოვლენა ასოცირების შესახებ შეთანხმებით ნაკისრი ვალდებულების შესრულების დღის წესრიგში.

3. „სამართლიანი ადმინისტრაციული წარმოების“ უფლება საერთაშორისო პრაქტიკაში

3.2. ევროკავშირის ძირითად უფლებათა ქარტია

ევროკავშირის ძირითად უფლებათა ქარტიის 41-ე მუხლით გარანტირებულია კარგი მმართველობის უფლება.

რომლის 41(1) თანახმად, ყოველ ადამიანს აქვს უფლება რომ მისი საქმე განხილონ მიუკერძოებლად, სამართლიანად გონივრულ ვადაში ევროკავშირის ინსტიტუტების, ორგანოების და სააგენტოების მიერ.²⁷

ხოლო 41(2) მუხლის მიხედვით, ეს უფლება მოიცავს:

ა) ყოველი ადამიანის უფლებას მოუსმინონ, მანამდე სანამ ისეთი ზომები იქნება მიღებული რომელმაც შესაძლოა უარყოფითი გავლენა იქონიოს მის მდგომარეობაზე;

ბ) ყოველი ადამიანის უფლება, ჰქონდეს ხელმისაწვდომობა დოკუმენტზე, თუ ის არ წარმოადგენს პერსონალურ ან კომერციულ საიდუმლოებას.

ც) ადმინისტრაციული ორგანოს ვალდებულებას დაასაბუთოს მის მიერ მიღებული გადაწყვეტილებები.

41(3) ყოველ ადამიანს აქვს უფლება, მოითხოვოს ზიანის ანაზღაურება, თუ კავშირის ინსტიტუტების ან კომპეტენტური პირების მიერ გადაწყვეტილება მიღებული იქნა სამართლის ძირითადი პრინციპების დარღვევით.

²⁶ ასოცირების შესახებ შეთანხმება ერთი მხრივ, საქართველოსა და მეორეს მხრივ, ევროკავშირის და ევროპის ატომური ენერჯის გაერთიანებას და მათ წევრ სახელმწიფოებს შორის. (მიღებულია 2014 წლის 27 ივნისს, ძალაში შევიდა 2016 წლის 1 ივლისს) პრეამბულა.

²⁷ Charter of Fundamental Rights of the European Union, art. 41(1)

41(4) ყოველ ადამიანს აქვს უფლება იმ ენაზე მიწეროს კავშირის ინსტრუქტებს რომელზეც თავად სურს და მოითხოვოს პასუხი იმავე ენაზე.

რაც შეეხება ევროკავშირის ძირითად უფლებათა ქარტიის 41-ე მუხლით დაცულ სფეროს, ის განმარტებულია ევროპის კავშირის სასამართლოს გადაწყვეტილებებში. საგულისხმოა ისიც, რომ ევროპის კავშირის ძირითადი პრინციპები სავალდებულოდ შესასრულებელია წევრი სახელმწიფოების ინსტიტუტებისთვის, როდესაც ისინი მოქმედებენ ევროკავშირის სამართლის ფარგლებში.

ევროკავშირის ძირითად უფლებათა ქარტიის 41-ე მუხლის კლასიფიცირება შემდეგნაირად შეიძლება: პირველ რიგში 41-ე მუხლის შემადგენელ ნაწილს წარმოადგენს კარგი მმართველობის უფლება. 41(2) მუხლში შეგვიძლია ამოვიკითხოთ, როგორც კარგი მმართველობის უფლება ისე ზიანის ანაზღაურების უფლება. 41(3) მუხლში კარგი მმართველობის და სასაუბრო ენის კავშირი 41(4) მუხლი კი უფრო ირიბი ხასიათისაა.

ასევე მნიშვნელოვანია განსხვავდეს ევროკავშირის ძირითად უფლებათა ქარტიის 41(2) მუხლის და 47-ე მუხლის შინაარსი.

41-ე მუხლის მე-2 პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტი გულისხმობს საკუთარი აზრის წარდგენის უფლებას. 47-ე მუხლი კი ვალდებულებას, რომ მოსმენა უნდა განახორციელოს დამოუკიდებელმა და მიუკერძოებელმა ორგანომ/პირმა.

41(1) მუხლი უზრუნველყოფს ყოველი ადამიანის უფლებას მისი საქმეები განხილული იქნეს სამართლიანად, გონივრულ დროში²⁸ კავშირის, ორგანოების, ოფისების და სააგენტოების მიერ. ეს არის უფლების არსებითი დებულება.

41(1) მუხლის უფრო ვიწრო განმარტება დაიცავდა უფრო მეტად სპეციფიკურ (გამოყოფილ) უფლებებს, რომლებიც არ არის სპეციფიკურად 41(2)-ში მოცემული,

როგორც არის, მოსარჩელის საქმის მასალების სრულყოფილი

შესწავლის ვალდებულება. ეს შეიძლება ჩაითვალოს მოსმენაზე (უფლება რომ მოგისმინონ) უფლების ნაწილი და ჩავარდეს 41(2)(a)-ში, მაგრამ ეს ამ უფლების ზედმეტად გაფართოება იქნება, იმიტომ რომ ეს ვალდებულება მაშინაც არსებობს, როცა ფორმალური მოსმენა არ ხდება. ამის მიუხედავად, იგი ასევე შეიძლება ჩაითვალოს 41(1)8-ით გათვალისწინებული სამართლიანად მოქცევის ვალდებულების ნაწილად²⁹.

²⁸ საქმე T-67/01 JCB Service v Commission [2004] ECR II-49, პარ.

²⁹ საქმე Case T-211/02 Tideland Signal Ltd v Commission [2002] ECR II-3781 პარ. 34-39.

3.3. ევროკავშირის ძირითად უფლებათა ქარტიის 41-ე მუხლის შედარება საქართველოს კონსტიტუციის მე-18 მუხლთან

ზოგადი პარალელი გაგავლოთ, საქართველოს კონსტიტუციის მე-18 მუხლთან, რომლის პირველი ნაწილის თანახმად, ყველას აქვს ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ მასთან დაკავშირებული საქმის გონივრულ ვადაში სამართლიანად განხილვის უფლება.³⁰ აღნიშნულ დანაწესს უახლოვდება ჩვენ მიერ ზემოთ განხილული ევროკავშირის ძირითად უფლებათა ქარტიის 41(1) მუხლს, რომლის თანახმად, რომლის 41(1) თანახმად, ყოველ ადამიანს აქვს უფლება რომ მისი საქმე განიხილონ მიუკერძოებლად, სამართლიანად გონივრულ ვადაში ევროკავშირის ინსტიტუტების, ორგანოების და სააგენტოების მიერ. საერთოა ის რომ საქართველოს კონსტიტუციის და ევროკავშირის ძირითად უფლებათა ქარტიის მოთხოვნა ორივე შემთხვევაში არის: საქმის გონივრულ ვადაში სამართლიანად განხილვა.³¹

საქართველოს კონსტიტუციის მე-18 მუხლის მე-2 პუნქტის თანახმად, ყველას აქვს უფლება კანონით დადგენილი წესით გაეცნოს საჯარო დაწესებულებაში მასზე არსებულ ან სხვა ინფორმაციას ან ოფიციალურ დოკუმენტს, გარდა იმ შემთხვევისა, როდესაც იგი შეიცავს კომერციულ ან პროფესიულ საიდუმლოებას ან დემოკრატიულ საზოგადოებაში აუცილებელი სახელმწიფო ან საზოგადოებრივი უსაფრთხოების ან სამართალწარმოების ინტერესების დასაცავად კანონით ან კანონით დადგენილი წესით აღიარებულია სახელმწიფო საიდუმლოებად.³² აღნიშნული მუხლის შინაარსი უახლოვდება, ევროკავშირის ძირითად უფლებათა ქარტიის 41-ე მუხლის მე-2 პუნქტის „ბ“ ქვეპუნქტს - ყოველი ადამიანის უფლება, ჰქონდეს ხელმისაწვდომობა დოკუმენტზე, თუ ის არ წარმოადგენს პერსონალურ ან კომერციულ საიდუმლოებას.³³

საქართველოს კონსტიტუციის მე-18 მუხლის მე-4 პუნქტის თანახმად, ყველასთვის გარანტირებულია სახელმწიფო, ავტონომიური რესპუბლიკის ან ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოსაგან ან მოსამსახურისაგან უკანონოდ მიყენებული ზიანის სასამართლო წესით სრული ანაზღაურება შესაბამისად სახელმწიფო, ავტონომიური რესპუბლიკის ან ადგილობრივი თვითმმართველობის სახსრებიდან.³⁴ აღნიშნული კი უახლოვდება ევროკავშირის ძირითად უფლებათა ქარტიის 41(3) მუხლს, რომლის მიხედვით ყოველ ადამიანს აქვს უფლება, მოითხოვოს ზიანის ანაზღაურება, თუ კავშირის ინსტიტუტების ან კომპეტენტური

³⁰ საქართველოს კონსტიტუციის მე-18 მუხლის პირველი პუნქტი.

³¹ იხ. სქოლიო 28.

³² საქართველოს კონსტიტუციის მე-18 მუხლის მე-2 პუნქტი.

³³ Charter of Fundamental Rights of the European Union, art. 41(2)(b) <http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_en.pdf> [10.07.2019]

³⁴ საქართველოს კონსტიტუციის მე-18 მუხლის მე-4 პუნქტი.

პირების მიერ გადაწყვეტილება მიღებული იქნა სამართლის ძირითადი პრინციპების დარღვევით.³⁵

საქართველოს კონსტიტუციის მე-18 მუხლით დაცულ სამართლიანი ადმინისტრაციული წარმოების უფლების მოთხოვნებსა და ევროკავშირის ძირითად უფლებათა ქარტიის 41-ე მუხლით გარანტირებულ კარგი მმართველობის უფლების მოთხოვნათა შორის კავშირის არსებობა ცალსახაა და დასტურდება ზემოთ გავლენული პარალელები. განსხვავებით ევროკავშირის ძირითად უფლებათა ქარტიის 41-ე მუხლისა საქართველოს კონსტიტუციის მე-18 მუხლით დაცული „სამართლიანი ადმინისტრაციული წარმოების“ უფლება სიახლეს წარმოადგენს ქართული სამართლებრივი სივრცისთვის, ამიტომ „სამართლიანი ადმინისტრაციული წარმოების“ მოსალოდნელი დატვირთვის დასადგენად, რელევანტური ევროკავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს პრაქტიკა - ქარტიის 41-ე მუხლის განმარტების ნაწილში, რამდენადაც ქარტიის ხსენებულ მუხლსა და კონსტიტუციის მე-18 მუხლს შორის ტექნიკური და სტრუქტურული მსგავსება დიდია, პრაქტიკულად იდენტურია მათი შინაარსი.

3.4. ევროკავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო პრაქტიკა

როგორც უკვე აღინიშნა, ევროკავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს პრაქტიკის განხილვა ემსახურება, კარგი მმართველობის სტანდარტის გააზრებას და „სამართლიანი ადმინისტრაციული წარმოების“ ცნების სავარაუდო გაგებას.

ზემოთ მითითებული მიზნების მისაღწევად, მნიშვნელოვანია განვიხილოთ ევროკავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს 2004 წლის 13 იანვრის გადაწყვეტილება საქმეზე JCB Service v Commission, სასამართლომ განმარტა რომ „საქმის გონივრულ დროში განხილვის საჭიროება არის ევროკავშირის სამართლის ზოგადი პრინციპი, რომელიც გარანტირებულია ევროკავშირის ძირითად უფლებათა ქარტიის 41(1) მუხლით კარგი მმართველობის უფლებით“³⁶

2014 წლის 8 მაისის გადაწყვეტილებაში საქმეზე M v Minister for Justice and Equality Ireland and the Attorney General სასამართლო განმარტავს - „ კარგი მმართველობის უფლება რომელიც გათვალისწინებულია ევროკავშირის ძირითად უფლებათა ქარტიის 41-ე მუხლში, ასახავს კავშირის სამართლის ზოგად პრინციპს და ვრცელდება კავშირის ყველა წევრ სახელწმიფოზე, კარგი მმართველობის უფლება მოიცავს ყოველი ადამიანის უფლებას მისი საქმეები განხილული იყოს

³⁵ Charter of Fundamental Rights of the European Union, art 41(3).

³⁶ საქმე T-67/01 JCB Service v Commission [2004] ECR II-50, პარ 36-40.

მიუკერძოებლად, გონივრულ დროში, სათანადო პროცედურების დაცვით, უფლებამოსილი პირების მიერ“.³⁷

2017 წლის 7 სექტემბრის გადაწყვეტილება საქმეზე Teodor Ispas Anduța Ispas v Direcția Generală a Finanțelor Publice Cluj სასამართლო განმარტავს, - „ნათელია რომ, ქარტიის 41-ე მუხლი გამოხატავს ავტონომიურ ძირითად უფლებას რომელიც იცავს ინდივიდებს მხოლოდ მაშინ როდესაც ისინი იმყოფებიან ურთიერთობაში ევროპის კავშირის ადმინისტრაციასთან, რომელიც არის არის ღია, ეფექტური და დამოუკიდებელი. საბოლოო ჯამში, სასამართლოს ხედვით, ქარტიის 41-ე მუხლი აწესებს საზოგადოების ინტერესების ადმინისტრაციისგან დაცვის მაღალ სტანდარტს.“

ამასთან დაკავშირებით, პირველ რიგში უნდა აღინიშნოს, რომ ქარტიის 41-ე მუხლი უზრუნველყოფს კარგ მმართველობას. ამ მუხლის პირველი პირველი პარაგრაფის მიხედვით, ყოველ ადამიანს აქვს უფლება მისი საქმეები განიხილონ მიუკერძოებლად, სამართლიანად, გონივრულ დროში ევროპის კავშირის ინსტიტუტებმა. ამას გარდა, ამ მუხლის მე-2 პარაგრაფი (i) ქვეპუნქტი ადგენს - ყოველი ადამიანის უფლებას მოუსმინონ მანამ სანამ მის მიმართ მიღებული იქნება ისეთი გადაწყვეტილება რომელიც გავლენას იქონიებს მის კანონიერ უფლებებსა და ინტერესებზე. მე-2 პარაგრაფის (ii) პუნქტი კი განსაზღვრავს, ყოველი ადამიანის უფლებას ჰქონდეს წვდომა თავის დოკუმენტებთან, თუ ის არ შეიცავს კონფიდენციალურ, პერსონალურ და პიზნეს საიდუმლოებას.³⁸

2012 წლის 22 ნოემბრის გადაწყვეტილება საქმეზე M. M. v Minister for Justice, Equality and Law Reform, Ireland, Attorney General სასამართლომ განმარტა „ქარტიის 41(2) მუხლი უზრუნველყოფს კარგი მმართველობის უფლებას, რომელიც მოიცავს ყოველი ადამიანის უფლებას მოუსმინონ, სანამ მის წინააღმდეგ მიღებული იქნება გადაწყვეტილება, რომელიც გავლენას მოახდენს მასზე, ამავე მუხლის თანახმად ყოველ ადამიანს აქვს დოკუმენტებზე ხელმისაწვდომობის უფლება“³⁹

2016 წლის 30 ივნისის გადაწყვეტილება საქმეზე Fahed Mohamed Sakher Al Matri v Council of the European Union სასამართლო განმარტავს - „ასევე ამ კონტექსტის გათვალისწინებით, ევროპის კომისია ვალდებულია დაიცვას კარგი მმართველობის პრინციპი რომელიც გათვალისწინებულია ევროკავშირის ძირითად უფლებათა ქარტიის 41-ე მუხლით, რომლის მიხედვითაც, კომპეტენტურმა ორგანომ, ყოველი

³⁷ საქმე C-604/12 M v Minister for Justice and Equality Ireland and the Attorney General [2014] ECR 302, პარ 49-50.

³⁸ საქმე T-53/16 Ryanair DAC, formerly Ryanair Ltd and Airport Marketing Services Ltd v European Commission, [2018], ECR 943, პარ. 41.

³⁹ საქმე C-277/11, M. M. v Minister for Justice, Equality and Law Reform, Ireland, Attorney General [2012] ECR 744, პარ. 83.

ინდივიდუალური შემთხვევა უნდა განიხილოს მიუკერძოებლად ყველა მნიშვნელოვანი ასპექტის გათვალისწინებით.“⁴⁰

2012 წლის 22 მარტის გადაწყვეტილება საქმეზე Slovak Telekom a.s. v. Commission სასამართლო განმარტავს - „ქართის 41-ე მუხლის მიხედვით, პირველი პარაგრაფი ანებს რომ ყოველ ადამიანს აქვს უფლება მისი საქმეები განიხილონ მიუკერძოებლად, სამართლიანად, გონივრულ დროში. ამ ქეისში ევროპის კავშირის სასამართლომ შეათვას ევროპის კავშირის მიერ დადგენილი გარანტიები რომლების მოიცავს: კომპეტენტური ორგანოების ვალდებულებას, საქმე განიხილონ მოიკერძოებლად, საქმისთვის მნიშვნელოვანი გარემოებების გათვალისწინებით“.⁴¹

2003 წლის 2 ოქტომბრის გადაწყვეტილება საქმეზე Thyssen Stahl v Commission სასამართლო განმარტავს: „ყველა წარმოებაში, რომლებშიც სანქციები, განსაკუთრებით ჯარიმები ან საჯარო სახდელები, შეიძლება იყოს გამოყენებული, დაცვის უფლების დაცვა ევროკავშირის სამართლის ფუნდამენტური პრინციპია და უნდა იყოს გათვალისწინებული, თუნდაც საკითხი ადმინისტრაციული წარმოების ფარგლებში განიხილებოდეს.“⁴²

2018 წლის 22 მარტის გადაწყვეტილება საქმეზე De Capitani v European Parliament , სადაც სასამართლო განმარტავს: „ღიაობა აძლიერებს დემოკრატიას და უზრუნველყოფს საზოგადოების მიერ ინსტიტუტთა საქმიანობის კონტროლის შესაძლებლობას. საზოგადოების შესაძლებლობა ხელი მიუწვდებოდეს იმ დოკუმენტაციასა და მასალაზე, რომლებიც ეფუძნება საკანონმდებლო პროცესს დემოკრატიულ უფლებათა ეფექტური განხორციელების მნიშვნელოვან წინაპირობას წარმოადგენს.“ ამავე გადაწყვეტილების ფარგლებში ევროკავშირის მართლმსაჯულების სასამართლომ დაადგინა ადმინისტრაციული წარმოების დოკუმენტთა საჯაროობის აუცილებლობა და ყურადღება გაამახვილა მის მნიშვნელობაზე თანამონაწილეობითი დემოკრატიის სისტემებისთვის.

ამასთან, სასამართლომ ყურადღება გაამახვილა გადაწყვეტილებათა მიღების პროცესში მოქალაქეთა ჩართულობის მნიშვნელობაზე და აღნიშნა, რომ ხალხს მხოლოდ იმ შემთხვევაში ექნებოდა მოცემული უფლებით სარგებლობის შესაძლებლობა, თუ ისინი მაქსიმალურად იქნებოდნენ ინფორმირებულნი ევროკავშირის ინსტიტუტებს შორის გადაწყვეტილების მიღების პროცესის მიმდინარეობის შესახებ. სასამართლომ ასევე მიიჩნია, რომ დაადგინა, რომ ინფორმაციის მიღების შესაძლებლობა წარმოადგენდა თანამონაწილეობითი დემოკრატიის ერთ-ერთ ყველაზე მნიშვნელოვან წინაპირობას. სასამართლომ

⁴⁰ საქმე T-545/13, Fahed Mohamed Sakher Al Matri v Council of the European Union, [2016] ECR 376, პარ. 58.

⁴¹ საქმე T-458/09 and T-171/10 Slovak Telekom a.s. v. Commission 22 March [2012] ECR I-nyr, პარ. 67-68

⁴² საქმე C-194/99 P Thyssen Stahl v Commission [2003] ECR I-10821, პარ. 30

აღნიშნა, რომ ევროკავშირის ყოველ მოქალაქეს „აქვს უფლება მონაწილეობა მიიღოს ევროკავშირის დემოკრატიული მმართველობის პროცესში“ და რომ „გადაწვეტილებები უნდა მიიღებოდეს გონივრულობის ფარგლებში მაქსიმალურად ახლოს მოქალაქეებთან.“⁴³

კარგი მმართველობის კონტექსტში ასევე საინტერესოა, ევროკავშირის მართლმსაჯულების 2014 წლის 17 ივლისის გადაწყვეტილება საქმეზე Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel v M. and S. სადაც, YS, M და S იყვნენ განმცხადებლები, რომლებმაც მიმართეს ნიდერლანდების სახელმწიფოს თავშესაფრის მოთხოვნით, განმცხადებელ YS-ის უერი ეთქვა, ხოლო M და S-ის კი მიენიჭა დროებითი ბინადრობის სტატუსი. განმცხადებლებმა მოითხოვეს წარმოების მასალები, რაზედაც საემიგრაციო სამსახურმა უარი უთხრა განმცხადებლებს. მოცემულ საქმეზე ევროკავშირის მართლმსაჯულების სასამართლომ განმარტა ევროკავშირის ძირითად უფლებათა ქარტიის 41-ე მუხლით გათვალისწინებული კარგი მმართველობის უფლება აღნიშნა, რომ აღნიშნული მუხლის თანახმად, ყოველ ადამიანს აქვს უფლება რომ მისი საქმე განიხილონ მიუკერძოებლად, სამართლიანად გონივრულ ვადაში ევროკავშირის ისტიტუტების, ორგანოების და სააგენტოების მიერ.⁴⁴ ხოლო 41(2) მუხლის „ბ“ ქვეპუნქტის მიხედვით კი ყოველი ადამიანის უფლება, ჰქონდეს ხელმისაწვდომობა დოკუმენტზე, თუ ის არ წარმოადგენს პერსონალურ ან კომერციულ საიდუმლოებას. მოცემული შემთხვევა ევროკავშირის მართლმსაჯულების სასამართლომ მოაქცია კარგი მმართველობის უფლების დაცვის ფარგლებში.

ამასთან, საგულისხმოა რომ Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel v M. and S. გადაწყვეტილება უახლოვდება ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს გადაწყვეტილებას საქმეზე KH. And others. V. Slovakia, სადაც სასამართლომ პერსონალურ მონაცემთა დაცვის უფლება მოაქცია ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მე-8 მუხლით დაცულ სფეროში, და განმარტა, რომ მე-8 მუხლი მოიცავს სახელწმიფოს ვალდებულებას უზრუნველყოს წარმოების მასალებზე ხელმისაწვდომობის უფლება.⁴⁵

3.5. კარგი მმართველობის დამკვიდრების ქრონოლოგია

3.5.1. ევროპის კარგი მმართველობის ქცევის კოდექსი

⁴³საქმე T-540/15 De Capitani v European Parliament [2018] ECR L 145, პარ. 43.

⁴⁴ იხ. სქოლიო 29.

⁴⁵ ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს 2009 წლის 28 აპრილის განჩინება საქმეზე KH. and others. v. Slovakia, პარ.47.

კარგი მმართველობის უფლება თავდაპირველად მოცემული იყო შემდეგ ორ დოკუმენტში: ევროპის ძირითად უფლებათა ქარტიასა და ევროპის ადმინისტრაციულ კოდექსში.

ევროპის ძირითად უფლებათა ქარტიის 41-ე მუხლით უზრუნველყოფილია კარგი მმართველობის უფლება, ხოლო 42-ე მუხლით დოკუმენტებზე ხელმისაწვდომობის უფლება.

კოდექსი იმეორებს ევროპის კავშირის ძირითად უფლებათა ქარტიის „კარგი მმართველობის“ მონესრიგებას, თუმცა უფრო მეტად აკონკრეტებს როგორ რეალიზდეს აღნიშნული უფლება პრაქტიკაში, ამასთან, როგორ უნდა იქნეს თავიდან აცილებული ცუდი მმართველობა ადმინისტრაციული ორგანოების მხრიდან.

ზემოთ აღნიშნულის გარდა, პრინციპები მოცემულია ევროპის სასამართლოს მართლმსაჯულებაში მონაწილე სახელმწიფოების ვალდებულებებთან დაკავშირებით, ივარაუდება რომ წევრი სახელმწიფოები ვალდებული იხელმძღვანელონ არიან ევროპის სასამართლოს განმარტებებით.

„კარგი მმართველობის“ დამკვიდრების ქრონოლოგიის მიხედვით, კარგი მმართველობის კონცეფცია არსებობდა ჯერ კიდევ 1977 წლამდე ევროპის კომისიის რეზოლუციით, რომელშიც ნახსენები იყო ის პრინციპები რომელთა ძირითადი ნაწილი დღესაც წარმოადგენს კარგი მმართველობის პრინციპებს.

ამ რეზოლუციის თანახმად, კარგი მმართველობის ძირითადი პრინციპები მოიცავდა:

1. საკუთარი აზრის გამოთქმის უფლებას;
2. ინფორმაციაზე ხელმისაწვდომობის უფლებას;
3. წარმომადგენლობის უფლება;
4. სამართლებრივი დაცვის საშუალებებით სარგებლობის შესაძლებლობა.

კარგი მმართველობა ასევე მოცემულია (TFEU) ევროკავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 298-ე მუხლში, რომელიც ადგენს რომ კავშირის ორგანოები, ოფისები და სააგენტოები თავიანთი მისიის ფარგლებში მხარს უნდა უჭერდნენ დამოუკიდებელ, ღია და ეფექტურ მმართველობას.

ამრიგად, მოქალაქეებს უფლება აქვთ მოითხოვონ მმართველობის პროცედურების კარგი მმართველობის უფლებასთან შესაბამისობაში მოყვანა, სწორედ იმ პრინციპების და კრიტერიუმების გათვალისწინებით რაც კარგი მმართველობისთვის არის დამახასიათებელი.

რაც შეეხება ევროპის კარგი მმართველობის ქცევის კოდექსს, მისი შექმნის იდეა ეკუთვნის როი პერის მეჰს, რომელიც ჯერ კიდევ 1998 წელს მოღვაწეობდა. ევროპელმა უფლებათა დამცველმა თავისი ინიციატივით აღნიშნული კანონის პროექტი წარადგინა ევროპის მარლამენტში როგორც საკუთარი ინიციატივა და გააკეთა სპეციალური მოხსენება. მაშასადამე, პარლამენტის რეზოლუცია კარგი მმართველობის ქცევის კოდექსის შესახებ, დაკავშირებულია ზემოთ ხსენებული ადამიანის უფლებათა დამცველის შეთავაზების მიღებასთან ადამიანის უფლებათა დამცველის შეთავაზება მითითებული იქნა მაშასადამე, პარლამენტის რეზოლუცია კარგი მმართველობის ქცევის კოდექსის მიღებასთან დაკავშირებით, ეფუძნება ადამიანის უფლებათა დამცველის შეთავაზებას. ევროპის კავშირის ორგანოები და ინსტიტუტები მათი ადმინისტრაციები და მათი ოფიციალური წარმომადგენლები პატივს უნდა სცემდნენ თავიანთ ურთიერთობებს ხალხთან.

ეს კოდექსი ძალაში შევიდა 2001 წლის 6 სექტემბერს ევროპული პარლამენტის მიერ და ითვალისწინებს ევროპული ადმინისტრაციული სამართლის პრინციპებსა და ევროპული სასამართლოს პრაქტიკას, ასევე ის ეფუძნება წევრი სახელმწიფოების კანონმდებლობებს.

ზემოთ ხსენებული ევროპული ადამიანის უფლებათა დამცველის კანონპროექტი იქცა კარგი მმართველობის კოდექსის შექმნის საფუძვლად, ის მოიცავს თითოეული ინდივიდის უფლებას, ჰქონდეს შესაძლებლობა გამოხატოს თავისი პოზიციები სახელმწიფო პოლიტიკის და მოქმედებების გასაუმჯობესების უზრუნველსაყოფად.

განსაკუთრებით, ევროპული მოქალაქეებისთვის ადამიანის უფლებათა დამცველი არის ინსტრუმენტი მმართველობის სფეროში არსებული ხარვეზების გამოსასწორებლად.

თუმცა აღსანიშნავია ისიც, რომ კოდექსს არ აქვს სავალდებულო მოქმედების ძალა ევროპის კავშირის ინსტიტუტების, სააგენტოებისა და ორგანოებისთვის, არამედ მას აქვს მხოლოდ სარეკომენდაციო ხასიათი, - ევროპული ადამიანის უფლებათა დამცველის ინსტიტუტს აქვს ასევე შეზღუდული ძალაუფლება გამოიყენონ აღნიშნული კოდექსი, ისინი მხოლოდ რელევანტური რჩევით შემოიფარგლებიან. კოდექსის არსებობა მნიშვნელოვანია კარგი მმართველობის ცნების უფრო ნათლად გასაგებად და აღნიშნული ცნების პრინციპების გასააზრებლად.

მიხედვად ამისა, ადამიანის უფლებათა დამცველი არის უფლებამოსილი და საჭიროცაა გააფრთხილოს პარლამენტი და ხალხი იმ პრაქტიკისა და გადაწყვეტილებების შესახებ, რომლებიც განმარტავენ ცუდი მმართველობის დამახასიათებელ შემთხვევებს.

ხელისუფლების ძალა თითოეულ სახელმწიფოში დამოკიდებულია დემოკრატიულ და ანგარიშვალდებულ ინსტიტუტებზე, რომლებიც ექცევიან სამართლებრივ ჩარჩოებში და პატივს სცემენ ადამიანის უფლებებს. კარგი მმართველობის უზრუნველყოფა გულისხმობს სახელმწიფოების შეთანხმებას ხელი შეუწყონ და დაიცვან მოქალაქეების უფლებები, ასევე გააკონტროლონ კარგი მმართველობის პრინციპების დაცვის ხარისხი.

კარგი მმართველობა დამოკიდებულია, სამართლის წესების დაცვაზე, კორუფციის შემცირებასა და მოქალაქეების დაკმაყოფილებაზე საიმედო და მეტად ეფექტური მმართველობის მიზნებისთვის. თუმცა, საბოლოოდ ჩვენ შეგვიძლია შევაჯამოთ ზემოთ განხილული არგუმენტები, იმის თაობაზე რომ კარგი მმართველობის დღის წესრიგი არის არარეალურად გრძელი და ზრდადი ღრთა განმავლობაში.

კარგი მმართველობის მისაღწევად უამრავი რეფორმა უნდა გატარდეს, ერთი შეხედვით ძნელია იმის თქმა რა იქნება არსებითი და რა არა, რა შეიძლება იყოს პრიორიტეტული და რა მეორეხარისხოვანი, რა შეიძლება იყოს მიღწეული მოკლე დროში და რა შეიძლება იყოს მიღწეული უფრო დიდ დროში, რა არის შესაძლებელი და რა არ არის.

თუ დიდი ყურადღება დაეთმობა შემდეგ კითხვაზე პასუხის გაცემას „რა არის საკმარისი კარგი მმართველობისთვის“ შესაძლოა რეალური გახდეს ის მიზნები ბევრი ქვეყნისთვის.⁴⁶

კარგი მმართველობა ასევე მოიცავს ადმინისტრაციული სამართლებრივი აქტების გამოცემის აღსრულების და მიღების პროცედურების ჩატარებას კანონის დაცვით.

ამ მხრივ, კარგი მმართველობისთვის დამახასიათებელია: ანგარიშვალდებულები და გამჭვირვალე მმართველობა, სადაც გადანყვეტილებები მიიღება კანონმდებლობის სრული დაცვით. ამას გარდა კარგი მმართველობა მოიცავს სახელმწიფოს ვალდებულებას თითოეული მოქალაქისთვის უზრუნველყოს ქმედითი, ეფექტური და პასუხისმგებელიანი მომსახურების მიწოდება.

განვითარებულ სახელმწიფოებში გაიზარდა კარგი მმართველობის როლი, რაც განაპირობა ადმინისტრაციულმა რეფორმებმა. რეფორმის ავკარგიანობა დამოკიდებულია სახელმწიფოს ნებაზე რამდენად სურს სრულფასოვანი ურთიერთობა საზოგადოებას თითოეულ წევრთან.

⁴⁶ Mirlinda Batalli, Artan Fejzullahu, Principles of Good Administration under the European Code of Good Administrative Behavior, Pécs Journal of International and European Law - 2018/I

კარგი მმართველობა განხილულია, როგორც დემოკრატიის ძირითადი ელემენტი, როგორც სამართლის წესი. კარგი მმართველობის ძირითადი პრინციპები აღწერილია ევროპის კარგი მმართველობის ქცევის კოდექსში, რომლითაც მონესრიგებულია ურთიერთობები საჯარო ინსტიტუტებსა და საზოგადოებას შორის.

ამასთან, კარგი მმართველობის ძირითადი პრინციპები აღწერს ურთიერთობებს ინსტიტუტებსა და მის წარმომადგენლებს შორის, ამასთან ეს ურთიერთობები ასევე მონესრიგებულია შიდა აქტებით.⁴⁷

კარგი მმართველობის ძირითადი პრინციპები ახდენს პროვოცირებას, რათა გაგებული იქნეს კარგი მმართველობის მნიშვნელობაზე და ეხმარება საჯარო ინსტიტუტებს უზრუნველყონ მეტად გამჭირვალე და ქმედითი მომსახურების მიწოდება ხალხისთვის.

იმისათვის რომ საჯარო უწყებებმა შეინარჩუნონ ხალხის ნდობა, მმართველობა უნდა იყოს პასუხისმგებლიანი, გულისხმიერი და ორიენტირებული მოქალაქეების სურვილებზე.

უფრო მეტიც, საჯარო ადმინისტრირების ძირითადი იდეა სწორედ ეს არის - ხალხის სამსახურში ყოფნა. ასე რომ საჯარო მმართველობის იდეა უნდა იქნეს იდენტიფიცირებული და შესაბამისად, საყოველთაო ინტერესი გატარებული, დაკმაყოფილებული.⁴⁸

ევროპის კარგი მმართველობის ქცევის კოდექსი, რომელიც მიღებული იქნა 2001 წელს ევროპის პარლამენტის მიერ შედგება 3 თავის და 27 მუხლისგან. მიღების დღიდან ის ის იქცა კარგი მმართველობის პრაქტიკაში დანერგვის სასიცოცხლო მექანიზმად, რომელიც საზოგადოების თითოეულ წევრს ეხმარება გაიგონ რისი უფლება აქვთ და როგორ ისარგებლონ თავიანთი უფლებებით და ამალღებს მათ მოთხოვნილებას ღია და ქმედითი საჯარო მმართველობის მიმართ. კოდექსი ასევე ეხმარება მოქალაქეებს, იცოდნენ როგორი სტანდარტის მმართველობას სთავაზობს ევროკავშირის ინსტიტუტები მათ. ევროპის კარგი მმართველობის ქცევის კოდექსი მოქალაქეებისთვის არის ერთგვარი სახელმძღვანელო საჯარო მოხელეებთან, ხელისუფლებასთან ურთიერთობისთვის. ამრიგად, კოდექსის კოდექსის მისიაა ემსახუროს დემოკრატას, ევროკავშირის ინსტიტუტების ეფექტური, ანგარიშვალდებული, გამჭირვალე მუშაობით.⁴⁹

⁴⁷Code of Good Administrative Behaviour, 2002.

⁴⁸ Jocelyne Bourgon: Responsive, responsible and respected government: towards a New Public Administrationtheory, International Review of Administrative Sciences, Vol. 73 No 1 ,2007, 7-26.

⁴⁹ Code of Good Administrative Behaviour, preamble.

საგულისხმოა, რომ კოდექსში კარგი მმართველობის პრინციპები დეტალურად არის განერილი, რაც აყალიბებს კარგი მმართველობის საკმაოდ მაღალ სტანდარტს.

კარგი მმართველობის ქცევის კოდექსის მე-4 მუხლით გათვალისწინებულია კანონიერების პრინციპი, მე-5 მუხლით - თანასწორობის, მე-6 მუხლით - პროპორციულობის, მე-7 მუხლით - უფლებამოსილების ბოროტად გამოყენების არარსებობის პრინციპი, მე-8 მუხლით - მიუკერძოებლობის და დამოუკიდებლობის, მე-9 მუხლით - ობიექტურობის, მე-10 მუხლით - ლეგიტიმური მოლოდინის, მე-11 მუხლით - სამართლიანობის, 21-ე მუხლით მონაცემთა დაცვის, 22-ე მუხლით - ინფორმაციასა და დოკუმენტებზე ხელმისაწვდომობის პრინციპი.

ახლა კი დავახასიათოთ თითოეული მათგანი: კანონიერების პრინციპი განიხილება, ყოველი გადაწყვეტილების მთავარ საფუძვლად, ასევე მმართველობის პროცესში განხორციელებული ნებისმიერი მოქმედება უნდა იყოს დაფუძნებული სამართლის ნორმებზე.

კარგი მმართველობის კოდექსში კანონიერების პრინციპი გათვალისწინებულია ერთ-ერთ ძირითად პრინციპად და განიმარტება, როგორც - ოფიციალური აქტი გამოცემული უნდა იყოს კანონის შესაბამისად კანონიერი პროცედურების დაცვით. ოფიციალურ აქტი წარმაოდგენს გადაწყვეტილებას რომელიც გავლენას ახდენს დაინტერესებული პირის უფლებასა და ინტერესზე.⁵⁰

კანონიერების კონცეფცია გულისხმობს გაითვალისწინო „როგორ სად და რამდენად კანონიერად არის წარმოებული საჯარო ინტერესის მატარებელი საქმეები. ამასთან, რა სტატუსი გვაქვს ჩვენ ამ წარმოებაში, რა შესაძლებლობები, პერსპექტივები და ვალდებულებები, რამდენად გვაქვს ბერკეტი გავლენა მოვახდინოთ ჩვენივე ინტერესის დაცვის პროცესზე.“⁵¹

კანონიერების პრინციპი, რომელიც ნებისმიერი მართლმსაჯულების სიტემის საყრდენს წარმოადგენს, მოცემულია ევროპის კარგი მმართველობის ქცევის კოდექსში: „მმართველობის პროცესში განხორციელებული მოქმედებები უნდა ეფუძნებოდეს სამართალს“.

კანონიერების პრინციპი მოიცავს სამართლის პატივისცემას, რომელიც გულისხმობს ადმინისტრაციული ორგანოების მოქმედებას კანონის ფარგლებში და მათ ლიმიტირებულ უფლებამოსილებებს, ასეთ შემთხვევაში უზრუნველყოფილი იქნება ჯანსაღი წარმოება.

⁵⁰Code of Good Administrative Behaviour, art. 4.

⁵¹ Berman, Paul Schiff: Global Legal Pluralism: A Jurisprudence of Law beyond Borders, Cambridge University Press. ViaGoogle Books (27 February 2012).

კანონიერება განმარტებულია, საშუალება, რომლითაც მოწმდება „სამართლის სისტემები და რეგულაციები ასევე რამდენად რეაგირებ სახელმწიფო უკანონობაზე“.⁵²

პროპორციულობის პრინციპი არის ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი ინსტრუმენტი ადმინისტრაციული გადაწყვეტილებების გასაკონტროლებლად, განსაკუთრებით დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებში მიღებული გადაწყვეტილებების.⁵³

პროპორციულობა გულისხმობს, რომ ადმინისტრაციული ორგანოს მოქმედებამ, ან ადმინისტრაციული აქტის გამოცემამ არ უნდა გამოიწვიოს ისეთი ხარისხის შეზღუდვა რომელიც აღემატება მისაღწევს სიკეთეს.

აღნიშნული პრინციპის თანახმად, სამართალი არ უნდა იქნეს გამოყენებული უხეშად იმ შედეგის მისაღებად, რომლის მიღებაც შესაძლებელია ნაკლებად მზღუდველი საშუალებების გამოყენებით. ხელისუფლებამ არ უნდა გამოიყენოს მინიჭებული უფლებამოსილება ბოროტად.⁵⁴

კარგი მმართველობის ქცევის კოდექსის თანახმად, თანასწორობის პრინციპი გულისხმობს: საზოგადოების წევრები რომლებიც არიან ერთი და იგივე სიტუაციაში, სახელმწიფო მათ უნდა მოეპყრას ერთნაირად.⁵⁵

მიუკერძოებლობის და დამოუკიდებლობის პრინციპი კარგი მმართველობის ქცევის კოდექსის მიხედვით, კომპეტენტურმა ორგანოებმა/პირებმა არ უნდა მიიღონ მონაწილეობა იმ გადაწყვეტილების მიღებაში, სადაც მონაწილეობს მასთან დაახლოებული პირი არ მას გააჩნია მატერიალური ინტერესი.⁵⁶

კარგი მმართველობის უფლება მოთხოვს რომ გადაწყვეტილებები მიღებული იქნას მიუკერძოებლად. კანონიერი პროცედურების ჯეროვანი დაცვით.

მიუკერძოებლობის პრინციპი კრძალავს, რომელიმე დაინტერესებული პირის დაუსაბუთებლად და გაუმართლებლად პრივილეგირებულ მდგომარეობაში ჩაყენებას.

ყველას აქვს უფლება რომ მისი საქმე განიხილული იქნეს სამართლიანად ინსტიტუციების, სააგენტოების და კომპეტენტური პირების მიერ.⁵⁷

⁵² Werner Erhard & Michael C Jensen, Steve Zaffron: Integrity: A Positive Model that Incorporates the Normative Phenomena of Morality, Ethics and Legality, 2009, SSRN Electronic Journal. Doi:10.2139/ssrn.920625.

⁵³ Code of Good Administrative Behaviour art. 6.

⁵⁴ Code of Good Administrative Behaviour art. 7.

⁵⁵ Code of Good Administrative Behaviour, art.5.

⁵⁶ Code of Good Administrative Behaviour, art 8.

⁵⁷ Charter of fundamental rights of the European union art. 41(1).

კარგი მმართველობის ქცევის კოდექსის თანახმად, „იმ შემთხვევებში, როდესაც განიხილება ისეთი საქმე, სადაც არსებობენ დაინტერესებული პირები, ისინი უცილებლად უნდა იყვნენ ჩართული ამ პროცესში.

ამას გარდა, ყოველ დაინტერესებულ მხარეს, აქვს უფლება თვისი მოსაზრება წარადგინოს როგორც ზეპირად ისე წერილობით.⁵⁸

3.6. ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო

კარგი მმართველობის პრინციპს აქვს ბევრი ინტელექტუალური განმარტება, და ის იშვიათად არის გაანალიზებული ევროპული კონტექსტის გარეთ. ამიტომ მნიშვნელოვანია, ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს მიდგომა აღნიშნულ პრინციპთან დაკავშირებით.

ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენცია არ იცნობს „კარგი მმართველობის“ ცნებას, თუმცა მოცემული გარემოება, არ ცვლის ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს როლს კარგი მმართველობის უზრუნველყოფის პროცესში.

რელევანტურია ყურადღება გამხვილდეს ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს 2000 წლის 5 იანვრის საქმეზე **BEYELER v. ITALY** საქმეზე, სადაც განმცხადებლის საჩივარი შეეხებოდა ვან გოგის ფერწერულ ნახატს, დავის საგანს წარმოადგენდა ის გარემოება, იყო თუ არა მომჩივანი ნახატის მესაკუთრე. ნახატი თავისი კულტურული მნიშვნელობის გამო, სახელმწიფომ ჩამოართვა მფლობელს. ევროპულმა სასამართლომ დაადგინა რომ მომჩივანი ნახატს დიდი ხნის განმავლობაში ფლობდა, ამდენად შესაძლებელი იყო მისი მიჩნევა მესაკუთრედ კონვენციის 1-ლი მუხლის 1-ლი დამატებითი ოქმის 1-ლი მუხლის საფუძველზე. სასამართლომ ასევე განიხილა მომჩივნის მფლობელობაში არსებული ქონების ხელყოფის ხასიათი და განაცხადა, რომ საქმის ფაქტობრივი და სამართლებრივი გარემოებები იყო საკმაოდ რთული ხასიათის და საჭიროებდა საფუძვლიან გამოკვლევას, ამასთან საქმეში არსებული ფაქტობრივი გარემოებები ცხადყოფდა რომ იტალიის სახელწმიფომ მომჩივნის საჩივრის განხილვა გააჭიანურა. სასამართლომ დაადგინა განმცხადებლის უფლების დარღვევა, და ამასთან აღნიშნა, რომ იტალიის სახელწმიფოს არ ჩაუტარებია წარმოება სრული წესების დაცვით, გადანყვეტილების მიმღებ ორგანოს არ გამოუკვლევია საქმისთვის მნიშვნელობის მქონე გარემოებები, ამასთან მომჩივნის საჩივრის განხილვა ძალიან გაჭიანურდა. შესაბამისად, მოცემულ საქმეზე ადამიანის უფლებათა ევროპულმა სასამართლომ

⁵⁸ Code of Good Administrative Behaviour, art 16.

განმარტა რომ იტალიის ხელისუფლების უნდა დაეცვა ერთის მხრივ, საჯარო და კერძო ინტერესებს შორის სამართლიანი ბალანსი და მეორე მხრივ: ვადები, სიზუტე და თანმიმდევრულობა - აღნიშნულ სამ მოთხოვნას შემდეგ ეწოდა ბეილერის პრინციპები.⁵⁹

ბეილერი საქმე იყო პირველი, სადაც ადამიანის უფლებათა ევროპულმა სასამართლომ შეაფასა საჯარო მმართველობის ხარისხი და დაადგინა ის აუცილებელი სტანდარტი, რომელიც უნდა დაიცვას თითოეულმა ადმინისტრაციულმა ორგანომ და საჯარო მოხელემ.

ასევე მნიშვნელოვანია ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს 2009 15 სექტემბრის განჩინება საქმეზე MOSKAL v. POLAND, რომელიც იქცა „ბეილერის პრინციპების“ დასასრულად და ახალი ეპოქის „კარგი მმართველობის უფლების“ დასაწყისად, რამდენადაც მოცემულ საქმეში სასამართლო პირველად განმარტავს „კარგი მმართველობის უფლებას“ - სახელდობრ, ადამიანის უფლებათა ევროპულმა სასამართლომ ხაზი გასუვა და თქვა რომ „კარგი მმართველობის“ პრინციპი მოითხოვს, რომ უფლებამოსილმა პირებმა ხალხისთვის სასიცოხლო მნიშვნელობის საკითხები უნდა გადაწყვიტონ გონივრულ დროში თანმიმდევრულად, შესაბამისი წესების დაცვით.⁶⁰

აღნიშნული განმარტება მოქცეულია გადანწყვეტილების დასაწყისშივე ზოგადი პრინციპების ქვეთავში ამასთან, სასამართლო უთითებს რომ უფლებამოსილმა პირებმა უნდა იმოქმედონ - „მაქსიმალურად ლოიალურად“.⁶¹

შემდეგი შემთხვევა, ასევე მნიშვნელოვანია „კარგი მმართველობის“ კონტექსტში - საქმეში GUERRA AND OTHERS V. ITALY იტალიის ერთ-ერთი სოფლის მაცხოვრებლებმა ადამიანის უფლებათა ევროპულ სასამართლოში შეიტანეს განაცხადი. ისინი ასაბუთებდნენ ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს მე-8 მუხლის დარღვევას. კერძოდ, განმცხადებლები ასაჩივრებდნენ ადგილობრივი ხელისუფლების მმართველობის არასათანადო განხორციელებას, რაც იმაში გამოიხატებოდა, რომ ხელისუფლებამ განმცხადებლებს არ მიანოდა ინფორმაცია ქიმიური ქარხნის წარმოების მავნებლობასთან დაკავშირებით. ქიმიური ქარხანა იყო მაღალი რისკის მატარებელი. ადამიანის უფლებათა ევროპულმა სასამართლომ დაადგინა, რომ ადგილი ჰქონდა მე-8 მუხლის დარღვევას, ვინაიდან

⁵⁹ ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს 2000 წლის 5 იანვრის განჩინება საქმეზე BEYELER v. ITALY, პარ. 98-122

⁶⁰ ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს 2009 წლის 15 სექტემბრის განჩინება საქმეზე MOSKAL V. POLAND, პარ. 51.

⁶¹ ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს 1998 წლის 19 თებერვლის გადანწყვეტილება საქმეზე Guerra and Others v. Italy, პარ 51.

ადგილობრივ ხელისუფლებას გააჩნდა ქარხნის წარმოების რისკსა და საშიშროებასთან დაკავშირებული არსებითი ინფორმაცია. ამასთან, ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს განმარტების თანახმად, ადგილობრივი ხელისუფლების მხრიდან განმცხადებლების არადროული ინფორმირების გამო მათ წაერთვათ შესაძლებლობა, შეეფასებინათ მათი და მათი ოჯახის წევრების წინაშე არსებული რისკი, რაც გამოწვეული იყო ქარხნის მახლობლად ცხოვრებით.⁶² ეს შემთხვევა მნიშვნელოვანია, იმით რომ ევროსასამართლომ მმართველობის სათანადო განხორციელების ვალდებულება - კერძოდ კი ხელისუფლებისთვის ინფორმაციის გაცემის პოზიტიური ვალდებულების დაკისრება მოაქცია ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მე-8 მუხლით დაცულ სფეროში. შესაბამისად, ევრო სასამართლოს მიდგომა ამგვარია, ქმნის „კარგი მმართველობის“ სტანდარტს „კარგი მმართველობის“ როგორც ძირითადი უფლების არ არსებობის პირობებშიც.

ზემოთ აღნიშნული შემთხვევის მე-8 მუხლით დაცულ სფეროში მოქცევა განპირობებულია იმითაც, რომ ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მე-10 მუხლით დაცულ სიკეთედ მიიჩნევდა სახელმწიფოს მხოლოდ ნეგატიურ ვალდებულებას ხელი არ შეეშალა სხვებისთვის ინფორმაციის მიღება/გავრცელებაში. „ევროპული სასამართლო აღნიშნავს, რომ ინფორმაციის მიღების თავისუფლება უკრძალავს მთავრობას, შეზღუდოს პირი იმ ინფორმაციის მიღებაში, რომლის მიწოდებაც სხვებს უნდათ ან შესაძლებელია უნდოდეთ მისთვის. მე-10 მუხლი მსგავს გარემოებებში ... სახელმწიფოს არ აკისრებს ინფორმაციის გავრცელების პოზიტიურ ვალდებულებას.“⁶³ შესაბამისად, ვინაიდან მე-10 მუხლი კვალიფიცირდებოდა როგორც მხოლოდ ნეგატიურ ვალდებულებად, ევრო სასამართლომ პოზიტიური ვალდებულება სახელმწიფოს დააკისრა მე-8 მუხლის ფარგლებში.

თუმცა ასევე მნიშვნელოვანია ის გარემოება, რომ ევროპული სასამართლოს განმარტებები, ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო მე-10 მუხლთან დაკავშირებით ნაწილში შეიცვალა, რასაც ადასტურებს ბოლოდროინდელი პრაქტიკა.

ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს 2009 წლის 14 აპრილის გადაწყვეტილება საქმეზე TARSASAG A SZABADSAGJOGOKERT V HUNGARY სასამართლომ ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მე-10 მუხლი ფართოდ განმარტა და აღიარა საჯარო დაწესებულებაში დაცულ ოფიციალურ დოკუმენტებზე

⁶³ ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს 1987 წლის 26 მარტის განჩინება საქმეზე LEANDER V. SWEDEN, პარ. 77.

ხელმისაწვდომობის უფლება. სასამართლომ აღნიშნა, რომ სახელმწიფომ კანონმდებლობით არ უნდა შექმნას ხელოვნური ბარიერი, რომელიც ხელს შეუშლის ინფორმაციის მიღებასა და საჯარო დებატების წარმართვას საზოგადოებისათვის მნიშვნელოვან საკითხებზე. სასამართლომ აღნიშნა, რომ არასამთავრობო ორგანიზაციებს, მედიის მსგავსად, გააჩნიათ სოციალური მეთვალყურის ფუნქცია და წარმართავენ საჯარო დებატებს საზოგადოებისათვის საინტერესო საკითხებზე. შესაბამისად, სახელმწიფომ უნდა უზრუნველყოს არასამთავრობო ორგანიზაციებისათვის ოფიციალურ დოკუმენტებზე ხელმისაწვდომობის უფლების ფეფქტური რეალიზაცია⁶⁴

უფრო მეტიც, ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლომ 2013 წლის 28 ნოემბრის გადაწყვეტილებაში საქმეზე - „ÖSTERREICHISCHE VEREINIGUNG ZUR ERHALTUNG, STÄRKUNG UND SCHAFFUNG EINES WIRTSCHAFTLICH GESUNDEN LAND - UND FORSTWIRTSCHAFTLICHEN GRUNDBESITZES V. AUSTRIA განმარტა კონვენციის მე-10 მუხლი და აღნიშნა, რომ რომელშიც, ცალკეული შემთხვევების მიხედვით, შესაძლებელია იგულისხმებოდეს არა მხოლოდ მზა/უკვე დამუშავებული ინფორმაციის გაცემის, არამედ მისი შექმნისა და დამუშავების ვალდებულება. მოცემული მუხლის ეს განმარტება წარმოადგენს ადმინისტრაციულ ორგანოთა პოზიტიურ ვალდებულებას უზრუნველყონ განმცხადებელთათვის ინფორმაციის სიზუსტით, სრულად და დაუბრკოლებლად მინოდება. სასამართლომ გადაწყვეტილებაში ასევე მიუთითა, რომ ადმინისტრაციულ ორგანოს აქვს შესაძლებლობა თავისი პოზიტიური ვალდებულება შეასრულოს ეტაპობრივად, პერიოდულად პროაქტიულად, რითაც თავიდან აირიდებს მისი ერთბაშად დამუშავების საჭიროებას.⁶⁵

ამას რელევანტურია, ადამიანის უფლებათა ევროპულმა სასამართლოს 2007 წლის 27 იანვრის განჩინება, საქმეზე TIMPUL INFO-MAGAZINE AND ANGEL V. MOLDOVA სადაც სასამართლომ არაპირდაპირ დაადგინა საჯარო დაწესებულებაში დაცულ ოფიციალურ დოკუმენტებზე ხელმისაწვდომობის უფლება და აღნიშნა, რომ სახელმწიფომ უნდა წარმოადგინოს ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის

⁶⁴ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს 2009 წლის 14 აპრილის გადაწყვეტილება, საქმეზე Tarsasag a Szabadsajogokert v Hungary, პარ. 26-27.

⁶⁵ ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს 2013 წლის 28 ნოემბრის განჩინება საქმეზე - „Österreichische Vereinigung zur Erhaltung, Stärkung und Schaffung eines wirtschaftlich gesunden land- und forstwirtschaftlichen Grundbesitzes v. Austria პარ. 41.

შემზღუდველი ნებისმიერი ღონისძიების საფუძვლიანი დასაბუთება, რომლის მიღების უფლება საზოგადოებას გააჩნია.⁶⁶

შესაბამისად, ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს ბოლოდროინდელი განმარტებები ცალსახად მიუთითებს მის ნებაზე დაამკვიდროს ღია მმართველობის სტანდარტი დემოკრატიულ საზოგადოებაში - ის საჯარო დაწესებულებებს აკისრებს არა მხოლოდ ნეგატიურ ვალდებულებას ხელი არ შეუშალონ მოქალაქეთა მიერ ინფორმაციის მიღების თვისუფლებას არამედ ადმინისტრაციულ ორგანოებს აკისრებს პოზიტიურ ვალდებულებას ხელი შეუწყონ მათ საჯარო ინფორმაციის მიღებაში.

ღია მმართველობის ხელმისაწვდომობის დამკვიდრებისთვის კი აუცილებელია შემდეგი ფაქტორების არსებობა:

1. კანონმდებლობა უნდა ითვალისწინებდეს საზოგადოებისათვის საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობას.
2. საზოგადოებამ უნდა იცოდეს ინფორმაციის მასშტაბი, რომელიც ღია და ხელმისაწვდომია, ასევე ამ ინფორმაციის მიღების პროცედურა და ფორმები.
3. კანონმა უნდა უზრუნველყოს ისეთი მექანიზმების შექმნა, რომლებიც აღმოთხვრის საიდუმლოს დამკვიდრებულ წესს.
4. ოფიციალურმა ორგანომ, რომელიც პასუხისმგებელია საზოგადოებრივ განათლებაზე, დიდი როლი უნდა ითამაშოს მთავრობის ღიაობის საკითხის განმტკიცებაში. აგრეთვე წახალისებულ უნდა იქნენ საჯარო დაწესებულებები, რათა მათ მიიღონ შიდა ქცევის კოდექსები ინფორმაციის გამჭვირვალობისა და ხელმისაწვდომობის უფლებაზე⁶⁷

საგულისხმოა, რომ ღია მმართველობის უზრუნველყოფის პროცესში განუზომლად დიდია ადმინისტრაციული ორგანოების და საჯარო მოხელეების როლი, რამე თუ ისინი არიან მოქალაქეებსა და სახელმწიფოს შორის დამაკავშირებელი რგოლი.

მართალია, ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს გადაწყვეტილებებში არ არის ნახსენები „სამართლიანი ადმინისტრაციული წარმოება“, თუმცა, არაერთხელ დაადგინა მმართველობის სტანდარტი, ამასთან

⁶⁶ ადამიანის უფლებათა ევროპულმა სასამართლოს 2007 წლის 27 ნოემბრის განჩინება, საქმეზე Timpul Info-Magazine and Anghel v Moldova პარ. 31.

⁶⁷ მაკოვეი მ., ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მე-10 მუხლის განხორციელება, ლაშა ჭელიძის თარგმანი, ლაშა ჭელიძის რედაქტორობით, თბილისი, 2005, 40.

განამრტა „კარგი მმართველობა“ სახელმწიფო ხელისუფლების ანგარიშვალდებულება საზოგადოების წინაშე, საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის ნაწილში. მიუხედავად იმისა, რომ ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენცია არ იცნობს „კარგი მმართველობისა“ და „სამართლიანი ადმინისტრაციული წარმოების“ უფლებებს. აღნიშნული გარემოება არ არის დამაბრკოლებელი ფაქტორი ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოსთვის, შექმნას სამართლიანი, კარგი და ღია მმართველობის სტანდარტი.

3.7. ჯეროვანი სამართლებრივი პროცედურა აშშ-ის კონსტიტუციაში

მართალია აშშ-ის კონსტიტუციით არ არის გარანტირებული არც „კარგი მმართველობის“ უფლება და არც „სამართლიანი ადმინისტრაციული წარმოება“ თუმცა, აშშ-ს კონსტიტუციის დებულება, რომელიც უკრძალავს მთავრობას თვითნებურად, ჯეროვანი სამართლებრივი პროცედურის გარეშე შეზღუდოს ადამიანის უფლება სიცოცხლეზე, თავისუფლებასა და საკუთრებაზე, იდეურად, შეიძლება დავეუკავშიროთ კარგი მმართველობის ცნებას, ორივე მათგანის დასაცავ სიკეთეს წარმოადგენს საყოველთაო, საჯარო ინტერესი - ხალხის საქმეები განიხილებოდეს პროცედურული და მატერიალური ნორმების დაცვით.

აშშ-ს კონსტიტუცია შეიცავს ჯეროვანი სამართლებრივი პროცედურის ორ კლასიფიკაციას. პირველი, რომელსაც კონსტიტუციის მე-5 შესწორება შეიცავს, შეეხება ფედერალურ ხელისუფლებას, ხოლო მეორე მე-14 შესწორებაშია წარმოდგენილი და ვრცელდება შტატებზე, თუმცა ინკორპორაციის დოქტრინის წყალობით მე-5 შესწორებით გათვალისწინებული ჯეროვანი სამართლებრივი პროცედურის კლასიფიკაცია ასევე ვრცელდება შტატებზე.

არსებობს ჯეროვანი სამართლებრივი პროცედურის დაცვის ორი კომპონენტი:

- 1) მატერიალურ-სამართლებრივი პროცედურა
- 2) პროცესუალურ-სამართლებრივი

მატერიალურ-სამართლებრივი პროცედურით უზრუნველყოფილი დაცვა ისეთ ფუნდამენტურ უფლებებზე ვრცელდება როგორცაა რელიგიის, სიტყვისა და პირადი ცხოვრების საიდუმლოების თავისუფლებები.

ხოლო, მატერიალურ-სამართლებრივი პროცედურა არის აშშ-ს უზენაესი სასამართლოს პრეცედენტული სამართლის ერთ-ერთი ძირითადი სამართლებრივი

საფუძველი. მატერიალურ-სამართლებრივი პროცედურით დაცული უფლებების ხელყოფის შემთხვევაში პროცესუალურ-სამართლებრივი პროცედურა არის გარანტია, რომ იარსებებს სისტემა, რომელიც უზრუნველყოფს დაცვას უფლებების თვითნებური შეზღუდვისაგან. მაგალითად, პროცესუალურ-სამართლებრივი პროცედურის თანახმად, დაუშვებელია პოლიტიკური პროტესტის ქეჩაში გამოხატვის უფლების შეზღუდვა სამართლიანი სასამართლოს მოსმენის გარეშე.⁶⁸

აშშ-ის კონსტიტუციის უფლებათა ბილი, კონსტიტუციის მე-5 შესწორების სახით, ითვალისწინებს ე.წ. „ჯეროვანი პროცედურის“ უმნიშვნელოვანეს კონსტიტუციურ გარანტიას, რომლის მიხედვითაც: „არავის შეიძლება წაერთვას სიცოცხლე, თავისუფლება და საკუთრება სამართლის ჯეროვანი პროცედურის გარეშე“.⁶⁹

„ჯეროვანი პროცედურის“ არსებითი გარანტია ეფუძნება კლაუზულის სიტყვა „თავისუფლების“ შინაარსობრივ კონსტიტუციურ განმარტებას და იცავს თავისუფლების ისეთ ელემენტებს, რომლებიც აშშ-ის კონსტიტუციის უფლებათა ბილის სხვა გარანტიებით არ არის დაცული. ამრიგად, „ჯეროვანი პროცესის“ არსებითი გარანტია თავისუფლების რეზიდუალური გარანტიის ფუნქციას ასრულებს. მიუხედავად იმისა, რომ „ჯეროვანი პროცედურის“ არსებითი გარანტიის დოქტრინა საკმაოდ ხნის განმავლობაში უარყოფილი იყო და დღესაც დიდი კრიტიკის ობიექტია, მხოლოდ ის ახერხებს თავისუფლების რეზიდუალური გარანტიის ფუნქციის წარმატებით შესრულებას. მისი ყველაზე ახლო კონკურენტი ამ მხრივ კონსტიტუციის მე-9 შესწორებაა, რომლის რეზიდუალურ გარანტიად გამოყენებამ ვერასდროს მოიპოვა სათანადო მხარდაჭერა ვერც უზენაესი სასამართლოს იურისპრუდენციაში და ვერც ამერიკულ აკადემიურ დოქტრინაში. აღნიშნული ფუნქციიდან გამომდინარე, „ჯეროვანი პროცედურის“ არსებითი გარანტია უმნიშვნელოვანეს როლს ასრულებს აშშ-ის კონსტიტუციურ იურისპრუდენციაში, განსაკუთრებით კი პირადი თავისუფლების და ავტონომიის, პირადი და ოჯახური ცხოვრების ფართო დაცვის უზრუნველყოფაში.⁷⁰

შესაბამისად, „ჯეროვანი პროცედურის“ უფლება, ისევე როგორც „კარგი მმართველობის უფლება“ არსებობს იმისთვის რომ არ მოხდეს ადამიანის სხვა უფლებებში დაუსაბუთებელი ჩარევა, რამდენადაც კანონის საფუძველზე ჩატარებული წარმოება, ემსახურება სხვა მატერიალური უფლებების რეალიზებასა და დაცვას.

⁶⁸ საქართველოს ეროვნული ბიბლიოთეკის ენციკლოპედიური ლექსიკონი <<http://www.nplg.gov.ge/gwdict/index.php?a=term&d=5&t=1409>> [10.07.2019] იხ. სქოლიო ნარინდოშვილი მ., რელიგიის თავისუფლება, საერთაშორისო სამართალი ადამიანის უფლებები, თბ., 2004.

⁶⁹ The Constitution of the United states, article 5.

⁷⁰ Barnett Randy E., The Ninth Amendment: It Means What It Says, 85 Tex. L. Rev 1-82 (2006).

სასამართლო, აყალიბებს ამ სტანდარტის ელემენტებსა და შინაარსს. „დამკვიდრებული დოქტრინის მიხედვით, თავისუფლებაში ჩარევა დაუშვებელია საჯარო ინტერესის დაცვის საფარველით, თვითნებური ან ისეთი საკანონმდებლო მოქმედებით, რომელსაც გონივრული კავშირი არ აქვს ხელისუფლების უფლებამოსილებიდან გამომდინარე რომელიმე მიზანთან.“⁷¹ - მოცემული სტანდარტი კი უახლოვდება, „კარგი მმართველობისთვის“ დამახასიათებელ კანონიერების პრინციპს, რომლის თანახმად, კანონიერების კონცეფცია გულისხმობს გაითვალისწინო „როგორ სად და რამდენად კანონიერად არის წარმოებული საჯარო ინტერესის მატარებელი საქმეები.

4. „სამართლიანი ადმინისტრაციული წარმოების“ უფლება საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პრაქტიკაში

4.1. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლს პრაქტიკა 2018 წლის 16 დეკემბრამდე მოქმედი რედაქციის მიხედვით

როგორც ზემოთ ვახსენეთ, 2017 წლის 13 ოქტომბრის N1324-რს და 2018 წლის 23 მარტის N2071-III კონსტიტუციური კანონებით საქართველოს პარლამენტმა ცვლილებები შეიტანა საქართველოს კონსტიტუციაში და ახლებურად ჩამოაყალიბა საქართველოს კონსტიტუცია. მოქმედი რედაქციის მიხედვით მე-18 მუხლი შედგენილია ჩამოყალიბდა - მუხლი 18(1) ყველას აქვს ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ მასთან დაკავშირებული საქმის გონივრულ ვადაში სამართლიანად განხილვის უფლება, რომელიც წარმოადგენს დამატებას და არ იყო გათვალისწინებული ცვლილებებამდე არსებული კონსტიტუციით.⁷²

რაც შეეხება მე-2 პუნქტს - ყველას აქვს უფლება კანონით დადგენილი წესით გაეცნოს საჯარო დაწესებულებაში მასზე არსებულ ან სხვა ინფორმაციას ან ოფიციალურ დოკუმენტს, გარდა იმ შემთხვევისა, როდესაც იგი შეიცავს კომერციულ ან პროფესიულ საიდუმლოებას ან დემოკრატიულ საზოგადოებაში აუცილებელი სახელმწიფო ან საზოგადოებრივი უსაფრთხოების ან სამართალწარმოების ინტერესების დასაცავად კანონით ან კანონით დადგენილი წესით აღიარებული სახელმწიფო საიდუმლოებად.⁷³

⁷¹ Meyer v. Nebraska USA. ამერიკის შეერთებული შტატების უზენაესი სასამართლოს 1923 წლის 4 ივნისის გადაწყვეტილება, პარ. 400.

⁷² საქართველოს კონსტიტუციის მე-18 მუხლის პირველი პუნქტი.

⁷³ საქართველოს კონსტიტუციის მე-18 მუხლის მე-2 პუნქტი.

მსგავსი შინაარსის ჩანაწერს ვხვდებით ცვლილებებამდე არსებულ კონსტიტუციის 41-ე მუხლის პირველ პუნქტში - საქართველოს ყოველ მოქალაქეს უფლება აქვს კანონით დადგენილი წესით გაეცნოს სახელმწიფო დანესებულებებში მასზე არსებულ ინფორმაციას, აგრეთვე იქ არსებულ ოფიციალურ დოკუმენტებს, თუ ისინი არ შეიცავენ სახელმწიფო, პროფესიულ ან კომერციულ საიდუმლოებას.⁷⁴ ახალი ჩანაწერი ძველისგან მხოლოდ იმით განსხვავდება, რომ შეიცვალა უფლების სუბიექტი, ის არის არა მხოლოდ საქართველოს მოქალაქე არამედ ყველა, ასევე დაემატა წინადადება „ან საზოგადოებრივი უსაფრთხოების ან სამართალწარმოების ინტერესების დასაცავად კანონით ან კანონით დადგენილი წესით აღიარებულია სახელმწიფო საიდუმლოებად“.

ამავე მუხლის მე-3 პუნქტის მიხედვით - ოფიციალურ ჩანაწერებში არსებული ინფორმაცია, რომელიც დაკავშირებულია ადამიანის ჯანმრთელობასთან, ფინანსებთან ან სხვა პირად საკითხებთან, არავისთვის უნდა იყოს ხელმისაწვდომი თვით ამ ადამიანის თანხმობის გარეშე, გარდა კანონით გათვალისწინებული შემთხვევებისა, როდესაც ეს აუცილებელია სახელმწიფო ან საზოგადოებრივი უსაფრთხოების უზრუნველსაყოფად, საჯარო ინტერესების, ჯანმრთელობის ან სხვათა უფლებების დასაცავად.⁷⁵ აღნიშნული პუნქტი შინაარსობრივად უახლოვდება კონსტიტუციის ძველი რედაქციის 41-ე მუხლის მე-2 პუნქტს, ოფიციალურ ჩანაწერებში არსებული ინფორმაცია, რომელიც დაკავშირებულია ადამიანის ჯანმრთელობასთან, მის ფინანსებთან ან სხვა კერძო საკითხებთან, არავისთვის არ უნდა იყოს ხელმისაწვდომი თვით ამ ადამიანის თანხმობის გარეშე, გარდა კანონით დადგენილი შემთხვევებისა, როდესაც ეს აუცილებელია სახელმწიფო უშიშროების ან საზოგადოებრივი უსაფრთხოების უზრუნველსაყოფად, ჯანმრთელობის, სხვათა უფლებებისა და თავისუფლებების დასაცავად.

მე-4 პუნქტის მიხედვით, ყველასთვის გარანტირებულია სახელმწიფო, ავტონომიური რესპუბლიკის ან ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოსაგან ან მოსამსახურისაგან უკანონოდ მიყენებული ზიანის სასამართლო წესით სრული ანაზღაურება შესაბამისად სახელმწიფო, ავტონომიური რესპუბლიკის ან ადგილობრივი თვითმმართველობის სახსრებიდან.⁷⁶

აღნიშნული თითქმის იდენტურად არის გადმოტანილი კონსტიტუციის ძველი რედაქციის 42-ე მუხლის მე-9 პუნქტიდან - ყველასთვის გარანტირებულია

⁷⁴ საქართველოს კონსტიტუციის 41-ე მუხლის პირველი პუნქტი (ძალადაკარგულია 2018 წლის 16 დეკემბრიდან).

⁷⁵ საქართველოს კონსტიტუციის მე-18 მუხლის მე-3 პუნქტი.

⁷⁶ საქართველოს კონსტიტუციის მე-18 მუხლის მე-4 პუნქტი

სახელმწიფო, ავტონომიური რესპუბლიკების და თვითმმართველობის ორგანოთა და მოსამსახურეთაგან უკანონოდ მიყენებული ზარალის სასამართლო წესით სრული ანაზღაურება შესაბამისად სახელმწიფო, ავტონომიური რესპუბლიკის და ადგილობრივი თვითმმართველობის სახსრებიდან.⁷⁷

აღნიშნულ პუნქტებთან დაკავშირებით უკვე არსებობს საკონსტიტუციო სასამართლოს გარნარტებები:

1. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2009 წლის 7 დეკემბრის №2/3/423 გადაწყვეტილება საქმეზე „საქართველოს სახალხო დამცველი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ, სადაც სასამართლომ განმარტა : „საქართველოს კონსტიტუციის 42-ე მუხლის მე-9 პუნქტის თანახმად, „ყველასთვის გარანტირებულია სახელმწიფო, ავტონომიური რესპუბლიკების და თვითმმართველობის ორგანოთა და მოსამსახურეთაგან უკანონოდ მიყენებული ზარალის სასამართლო წესით სრული ანაზღაურება შესაბამისად სახელმწიფო, ავტონომიური რესპუბლიკის და ადგილობრივი თვითმმართველობის სახსრებიდან“. საკონსტიტუციო სასამართლომ განმარტებით, „ამ ნორმით გათვალისწინებულია როგორც მატერიალური, ასევე, პროცესუალური ხასიათის კონსტიტუციური გარანტიები. 42-ე მუხლის მე-9 პუნქტი ყველას ანიჭებს უფლებას, მოითხოვოს და მიიღოს ზარალის ანაზღაურება სახელმწიფო სახსრებიდან. გარდა ამისა, ყველასთვის არის უზრუნველყოფილი სამართლებრივი დაცვის საშუალება - სასამართლოსათვის მიმართვა. ნათლად არის დადგენილი ანაზღაურების მასშტაბებიც – ზარალი სრულად უნდა ანაზღაურდეს. ამ სახით ჩამოყალიბებული კონსტიტუციური ნორმა კანონმდებელს უტოვებს თავისუფალი მოქმედების ვიწრო არეალს, რაც, უპირატესად, კონსტიტუციური მოთხოვნების დაცვით პროცედურული საკითხების მოწესრიგებას მოიცავს“⁷⁸

2. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2015 წლის 31 ივლისის გადაწყვეტილება №2/3/630 საქმეზე „საქართველოს მოქალაქე თინა ბეჟიტაშვილი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, სადაც სასამართლომ კონსტიტუციის 42-ე მუხლის მე-9 პუნქტის უპირველეს მიზანს წარმოადგენს დაზარალებული პირის ინტერესების დაცვა მიყენებული ზარალის ანაზღაურების გზით. სახელმწიფო რესურსის მასშტაბის, მოცულობის და ბუნების გათვალისწინებით, სახელმწიფოს მხრიდან არამართლზომიერ ქმედებათა განხორციელება ხშირ შემთხვევებში გაცილებით მეტი საფრთხის შემცველია კერძო სუბიექტების მხრიდან განხორციელებულ ანალოგიური სახის ქმედებასთან შედარებით. ამიტომ

⁷⁷ იხ. სქოლიო 15

⁷⁸ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2009 წლის 7 დეკემბრის №2/3/423 გადაწყვეტილება საქმეზე „საქართველოს სახალხო დამცველი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II-2.

მიყენებული ზარალის ანაზღაურების ვალდებულების დანესება ხელს უწყობს სახელმწიფოს, ავტონომიური რესპუბლიკების და თვითმმართველობის ორგანოთა და თანამდებობის პირთა თვითნებობის და ძალაუფლების უკანონოდ გამოყენების პრევენციას.⁷⁹

3. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2008 წლის 30 ოქტომბერის #2/3/406,408 გადაწყვეტილება საქმეზე საქართველოს სახალხო დამცველი და საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ, სადაც სასამართლო განამრტქავს 41-ე მუხლით დაცულ სფეროში მოიაზრება მხოლოდ ოფიციალურ წყაროებში დაცული ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა. 41-ე მუხლის პირველი პუნქტის ყურადღების ცენტრშია სუბიექტი, რომელიც დაინტერესებულია ინფორმაციის მიღებით ოფიციალური წყაროებიდან. ამ პუნქტით დაცული სიკეთეა პირის უფლება მიიღოს ინფორმაცია ოფიციალური ჩანაწერებიდან. ამავდროულად, დადგენილია ამ უფლების შეზღუდვის შემთხვევებიც. ამდენად, საქართველოს კონსტიტუციის 41-ე მუხლის პირველი პუნქტი ინფორმაციის თავისუფლებას უკავშირდება. შეიძლება ითქვას, რომ ეს ნორმა ინფორმაციის თავისუფლების კონკრეტულ შემთხვევას – ოფიციალური წყაროებიდან ინფორმაციის მიღების უფლებას იცავს.”⁸⁰

4. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2008 წლის 20 მაისის #1/3/452,453 საოქმო ჩანაწერი საქმეზე საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია და საქართველოს სახალხო დამცველი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ - საჯარო დანესებულებაში არსებულ ოფიციალურ დოკუმენტაციაზე ხელმისაწვდომობის უფლებით პირი სარგებლობს იმისგან დამოუკიდებლად, თუ რა მიზეზის მისაღწევად სჭირდება მას აღნიშნული ინფორმაცია, მოცემულ შემთხვევაში.”⁸¹

5. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2006 წლის 14 ივლისის გადაწყვეტილება N2/3/364 საქმეზე „საქართველოს მოქალაქე შოთა ბერიძე და სხვები საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“ - „საქართველოს კონსტიტუცია

⁷⁹ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2015 წლის 31 ივლისის გადაწყვეტილება №2/3/630 საქმეზე „საქართველოს მოქალაქე თინა ბეჟიტაშვილი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II-2.

⁸⁰ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2008 წლის 30 ოქტომბერის #2/3/406,408 გადაწყვეტილება საქმეზე საქართველოს სახალხო დამცველი და საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ, II-3;

⁸¹ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2008 წლის 20 მაისის #1/3/452,453 საოქმო ჩანაწერი საქმეზე საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია და საქართველოს სახალხო დამცველი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ, II-4;

ინფორმაციის თავისუფლების უზრუნველყოფის მეტ გარანტიას იძლევა [ადამიანის უფლებათა და ძირითად თავისუფლებათა დაცვის ევროპული კონვენციისგან განსხვავებით] და სახელმწიფოს აკისრებს არა მხოლოდ ნეგატიურ ვალდებულებას, ხელი არ შეუშალოს პიროვნებას ინფორმაციის მიღებაში, არამედ პოზიტიურ ვალდებულებას – გასცეს მის ხელთ არსებული ინფორმაცია. საქართველოს კონსტიტუცია მხოლოდ იმ შემთხვევაში ზღუდავს აღნიშნულ უფლებას, თუ მოთხოვნილი ინფორმაცია შეიცავს სახელმწიფო, პროფესიულ ან კომერციულ საიდუმლოებას.⁸²

6. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2008 წლის 30 ოქტომბერის N2/3/406,408 გადაწყვეტილება: საქართველოს სახალხო დამცველი და საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ სასამართლომ განმარტა, საქართველოს კონსტიტუციის 37-ე მუხლის მე-5 პუნქტის თანახმად, ყველას აქვს უფლება, დროულად მიიღოს სრული და ობიექტური ინფორმაცია გარემოს მდგომარეობის შესახებ.⁸³

6. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2013 წლის 10 აპრილის გადაწყვეტილება საქმეზე საქართველოს მოქალაქე გიორგი გაჩეჩილაძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ, სასამართლომ განმარტა - „კონსტიტუციის 37-ე მუხლის მე-5 პუნქტი წარმოადგენს პირის მიერ ინფორმაციის მიღების უფლების სპეციალურ შემთხვევას. იგი წარმოშობს სახელმწიფოს ვალდებულებას, ნებისმიერ დაინტერესებულ პირს მიაწოდოს გარემოს მდგომარეობის შესახებ მის ხელთ არსებული ინფორმაცია. ამასთანავე, ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის დამდგენი კონსტიტუციური უფლებებისაგან განსხვავებით, 37-ე მუხლის მე-5 პუნქტი ადგენს სახელმწიფოს პოზიტიურ ვალდებულებას, მუდმივად აწარმოოს გარემოს მდგომარეობის შესახებ ინფორმაციის შეგროვება და ანალიზი, რათა საჭიროების შემთხვევაში უზრუნველყოფილ იქნეს ასეთი ინფორმაციის საზოგადოებისათვის ხელმისაწვდომობა. ნათელია, რომ ეს ორი ვალდებულება ერთმანეთთან ორგანულად არის დაკავშირებული, რადგან ამ ტიპის ინფორმაციის შეგროვებისა და დამუშავების გარეშე, შეუძლებელი იქნება ადამიანის უფლების ეფექტური რეალიზება.⁸⁴

⁸² საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2006 წლის 14 ივლისის გადაწყვეტილება N2/3/364 საქმეზე „საქართველოს მოქალაქე შოთა ბერიძე და სხვები საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“
⁸³ საქართველოს კონსტიტუციის 37-ე მუხლის მე-5 პუნქტი (ძალადაკარგულია 2018 წლის 16 დეკემბრიდან).
⁸⁴ საქართველოს მოქალაქე გიორგი გაჩეჩილაძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2013 წლის 10 აპრილის გადაწყვეტილება, პარ. II-17.

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2007 წლის 7 თებერვლის #2/1/410 განჩინება, საქმეზე ასოციაცია „მწვანე ალტერნატივა“ საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ - სასამართლომ განაცხადა: „საქართველოს კონსტიტუციის 37-ე მუხლის მე-5 პუნქტის ადრესატი არის საჯარო ხელისუფლება და არა კერძო პირი, რომელიც არ ახორციელებს სახელისუფლებო უფლებამოსილებას. კონსტიტუციის შესაბამისად, სწორედ ხელისუფლების შესაბამისი ორგანოდან შეუძლია ადამიანს მიიღოს სრული, დროული და ობიექტური ინფორმაცია მისი სამუშაო და საცხოვრებელი გარემოს შესახებ.“⁸⁵

7. საქართველოს კონსტიტუციის 37-ე მუხლის მე-5 პუნქტის ადრესატი არის საჯარო ხელისუფლება და არა კერძო პირი, რომელიც არ ახორციელებს სახელისუფლებო უფლებამოსილებას; კონსტიტუციის შესაბამისად, სწორედ ხელისუფლების შესაბამისი ორგანოდან შეუძლია ადამიანს მიიღოს სრული, დროული და ობიექტური ინფორმაცია მისი სამუშაო და საცხოვრებელი გარემოს შესახებ; • ნორმა თუ საერთოდ არ არეგულირებს ინფორმაციის გაცემასთან დაკავშირებულ ურთიერთობებს, ის, შესაბამისად, ვერ თავსდება კონსტიტუციის 37-ე მუხლის მე-5 პუნქტის მოქმედების ფარგლებში; • კონსტიტუციის 37-ე მუხლის მე-5 პუნქტის შინაარსიდან გამომდინარე, ის არ გულისხმობს გადაწყვეტილების მიღების პროცესში მონაწილეობის უფლებას. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლომ მიუთითა, რომ ზოგადად 37-ე მუხლით გარანტირებული იყო ადამიანის ჯანმრთელობის დაცვის უფლება, უსაფრთხო გარემოს უზრუნველყოფა და აქედან გამომდინარე კონსტიტუციური გარანტიის სუბიექტად მიუთითა მხოლოდ ადამიანი. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლომ მიუთითა, რომ იურიდიული პირიც უფლებამოსილია მიმართოს საჯარო უწყებას და მოითხოვოს შესაბამისი ინფორმაცია კონსტიტუციის 37-ე მუხლის მეხუთე პუნქტიდან გამომდინარე.⁸⁶

41-ე მუხლის პირველი პუნქტის ყურადღების ცენტრშია სუბიექტი, რომელიც დაინტერესებულია ინფორმაციის მიღებით ოფიციალური წყაროებიდან“⁸⁷

„სახელმწიფო დაწესებულებაში არსებული ინფორმაციის გაცნობა ინფორმაციული თვითგამორკვევისა და პირის თავისუფალი განვითარების უფლების მნიშვნელოვანი პირობაა“.⁸⁸

⁸⁵ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2007 წლის 7 თებერვლის #2/1/410 განჩინება, საქმეზე ასოციაცია „მწვანე ალტერნატივა“ საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ II- 2.

⁸⁶ ტულუში თ., ბურჯანაძე გ., მშენიერაძე გ., გოცირიძე გ., მენაბდე ვ., ადამიანის უფლებები და საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს სამართალწარმოების პრაქტიკა, თბილისი, 2013, 525.

⁸⁷ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2008 წლის 30 ოქტომბრის №2/3/406,408 გადაწყვეტილება საქმეზე „საქართველოს სახალხო დამცველი და საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II-13.

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს განმარტებით, „ინფორმაციის თავისუფლებას საქართველოს კონსტიტუცია გამორჩეულ ადგილს ანიჭებს და დიდ ყურადღებას უთმობს... ინფორმაციის თავისუფლების გარეშე წარმოუდგენელია აზრის თავისუფლებისა და თავისუფალი საზოგადოებისათვის დამახასიათებელი სასიცოცხლო დისკუსიისა და აზრთა ჭიდილის პროცესის უზრუნველყოფა“.⁸⁹

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პრაქტიკის თანახმად, საქართველოს კონსტიტუციის 41-ე მუხლის პირველი პუნქტით გარანტირებული უფლება „გულისხმობს სახელმწიფოს ვალდებულებას, შექმნას შესაბამისი გარანტიები, რათა შესაძლებელი გახადოს საჯარო საკითხებთან დაკავშირებით მოქალაქის ინფორმირებულობა. სახელმწიფოს ოფიციალურ დოკუმენტებზე ხელმისაწვდომობა დაინტერესებულ პირს შესაძლებლობას აძლევს, გამოიკვლიოს 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. ინფორმაციის ღიაობა ხელს უწყობს სახელმწიფო დაწესებულებების ანგარიშვალდებულების ამალგებასა 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 დაეჭვმდებარონ როგორც სამართლებრივ, ისე პოლიტიკურ პასუხისმგებლობას. შესაბამისად, სახელმწიფო დაწესებულებებში დაცული საჯარო ინფორმაციის ღიაობა წარმოადგენს სახელმწიფო ორგანოების საქმიანობაზე ეფექტიანი საზოგადოებრივი კონტროლის მნიშვნელოვან წინაპირობას. ღია მმართველობა არსებითად მნიშვნელოვანია დემოკრატიულ საზოგადოებაში სახელმწიფო დაწესებულებებსა და მოქალაქეებს შორის ნდობის განსამტკიცებლად, სამართალდარღვევების (მაგალითად, კორუფცია, ნეპოტიზმი, საბიუჯეტო სახსრების არამიზნობრივი ხარჯვა) პრევენციისა და არსებული დარღვევების დროულად გამოსავლენად“.⁹⁰

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს განმარტებით, „საქართველოს კონსტიტუციის 41-ე მუხლის პირველი პუნქტი იცავს პირის უფლებას, ხელი

⁸⁸ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2006 წლის 14 ივლისის №2/3/364 გადაწყვეტილება საქმეზე „საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია და მოქალაქე რუსუდან ტაბატაძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“.

⁸⁹ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2008 წლის 30 ოქტომბრის №2/3/406,408 გადაწყვეტილება საქმეზე „საქართველოს სახალხო დამცველი და საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II-10).

⁹⁰ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2017 წლის 27 მარტის №1/4/757 გადაწყვეტილება საქმეზე „საქართველოს მოქალაქე გიორგი კრავიშვილი საქართველოს მთავრობის წინააღმდეგ“, II-5).

მიუწვდებოდეს საჯარო დაწესებულებაში დაცულ ოფიციალურ დოკუმენტებზე დატანილ ნებისმიერ ინფორმაციაზე“ (საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2017 წლის 27 მარტის №1/4/757 გადაწყვეტილება საქმეზე „საქართველოს მოქალაქე გიორგი კრავეიშვილი საქართველოს მთავრობის წინააღმდეგ“, II-5). დასახელებული კონსტიტუციური დებულება „ღიად მიიჩნევს სახელმწიფო დაწესებულებებში დაცულ ოფიციალურ ინფორმაციას და ფიზიკურ თუ იურიდიულ პირებს აძლევს მათი გაცნობის შესაძლებლობას“.⁹¹

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. წიაღი, გარემომცველი გარემო კი წარმოადგენს სწორედ ასეთ მნიშვნელოვან სიკეთეს, რომლის მდგომარეობის, მასზე ფიზიკური ზემოქმედების შედეგად დამდგარი შესაძლო შედეგის შესახებ დაინტერესებულ პირებს ინფორმაციის თავისუფლების მიზნებისათვის მიეწოდოს საჯარო ინფორმაცია.⁹²

ახალ დამატებაზე - კერძოდ, კონსტიტუციის მე-18 მუხლის პირველ პუნქტებზე ჯერ-ჯერობით არ არსებობს სასამართლო პრაქტიკა, თუმცა საინტერესოა ხომ არ ხდებოდა სამართლიანი ადმინისტრაციული წარმოების უფლების დანახვა სხვა უფლებებში. აღნიშნულთან დაკავშირებით მნიშვნელოვანია საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2016 წლის 4 აგვისტოს №2/5/595 გადაწყვეტილება საქმეზე „საქართველოს მოქალაქე ნათია იმნაძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“ , სადაც, მოსარჩელე არაკონსტიტუციურად მიიჩნევს „საჯარო

⁹¹ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2006 წლის 14 ივლისის №2/3/364 გადაწყვეტილება საქმეზე „საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია და მოქალაქე რუსუდან ტაბატაძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“.

⁹² საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრის მაია კოპალეიშვილის განსხვავებული აზრი საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პლენუმის 2018 წლის 14 დეკემბრის №3/1/752 გადაწყვეტილებაზე.

სამსახურის შესახებ“ 1997 წლის 31 ოქტომბრის საქართველოს კანონის 79-ე მუხლის პირველი ნაწილის „ვ“ ქვეპუნქტს და ამავე კანონის 99-ე მუხლს. აღნიშნული კანონის 79-ე მუხლის პირველი ნაწილის „ვ“ ქვეპუნქტი ადგენს ადმინისტრაციული ორგანოს უფლებამოსილებას, დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომის სახით გამოიყენოს სამსახურიდან გათავისუფლება, ხოლო 99-ე მუხლი განსაზღვრავს დისციპლინური გადაცდომის ფორმებს, რომლებიც შეიძლება გახდეს პირის თანამდებობიდან გათავისუფლების საფუძველი. მოსარჩელე აღნიშნავს, რომ დისციპლინური გადაცდომისთვის სამსახურიდან მოხელის გათავისუფლების ინსტიტუტი თავისთავად არ მიაჩნია კონსტიტუციასთან შეუსაბამოდ, თუმცა შესაბამისი გადაწყვეტილების მიღებისას არსებული პროცედურები ვერ უზრუნველყოფს კონკრეტული პირის დაცვას დაუსაბუთებელი გათავისუფლებისგან, რის გამოც, არაკონსტიტუციურად უნდა იქნეს მიჩნეული ამ ინსტიტუტის გამოყენება არსებული ფორმით. მოსარჩელე გამოყოფს ორ პროცესუალურ გარანტიას, კერძოდ, ზეპირი მოსმენის ჩატარების სავალდებულობას და ჯვარედინი დაკითხვის შესაძლებლობას. მოსარჩელის აზრით, დისციპლინური პასუხისმგებლობის გამო მოხელის თანამდებობიდან გათავისუფლებისას პირი ვერ სარგებლობს დასახელებული გარანტიებით, შესაბამისად, სადავო ნორმები არაკონსტიტუციურად უნდა იქნეს ცნობილი საქართველოს კონსტიტუციის 29-ე მუხლის პირველ და მე-2 პუნქტებთან მიმართებით.⁹³

საკონსტიტუციო სასამართლომ აღნიშნულ საქმეზე მიიჩნია, რომ საჯარო მოხელის მიმართ დისციპლინური გადაცდომის ჩადენის საფუძველით თანამდებობიდან გათავისუფლების საკითხის მარტივი ადმინისტრაციული წარმოების წესით განხილვის პირობებში, დაინტერესებული მხარე სრულიად არის გარანტირებული იმ აუცილებელი ელემენტებით, რაც საკმარისია დაუსაბუთებელი გათავისუფლების თავიდან ასაცილებლად. აგრეთვე, საჯარო მოხელეთა უფლების დარღვევის შემთხვევაში როგორც მისი დაცვის, ისე მატერიალური თვალსაზრისით ზიანის ანაზღაურებისთვის კანონით დადგენილია ქმედითი მექანიზმები. აღნიშნულიდან გამომდინარე კი, სახელმწიფოს მიერ შერჩეული რეგულაცია, რომელიც ადმინისტრაციულ ორგანოს არა ყველა შემთხვევაში, არამედ მხოლოდ ობიექტური საჭიროების არსებობისას ავალდებულებს ზეპირი მოსმენის ჩატარებას, ასევე მოწმეთა, ექსპერტთა და სპეციალისტთა მოწვევას, უნდა ჩაითვალოს, პროპორციულ საშუალებად თავად საკითხის განმხილველ ადმინისტრაციულ ორგანოთა გამართული, შეუფერხებელი ფუნქციონირებისათვის.

ყოველივე ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, „საჯარო სამსახურის შესახებ“ 1997 წლის 31 ოქტომბრის საქართველოს კანონის 79-ე მუხლის პირველი ნაწილის

⁹³ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2016 წლის 4 აგვისტოს №2/5/595

გადაწყვეტილება საქმეზე საქართველოს მოქალაქე ნათია იმნაძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ II-1-2.

„ვ“ ქვეპუნქტი და ამავე კანონის 99-ე მუხლი არ ეწინააღმდეგება საქართველოს კონსტიტუციის 29-ე მუხლის პირველ და მე-2 პუნქტებს.⁹⁴

იმ პირობებშიც, როდესაც საქართველოს კონსტიტუციით არ იყო გარანტირებული „სამართლიანი ადმინისტრაციული წარმოების უფლება“, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო მას ხედავდა სხვა უფლებების ფარგლებში, ამ შემთხვევაში სასამართლომ ადმინისტრაციული წარმოების ჩატარების წესი მოაქცია საქართველოს კონსტიტუციის 29-ე მუხლის პირველი და მეორე პუნქტების ფარგლებში. შესაბამისად, შეგვიძლია მივიჩნიოთ რომ „სამართლიანი ადმინისტრაციული წარმოების“ სტანდარტი არსებობდა საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალში, თუმცა ის არ იყო სისტემატიზირებული, არამედ გაფანტული იყო სხვადასხვა უფლების ქვეშ აღნიშნული უფლების კონსტიტუციურ რანგში განმტკიცება კი დაეხმარება, როგორც უფლების სუბიექტებს ისე მართლმსაჯულების ორგანოებს, სწორად მოახდინონ საკითხის იდენტიფიცირება.

ამასთან, საყურადღებოა მეორე საკითხი, როგორი იქნება უფლების ფარგლები მოექცევა თუ არა „სამართლიან ადმინისტრაციულ წარმოებაში“ მე-18 მუხლის დანარჩენი პუნქტებით გარანტირებული უფლებები: დოკუმენტებზე ხელმისაწვდომობის, ჯანმრთელობასთან დაკავშირებულ ინფორმაციაზე ხელმისაწვდომობისა და ზიანის ანაზღაურების მოთხოვნის უფლებები. საკითხი მსჯელობის საგანია, რამდენადაც, განმარტებითი ბარათის თანახმად, მე-18 მუხლის მიზანი კარგი მმართველობის უფლება და სამართლიანი ადმინისტრაციული წარმოების კონსტიტუციურ რანგში განმტკიცებაა, თუ აღნიშნულ ცნებებს გავაიგივებთ - მივალთ იმ მოცემულობამდე რომ კარგი მმართველობის უფლება არის უფრო ფართო, მაგალითისთვის ევროკავშირის ძირითად უფლებათა ქარტილაში 41-ე მუხლის სათაურია „კარგი მმართველობის უფლება“ სასამართლოს განმარტებების თანახმად, კარგი მმართველობის უფლება არის არსებითი და 41-ე მუხლის მეორე ქვეპუნქტით გათვალისწინებული უფლებები სწორედ კარგი მმართველობის უზრუნველსაყოფად არის განწერილი. ჩვენ შემთხვევაში საქართველოს კონსტიტუციის მე-18 მუხლის სათაურია - „სამართლიანი ადმინისტრაციული წარმოების, საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის, ინფორმაციული თვითგამორკვევისა და საჯარო ხელისუფლების მიერ მიყენებული ზიანის ანაზღაურების უფლებები“, ევროკავშირის ქარტილისგან განსხვავებით, აღნიშნული მუხლის სათაური არ არის მხოლოდ „სამართლიანი ადმინისტრაციული წარმოება“ ამიტომ სათუთა, იქნება თუ არა ეს უფლება ისეთივე არსებითი როგორც ქარტილის „კარგი მმართველობის უფლება“ და იქცევა თუ არა მე-18 მუხლის სხვა პუნქტები სამართლიანი ადმინისტრაციული წარმოების უზრუნველყოფის საშუალებად, თუ ის იქნება დამოუკიდებელი უფლება. თუ

⁹⁴ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2016 წლის 4 აგვისტოს №2/5/595

გადაწყვეტილება საქმეზე საქართველოს მოქალაქე ნათია იმნაძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ II-25-26.

პარლამენტის განმარტებით ბარათს დავეყრდნობით საქართველოს კონსტიტუციის მე-18 მუხლი ემსახურება კარგი მმართველობისა და სამართლიანი ადმინისტრაციული წარმოების კონსტიტუციურ რანგში განმტკიცებას, განმარტებით ბარათში არ არის გამოკვეთილად ნახსენები საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის, ინფორმაციული თვითგამორკვევისა და საჯარო ხელისუფლების მიერ მიყენებული ზიანის ანაზღაურების უფლებები, რაც ჩენს ვარაუდს, რომ კანონმდებლის ნებაა შექმნას ძირითადი „სამართლიანი ადმინისტრაციული წარმოების“ უფლება, რომელიც განიმარტება ფართოდ და მისი, როგორც სტანდარტის დამკვიდრებას შეუწყობს ხელს საქართველოს კონსტიტუციის სხვა ქვეპუნქტებით გათვალისწინებული უფლებები.

4.2. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პრაქტიკა 2018 წლის 16 დეკემბერს ამოქმედებული რედაქციის მიხედვით

მას შემდეგ რაც 2018 წლის 16 დეკემბრის მერე ამოქმედა საქართველოს კონსტიტუციის ახალი რედაქცია, საკონსტიტუციო სასამართლომ საქართველოს კონსტიტუციის მე-18 მუხლის მე-2 პუნქტთან მიმართებით განიხილა ერთი საქმე - „ა(ა)იპ „მედიის განვითარები სფონდი“ და ა(ა)იპ „ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი“ საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ,“ - განსახილველ საქმეზე მოსარჩელე ითხოვდა საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსისა და „პერსონალურ მონაცემთა დაცვის შესახებ“ საქართველოს კანონის სადავოდ გამხდარი ნორმების კონსტიტუციურობის შემოწმებას საქართველოს კონსტიტუციის 2018 წლის 16 დეკემბრამდე მოქმედი რედაქციის 41-ე მუხლის პირველ პუნქტთან მიმართებით.

„საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილების შეტანის შესახებ“ საქართველოს 2017 წლის 13 ოქტომბრის №1324-რს კონსტიტუციური კანონის პირველი მუხლის საფუძველზე, საქართველოს კონსტიტუცია ჩამოყალიბდა ახალი რედაქციით და, შესაბამისად, აღნიშნული კონსტიტუციური დებულება ძალადაკარგულია. აქედან გამომდინარე, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლომ სადავო ნორმების კონსტიტუციურობა შეათვასა მოქმედი კონსტიტუციის იმ დებულებასთან მიმართებით, რომელსაც იდენტური/მსგავსი შინაარსი გააჩნია.

საქართველოს კონსტიტუციის 2018 წლის 16 დეკემბრამდე მოქმედი რედაქციის 41-ე მუხლის პირველი პუნქტით დაცული იყო საჯარო დანესებულებაში არსებული ოფიციალური დოკუმენტების გაცნობის უფლება. საქართველოს კონსტიტუციის მოქმედი რედაქციით, ინფორმაციის თავისუფლების აღნიშნული უფლებრივი კომპონენტი დაცულია საქართველოს კონსტიტუციის მე-18 მუხლის მე-2 პუნქტით,

რომლის თანახმადაც, ყველას აქვს უფლება კანონით დადგენილი წესით გაეცნოს საჯარო დანესებულებაში მასზე არსებულ ან სხვა ინფორმაციას, ან ოფიციალურ დოკუმენტს, გარდა იმ შემთხვევისა, როდესაც იგი შეიცავს კომერციულ ან პროფესიულ საიდუმლოებას ან დემოკრატიულ საზოგადოებაში აუცილებელი სახელმწიფო ან საზოგადოებრივი უსაფრთხოების, ან სამართალწარმოების ინტერესების დასაცავად კანონით ან კანონით დადგენილი წესით აღიარებულია სახელმწიფო საიდუმლოებად.

ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლომ სადავო ნორმების კონსტიტუციურობა შეაფასა საქართველოს კონსტიტუციის მე-18 მუხლის მე-2 პუნქტთან მიმართებით.

გამომდინარე იქედან რომ ეს არის ერთადერთი საქმე, სადაც განიმარტა მე-18 მუხლით დაცული სფერო, რელევანტურია განვიხილოთ, იგი რამდენადაც საინტერესოა რა ფარგლებში აქცევს აღნიშნულ უფლებით დაცულ სიკეთებს სასამართლო - საკონსტიტუციო სასამართლო განმარტავს- „ საქართველოს კონსტიტუციის მე-18 მუხლის მე-2 პუნქტით დაცული უფლება საზოგადოების თითოეულ წევრს აძლევს შესაძლებლობას, იყოს ინფორმირებული მისთვის მნიშვნელოვან საკითხებზე და აქტიურად ჩაერთოს სახელმწიფო თუ ადგილობრივი საკითხების განხილვასა და განხორციელებაში. ეს ყოველივე ემსახურება, საჯარო დანესებულებაში დაცული ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის საზოგადო მიზანს - საზოგადოებრივი კონტროლის განხორციელებისა და სახელმწიფო საქმიანობაში სამოქალაქო ჩართულობის უზრუნველყოფას. სწორედ ამ მიზნების მისაღწევად, საქართველოს კონსტიტუციის მე-18 მუხლის მე-2 პუნქტი პირებს აძლევს შესაძლებლობას, მოითხოვონ და მიიღონ საჯარო დანესებულებაში დაცული მათთვის საინტერესო ინფორმაცია.⁹⁵

მოცემული გადაწყვეტილებით განიმარტა კონსტიტუციის მე-18 მუხლის მე-2 პუნქტით დაცული სიკეთე მხოლოდ ინფორმაციაზე ხელმისაწვდომობის ტერიტორიაზე, აღნიშნული მიდგომა კი განსხვავებულია ევროკავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს მიდგომისგან, კერძოდ კი - ევროკავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობაზე უფლებას მიიჩნევს „კარგი მმართველობის“ უფლების დაკონკრეტებად, სასამართლო პრაქტიკა კი ცხადყოფს რომ „ინფორმაციაზე ხელმისაწვდომობის უფლება“ განიმარტება „კარგი მმართველობასთან“ ერთად და არა დამოუკიდებლად.

⁹⁵ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2019 წლის 7 ივნისის გადაწყვეტილება საქმეზე: №1/4/693,857 „ა(ა)იპ „მედიისგანვითარებისფონდი“ დაა(ა)იპ „ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი“ საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ.

საკონსტიტუციო სასამართლოს ხსენებული გადაწყვეტილება, ქმნის ვარაუდის საფუძველს, რომ „სამართლიან ადმინისტრაციულ“ წარმოებას მიენიჭება უფრო ვისწრო განმარტება, ვიდრე „კარგი მმართველობის“ ცნებას აქვს.

5. ადმინისტრაციული წარმოების სტანდარტი და ადმინისტრაციული ორგანოების ვალდებულებები უზენაესი სასამართლოს პრაქტიკის მიხედვით

საკვლევ საკითხთან დაკავშირებით, საინტერესოა მმართველობის/ადმინისტრირების როგორ სტანდარტს აწესებდა საქართველოს უზენაესი სასამართლო საკონსტიტუციო ცვლილებების განხორციელებამდე და რა ვალდებულებებს აკისრებდა ადმინისტრაციულ ორგანოებს ადმინისტრაციული წარმოების მიმდინარეობის პროცესში, საქართველოს კონსტიტუციაში „სამართლიანი ადმინისტრაციული წარმოების“ უფლების დამატებამდე.

სანამ, ადმინისტრაციული წარმოების პრინციპების განმარტებებს მიმოვიხილავთ, მნიშვნელოვანია აღინიშნოს, რომ ადმინისტრაციული ორგანოებს კონსტიტუციური ვალდებულების ჯეროვანი შესრულების ვალდებულება აქვთ, შესაბამისად, კონსტიტუციური რანგის გარანტიები პირდაპირ და უშუალო გავლენას მოახდენს მათი მოქმედების ხასიათსა და ხარისხზე.

საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატა თავის 2014 წლის 21 ივლისის გადაწყვეტილებაში საქმეზე Nბს-667-642(კ-13), განმარტავს - „სახელმწიფოს კონსტიტუციური ვალდებულების ჯეროვანი შესრულება განსაკუთრებულ დატვირთვას ატარებს ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ ურთიერთობებში, რამდენადაც სახელმწიფო მისი ადმინისტრაციული ორგანოების სახით სამართალურთიერთობის უშუალო მონაწილე, სამართლებრივი პროცესის შემოქმედი, შესაბამისად, მის კანონიერებაზე და პირის უფლებების დაცვაზე პასუხისმგებელი სუბიექტია.“⁹⁶

შესაბამისად, საინტერესოა როგორ იყო განმარტებული „ადმინისტრაციული წარმოების“ სტანდარტები, უზენაესი სასამართლოს მიერ, იმ პერიოდში როდესაც არ არსებობდა „სამართლიანი ადმინისტრაციული წარმოება“ როგორც კონსტიტუციური რანგის უფლება.

საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატა თავის 2014 წლის 14 თებერვლის გადაწყვეტილებაში საქმეზე ბს-463-451(კ-

⁹⁶ საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის 2014 წლის 21 ივლისის გადაწყვეტილება საქმეზე Nბს-667-642(კ-13)

13) მიიჩნევს, რომ „ადმინისტრაციული წარმოების ჩატარება გულისხმობს კანონით დადგენილი ყველა პროცედურის მეშვეობით კანონიერი და დასაბუთებული გადაწყვეტილების მიღების ვალდებულებას, რაც თავის მხრივ, კანონიერი საჯარო მმართველობის სტანდარტის მიღწევას ემსახურება.⁹⁷

ყურადღებას გავამახვილებ შემდეგ სიტყვებზე „კანონიერი საჯარო მმართველობის სტანდარტი“, უზენაესი სასამართლო იყენებს ტერმინს „კანონიერი“ და არა „სამართლიანი“, რამდენადაც ხსენებული ქართული ადმინისტრაციული სამართლისთვის სიახლეს წარმოადგენს, თუმცა არანაკლებ მნიშვნელოვანია, კანონიერი საჯარო მმართველობის სტანდარტის მიღწევის საშუალებები - რომელსაც ჩამოთვლის სასამართლო:

1. კანონით დადგენილი ყველა პროცედურის დაცვის ვალდებულება
2. დასაბუთებული გადაწყვეტილების მიღების ვალდებულება

მოცემულ საკითხთან დაკავშირებით, ვინაიდან ჯერ არ გვაქვს „სამართლიანი ადმინისტრაციული წარმოების“ განმარტება, ამიტომ პარალელს გავავლებ ევროკავშირის ძირითად უფლებათა ქარტიით გარანტირებულ „კარგი მმართველობის“ უფლების 41-ე მუხლის მე-2 პუნქტის „ც“ ქვეპუნქტთან, რომლის თანახმად, ადმინისტრაციული ორგანო ვალდებულია დაასაბუთოს მის მიერ მიღებული გადაწყვეტილებები, აღნიშნული ჩანაწერი თითქმის იდენტურია უზენაესი სასამართლოს განმარტებისა, ორივე მათგანი ავალდებულებს ადმინისტრაციულ ორგანოს მიიღონ დასაბუთებული გადაწყვეტილება. შესაბამისად, შეგვიძლია დავასკვნათ, რომ საქართველოს უზენაესი სასამართლო საკონსტიტუციო რანგის უფლების არ არსებობის პერიოდშიც, ქმნიდა „ადმინისტრაციული წარმოების“ იმგვარ სტანდარტს, როგორც დაცულია „კარგი მმართველობის“ უფლებით და სავარაუდოა რომ მომავალში, აღნიშნული ურთიერთობა შესაძლოა მოექცეს „სამართლიანი ადმინისტრაციული წარმოების“ უფლებით დაცულ სფეროში.

ადმინისტრაციული სამართლის ერთ-ერთ მნიშვნელოვან ინსტიტუტს წარმოადგენს ადმინისტრაციული ორგანოსთვის მიმართვის უფლება, რომელსაც შემდეგნაირად განმარტავს უზენაესი სასამართლო-„ ადმინისტრაციული ორგანოსათვის მიმართვის უფლების კონსტიტუციური რანგის პრინციპი განმარტებული უნდა იქნეს ფართო გაგებით, პირს გააჩნია უფლება - არა მხოლოდ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გაუქმების მოთხოვნით მიმართოს ზემდგომ ადმინისტრაციულ ორგანოს ან სასამართლოს, არამედ თვით კანონიერ ძალაში შესული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის კანონიერების

⁹⁷ საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის 2014 წლის 14 თებერვლის გადაწყვეტილება საქმეზე ბს-463-451(კ-13)

გადასინჯვის თხოვნით, შეთავაზებით მიმართოს, რომლის გაზიარება-არგაზიარება, ბუნებრივია, ადმინისტრაციული ორგანოს სამართლებრივ შეფასებას ექვემდებარება. საკასაციო სასამართლო მიიჩნევს, რომ დაინტერესებული პირების მიერ ადმინისტრაციული ორგანოსათვის მიმართვის უფლების პრინციპის ამ ფორმითაც რეალიზების შესაძლებლობის განმარტება-გაგების ლეგიტიმაცია ხელს შეუწყობს სახელწიფოში ადმინისტრაციულ ორგანოთა გადაწყვეტილებების კანონმდებლობასთან შესაბამისობაში მოყვანის პრაქტიკის დამკვიდრებას, მით უფრო საკანონმდებლო ხარვეზის პირობებში, რადგან საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი არ ადგენს ადმინისტრაციული წარმოების სპეციფიკურ სახეს - აქტის გამოცემა ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ მიღებული კანონიერ ძალაში შესული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის კანონიერების თავისი ინიციატივით გადასინჯვასთან დაკავშირებულ ადმინისტრაციულ წარმოებას.⁹⁸

ამ შეთხვევაში, შესაძლებელია პარალელი გაველოს ევროპის კარგი მმართველობის ქცევის კოდექსთან, რომელიც ევროკავშირის ძირითად უფლებათა ქარტიის „კარგი მმართველობის“ უფლების დეტალური მონესრიგების მიზნით შეიქმნა. კოდექსი „კარგი მმართველობის“ პრინციპად მოიაზრებს ადმინისტრაციული ორგანოსთვის მიმართვის უფლებას, აქედან გამომდინარე, სავარაუდოა რომ მომავალში შესაძლოა ადმინისტრაციული ორგანოსთვის მიმართვის უფლება საქართველოს კონსტიტუციის მე-18 მუხლით გარანტირებულ „სამართლიანი ადმინისტრაციული“ წარმოების უფლებით დაცულ სფეროში მოექცეს.

გარდა ზემოთ აღნიშნულისა, საკასაციო სასამართლო განმარტავს, რომ „ადმინისტრაციული სამართლის ერთ-ერთ უმნიშვნელოვანეს ინსტიტუტს წარმოადგენს კანონიერი ნდობა. კანონიერი ნდობის უფლება ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ ურთიერთობებში განსაკუთრებულ დატვირთვას ატარებს, რადგან ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ ურთიერთობას თავისი არსით სუბორდინაციული ხასიათი გააჩნია. კანონიერი ნდობის უფლება იცავს პირს ადმინისტრაციული ორგანოს სამართლებრივი შეცდომის და მომავალში განსახორციელებელი მოქმედების შეუსრულებლობისაგან. აღნიშნული ინსტიტუტის სრულფასოვანი დამკვიდრება უზრუნველყოფს მმართველობის კანონიერებას, სტაბილურობას, მის ავტორიტეტს საზოგადოებაში.⁹⁹ - მოცემულ გადაწყვეტილებასთან დაკავშირებით, უნდა ითქვას რომ „ლეგიტიმური მოლოდინი“ - რომელიც ევროპის კარგი მმართველობის ქცევის კოდექსით მიჩნეულია „კარგი მმართველობის“ ერთ-ერთ პრინციპად, კანონიერი ნდობის ინდენტურ შინაარსს ატარებს.

⁹⁸ საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის 2014 წლის 23 სექტემბრის განჩინება საქმეზე №ბს-298-295(კ-14)

⁹⁹ საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციული პალატის 2009 წლის 17 მარტის განჩინება საქმეზე 1ბს-1433-1391 (კ-08)

ზემოთ, არაერთხელ აღინიშნა, რომ „კარგი მმართველობის“ განმსაზღვრელ კრიტერიუმს წარმოადგენს საზოგადოების წინაშე ანგარიშვალდებული ადმინისტრაციული ორგანოები და მთლიანად სახელმწიფო. საქართველოს უზენაესი სასამართლო, თავისი ერთ-ერთი გადაწყვეტილების ფარგლებში, ადმინისტრაციულ ორგანოებს, თანამდებობის პირებს უწესებს საზოგადოების ინფორმირების ვალდებულებას - „საჯარო მოსამსახურეთა ვალდებულებას წარმოადგენს დაინტერესებულ პირთა სრული ინფორმირება არა მხოლოდ უფლებრივი ასპექტით, არამედ მოსალოდნელი სამართლებრივი შედეგების თაობაზე, რაც მოცემულ შემთხვევაში უგულებელყოფილია. გადასახადის გადამხდელის ვალდებულება – იცოდნენ კანონი, უშუალოდ გამომდინარეობს საგადასახადო /და არა მხოლოდ/ მოსამსახურის ვალდებულებისგან – ასწავლოს (განუმარტოს) კანონი.¹⁰⁰

მოცემულ შემთხვევაში, საზოგადოების ინფორმირების ვალდებულება და სხვა შემთხვევებში რაიმე სახის ანგარიშვალდებულება უნდა იქნეს მიჩნეული კარგი მმართველობის დამკვიდრების აუცილებელ ზომად.

საქართველოს უზენაესი სასამართლოს შემდეგი საქმე, შეეხება თანასწორობის პრინციპს, რომელიც გათვალისწინებულია კარგი მმართველობის პრინციპად და ის მონერსიგებულია ევროპის კარგი მმართველობის ქცევის კოდექსის მე-5 მუხლით. უზენაესი სასამართლოს განმარტების თანახმად - „საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით აღიარებული კანონის წინაშე თანასწორობის პრინციპი გამომდინარეობს საქართველოს კონსტიტუციის მე-14 მუხლით აღიარებული ყველა ადამიანის დაბადებით თავისუფლებისა და კანონის წინაშე თანასწორობის პრინციპიდან. კანონის წინაშე თანასწორობა, ერთი მხრივ, საქართველოს კონსტიტუციითა და საერთაშორისო აქტებით აღიარებული კონკრეტული უფლებათა, ხოლო მეორე მხრივ, ფუნდამენტური სამართლებრივი პრინციპია, რომელიც განსაზღვრავს ძირითადი უფლებებით სარგებლობის ზოგად წესს, უზრუნველყოფს უფლება-თავისუფლებათა განხორციელებას დისკრიმინაციის გარეშე და იცავს ადამიანს უთანასწორო მოპყრობისაგან. კანონის წინაშე თანასწორობის ეს ზოგადი დებულება გულისხმობს სახელმწიფო აპარატის მხრიდან თვითნებობის აკრძალვას, დაუშვებელია ადმინისტრაციული პროცესის მონაწილე პირთა, იქნება ეს ფიზიკური თუ იურიდიული პირი, ასევე ადმინისტრაციული ორგანო, კანონიერი უფლებებისა და ინტერესების შეზღუდვა ან მათი განხორციელებისათვის ხელის შეშლა, აგრეთვე მათთვის კანონმდებლობით გაუთვალისწინებელი რაიმე უპირატესობის მინიჭება ან რომელიმე მხარის მიმართ რაიმე დისკრიმინაციული ზომების მიღება.

¹⁰⁰ საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის 2010 წლის 9 თებერვლის განჩინება ადმინისტრაციულ საქმეზე №ბს-1250-1194(კ-09)

დისკრიმინაციის აკრძალვას ითვალისწინებს აგრეთვე ადამიანის უფლებათა და ძირითად თავისუფლებათა დაცვის ევროპული კონვენციის მე-14 მუხლიც.¹⁰¹

ადმინისტრაციული წარმოების სრულყოფილი ჩატარება ანუ მხოლოდ სათანადო პროცედურის საფუძველზე გადანყვეტილების მიღება დიდწილად განაპირობებს მის კანონიერებას, დასაბუთებულობას და მიზანშეწონილობას.¹⁰²

საკონსტიტუციო ცვლილებებამდე არსებული საქართველოს უზენაესი სასამართლო პრაქტიკა, ცხადჰყოფს რომ სასამართლოს მიერ უკვე განმარტებულია ის პრინციპები, ინსტიტუტები და ადმინისტრაციული ორგანოს ვალდებულებები, რომლებიც ერთიანობაში ქმნიან „კარგი მმართველობის“ შექმნისკენ მიმართულ ღონისძიებათა ერთობლიობას, ჩვენ შემთხვევაში „სამართლიანი ადმინისტრაციული წარმოებისკენ“.

თუმცა საკონსტიტუციო ცვლილების შედეგად საქართველოს კონსტიტუციაში დამატებული მე-18 მუხლით „სამართლიანი ადმინისტრაციული წარმოების“ გარანტირება, იქნება ახალი ძალა, რომელიც უკვე არსებულ ადმინისტრაციული წარმოების პრინციპებს კონსტიტუციურ რანგში განამტკიცებს და სისტემატიზირებულ სახეს მისცემს სახელმწიფოს და ადმინისტრაციული ორგანოების საზოგადოების წინაშე ანგარიშვალდებულებას.

III. დასკვნა

წინამდებარე ნაშრომის ფარგლებში შეფასდა საქართველოს კონსტიტუციის მე-18 მუხლით გარანტირებული ადმინისტრაციული ორგანოების მიერ საქმეთა სამართლიანად განხილვის უფლების შინაარსი. კერძოდ, ნაშრომში გამოკვლეულ იქნა, თუ როგორ მოთხოვნებს უყენებს საქართველოს კონსტიტუციის ახალი რედაქცია საჯარო მმართველობის განხორციელების პროცესში ადმინისტრაციულ ორგანოებს და რა სტანდარტების გათვალისწინებით უნდა წარმართონ ადმინისტრაციულმა ორგანოებმა მათი საქმიანობა.

აღნიშნული უფლების შინაარსის დასადგენად, ფართოდ იქნა განხილული საერთაშორისო პრაქტიკა. კერძოდ, ნაშრომში გაანალიზდა მსგავსება საქართველოს კონსტიტუციით აღიარებულ ადმინისტრაციულ საქმეთა სამართლიანად განხილვის უფლებასა და ევროკავშირის ძირითად უფლებათა

¹⁰¹ საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის 2014 წლის 23 სექტემბრის განჩინება საქმეზე №ბს-246-243(კ-14)

¹⁰² საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის 2014 წლის 23 სექტემბრის განჩინება საქმეზე №ბს-246-243(კ-14)

ქართით განსაზღვრული კარგი მმართველობის უფლებით დადგენილ სტანდარტებს შორის.

კვლევისას გამოიკვეთა სტრუქტურული მსგავსება ევროკავშირის ძირითად უფლებათა ქართის 41-ე მუხლით დაცულ „კარგი მმართველობის უფლებასა“ და საქართველოს კონსტიტუციის მე-18 მუხლით დაცულ „სამართლიანადმინისტრაციული წარმოების, საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის, ინფორმაციული თვითგამორკვევისა და საჯარო ხელისუფლების მიერ მიყენებული ზიანის ანაზღაურების უფლებებს შორის. შესაბამისად, შეიძლება დავასკვნათ, რომ, ევროკავშირის ძირითად უფლებათა ქართია, შესაძლებელია, ყოფილიყო ერთ-ერთი ინსპირაციის წყარო საქართველოს კონსტიტუციის მოქმედი რედაქციის ავტორთათვის. ამავდროულად, სტრუქტურული და შინაარსობრივი მსგავსება იძლევა ევროკავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს პრაქტიკის გამოყენების შესაძლებლობას. ევროკავშირის ძირითად უფლებათა ქართის 41-ე მუხლით დადგენილ უფლებასთან დაკავშირებით არსებული მდიდარი სასამართლოს პრაქტიკა, შესაძლებელია, გამოყენებულ იქნეს, როგორც დამხმარე, სახელმძღვანელო ინსტრუმენტი საქართველოს კონსტიტუციით გარანტირებული სამართლიანი განხილვის უფლების სტანდარტების იდენტიფიცირების პროცესში.

საერთაშორისო პრაქტიკის ანალიზის ფარგლებში ასევე შეფასდა ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს გადაწყვეტილებები. გამომდინარე იქედან, რომ კარგი მმართველობისა და სამართლიანი ადმინისტრაციული წარმოების უფლების ცნებები უახლოვდებიან ერთმანეთს, ნაშრომში ასევე მიმოხილილ იქნა ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს მიერ დადგენილი „კარგი მმართველობის“ სტანდარტი. ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს გადაწყვეტილებების ანალიზმა აჩვენა, რომ კარგი მმართველობა, როგორც სამოქმედო პრინციპი ბოჭავს ადმინისტრაციულ ორგანოებს საჯარო მმართველობის განხორციელების პროცესში და ნებისმიერი ძირითადი უფლების ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფისას, ამა თუ იმ ადმინისტრაციული გადაწყვეტილების თუ მოქმედების განხორციელების პროცესში ადმინისტრაციულმა ორგანოებმა მხედველობაში უნდა მიიღონ კარგი მმართველობის მოთხოვნა.

ნაშრომში ასევე პარალელი გაეწეო აშშ-ის კონსტიტუციით გარანტირებულ ჯეროვან სამართლებრივ პროცედურის უფლებასთან. ჯეროვანი სამართლებრივი პროცედურის მოთხოვნების ანალიზმა და მისმა შინაარსობრივმა სიახლოვემ კარგი მმართველობის უფლებასთან, აჩვენა, რომ სხვადასხვა იურისდიქციაში, მართალია, ფორმით, შესაძლებელია, განსხვავდებოდეს ადმინისტრაციულ ორგანოთა მიერ

საქმით განხილვის სამართლიანობის მოთხოვნების უზრუნველყოფი პროცედურები, თუმცა, აზრობრივად სტანდარტები ერთიანია და ერთგვაროვნად უზრუნველყოფენ საჯარო მმართველობის პროცესში ადამიანის უფლებებისა და კანონიერი ინტერესების დაცვას. ასევე, წარმოჩნდა, რომ სამართლიანი განხილვის პროცედურული მოთხოვნები, როგორებიც არის პირის უფლება, მოუსმინონ, წარადგინოს მტკიცებულებები და ა.შ. ძალიან უახლოვდება სამართლიანი სასამართლოს უფლების მოთხოვნებს.

ნაშრომში ასევე შეფასდა „სამართლიანი ადმინისტრაციული წარმოების“ კონსტიტუციაში დამატების რეგოლუციურობის ხარისხი. კერძოდ, გაანალიზდა რა ვითარება იყო ქართულ ნორმატიულ სინამდვილეში „სამართლიანი ადმინისტრაციული წარმოების“ კონსტიტუციურ რანგში განმტკიცებამდე, როგორ იყო დაცული ადმინისტრაციული წარმოების სტანდარტი, იყო თუ არა სიცარიელე ამ კუთხით და იქნება თუ არა დასახელებული კონსტიტუციური ცვლილება იქნება თუ არა გარდამტეხი ადმინისტრაციული ორგანოების საქმიანობისათვის.

ნაშრომში მიმოხილული იქნა საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოსა და საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ის საქმეები, სადაც სასამართლოები განმარტავდნენ ადმინისტრაციული წარმოების სტანდარტებს. პრაქტიკის გაანალიზების შედეგად კი ნათელი გახდა, რომ „სამართლიანი ადმინისტრაციული წარმოების“ კონსტიტუციური რანგის უფლების არარსებობა არ ყოფილა დაბრკოლება სამართლებრივი სტანდარტის შესაქმნელად, „სამართლიანი ადმინისტრაციული წარმოების უფლება“ რეალიზებული იყო ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის პრინციპებსა და საქართველოს კონსტიტუციის მე-2 თავით გარანტირებულ ამა თუ იმ ძირითადი უფლების სწორი განმარტების შედეგად. ამრიგად, ნაშრომში ჩატარებულმა სამართლებრივმა კვლევამ აჩვენა, რომ განხილული კონსტიტუციური აღნიშნული ცვლილება არ არის რეგოლუციური. კერძოდ, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო კონსტიტუციური ცვლილებების ძალაში შესვლამდეც ამა თუ იმ მატერიალური უფლების ფარგლებში ადგენდა ადმინისტრაციული ორგანოების მიერ საქმეთა განხილვის ისეთ სტანდარტებს, რომლებიც გამორიცხავს დაუსაბუთებელი გადაწყვეტილების მიღებას და შინაარსობრივად უთანაბრდება სამართლიანი განხილვის კონსტიტუციური უფლების მოთხოვნებს. ამავდროულად, კონსტიტუციური ცვლილების შედეგად ჩამოყალიბებული ძირითადი უფლება მოაწესრიგებს მთელ რიგ საკითხებს უფრო სისტემატიზირებულად - დაინტერესებული მხარისთვის უფრო მარტივი იქნება როგორცაა უშუალოდ „სამართლიანი ადმინისტრაციული წარმოების“ ისე სხვა უფლებების დაცვა. ამასთან მნიშვნელოვანია კიდევ ერთი გარემოება -

მართლმსაჯულების ორგანოებს აღარ მოუწევთ აღნიშნული უფლების დანახვა სხვა უფლებაში.

საბოლოოდ კი „სამართლიანი ადმინისტრაციული წარმოების“ უფლების კონსტიტუციურ რანგში განმტკიცება უნდა შეფასდეს სამართლებრივი სახელმწიფოს დამკვიდრებისკენ გადადგმულ ნაბიჯად, რამდენადაც სამართლებრივი სახელმწიფოში უმაღლეს ღირებულებად მიჩნეულია ადამიანი, აღნიშნული უფლებას კი ადამიანის შეგვიძლია ვუწოდოთ „უფლება უფლებაში“ რამდენადაც ის ერთი მხრივ იცავს ყოველი ადამიანის უფლებას მისი საქმეები განხილული იქნეს სამართლიანად, გონივრულ დროში და მეორე მხრივ ახდენს ადამიანის სხვა უფლებების დარღვევის პრევენციას.

ბიბლიოგრაფია

ნორმატიული მასალა:

1. საქართველოს კონსტიტუცია.
2. საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი.
3. საქართველოს პარლამენტის განმარტებითი ბარათი საქართველოს კონსტიტუციური კანონის პროექტზე „საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილების შეტანის შესახებ“.
4. ასოცირების შესახებ შეთანხმება
5. Charter of Fundamental Rights of the European Union
6. European convention on human rights
7. The Constitution of the United States
8. the European Code of Good Administrative Behavior

სასამართლო პრაქტიკა: _____

1. საქართველოს უზენაესი სასამართლოს 2014 წლის 23 სექტემბრის ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის გადაწყვეტილება საქმეზე Nბს-246-243(კ-14)
2. საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის 2018 წლის 01 აგვისტოს გადაწყვეტილება საქმეზე Nბს-377-374 (გ-17)
3. საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის 2015 წლის 3 თებერვლის გადაწყვეტილება საქმეზე Nბს-428-423(2კ-14)
4. საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის 2008 წლის 5 თებერვლის განჩინება საქმეზე Nბს-835-797(კ-07)
5. საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის 2014 წლის 21 ივლისის გადაწყვეტილება საქმეზე Nბს-667-642(კ-13)
6. საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის 2014 წლის 14 თებერვლის გადაწყვეტილება საქმეზე ბს-463-451(კ-13)

7. საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის 2013 წლის 28 მაისის განჩინება საქმეზე № ბს-122-115 (2კ-13).

8. საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის 2008 წლის 1 აპრილის განჩინება საქმეზე №ბს-944-905(2კ-07).

9. საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის 2014 წლის 25 თებერვლის განჩინება საქმეზე N ბს-421-410(კ-13).

10. საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის 2009 წლის 30 ივნისის განჩინება საქმეზე №ბს-1725-1679(კ-08).

11. საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის 2012 წლის 6 ნოემბრის განჩინება საქმეზე №319-315(2კ-12)

12. საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის 2014 წლის 23 სექტემბრის განჩინება საქმეზე №ბს-246-243(კ-14)

13. საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის 2014 წლის 23 სექტემბრის განჩინება საქმეზე №ბს-298-295(კ-14)

14. საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციული პალატის 2009 წლის 17 მარტის განჩინება საქმეზე 1ბს-1433-1391 (კ-08)

15. საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის 2010 წლის 9 თებერვლის განჩინება ადმინისტრაციულ საქმეზე №ბს-1250-1194(კ-09)

16. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2009 წლის 7 დეკემბრის №2/3/423 გადაწყვეტილება საქმეზე „საქართველოს სახალხო დამცველი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“

17. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლომ 2015 წლის 31 ივლისის გადაწყვეტილება №2/3/630 საქმეზე „საქართველოს მოქალაქე თინა ბეჟიტაშვილი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“

18. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2008 წლის 30 ოქტომბრის #2/3/406,408 გადაწყვეტილება საქმეზე საქართველოს სახალხო დამცველი და საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ

19. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2008 წლის 20 მაისის #1/3/452,453 საოქმო ჩანაწერი საქმეზე საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია დასაქართველოს სახალხო დამცველი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ

20. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2006 წლის 14 ივლისის გადაწყვეტილება N2/3/364 საქმეზე „საქართველოს მოქალაქე შოთა ბერიძე და სხვები საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“

21. საქართველოს მოქალაქე გიორგი გაჩეჩილაძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ, საქართველოს საკონსტიტუციოსასამართლოს 2013 წლის 10 აპრილის გადაწყვეტილება

22. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2007 წლის 7 თებერვლის N2/1/410 განჩინება, საქმეზე ასოციაცია „მწვანე ალტერნატივა“ საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ

23. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2008 წლის 30 ოქტომბრის N2/3/406,408 გადაწყვეტილება საქმეზე „საქართველოს სახალხო დამცველი და საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“.

24. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2006 წლის 14 ივლისის N2/3/364 გადაწყვეტილება საქმეზე „საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია და მოქალაქე რუსუდან ტაბატაძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“.

25. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2017 წლის 27 მარტის N1/4/757 გადაწყვეტილება საქმეზე „საქართველოს მოქალაქე გიორგი კრავიშვილი საქართველოს მთავრობის წინააღმდეგ“

26. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2006 წლის 14 ივლისის N2/3/364 გადაწყვეტილება საქმეზე „საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია და მოქალაქე რუსუდან ტაბატაძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“

27. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრის მაიაკოპალეიშვილის განსხვავებული აზრი საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო სპლენუმის 2018 წლის 14 დეკემბრის N3/1/752 გადაწყვეტილებაზე.

28. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2016 წლის 4 აგვისტოს N2/5/595 გადაწყვეტილება საქმეზე საქართველოს მოქალაქე ნათია იმნაძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ

29. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2016 წლის 4 აგვისტოს N2/5/595 გადაწყვეტილება საქმეზე საქართველოს მოქალაქე ნათია იმნაძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ

30. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2019 წლის 7 ივნისის გადაწყვეტილება საქმეზე: N N1/4/693,857 „ა(ა)იპ „მედის განვითარების ფონდი“ დაა(ა)იპ „ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი“ საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ.

31. ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს 2000 წლის 5 იანვრის განჩინება საქმეზე BEYELER v. ITALY

32. ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს 2009 წლის 15 სექტემბრის განჩინება საქმეზე MOSKAL V. POLAND

33. ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს 1998 წლის 19 თებერვლის გადაწყვეტილება საქმეზე Guerra and Others v. Italy

34. ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს 1987 წლის 26 მარტის განჩინება საქმეზე LEANDER V. SWEDEN

35. ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს 2009 წლის 14 აპრილის გადაწყვეტილება, საქმეზე Tarsasag a Szabadsagjogkert v Hungary.

36. ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს 2013 წლის 28 ნოემბრის განჩინება საქმეზე - „Österreichische Vereinigung zur Erhaltung, Stärkung und Schaffung eines wirtschaftlich gesunden land- und forstwirtschaftlichen Grundbesitzes v. Austria

37. ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს 2007 წლის 27 ნოემბრის განჩინება, საქმეზე Timpul Info-Magazine and Anghel v Moldova.

38. ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს 2009 წლის 28 აპრილის განჩინება საქმეზე KH. and others. v. Slovakia.

39. ევროკავშირის მართლმსაჯულების გადაწყვეტილება საქმე T-67/01 JCB Service v Commission [2004] ECR.

40. საქმე Case T-211/02 Tideland Signal Ltd v Commission [2002] ECR II-3781.

41. საქმე T-540/15 De Capitani v European Parliament [2018] ECR L 145.

42. საქმე C-372/12 Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel v M. and S. [2014] ECR L .

43. Meyer v. Nebraska USA. ამერიკის შეერთებული შტატების უზენაესი სასამართლოს 1923 წლის 4 ივნისის გადაწყვეტილება.

44. საქმე T-67/01 JCB Service v Commission [2004] ECR II-50.

45. საქმე C-604/12 M v Minister for Justice and Equality Ireland and the Attorney General [2014] ECR 302.

46. საქმე C-428/05, Firma Laub GmbH & Co. Vieh & Fleisch Import-Export v Hauptzollamt Hamburg-Jonas [2007] ECR 368.

47. საქმე T-53/16 Ryanair DAC, formerly Ryanair Ltd and Airport Marketing Services Ltd v European Commission, [2018], ECR.

48. საქმე C-277/11, M. M. v Minister for Justice, Equality and Law Reform, Ireland, Attorney General [2012] ECR .

49. საქმე T-545/13, Fahed Mohamed Sakher Al Matri v Council of the European Union, [2016] ECR .

სამეცნიერო ლიტერატურა:

1. *ვანერელია ა., გეგენავა დ., ზომერმანი კ., კობახიძე ი., როგავა მ., სვანიშვილი ს., ტურავა პ., ყალიჩავა კ., ხუბუა გ.*, საჯარო მმართველობის სამართლებრივი საფუძვლების სახელმძღვანელო, თბილისი, 2016.

2. *დემეტრაშვილი ა., კობახიძე ი.*, კონსტიტუციური სამართალი, საგამომცემლო სახლი „ინოვაცია“, თბილისი, 2011.

3. *იშორია ლ.*, თანამედროვე სახელმწიფო თანამედროვე ადმინისტრაცია, გამომცემლობა „სიესტა“, თბილისი, 2009.

4. კოპალიეშვილი მ., ტურავა პ., ხარშილაძე ი., ლორია ხ., გვარამაძე თ., ლვამიჩავა თ., ადმინისტრაციული სამართლის სახელმძღვანელო, თბილისი, 2018.
5. მათიავილი მ, ადმინისტრაციული წარმოება, 2001, ადმინისტრაციული სამართალი (I), ალმანახი N17.
6. მაკოევი მ., გამოხატვის თავისუფლება, ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მე-10 მუხლის განხორციელება, გზამკვლევი, თარგმანი, ევროპის საბჭოს საინფორმაციო ბიურო საქართველოში, 2005წ.
7. ნარინდოშვილი მ., რელიგიის თავისუფლება, საერთაშორისო სამართალი ადამიანის უფლებები, თბილისი, 2004.
8. ტურავა პ., ხარშილაძე ი., ადმინისტრაციული წარმოება, თბილისი, 2006.
9. ტურავა პ., ზოგადი ადმინისტრაციული სამართალი თბილისი, 2016.
10. ტურავა პ., წეკულაძე ნ., ზოგადი ადმინისტრაციული სამართლის სახელმძღვანელო, გამომცემლობა „სეზანი“ 2010.
11. ტურავა პ., წეკულაძე ნ., ზოგადი ადმინისტრაციული სამართლის სახელმძღვანელო, გამომცემლობა „იურისტების სამყარო“, თბილისი, 2013.
12. ტულუში თ., ბურჯანაძე გ., მშენიერაძე გ., ვოცირიძე გ., მენაბდე გ., ადამიანის უფლებები და საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს სამართალწარმოების პრაქტიკა, თბილისი, 2013.
13. ხოფერია რ., ადმინისტრაციული ორგანოს დისკრეციული უფლებამოსილება და უფლების დაცვის ეფექტიანი მექანიზმები, ადამიანის უფლებათა დაცვის კონსტიტუციური და საერთოსორისო მექანიზმები, კ.კორკელიას რედაქტორობით, თბილისი, 2010.
14. ციპელიუსი რ., იურიდიული მეთოდების მოძღვრება, გამომცემლობა „ბეკი“ მიუნხენი 2006.
15. Batalli M., Fejzullahu A., Principles of Good Administration under the European Code of Good Administrative Behavior, Pécs Journal of International and European Law - 2018/I
16. Berman, Paul Schiff, Global Legal Pluralism: A Jurisprudence of Law beyond Borders, Cambridge University Press. Via Google Books (27 February 2012)..
17. Jocelyne Bourgon: Responsive, responsible and respected government: towards a New Public Administration theory, International Review of Administrative Sciences, Vol. 73 No 1 ,2007

18. *Kanska*, Towards Administrative Human Rights in the EU. Impact of the Charter of Fundamental Rights' (2004) 10 European Law Journal 296; A Ward, 'Access to Justice', in S Peers and A Ward (eds), The EU Charter of Fundamental Rights, Politics, Law and Policy (Oxford, Hart Publishing, 2004) ch 5.
19. Singh M.P., German Administrative Law in Common Law Perspective, Germany, 2001.
20. *W. Weber*, Referat zum 43. DJT (Verhandlungen Deutschen Juristen Tagen), Bd. II, Beck Verlag, München, 1962.
21. *Werner Erhard & Michael C Jensen, Steve Zaffron*: Integrity: A Positive Model that Incorporates the Normative Phenomena of Morality, Ethics and Legality, 2009, SSRN Electronic Journal. Doi:10.2139/ssrn.920625.

სხვა წყაროები:

1. საქართველოს ეროვნული ბიბლიოთეკის ენციკლოპედიური ლექსიკონი <<http://www.nplg.gov.ge/gwdict/index.php?a=term&d=5&t=1409>> [10.07.2019].
2. საქართველოსა და ევროკავშირის საინფორმაციო ცენტრი, <<http://infocenter.gov.ge/euinfo-georgia-history/>> [13.07.2019].